

Intern toezicht op onderwijsbestuur
Synergie in samenwerking tussen bestuur en toezichthouder

Hans van Dijck en Hartger Wassink

Intern toezicht op onderwijs- bestuur

Synergie in samenwerking tussen bestuur en toezichthouder

Samenstellers en uitgever zijn zich volledig bewust van hun taak een zo betrouwbaar mogelijke uitgave te verzorgen. Niettemin kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor (de gevolgen van) onvolkomenheden die eventueel in deze uitgave voorkomen.

De *Meso Focus-serie* staat onder redactie van Pieter Leenheer, Gerritjan van Luin, Arie Olthof en Renée van Schoonhoven.

ISBN 978 90 13 08405 4 (Paperback)
ISBN 978 90 13 08408 5 (eBook versie)
NUR 840-020

© 2010 Kluwer

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, *Sfb.* 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp.

Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

Inhoud

1	Voorwoord	7
2	De Machtsbalans	11
2.1	Onderscheiden verantwoordelijkheden	11
2.2	De raad van toezicht bepaalt de arbeidsvoorwaarden van het bestuur	15
2.3	Beoordeling, schorsing, ontslag	19
2.4	Medezeggenschap en toezicht	21
2.5	Reguleren van de machtsverhoudingen	22
3	De verbinding aangaan	23
3.1	Betrokkenheid en distantie: verhoudingen	23
3.2	Communicatie tussen bestuurder en toezichthouder	29
3.3	Voorwaarden voor een productieve dialoog	32
4	Resultaten bereiken	37
4.1	Toezicht op resultaten	37
4.2	Toezicht en aansprakelijkheid	39
4.3	Toezicht op ethisch handelen	41
4.4	Toezicht op de continuïteit	43
4.5	Het inzetten van adequate toezichtinstrumenten	45
4.6	Voorspelbaar toezicht	48
5	Toezicht op maatschappelijke waarde	51
5.1	Maatschappelijke opdracht van de school en de toezichthouders	51
5.2	Interne verantwoording en beoordeling van de bestuurder	54
5.3	Horizontale verantwoording en toezicht	56
	Epiloog	61
	Bijlage 1 Gedragsregels interne toezichthouders	63
	Bijlage 2 Beginselen van goed (intern) toezicht	67
	Bijlage 3 Kengetallen bij intern toezicht	69

Bijlage 4	Inhoud denkbijeenkomsten raad van toezicht	71
Bijlage 5	Kijken naar organisaties vanuit vier dimensies	73
	Literatuur	75
	Informatie over de auteurs	77
	Reeds verschenen in de Meso focus-serie	79

I Voorwoord

De aandacht voor intern toezicht binnen onderwijsinstellingen komt voort uit de discussie over *corporate governance* die wereldwijd woedt. In navolging van de Sarbanes-Oxley Act in de Verenigde Staten, de wetgeving die voortkwam uit het gebrekkige toezicht op bedrijven als Enron, is door de code-Tabaksblat ook in Nederland de nadruk steeds sterker komen te liggen op controle op goed bestuur. Gaat het bij genoemde codes vooral om private ondernemingen en de belangen van aandeelhouders daarbij, de discussie is voortgezet in de publieke sector waarbij de belangen van alle maatschappelijke aandeelhouders, oftewel *stakeholders* in het geding zijn. Er is een grotere behoefte aan transparante verantwoording over besteding van publieke middelen. De schaalvergroting in het onderwijs heeft de noodzaak van intern toezicht verder versterkt.

Wetswijziging Goed Onderwijs, Goed Bestuur

In 2006 heeft de commissie-Zoontjes/Vermeulen de toenmalige Onderwijsminister Van der Hoeven geadviseerd over goed bestuur in het onderwijs. Een additionele vraag was daarbij of er bijzondere maatregelen nodig waren bij verzelfstandigd openbaar onderwijs. In het rapport van de commissie kwam de wenselijkheid naar voren om bestuur en intern toezicht duidelijk te scheiden en dat het invoeren van een bestuursmodel met een raad van toezicht ook voor primair en voortgezet onderwijs (inclusief het openbaar onderwijs) tot de mogelijkheden moest behoren. Door dit voorstel over te nemen maakte het ministerie een einde aan een oude warrige discussie over bestuursmodellen in het (openbaar) onderwijs. De nieuwe wet is op 1 augustus 2010 in werking getreden voor zowel primair onderwijs als voortgezet onderwijs.

Het ministerie stelt scheiding tussen bestuur en intern toezicht als principe, maar laat de instelling zelf de vrijheid op welke wijze dit vorm gegeven wordt. De instelling mag kiezen voor een toezichthoudend bestuur met een overdracht van de belangrijkste bevoegdheden van het bevoegd gezag aan een directie. De instelling mag ook kiezen voor een model met een bezoldigd bestuur en een raad van toezicht.

Inmiddels wordt het raad van toezichtmodel op steeds meer onderwijsinstellingen ingevoerd. Volgens cijfers van het SCP had in 2008 11% van de

schoolbesturen een raad van toezichtmodel, met name de grotere instellingen. In de laatste periode voor de inwerkingtreding van de wet zijn nog veel besturen overgestapt. In het verzelfstandigd openbaar onderwijs betekent dit model dat er sprake is van dubbel toezicht: door de interne toezichthouder (raad van toezicht) en door de gemeenteraad (beperkt toezicht op begroting en jaarrekening op grond van de wettelijke bepalingen daaromtrent).

Het interne toezicht is gekomen naast het externe toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (op onderwijsresultaten) en het Ministerie van OCW (DUO). Er is geen directe relatie tussen extern en intern toezicht. De Inspectie hanteert het proportionaliteitsbeginsel bijvoorbeeld niet in relatie tot het interne toezicht (wel ten aanzien van de interne kwaliteitszorg). OCW toetst vooral op rechtmatigheid van uitgaven, maar de interne toezichthouder mag zich hierop niet verlaten. Met andere woorden, de interne toezichthouder houdt zijn eigen verantwoordelijkheid voor de financiële situatie.

Deze publicatie

Dat het thema besturen en toezichthouden sterk in de belangstelling staat, blijkt wel uit de grote hoeveelheid publicaties die de laatste jaren over *governance* in de onderwijssector (en daarbuiten) zijn verschenen (zie de literatuurlijst). Veel van deze publicaties gaan in op de juridische en meer organisatorische aspecten van toezichthouden, je zou kunnen zeggen, het ‘wat’ van toezicht.

Naar onze mening is echter het ‘hoe’ van toezichthouden tot nu toe onderbelicht gebleven. Met deze publicatie willen we meer ingaan op de dagelijkse praktijk van het toezichthouden, voor zover je van ‘dagelijks’ kunt spreken natuurlijk. We hebben getracht juist de voetangels en klemmen in kaart te brengen, die zich pas aandienen als toezichthouders en bestuurders samen aan de slag gaan. Dan blijkt vaak dat heldere regels en structuren belangrijke voorwaarden zijn, maar dat voor een soepele en vruchtbare samenwerking meer nodig is. Over dat ‘meer’ gaat deze Meso Focus.

In deze publicatie beschouwen wij het interne toezicht vanuit vier dimensies. De eerste is die van de interne machtsverhoudingen. De vraag hoe de interne macht verdeeld dient te zijn, beantwoorden wij met het woord ‘balans’. Juist als *countervailing powers* houden bestuur en toezichthouder elkaar en daarmee de organisatie in een gezond evenwicht.

De tweede dimensie is die van de onderlinge betrokkenheid en communicatie. Hoe kunnen bestuurder en intern toezichthouder het meest productief met elkaar communiceren? Wat is de juiste afstand en de juiste betrokkenheid? Hoe is synergie te creëren vanuit hun samenwerking?

De derde dimensie is een zakelijke: welke toezichtinstrumenten zijn adequaat, hoe liggen de procedures vast, hoe is een en ander geregeld? De toezichthouder waakt immers niet alleen over processen, maar ook over het halen van beoogde resultaten.

De vierde en laatste dimensie is die van de bijdrage aan de samenleving. Onderwijsinstellingen hebben een maatschappelijke doelstelling en intern toezichthouders toetsen of de onderwijsinstelling deze ambitie waarmaakt. Hoe een toezichthouder dat doet is geen gemakkelijke vraag, die wij echter niet uit de weg willen gaan.

In bijlage 5 zijn bovengenoemde dimensies verder uitgewerkt. Daarnaast hebben we in bijlage 4, gedacht vanuit deze dimensies, enkele vragen geformuleerd die als start kunnen dienen voor een reflectie van een raad van toezicht op de thema's die in deze publicatie uitgewerkt worden.

Per hoofdstuk (en per dimensie) hanteren wij een casus als uitgangspunt. De casus zijn gefingeerd, of beter gezegd, het zijn casus die zijn samengesteld uit elementen die wij in de praktijk zijn tegengekomen. Het is niet onze bedoeling geweest enige praktijksituatie herkenbaar te beschrijven. Mocht dit toch zo lijken, dan is dit volkomen toevallig.

Wij hopen dat de publicatie de lezer helderheid biedt en inspireert. Helderheid qua rolverdeling, of het nu toezichthouder, bestuurder of lid van een medezeggenschapsraad is. Inspiratie om met elkaar zo te communiceren dat niet de strijd maar de synergie van de samenwerking ervaren wordt.

2 De Machtsbalans

2.1 Onderscheiden verantwoordelijkheden

‘Ik was na de fusie niet meer gelukkig als rector onder een groot professioneel bestuur en nu ik de kans krijg, wil ik graag terug naar een eenpitter.’ Zo motiveerde Helga de Vries destijds haar sollicitatie als rector bij het Pilatus College, een school met een vmbo- en een havo/vwo-locatie, samen goed voor 2.200 leerlingen. Daar waren ze blij met een ervaren rector, na enkele jaren slechte ervaringen met schoolleiders die geen draagvlak wisten te verwerven bij de medewerkers en die de school niet uit de negatieve spiraal konden halen. Het bestuur had Helga gefeliciteerd, maar ook nadrukkelijk aangegeven dat ze als bestuurders voorlopig de vinger aan de pols wilden houden. Een van de bestuursleden had een tijdlang een kamer gehad in de havo/vwo-locatie van de school en die kamer stond nog steeds leeg. Het bestuur wilde die ‘bestuurskamer’ vrijhouden. Zij herinnerde zich de woorden van de voorzitter nog letterlijk: ‘We kunnen ons niet permitteren dat het nog een keer mis gaat, dan moeten we direct ingrijpen.’

Helga is nu drie jaar rector van het Pilatus. De maandelijkse bestuursvergaderingen zijn inmiddels bepaald geen pretje meer voor Helga. Iedere vergadering opnieuw heeft ze het gevoel elk beleidsinitiatief te moeten uitleggen en verantwoorden. Wim de Groot, voorzitter, wil regelmatig overleg en geeft Helga daarmee de indruk elk besluit uitdrukkelijk te willen goedkeuren. Terwijl het leerlingenaantal inmiddels is gegroeid en het imago van de school ieder jaar verbetert, ervaart Helga haar bestuur nog steeds als een baas die te pas en te onpas een ruk geeft aan de riem. Personele wisselingen in het bestuur hebben dat niet kunnen veranderen. Ook vandaag belt De Groot weer: ‘Ik wil het even met je hebben over de toepassing van de bapo. Ik kreeg daar een telefoontje over van een personeelslid. Schikt het aan het eind van de middag?’ ‘Woef’ zegt Helga als ze de telefoon neerlegt.

De eerste invalshoek die wij kiezen is die van macht. Een ongebruikelijk thema, want de onderwijscultuur is egalitair en democratisch, zeker in Nederland, en macht staat daarmee op gespannen voet. Toch kunnen we er niet omheen. We vinden het normaal dat de eigenaar van een fabriek er de macht heeft. Dat vindt niemand vreemd. Maar hoe zit dat bij een school? Wie heeft daar de ‘eigendomsrechten’?

In onze casus wordt Helga rector op een school. Het bestuur van de school beschouwt Helga als een medewerker die ze inhuren om een klus te doen. Het bestuur beschouwt zich als het orgaan dat namens de eigenaren van de school handelt. Maar waarop is dat eigenaarschap gebaseerd? Zij zijn misschien via ballotage in het bestuur gekomen, hebben wellicht kinderen op school (gehad), hebben een deskundigheid die voor de school nuttig is... maar is dat alles voldoende reden om namens alle maatschappelijke stakeholders te kunnen handelen?

Na verloop van tijd is Helga zowel intern als extern de personificatie van haar school geworden. Vrijwel alle medewerkers voelen zich door haar vertegenwoordigd. Ouders hebben gezien hoe de school onder haar leiding weer glans heeft gekregen. Zij houdt rekening met belangen van ouders en leerlingen, dat ervaren zij heel sterk. En ze is er ook voor de medewerkers. Die voelen zich door haar gesteund, een enkeling uitgezonderd, maar die verdiende het ook niet. De grote groep medewerkers werkt graag op de school waar ze zich mede-eigenaar van voelen. Immers, velen van hen werkten er het grootste deel van hun arbeidzame leven. Ze hebben zich met hart en ziel aan deze school verbonden.

Medewerkers, ouders, leerlingen, toeleverende scholen, vervolgopleidingen, werkgevers, maatschappelijke instellingen, ze hebben allemaal belang bij een goede school voor voortgezet onderwijs. Niet financieel, maar maatschappelijk hebben ze een *stake in the company*. Het zijn 'maatschappelijke aandeelhouders'. Het kan een school alleen maar tot voordeel strekken om deze *stakeholders* op enige wijze betrokken te krijgen en te houden bij de school.

Hiermee wordt de beantwoording van de vraag 'Wie is eigenaar van de school?' eerder diffuser dan helderder. Er zijn veel eigenaren en bij wie ligt dan het primaat? Hoe belangrijk ouders ook zijn, in onze ogen zijn ze niet de enige gerechtigden.

Laten we het er voor dit moment op houden dat deze vraag verschillend beantwoord kan worden. Er is geen definitief antwoord te geven, dat op iedere situatie van toepassing is. Voor de meeste scholen zal het begrip 'eigenaar' altijd een abstractie blijven. Om die reden is het nuttig dat er in de top een balans is tussen de verschillende 'eigenaren' van de school en de macht die zij kunnen uitoefenen. Het belang van het scheiden van bestuur en intern toezicht schuilt erin dat er zo *countervailing powers* zijn, die een waarborg bieden tegen machtsmisbruik en mismanagement. Dit belang is groter geworden sinds scholen meer beleidsruimte en financieel een grote mate van zelfstandigheid hebben gekregen. De kans dat het misgaat, is toegenomen en als het misgaat kunnen de gevolgen ernstig zijn.

Helga hekelt haar bestuur dat haar zo aan de leiband houdt. In de statuten van de stichting en in het managementstatuut heeft ze gezien dat aan haar vergaande

bevoegdheden zijn gemandateerd. ‘Maar ja’ verzucht ze, ‘mandaat stelt niets voor, dat kan het bestuur zo weer intrekken. Had ik maar een raad van toezicht, dat zou veel veranderen.’ Met enige jaloezie hoorde ze laatst de bestuursvoorzitter van een nabijgelegen ROC aan, die vertelde dat hij inmiddels in zijn hele raad van toezicht nieuwe mensen had zitten en nu eindelijk van die oude bestuurdersmentaliteit af was: ‘Drie keer per jaar informeer ik ze, ik laat me adviseren bij een goede maaltijd en dat is het dan. Ze begrijpen gelukkig dat de echte deskundigheid in de organisatie zit! Die belachelijke functioneringsgesprekken met mij hebben we nu dus ook afgeschaft.’

Een bestuur moet besturen, een intern toezichthouder moet toezicht houden. Een eenvoudig adagium, waar ogenschijnlijk niet aan te tornen valt. Maar de ratio ervan is ook dat die scheiding van functies een machtsbalans inhoudt. Die balans dient in alle formele stukken te worden vastgelegd, zodat geen van beide geledingen de balans kan verstoren. Dat wil zeggen: in formele zin, want de feitelijke situatie kan altijd afwijken van de formele vastlegging. Helga heeft misschien meer ruimte dan ze neemt. Door het gedrag van De Groot niet te corrigeren, manoeuvreert ze zichzelf in een volgende rol. Natuurlijk is haar bestuur haar werkgever, natuurlijk is haar positie gebaseerd op een overdracht van bevoegdheden die teruggenomen kan worden. Dat hoeft haar er niet van te weerhouden aan te dringen op rolduidelijkheid en deze eventueel opnieuw vast te leggen.

Bij de formele vastlegging van de machtsbalans is het van belang op cruciale punten te bepalen dat de ene partij de andere niet zonder meer kan overrulen. Het vastleggen daarvan is niet afhankelijk van de keuze voor een raad van toezicht of een toezichthoudend bestuur. Als cruciale punten noemen wij:

- De onderscheiden rollen van toezichthouder en (gedelegeerd) bestuurder worden nadrukkelijk vastgelegd. De onderscheiden bevoegdheden kunnen niet zonder meer worden gewijzigd. Ze zijn met waarborgen omgeven, statutair vastgelegd. Die waarborgen zullen onder meer van procedurele aard zijn.
- In de formele stukken die voor de organisatie als ‘grondwet’ gelden (stichtingsstatuten, managementstatuut, een toezichtkader en/of een code goed bestuur) zijn behalve bevoegdheidsafspraken ook normen van handelen opgenomen. Deze stellen eisen aan de zorgvuldigheid van handelen en bieden daardoor rechtsbescherming.
- De toezichtinstrumenten (gekoppeld aan de bevoegdheden) worden vooraf transparant benoemd.

De Code Goed onderwijsbestuur van de vo-raad stelt dat de toezichthouder ten minste dient te beschikken over de volgende bevoegdheden:

- goedkeuring van het strategisch beleid;

- goedkeuring van de jaarrekening (en begroting);
- goedkeuring van het jaarverslag;
- benoeming en het ontslag van de bestuurder;
- rechtspositie en bezoldiging van de bestuurder;
- jaarlijks evalueren van het functioneren van de bestuurder;
- wijziging van de statuten.

Indien de toezichthouder deze bevoegdheden zeer ruim interpreteert, slaat de machtsbalans door ten gunste van de toezichthouder. Daarom is het zinvol die bevoegdheden met waarborgen te omgeven. Een begroting moet niet afgekeurd kunnen worden vanwege kleine verschillen van opvatting in de besteding van middelen. Willekeur bij het afkeuren van een begroting kan worden tegengegaan door dit alleen mogelijk te maken bij gevaar voor de continuïteit van de instelling. Daarbij zou het advies van de externe accountant een extra waarborg kunnen zijn. Een waarborg tegen rolvermenging bij ontslag van managers/bestuurders kan erin bestaan dat het toezichthouders niet is toegestaan zelf op de stoel van bestuur/directie plaats te nemen. De bestuurscode van de vo-raad is in dit opzicht gelukkig erg strikt.

In het algemeen is het van belang dat de statuten van de rechtspersoon het niet toestaan dat de statutaire bepalingen zonder de goedkeuring van zowel toezichthouder als bestuur/directie worden gewijzigd. In dat geval zou de zorgvuldig vastgelegde machtsbalans met een eenvoudige gang naar de notaris door de toezichthouder gewijzigd kunnen worden. De vo-raad legt deze bevoegdheid volgens ons te eenzijdig bij de toezichthouder.

In ultieme conflictsituaties kan ook de gang naar de rechter een oplossing bieden. In het ondernemingsrecht kunnen commissarissen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof ontslagen worden op verzoek van aandeelhouders of ondernemingsraad. Voor de toezichthouder in de non-profitsector is weinig geregeld, maar dat hoeft belanghebbende partijen er niet van te weerhouden naar de rechter te stappen indien in hun ogen sprake is van machtsmisbruik.

Het model met een toezichthoudend bestuur en een eindverantwoordelijke directie is qua bevoegdheidsverdeling en machtsbalans dus juridisch even stevig te maken als het model met een raad van toezicht en een bezoldigd bestuur. Maar die ultieme regels zijn er voor zwaar weer, als het echt een strijd om de macht wordt. Een belangrijke voorwaarde om niet allebei te verliezen, is rolzuiverheid. Intern toezichthouder en (gedelegeerd) bestuurder dienen zich aan de eigen rol te houden en daarmee de rol van de ander te respecteren. Een toezichthouder moet het accepteren als zijn aanbod om operationeel te ondersteunen vriendelijk van de hand wordt gewezen, of wanneer een beleidsadvies van de toezichthouder beargumenteerd wordt genegeerd. Een (gedelegeerd) bestuurder moet begrijpen

dat de kwaliteit van de besluitvorming kan toenemen door nadrukkelijk stil te staan bij de overwegingen van de toezichthouder.

Een transparante machtsverhouding en helderheid over de onderscheiden rollen, vormen de professionele basis voor een productieve samenwerking. Dat is deels een kwestie van goed formeel vastleggen, maar bovenal een zaak van werken vanuit hetzelfde denkmiddel. Helga moet niet op zoek naar een formele oplossing, maar naar een principiële gesprek.

Toezicht in de private sector

De rechtspersonen in de private sector, meestal NV's of BV's, worden geleid door raden van bestuur. Het toezichthouden ligt bij de raad van commissarissen (RvC). Commissarissen worden benoemd door de aandeelhouders. Zij worden geacht te waken over de belangen van de aandeelhouders.

In grote vennootschappen is de structuurregeling van toepassing. De wetgever heeft bepaald dat een raad van commissarissen bij structuurvennootschappen verplicht is en dat aandeelhouders en ondernemingsraad evenals de raad van bestuur kandidaten mogen voordragen voor benoeming in de raad van commissarissen. Zowel aandeelhouders als ondernemingsraad hebben een vetorecht ten aanzien van voordrachten. Zo kunnen belangen van aandeelhouders en van medewerkers en van het bedrijf zelf evenwichtig worden behartigd. De meeste raden van commissarissen staan op tamelijk grote afstand van het bestuur en vergaderen een beperkt aantal keren per jaar.

De laatste jaren is in discussie of Nederland niet ook het Angelsaksische model zou moeten toestaan. In dat model werken toezichthouders veel intensiever samen met bestuurders. Niet omdat dit model beter zou werken, maar omdat het herkenbaarder is voor bedrijven uit Angelsaksische landen die zich in Nederland willen vestigen.

De structuurregeling onderstreept dat niet alleen de aandeelhouders als economisch eigenaar richtingbepalend zijn in een onderneming. De wetgever ziet verschillende gerechtigden en wil verschillende belangen in balans brengen. Onderwijsinstellingen kennen op vergelijkbare wijze verschillende groepen gerechtigden (maatschappelijke aandeelhouders) die mede richtingbepalend zijn en zichzelf als gedeeltelijk eigenaar kunnen zien.

2.2 De raad van toezicht bepaalt de arbeidsvoorwaarden van het bestuur

Na enkele jaren stapte De Groot op als bestuursvoorzitter en zijn opvolger Ina Klijn vindt dat ze naar een toezichtmodel moeten overstappen. Helga stemt in en zegt: 'Als we dat doen, dan kies ik dat moment ook om met vervroegd pensioen te gaan.' Haar opvolger

zou dan binnen de nieuwe constellatie kunnen starten. Een zorgvuldig proces wordt uitgestippeld. Het wordt wenselijk gevonden om bestuur en toezicht formeel goed te scheiden. Het bestuur vormt zich om tot raad van toezicht en op de plaats van de rector komt een bezoldigd bestuurder. Voor die nieuwe functie wordt een functiebeschrijving opgesteld en bij de bezoldiging staat vermeld 'arbeidsmarktconform'. De medezeggenschapsraad vraagt zich af wat dat betekent. 'Belachelijk als die nieuwe meer moet verdienen dan mevrouw De Vries, laat hij zich eerst maar eens bewijzen!' roept de voorzitter van de medezeggenschapsraad in een overleg met Klijn. 'We betalen alleen meer als de arbeidsmarkt er ons toe dwingt' reageert Klijn, maar ze overtuigt de voorzitter niet. 'We moeten verre blijven van de graaicultuur die overal toeslaat. Wie niet voor een normaal salaris wil komen, moet maar wegblijven' klaagt de MR-voorzitter, maar zijn gemor vindt geen weerklank.

Het aantal sollicitanten op de bestuursfunctie is teleurstellend. De meest ervaren bestuurder is een voormalig directeur van een verzorgingstehuis. Deze man, Leo Hofman, zou de nog steeds groeiende school de vereiste bedrijfsmatigheid kunnen geven. Hij ontvangt iets meer dan het inkomen uit zijn vorige baan en dat is ruim meer dan de schaal 15 van Helga de Vries, een onderhandelingsresultaat waarmee de medezeggenschapsraad uiteraard in het geheel niet ingenomen is.

Het lijkt erop dat Helga de principiële discussie niet meer is aangegaan. Het valt ook niet mee een zogenaamd principiële dialoog te starten als je zelf onderdeel bent van het speelveld. Je eigen belangen vertroebelen het gesprek, ze tasten je geloofwaardigheid aan. De komst van de nieuwe voorzitter en het eigen aanstaande vertrek maken het gemakkelijker de gewenste verhoudingen goed vast te leggen. Haar opvolger zal het een stuk gemakkelijker hebben, denkt ze. Ze begrijpt nu dat de keuze voor een bezoldigd bestuurder ook meebrengt dat afgeweken kan worden van de bepalingen van de cao, die immers alleen betrekking hebben op de functies die de cao kent. Ze had daar nooit zo bij stilgestaan en vond dat ze een mooi salaris had. Maar ach, tijden veranderen. Een arbeidsmarkt heeft blijkbaar regels, zo is haar inmiddels geleerd.

Topinkomens

Ten aanzien van beloningen van bestuurders is op initiatief van de vo-raad een leidraad opgesteld door de Hay-Group. Deze leidraad beloningen volgt een systematiek die ook is toegepast in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en kent als bepalende variabelen de omvang van de instelling, het aantal soorten onderwijs (waarbij havo/vwo en vmbo als twee soorten worden gezien) en de omgevingstypering.

De opgestelde beloningsleidraad is – bij het ministerie – niet in goede aarde gevallen. OCW heeft besloten met wetgeving te komen op het terrein van de topinkomens van bestuurders in de (semi)publieke sector. Op advies van de commissie-Dijkstal is een

wetsvoorstel ontwikkeld dat in 2010 aan het parlement zal worden voorgelegd. De wet omvat drie elementen:

- openbaarmaking beloning topfunctionarissen;
- hanteren van een sectoraal maximum;
- hanteren van een wettelijk beloningsmaximum.

Salarissen boven het wettelijk maximum kunnen worden teruggevorderd.

Dan verschijnt Leo Hofman ten tonele. Voor de benoemingsadviescommissie en de raad van toezicht was hij de gedroomde kandidaat. Iemand van buiten de onderwijssector zou met een frisse blik de schoolcultuur benaderen. De zorgsector heeft overeenkomsten met het onderwijs, maar ligt een fase voor als het gaat om bedrijfsmatig en resultaatgericht werken. Althans dat is de *communis opinio*.

Een interne toezichthouder dient zich te realiseren dat het aannemen van bestuurders zo ongeveer het belangrijkste is wat een toezichthouder doet. Als je dat verkeerd doet, heb je zelf ook schuld aan het mismanagement. *Culpa in eligendo*, schuld in het kiezen van de verkeerde persoon, noemen juristen dat. Wat is er gedaan om na te gaan of de kandidaat inderdaad zo geschikt is als hij zich voordeet? Is er een selectiebureau betrokken? Is er getest of is de kandidaat aan een assessment onderworpen? Zijn referenties ingewonnen? En het eenvoudigste wat je kunt bedenken: is er *gegoogeld* op de naam en wat leverde dat op? Dat laatste wordt door sollicitatiecodes gelukkig nog niet verboden. Wat heeft Leo Hofman eigenlijk gepresteerd bij zijn vorige werkgevers? Hoe is Hofman daar weggegaan?

Leo kan goed onderhandelen, dat is gebleken. Hij heeft echter geen vaste aanstelling gekregen, maar een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, zijnde een jaar. Nu is een jaar al aan de korte kant om een docent goed te beoordelen. Het is echter nog lastiger om binnen een jaar, op een procedureel correcte wijze, te bepalen of een nieuwe bestuurder aan de verwachtingen voldoet. Een goede raad van toezicht heeft die procedure natuurlijk in de steigers staan. Vanaf het begin moet duidelijk zijn waar de nieuwe bestuurder op beoordeeld zal worden, welke instrumenten daarbij worden ingezet en wie wat doet, op welk moment. Als dat niet vaststaat, zal de tijd de zorgvuldigheid inhalen.

Een raad van toezicht die erin meegaat direct tot een vaste benoeming over te gaan, zou gekort moeten worden op zijn vergoedingen als na een jaar tot ontslag van de bestuurder moet worden overgegaan. Een tijdelijk dienstverband loopt immers van rechtswege af, bij een vaste benoeming zal ontslag moeten worden verleend. Dat zal meestal niet zonder ontslagvergoeding afgewikkeld kunnen worden.

Hoe zit het eigenlijk met de MR-rechten op dit vlak? De MR-voorzitter klaagde over de salarisgevolgen van het toepassen van het ruimere bezoldigingsbeleid dat de nieuwe structuur toelaat. Maar op welke punten heeft de medezeggenschapsraad

feitelijk invloed en waar niet? Volgens artikel 12, onder g, van de Wet medezeggenschap scholen (WMS) heeft het personeelsdeel van de medezeggenschapsraad een instemmingsrecht bij het beleid inzake de salarissen van personeel. De personeelsgeleding moet dus om instemming gevraagd worden het nieuwe beloningsbeleid door te voeren. Het enkele feit dat hier een formeel toezichtmodel gekozen is, betekent niet dat ook automatisch voor een ander beloningsbeleid gekozen wordt. De raad van toezicht had ook de keuze kunnen maken de cao-vo toe te passen op bestuurders. Heeft de medezeggenschapsraad eenmaal ingestemd met het nieuwe beleid, dan is de raad van toezicht vrij om binnen de grenzen van dat beleid het salaris vast te stellen en eventueel te wijzigen zonder bemoeienis van de MR. De toezichthouder kan de uitvoering daarvan in handen geven van een remuneratiecommissie, maar blijft als orgaan in zijn geheel verantwoordelijk.

In deze situatie van eenpitter is er slechts een medezeggenschapsraad. Waren er meer scholen binnen dit bestuur geweest, dan zou de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad in de rechten van de medezeggenschapsraad treden voor zover de managers of bestuurders bovenschools zijn benoemd. Ook dan dus instemmingsrecht bij het bepalen van het beloningsbeleid, niet bij de toepassing in een concreet geval.

Nu we het toch over beloningen hebben, wie bepaalt eigenlijk de beloning van de leden van de raad van toezicht? Formeel wettelijke voorschriften op dit vlak zijn er niet, maar volgens de regels van de logica kan dit alleen de raad van toezicht zelf zijn, en in alle ons bekende gevallen is dat ook zo. Daar zijn natuurlijk wel waarborgen bij vast te leggen, zoals:

- een koppeling aan algemene normen voor beloning van toezichthouders, in het toezichtkader opgenomen;
- een eerste omvang voor beloning vastleggen en de jaarlijkse verhogingen bijvoorbeeld koppelen aan een index;
- een voorstel tot beloning door een derde partij laten doen.

De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad heeft geen bevoegdheden bij het vastleggen van de beloning van toezichthouders.

De vraag wat een redelijke beloning voor toezichthouders in de onderwijssector is, laat zich lastig beantwoorden. Daarover is geen eenduidige opvatting. Enerzijds is er een tendens om aan te sluiten bij andere not-for-profitsectoren. Anderzijds is er nog steeds een brede steun voor de opvatting dat de vergoeding niet verder moet gaan dan vergoeding van kosten, feitelijk dan wel forfaitair. De (materiële) belangeloosheid kan toezichthouders helpen hun taak zuiver en integer uit te oefenen. Toch kan het minimaliseren van vergoedingen ook leiden tot een geringe bereidheid tot tijdsinvestering, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit van het toezicht.

2.3 Beoordeling, schorsing, ontslag

Na een jaar aarzelt de raad van toezicht om de tijdelijke aanstelling van Leo Hofman om te zetten in een vaste verbintenis. Het loopt allemaal bepaald nog niet op rolletjes, daar is de bestuurder het zelf ook mee eens. Maar wat kun je verwachten? Een onderwijscultuur laat zich niet zo gemakkelijk omvormen tot een meer bedrijfsmatig opererende organisatie. Hofman vindt dat er te weinig kwaliteit in de schoolleiding zit en heeft dat herhaaldelijk tegenover de raad van toezicht geuit. Informeel komen er klachten van de locatiedirecteuren bij de raad over de bestuurder. Ze vinden het erg moeilijk met hem te werken, hij begrijpt de onderwijscultuur niet en is bezig met het opbouwen van een waterhoofd aan staffunctionarissen. De raad van toezicht heeft inmiddels ook vernomen dat de medezeggenschapsraad conflict na conflict heeft met Hofman en dat hij de medezeggenschapsraad verboden heeft contact op te nemen met de raad van toezicht, omdat hij als bestuurder hun aanspreekpunt is.

De raad van toezicht besluit een onderzoek te laten instellen, deels om tijd te winnen, maar ook om in de rug gesteund te zijn als er ingrijpend gehandeld moet worden. Hofman belt Ina Klijn van de raad van toezicht met de mededeling dat hij niet akkoord gaat met een extern onderzoek. Hierop besluit de raad om Hofman met onmiddellijke ingang te schorsen. Om zeker te weten dat hij niet op zijn post zal verschijnen, besluit de raad dat één van de gepensioneerde leden van de raad de bestuurderskamer zal bezetten. ‘Oude tijden herleven’ concludeert de nestor onder de conrectoren.

In een deugdelijk toezichtkader is niet alleen opgenomen welke instrumenten de raad van toezicht inzet om toezicht uit te oefenen, maar ook hoe de raad zijn bestuurder(s) wil beoordelen. Ook de daarbij gehanteerde methode dient tevoren bepaald te zijn: een 360-gradenfeedback, informatieve gesprekken met leidinggevendenden, een resultatenevaluatie, of anderszins. Is de toezichthouder ‘vergeten’ de beoordelingsmethode vast te leggen, dan kan alsnog een methode gekozen worden, maar niet nadat de betrokken bestuurder hierover is geïnformeerd. De bestuurder hoeft het er niet mee eens te zijn, maar dient wel tevoren op de hoogte te zijn.

In de casus lijkt het erop dat de raad van toezicht enigszins ad hoc besluit tot een onderzoek. Leo Hofman is daar boos over. Die boosheid is te begrijpen als dit zonder overleg gebeurt. Zo veel tijdsdruk hoeft er niet te zijn. Als de raad van toezicht nog geen positieve beoordeling kan geven om tot een vaste aanstelling te komen, kan de tijdelijke overeenkomst met eenzelfde periode worden verlengd. Een jaar is inderdaad een korte periode om bestuurders te benoemen.

De raad van toezicht komt overigens toch in een lastige positie als uit het onderzoek zou blijken dat er zowel voor- als tegenstanders zijn. De kans is in dit voorbeeld groot dat de door de bestuurder aangestelde staffunctionarissen positiever zijn over Hofman dan zittende leidinggevendenden. Een toezichthouder die redeneert ‘bij twijfel niet inhalen’ zal besluiten de tijdelijke overeenkomst met

Hofman niet te verlengen. Toch is het gebrek aan continuïteit in deze situatie een duidelijk nadeel.

In sommige organisaties zien we dat bestuurders voor een periode van enkele jaren worden benoemd. De bestuurder krijgt dan een bepaalde periode de tijd om de gestelde doelen te bereiken. De vergelijking met politieke functies voor een bepaalde periode dringt zich op. Dat kan inderdaad een win-winsituatie zijn. In geval van evident disfunctioneren kan de werkgever de mogelijkheden van ontbinding via de rechter benutten.

De bevoegdheid van de raad tot schorsen van de bestuurder(s) dient zorgvuldig vastgelegd te zijn in de statuten van de rechtspersoon, en zo nodig verder uitgewerkt in het toezichtkader. Is die bevoegdheid onduidelijk geregeld, dan zal dit al bij schorsing kunnen leiden tot juridische gevechten. Een eventueel ontslag geschiedt in het algemeen volgens de regels van het burgerlijk recht. De bestuurder is immers werknemer van de rechtspersoon. Zijn rol van werkgever ten opzichte van de overige medewerkers, doet niet af aan het feit dat tussen bestuurder en rechtspersoon ook sprake is van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Dat is slechts anders als de bestuurder wordt ingeleend als freelancer (dienstverleningsovereenkomst), waarvoor aan specifieke eisen moet zijn voldaan. Het feit dat de sector-cao niet (verplicht) van toepassing is op de bestuurder(s), speelt dus geen rol bij het bepalen van de aard van de arbeidsrelatie.

In plaats van schorsing zal in de praktijk vaker – al dan niet in overleg – overgegaan worden tot op non-actief stellen, via bijvoorbeeld ziekteverlof. Wie neemt dan de bestuurstaken waar? In het algemeen is het niet wenselijk dat toezichthouders de bestuurdersrol overnemen voor langer dan een korte periode, ook niet wanneer één van de toezichthouders zijn lidmaatschap van de raad van toezicht opzegt. Dan blijven de verantwoordelijkheden helder gescheiden en zullen toezichthouders minder risico lopen het verwijt te krijgen te handelen vanuit eigenbelang. Juist in een conflictsituatie is het van belang de toezichtrol zuiver in te vullen. Dat betekent dat de toezichthouders gaan zoeken naar invulling van de bestuurdersrol, met interne of externe kandidaten. Bij een interim-oplossing is het zaak de opdracht helder te formuleren. Uiteraard kunnen de bevindingen van de interim-bestuurder een bepalende factor zijn bij het kiezen van de oplossingsrichting.

Eindigt een conflictsituatie in beëindiging van de arbeidsrelatie, via ontslag of ontbinding, dan zal vaak een schadevergoedingsverzoek aan de orde zijn. Meestal komt die vergoeding ten laste van de werkgever, als ‘sterkste’ partij, maar in de zaak van de Belgische voetbalbond tegen het ontbindingsverzoek van bondscoach Dick Advocaat hebben we gezien dat het ook andersom kan. Eventuele schadeplichtigheid van de werkgever hoeft niet noodzakelijk kostbaarder te zijn dan beëindiging van een arbeidsrelatie met een gewone medewerker. De duur van het arbeidsverband en de aard van het tekortschieten in het functioneren zullen sterk van invloed zijn op het vergoedingsbedrag.

2.4 Medezeggenschap en toezicht

Hierboven brachten we de rol van medezeggenschap al ter sprake. Medezeggenschap en toezicht hebben nagenoeg niets met elkaar van doen. Dat mag in beginsel zo zijn, in de praktijk zijn ze wel degelijk gerelateerd. Enkele voorbeelden:

- In het kader van het preventieve toezicht keurt de toezichthouder het strategisch beleid en de begroting goed. De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad adviseert over de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid.
- De toezichthouder is werkgever van de bestuurder(s) en belast met benoeming, bezoldiging en ontslag. De (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad adviseert over aanstelling of ontslag van de schoolleiding, taakverdeling binnen de schoolleiding en wijzigingen in het managementstatuut. Het personeelsdeel van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad adviseert over vaststelling of wijziging van het beleid met betrekking tot de toekenning van salarissen, toelagen en gratificaties aan het personeel, en over beoordeling van personeel.
- De raad van toezicht zal goedkeuring moeten geven aan voorgenomen fusie of overdracht; de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad dient daar instemming aan te geven.

Het mag duidelijk zijn dat op allerlei punten de visie van het medezeggenschapsorgaan anders kan liggen dan die van de toezichthouder. Het bestuur kan dan tussen twee vuren komen te liggen. In de praktijk komen we regelmatig tegen dat bestuur en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad ieder voor zich een bondgenoot zoeken in de raad van toezicht. Voor een (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad is dit een weg buiten de formele paden om, want er zijn weinig formele lijnen tussen de interne toezichthouder en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad (wel bijvoorbeeld: art. 8 lid 2 onder g, informatie over arbeidsvoorwaardelijke regeling met bevoegd gezag).

Door de ruime formuleringen in de WMS is er in de praktijk sprake van elkaar overlappende bevoegdheden. Die onduidelijkheid beïnvloedt de onderlinge verhoudingen tussen toezichthouder, bestuur en (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad in negatieve zin. In de praktijk zien we nogal eens competentievragen opduiken, wat soms leidt tot een ordinaire machtsstrijd, bijvoorbeeld over reglementen, bezoldiging, bevorderingsbeleid of managementstructuur. Ook de ruime informatiebevoegdheden van zowel medezeggenschapsorgaan als toezichthouder kunnen een groot beslag leggen op de bestuurder. Niet zelden hebben bestuurders het gevoel dat ze bij hun toezichthouder dezelfde vragen aan het beantwoorden zijn als ten overstaan van de medezeggenschapsraad. Het verhoogt de druk en tast de besluitvaardigheid en vooral het tempo daarin aan.

In onze casus heeft Hofman ‘conflict na conflict’ met de medezeggenschapsraad. Voor een toezichthouder is het lastig daaruit conclusies te trekken:

- is Hofman niet in staat zijn beleid op een heldere wijze te communiceren met de geledingen; of
- is Hofman de persoon die een ongezonde situatie durft aan te pakken en betrokkenen durft te confronteren?

Vaak is de bestuurder zelf de belangrijkste informant van de raad van toezicht. De raad van toezicht heeft geen directe lijn met het medezeggenschapsorgaan. Dat maakt het voor de raad van toezicht lastig een goed inzicht te krijgen in de samenwerking tussen bestuur en medezeggenschapsraad. In het ondernemingsrecht rust op directe contacten tussen raad van commissarissen en ondernemingsraad bepaald geen verbod. Integendeel. De raad van commissarissen ziet zelfs toe op correcte naleving van de Wet op de Ondernemingsraden. Dat pleit ervoor om ook in de onderwijssector een communicatielijn vast te leggen tussen toezichthouder en medezeggenschapsorgaan. Hiervoor hoeft geen initiatief van de wetgever afgewacht te worden. De raad van toezicht kan hiervoor zelf een vorm vastleggen in het toezichtkader.

2.5 Reguleren van de machtsverhoudingen

Onderwijsinstellingen kennen geen juridische eigenaren. Medewerkers, ouders, leerlingen, bestuurders en toezichthouders zijn allen medegerechtigd, en ook daarbuiten zijn nog de *stakeholders* aan te merken. Juist omdat de machtsvraag zo nadrukkelijk aan de orde is aan de top van een organisatie, is het van belang die machtsverhoudingen zo nauwkeurig en zorgvuldig mogelijk vast te leggen en te reguleren. Wij hebben hierboven gepleit voor een machtsbalans, voor eigen posities van bestuurders en toezichthouders, en voor duidelijke bevoegdheden en gedragsregels. Ze zijn geen garantie voor goede samenwerking, maar wel noodzakelijke voorwaarde. Wij pleiten ervoor naast heldere stichtingsstatuten en managementstatuut ook een intern toezichtkader op te stellen. Het toezichtkader geeft inzicht in de wijze waarop de raad van toezicht toezicht uitoefent, welke inhoudelijke en bedrijfsmatige uitgangspunten en instrumenten daarbij gehanteerd worden, en op welke wijze de bestuurder beoordeeld (en beloond) wordt. Ook de regeling inzake medezeggenschap dient daarop beter afgestemd te zijn.

3 De verbinding aangaan

3.1 Betrokkenheid en distantie: verhoudingen

‘Mijn raad van toezicht weet nauwelijks wat er concreet in de scholen speelt, en welke ontwikkelingen er zijn. Waarom zou de raad van toezicht dat ook moeten weten? Ze komen vier keer per jaar bij elkaar, wat kun je dan van ze verwachten?’

Ingrid Denissen kan goed leven met de afstand die de raad van toezicht houdt tot haar organisatie. Ze is bestuurder van Convenio, een grote scholengroep, die het resultaat is van fusies van besturen voor primair onderwijs van verschillende denominaties. Na de laatste fusie, twee jaar geleden, is de stichting overgegaan tot het CvB/RvT-model en werd zij als buitenstaander benoemd tot bestuurder. De verbinding van de raad van toezicht met de oorspronkelijke ‘bloedgroepen’ is vrijwel verdwenen, op één lid na, dat namens de gemeenteraad benoemd wordt. Verder zijn de meeste leden benoemd op grond van hun expertise of het contact met de ‘stakeholders’ die ze vertegenwoordigen. Dat maakt de vergaderingen prettig zakelijk.

Aan de andere kant maakt Ingrid zich wel eens zorgen. Het gebrek aan inhoudelijk inzicht van de raad van toezicht is zo groot dat de raad feitelijk niet meer doet dan het vaststellen van de begroting en het jaarverslag, en het bespreken van de financiële risico’s op grond van leerlingaantallen en de meerjarige personeelsplanning. De gesprekken gaan steeds meer alleen over cijfers.

Ze twijfelt over de vraag hoe gezond de verhoudingen eigenlijk zijn. Is er wel een vertrouwensband? Of kan het politieke vertrouwen dat zij geniet even gemakkelijk omslaan? Hoe kan ze voor een meer inhoudelijk betrokken raad van toezicht zorgen, zonder haar vrijheid van handelen te verliezen? Ze heeft er in het begin, na de eerste vergadering met de raad van toezicht wel eens over gesproken met Hans, de voorzitter van de raad van toezicht. Het was haar opgevallen dat het voor de raad van toezicht blijkbaar nieuw was dat één school binnen de stichting al jaren met een opvallend hoog ziekteverzuim te kampen heeft. Hans beaamde dat de meeste leden van de raad van toezicht niet zo geïnteresseerd waren in de operationele gang van zaken. Ze had toen geopperd om een van de bijeenkomsten met de raad eens te benutten om elkaar persoonlijk wat beter te leren kennen en ook wat langer over de hoofdlijnen van het strategisch beleid te spreken. Hans had beloofd er nog eens op terug te komen, maar dat was nooit gebeurd.

Ondertussen weet ze dat Hans niet zo van die inhoudelijke bespiegelingen houdt. Hij leidt de vergaderingen vlot en efficiënt en leunt sterk op de rapportages die Ingrid aanlevert. Cijfers spreekt hij eerst door met de 'financiële man', zodat er in de vergadering niet lang bij stilgestaan hoeft te worden.

Zelf heeft ze al genoeg aan haar hoofd met haar directeurenteam. Om dan ook nog eens haar raad van toezicht op sleeptouw te nemen... Dus laat ze het er maar bij zitten.

Dit hoofdstuk gaat over de verbinding tussen toezichthouder en organisatie, en meer specifiek over de communicatie tussen toezichthouder en bestuurder. Ons uitgangspunt daarbij is dat de toezichthouder een zekere distantie past, maar dat hij ook iets met de organisatie moet hebben. Die betrokkenheid zal hem tot een beter toezichthouder maken, mits de toezichthouder zuiver is in zijn rol en goed communiceert. De toezichthouder moet hier zorgvuldig opereren, omdat hij tegelijkertijd de rol en het handelen van de bestuurder én van zichzelf goed moet bewaken. De volgende vragen spelen hier een rol:

- Rollen: Houden toezichthouder en bestuur hun eigen rol en verantwoordelijkheid?
- Belangen: Weten betrokkenen de verschillende belangen te onderkennen en erkennen en zijn ze integer betreffende eigen belangen?
- Processen: Zijn veranderingsprocessen goed en wijs ingericht, worden betrokkenen erin meegenomen, is de besluitvorming zuiver?
- Waarden en normen: Voldoen processen in onze organisatie aan de waarden en normen die we onszelf hebben opgelegd en die ons kenmerken?

In onze ogen is een goede toezichthouder in staat op al deze terreinen integer te communiceren met zijn bestuurder(s). Daarbij gaat het vooral om de metacommunicatie: doen we het goed zoals we het doen? Om op dat niveau goed te communiceren, vergt het onderkennen en tegelijk beheersen van emoties, en soms het gebruik van intuïtie, om de relatie tussen bestuurder als toezichthouder zuiver te houden.

Rollen van bestuurder en toezichthouder

De rol van de toezichthouder wordt doorgaans eerder geassocieerd met distantie dan met betrokkenheid. Het overgangsproces van een traditioneel bestuur naar een raad van toezicht, waar veel onderwijsinstellingen de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad, legt daarbij nog eens extra nadruk op de rationele, formele kant van de taak. Zo'n overgang gaat gepaard met veel papier: nieuwe statuten en reglementen, vaststellen van procedures, en het opstellen van een cyclus van begrotingen en rapportages.

We hebben het eerder in deze publicatie gehad over de rol van macht bij toezichthouden. Impliciet of expliciet speelt de vraag 'wie is er nu eigenlijk de baas?' een belangrijke rol. Hoewel de raad van toezicht de werkgever van de

bestuurder is, is de bestuurder het bevoegd gezag van de school. Niet zo vreemd dus dat sommige bestuurders tot de slotsom komen: 'ik heb geen baas'. Toch beoordeelt de toezichthouder wel degelijk het functioneren van de bestuurder. Als de relatie beperkt en zakelijk blijft, heeft dat wel een prettige kant, maar als de raad van toezicht inhoudelijk op afstand blijft, weet je nooit zeker of de raad de lijn van je beleid ook echt blijft steunen. De vraag is dan in hoeverre de toezichthouders zich verbonden hebben met de gekozen koers. Het risico is dat de raad van toezicht het beleid van bestuurder heel anders beoordeelt, niet gehinderd door een inhoudelijke verbondenheid met de mensen binnen de organisatie en de keuzes die zij gezamenlijk maken. De distantie die zij zo bewust hebben betracht, kan een schaduwkant krijgen.

In de casus Convenio is dat gebrek aan vertrouwen zichtbaar. Ingrid koestert de vrijheid van handelen die ze krijgt, doordat haar bestuur nauwelijks inhoudelijk betrokken is. Tegelijk maakt ze zich zorgen: uiteindelijk is de raad van toezicht wel haar 'baas' en de stemming zou ook om kunnen slaan. Ingrid piekert erover hoe ze het gesprek hierover op gang kan brengen.

Als (interne) toezichthouder ben je tegelijkertijd controleur, werkgever, adviseur en *sparring partner* van de bestuurder. Een professionele toezichthouder weet deze rollen, die afwisselend om afstand en betrokkenheid vragen, op integere wijze in zichzelf te verenigen.

De eerste stap hierbij is te benoemen dat die verschillende rollen er zijn. Maak vervolgens expliciet dat die rolverdeling te maken heeft met macht en bespreek of die machtsverhoudingen ook gezond voelen. Een bestuurder moet weten waar hij aan toe is. Het gevoel slachtoffer te kunnen worden van willekeur, is funest voor het functioneren. Daarom is vertrouwen in het zuiver vervullen van ieders rol cruciaal. Dat vertrouwen ontstaat in heldere communicatie hierover. Het vergt enige intuïtie, zowel van bestuurder als toezichthouder, om aan te voelen op welke manier, en op welk moment, deze aspecten besproken kunnen worden.

Ingrid durft niet op haar intuïtie af te gaan. Ze voelt dat er wat scheef zit, dat er onhelderheid is over rollen en verwachtingen, maar ze vindt niet de juiste invalshoek om erover te beginnen.

Bij de meeste punten op de agenda, en in een-op-eengesprekken tussen (meestal) de voorzitter van de raad van toezicht en de bestuurder, zal doorgaans de adviserende rol de boventoon voeren. Op expliciete momenten, bij de periodieke beoordeling, of bij het formeel nemen van besluiten in de vergadering van de raad van toezicht, is de controlerende rol meer van toepassing. Bij sommige rollen past meer de distantie, bij andere zal de betrokkenheid juist meerwaarde geven. De inhoudelijke betrokkenheid van een toezichthouder, bijvoorbeeld omdat hij als universitair docent de leerlingen in het hoger onderwijs ziet binnenkomen, of

omdat hij als directeur van de Jeugdzorg ervaart wat *drop-outs* overkomt, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het bepalen van de koers en het waarmaken van een maatschappelijke opdracht. Van elke individuele toezichthouder mag verwacht worden dat hij deze warme betrokkenheid kan verenigen met de afstand die nodig is op het moment dat complexe afwegingen aan de orde zijn.

Integriteit en betrokkenheid

Het kernwoord dat vroeg of laat valt, als gesproken wordt over eigenschappen van een goede toezichthouder, is integriteit. Voor alles dient de toezichthouder, onafhankelijk van zakelijke of persoonlijke belangen, het algemene reilen en zeilen van de organisatie en het functioneren van de bestuurder te kunnen beoordelen. Hoe verhouden integriteit en betrokkenheid van de toezichthouder zich tot elkaar?

Veel toezichthouders worden gevraagd vanwege hun specifieke expertise, hun netwerk, of allebei. De inhoudelijke betrokkenheid komt dan vaak voort uit iemands eigen werkkring of uit andere ervaringen. Natuurlijk kan dat leiden tot een eenzijdige blik. Ook toezichthouders kunnen stokpaardjes hebben en berijden. Tegelijkertijd verwacht je van toezichthouders de wijsheid om niet op de stoel van de bestuurder te willen zitten. Een integere toezichthouder heeft de professionaliteit om weliswaar aandacht te vragen voor zijn eigen specialisme of passie, maar de eigen visie niet zaligmakend te verklaren.

Uit oogpunt van de toezichthouder lijkt er bij Convenio niet al te veel aan de hand. Ingrid is een competent bestuurder, die weet waar ze naar toe wil met de stichting en alle processen in de hand lijkt te hebben. Haar rapportages zijn op tijd, to the point en blijven binnen de risicomarges. Blijkbaar heeft de raad van toezicht een goede bestuurder aangesteld. Waarom zou de toezichthouder zich dan intensief met de inhoud willen bemoeien? Een visie op onderwijs is misschien impliciet wel aanwezig bij de raad, maar wordt blijkbaar niet besproken.

Het risico in de casus Convenio is dat de vergaderingen van de raad van toezicht een rituele dans worden, zonder dat er nog echt over inhoud gesproken wordt. Wat de raad van toezicht in deze casus lijkt te ontberen, is een beeld van de kernwaarden die het fundament van de organisatie vormen, al is dat in globale termen. Die kunnen als anker dienen, om telkens weer de vraag te stellen: is dit wat we bedoelen met 'goed onderwijs'? Het kan financieel en juridisch allemaal kloppen, maar wordt hier een maatschappelijk belang mee gediend? Bereikt de school ook met de leerlingen wat ze wil bereiken? En hoe uit zich dat concreet, hoe ziet dat er in de dagelijkse lespraktijk uit?

Het voeren van dit gesprek is een belangrijke pijler onder de integriteit van de toezichthouder. Het gaat niet om je persoonlijke stokpaardje, niet om je eigen agenda die je via het lidmaatschap van een raad van toezicht wilt uitvoeren, maar om de continuïteit van het vervullen van de maatschappelijke opdracht van de

stichting. Dat besef moet leidend zijn in het handelen van de toezichthouder. En de toezichthouder zelf is dan degene die telkens terug moet komen op dit gesprek.

Kun je een betrokken toezichthouder zijn, zonder zelf veel kennis van het onderwijs te hebben? Ontegenzeggelijk zul je als toezichthouder in het onderwijs je inhoudelijke kennis van het onderwijs op niveau moeten brengen. Daarbij gaat het vooral om kennis van de context van het onderwijs, niet eens zozeer van kennis van het 'primaire proces' in de klas. Als je als toezichthouder eigenlijk niet goed weet wat er precies in de scholen gebeurt en welke maatschappelijke kwesties de schoolpoorten binnenkomen, kun je feitelijk geen goed gesprek voeren over de doelen en richting van de organisatie. Je moet te veel afgaan op het oordeel van de bestuurder. Daarmee laat je de bestuurder en de organisatie 'zwemmen', wat nauwelijks een integere houding genoemd kan worden. Of nog erger: door gebrek aan kennis en betrokkenheid word je als toezichthouder amper nog serieus genomen.

Als je als toezichthouder vindt dat je te weinig inhoudelijke kennis hebt, liggen manieren om die te vergroten misschien wel meer voor de hand dan je denkt. De andere leden van de raad, en de bestuurder zelf, zijn uiteraard belangrijke informatiebronnen. Als er geen formeel 'inwerktraject' is, kun je zelf het initiatief nemen om kennismakingsgesprekken te voeren. Vraag ook aan de bestuurder of het mogelijk is of je bij scholen op bezoek kunt gaan om lessen te volgen en met leerlingen en medewerkers te spreken. Wees je ervan bewust dat het doel in al die gesprekken is om informatie te verkrijgen. Stel veel vragen, praat niet te veel over jezelf en wees al helemaal voorzichtig met het geven van tips en adviezen. Wees ook niet beschroomd om tijdens een vergadering van de raad van toezicht ogenschijnlijk 'domme' vragen te stellen over de achtergrond van beleid. Vaak zul je merken dat die basale vragen ook heel verhelderend zijn voor anderen.

Communiceren over belangen

Veel toezichthouders worden gevraagd om de andere kwaliteiten die ze hebben: directeur of bestuurder van een bedrijf of stichting in een andere branche, jurist, bedrijfseconoom, of inhoudelijk deskundige. Zo'n dubbele rol kan wederzijds voordeel hebben: voor het bedrijf of de stichting én voor het betreffende lid van de raad van toezicht. Het nadeel is dat het lastig kan zijn om mogelijke overlappende belangen te ontwarren. Het meest elementair gaat het hierbij om zakelijke belangen. De directeur van een onderwijsadviesbureau die lid wordt van de raad van toezicht van een onderwijsstichting, kan in een belangenconflict komen als zijn bureau ergens in de organisatie wordt ingehuurd, dat ligt voor de hand. Maar kan hij wel integer oordelen over een adviesrapport van een concurrerend bureau? Of een suggestie doen voor een ICT-ondersteuner die hij kent van een eerdere samenwerking in zijn eigen bedrijf?

In de tweede plaats kan er een belangenconflict zijn bij stichtingen die het resultaat zijn van fusies. Sommige ‘achterbannen’ hebben bij de fusie een vertegenwoordiger in de raad van toezicht kunnen benoemen, en hebben alleen al daarom te maken met een inherent conflict tussen het behartigen van een deelbelang van ‘hun’ onderdeel, en dat van de stichting als geheel. Tot slot kunnen op persoonlijk vlak belangen door elkaar lopen. Niet alleen zetten leden van een raad van toezicht hun persoonlijke netwerk in voor de stichting, ook kan het voor hen zelf weer interessant zijn om gebruik te maken van het netwerk waar ze via de stichting weer in terechtkomen. Daar is niets mis mee, zolang dit binnen acceptabele grenzen blijft. Bovenal is de vraag: is de raad in staat hierover helder en integer te spreken?

De vraag in deze casus is wat de band van de toezichthouder met de stichting is. Welk belang behartigen de leden van de raad van toezicht? Is dat van de achterban, namens wie ze in de raad van toezicht zitting hebben? Of een toevallige eigen opvatting over goed onderwijs, die ze (met alle goede intenties) via deze nevenfunctie proberen te propagieren? Of hebben ze vooral persoonlijke overwegingen (status, toegang tot een netwerk) om lid te zijn van deze raad van toezicht? Het lijkt er bij Convenio op dat de individuele leden van de raad van toezicht dubbele agenda's hebben. Dat maakt het voor de toezichthouder lastig een coherent kader te geven aan de bestuurder, op grond waarvan ze toezicht houdt. Logisch dat Ingrid zich als bestuurder daarbij ongemakkelijk voelt.

Deze belangenconflicten tussen achterban en algemeen belang, persoonlijk belang en stichtingsbelang, zijn nooit helemaal te voorkomen. Materiële belangenverstremgeling is uiteraard uit den boze. De meeste codes voor goed bestuur hebben bepalingen die stellen dat de schijn van belangenverstremgeling moet worden voorkomen. Het is raadzaam om hiervoor in ieder geval een meldingsplicht te hebben: als toezichthouders belangen hebben bij leveranciers of partners van de stichting, dan dienen zij dat te melden aan de andere leden van de raad van toezicht. Zij kunnen dan bepalen in welke gevallen dit tot een probleem zou kunnen leiden.

Ook hier geldt: als er problemen zijn, is het te laat om erover te beginnen. De kunst is dus om, als de verhoudingen goed zijn, het thema aan de orde te stellen. Maak als lid van de raad van toezicht duidelijk vanuit welk belang je denkt en spreekt. Laat je erop aanspreken, wanneer je je persoonlijk belang wat te veel lijkt te laten prevaleren. Hier ligt een belangrijke taak voor de voorzitter van de raad van toezicht om deze balans te bewaken.

Aan de andere kant: inhoudelijke belangentegenstellingen of verschillen van inzicht hoeven niet uit de weg gegaan te worden, integendeel. In de afwegingen die de raad van toezicht maakt, is het juist goed om zo veel mogelijk verschillende inzichten en visies te benutten. Maar alleen in de vergadering, op het moment dat besluiten voorbereid worden. En niet meer nadat er een besluit genomen is. Vanaf

dat moment is het van belang te benadrukken dat de raad van toezicht met ‘een mond spreekt’. Alle leden van de raad van toezicht zullen dan naar buiten toe dat besluit moeten onderschrijven, ook al druist dat in tegen een persoonlijk belang, of dat van een specifieke groepering. Daarmee kan de bestuurder erop vertrouwen dat niet een van de toezichthouders op een later moment op een besluit terugkomt, waardoor de verhouding tussen bestuurder en toezichthouder vertroebeld raakt.

3.2 Communicatie tussen bestuurder en toezichthouder

Ingrid is er flink chagrijnig van. Alsof het besluit om de Van Goghschool te sluiten uit de lucht komt vallen. Al jaren zijn de resultaten er onder de maat. Slechts de kinderen van het kleine groepje hoogopgeleide ouders dat zo hecht aan die kunstzinnige, licht anarchistische buurtschool, houden de gemiddelde citoscores op niveau. De signalering en ondersteuning van zorgleerlingen is echter al jaren ver onder de maat. In ruim twee jaar heeft ze drie directeuren op die plek versleten en de maat is vol. Er zit iets volkomen scheef in dat team, wat ze niet opgelost krijgt.

Nu doet zich een kans voor om dit op te lossen. Het college van B&W heeft eindelijk ingestemd met de nieuwbouwplannen voor de Mondriaanschool, een paar straten verderop. Door de Mondriaanschool en de Van Goghschool samen te voegen op de nieuwe locatie, ontstaat een nieuwe situatie. De directeur van de Mondriaanschool vertrouwt ze de klus wel toe om er een meer professioneel, resultaatgericht team van te smeden.

In de raad van toezicht is het idee om de Van Goghschool op te laten gaan in de Mondriaanschool al vaker besproken. Vooral Hans, de voorzitter, en Bart, die connecties heeft met een woningbouwstichting, zijn pleitbezorgers van dit idee. Het opheffen van de Van Goghschool zou financieel een mooie impuls voor de nieuwbouw van de Mondriaanschool betekenen. De twee heren opperen regelmatig hun ideeën over een unieke school, waarin samengewerkt moet worden met een kinderopvangorganisatie, sportverenigingen en een woningbouwvereniging. In het leggen van de contacten daarvoor steken Hans en Bart dan ook veel energie. Het idee is Hans' troetelkindje: dolgraag wil hij als eerste stichting in de regio zo'n concept neerzetten. De pijnlijke opheffing van de van Goghschool is voor hem van ondergeschikt belang.

Nu blijken de ouders van de Van Goghschool grote bezwaren tegen opheffing te hebben en die bezwaren worden emotioneel geuit. Hun belangrijkste knelpunt is dat er straks in hun eigen buurt geen school meer is. Kinderen moeten dan een drukke stadsweg oversteken om op school te komen. De regionale krant stookt het vuurtje nog eens op met een grote foto van blijde kinderen op 'hun' speelplein voor de school. Ouders komen uitgebreid aan het woord en natuurlijk is het college van bestuur de grote boosdoener. En om het verhaal compleet te maken heeft de oppositie in de gemeenteraad vragen aangekondigd in reactie op de nieuwbouwplannen. Dat kan nog een probleem worden, omdat formeel de gemeenteraad toestemming moet geven voor de opheffing van de Van Goghschool.

Martha, het lid van de raad van toezicht namens de gemeenteraad, heeft vanochtend al via een mail aan Ingrid, 'cc' aan Hans, aangekondigd dat ze in de volgende vergadering op de plannen terug wil komen. Tijdens de vergaderingen heeft ze nooit iets ingebracht tegen de nieuwbouwplannen en deze plotselinge betrokkenheid met de kwestie is op z'n zachtst gezegd verrassend. Ingrid verdenkt haar ervan publiekelijk goede sier te willen maken met het oog op een eventueel wethouderschap in de toekomst. Martha is lid van dezelfde partij die de kritische vragen over de voorgenomen sluiting gaat stellen. Ingrid vermoedt een opzette, maar kan dat niet hard maken.

Zuiverheid van rollen

Voor een goede samenwerking is het misschien wel belangrijker dat de bestuurder de toezichthouder kan vertrouwen, dan andersom. Dat klinkt op het eerste gehoor wat vreemd, maar waar het om gaat is dat de bestuurder ervan op aan moet kunnen, dat hij de ruimte krijgt, zonder onverwacht teruggefloten te worden. Een advies dat de toezichthouder aan de bestuurder gegeven heeft in een informeel gesprek, moet later niet door die toezichthouder worden uitgelegd als een aanwijzing. De toezichthouder is geen 'superbestuurder'; zijn advies kan ook genegeerd worden.

Veel toezichthouders zijn zelf ook bestuurder geweest, weten zelf heel goed hoe het zou moeten en aarzelen niet om dat te laten horen. Daarmee gaan ze echter op de stoel van de bestuurder zitten, die zich, terecht, ongemakkelijk gaat voelen. De vraag is of bestuurder en toezichthouder zich dit laten overkomen zonder te weten wat ze er aan kunnen doen, of dat ze dit ongemak bespreekbaar maken. Hun gesprek kent voortdurend twee niveaus: dat van de inhoud en dat van de interactie vanuit de onderscheiden rollen. Op het niveau van de inhoud zijn ze gelijkwaardig en doen ze er alleen maar goed aan de verschillen in ieders expertise en ervaring op te zoeken en ervan gebruik te maken. Op het niveau van besluitvorming hebben bestuur en toezichthouder vervolgens een eigen rol en moeten ze zich door elkaar laten aanspreken als er gevoelsmatig een grens wordt overschreden.

Bart en Hans steken veel tijd in de brede school, die intensief moet gaan samenwerken met andere organisaties. Het lijkt een strategisch thema waarop bestuurder en toezichthouder goed met elkaar kunnen samenwerken. Maar wat dit precies moet opleveren voor leerlingen, en hoe het aansluit bij de onderwijsinhoudelijke visie van de stichting, is onduidelijk. Bart en Hans verzuimen de vragen te stellen die horen bij hun rol als toezichthouder, en zijn als een soort 'toegevoegd bestuurders' aan de slag gegaan. Ingrid heeft ze hun gang laten gaan en zich niet gerealiseerd hoe haar dat later nog zou kunnen opbreken.

De toezichthouder is er om het belang van de 'maatschappelijke eigenaren', de externe *stakeholders*, te vertegenwoordigen (zie hiervoor ook hoofdstuk 2 en 5). Hij dient erop gericht te zijn dat die belangen (op lange termijn) gewaarborgd blijven,

en niet zozeer op de precieze wijze waarop dat gebeurt. Als een toezichthouder vanuit die maatschappelijke belangen denkt, dan krijgt hij een andere rol. Hij zal dan veel vaker kritische, coachende vragen stellen. Een bestuurder zal, als de toezichthouder deze rol zuiver blijft spelen, veel ruimte voor zijn eigen aanpak ervaren, en de kritische vragen van de toezichthouder ervaren als toegevoegde waarde. Die vragen zijn immers niet bedoeld om het de bestuurder moeilijk te maken, maar beogen een bijdrage te leveren aan een betere vervulling van de maatschappelijke opdracht. Dat proces verloopt beter als bestuurder en toezichthouder elkaar kennen in hun persoonlijke drijfveren en idealen. Daarin investeren is dan ook belangrijk. Het bevordert de kwaliteit van de dialoog tussen bestuur en toezichthouder.

In de casus heeft Ingrid als bestuurder een moeilijke, soms eenzame rol. In haar eentje is zij formeel eindverantwoordelijk voor het beleid van de stichting. Door als toezichthouder te dicht bovenop de uitvoering te zitten, wordt die rol nog lastiger. Als de toezichthouder zich realiseert dat de bestuurder meer geholpen is met iemand die haar positie begrijpt, wel kritische vragen stelt over doelen en resultaten op lange termijn, maar tegelijk veel ruimte laat op de tactische en zelfs de strategische aanpak, zal de bestuurder het meest aan de toezichthouder hebben.

Contact tussen raad van toezicht en bestuurder

Het meeste contact tussen de raad van toezicht en de bestuurder zal, afgezien van de formele vergaderingen, lopen via de voorzitter van de raad van toezicht. Daarnaast zijn er meestal enkele commissies, met name waar het gaat om financiën, die ook rechtstreeks contact onderhouden. Soms blijven daarbij de voorzitters van raad van toezicht en college van bestuur helemaal uit beeld, als er bijvoorbeeld contact is tussen het 'lid financiën' van de raad van toezicht en de bestuurder of directeur met financiën in zijn portefeuille.

Al deze rechtstreekse, individuele contacten zijn onvermijdelijk, maar kunnen leiden tot problemen. Die hebben te maken met de informatievoorsprong van sommige betrokkenen, langs elkaar heen communiceren en het verwarren van advies met een opdracht. Het is daarom goed om expliciete afspraken te maken over de wijze waarop raad van toezicht en college van bestuur met elkaar contact onderhouden.

Bij Convenio neemt Martha via e-mail rechtstreeks contact op met Ingrid, waarbij ze aankondigt een punt te willen agenderen. Dit is om twee redenen niet handig. In de eerste plaats kan ze een dergelijk initiatief niet in haar eentje nemen, en zou dit eerst met de voorzitter moeten bespreken. Hij gaat over de agenda van de vergadering. In de tweede plaats kan haar mail aan Ingrid maar al te gemakkelijk worden beschouwd als een verkapte opdracht: bedenk een alternatief voor de samenvoeging van de scholen. Zo'n opdracht kan een individueel lid van de raad van toezicht niet geven. Martha stuurt dan wel een cc naar de voorzitter van de raad van toezicht, maar had hem eigenlijk tevoren

toestemming moeten vragen zelfstandig contact te zoeken met de bestuurder. Waarvan het maar de vraag is of de voorzitter dat in dit geval een goed idee had gevonden, vanwege de 'dubbele pet' die Martha hier op lijkt te hebben.

In alle communicatie dienen leden van de raad van toezicht zich er bewust van te zijn dat zij niet de 'baas van de bestuurder' zijn. Alleen de raad van toezicht als collectief is de werkgever van het college van bestuur. Dat lijkt een woordenspel, maar is een essentieel verschil. Alleen de raad van toezicht in zijn geheel neemt beslissingen, en alle leden zijn verantwoordelijk voor de beslissingen die genomen zijn. Het betekent dat leden van de raad van toezicht vooral met elkaar van gedachten moeten wisselen over verschillende meningen en opties, maar naar de bestuurder met een mond zullen moeten spreken.

Als individuele personen staan toezichthouders en bestuurders op gelijke hoogte. Als een lid van een raad van toezicht in gesprek is met een lid van het college van bestuur, weegt de mening van de een niet zwaarder dan die van de ander. Daarbij heeft de bestuurder het 'primaat van het beleid', hij bepaalt welke initiatieven er worden genomen. Maar zodra de raad van toezicht als geheel een beslissing neemt, is die bepalend voor de bestuurder.

3.3 Voorwaarden voor een productieve dialoog

'Wij besturen niet, wij houden alleen toezicht. Als bestuurder heb jij je eigen verantwoordelijkheid. De besluiten die je neemt, de consequenties daarvan, en de reacties die de buitenwereld daarop geeft, zijn in eerste en in laatste instantie de verantwoordelijkheid van het college van bestuur, dus van jou.' Ingrid is stomverbaasd. Hoe kan Hans zich nu plotseling zo onttrekken aan zijn verantwoordelijkheid?

Op de agenda van de vergadering is de nieuwbouw van de Mondriaanschool weer aan de orde. Martha heeft zoals aangekondigd, verklaard dat ze niet in kan stemmen met de nieuwbouw, als dat opheffing van de Van Goghschool betekent. En in plaats dat Hans haar tot de orde roept, omdat ze die bezwaren veel eerder had moeten inbrengen, legt hij nu de bal bij Ingrid! Zij zou de belangen van de ouders niet voldoende in het oog hebben gehouden en de publieke opinie verkeerd hebben ingeschat.

Ingrid begrijpt wel wat er achter zit. Nu blijkt dat in de gemeenteraad, als gevolg van het ouderprotest, geen meerderheid voor de nieuwbouw te vinden is, zien Hans en Bart hun prestigeproject in het water vallen en geven haar daarvan de schuld. Ze vindt de draai van Hans zo onterecht, dat ze niet weet hoe ze moet reageren. De houding van de overige leden valt haar zwaar tegen. Nu de nood aan de man is, trekken ze zich terug op hun formele positie als toezichthouder. Een aantal leden heeft dit dossier al die tijd aan Hans en Bart overgelaten en realiseert zich nu blijkbaar dat ze zich beter op de hoogte hadden moeten stellen.

Nu Carl, de jurist in het gezelschap, nog eens benadrukt dat bij problemen zij als bestuurder juridisch gezien de enige is die voor de buitenwereld aansprakelijk is, vallen haar de schellen van de ogen. Blijkbaar vinden de meeste leden van de raad van toezicht dit wel een interessant bijbaantje, dat toegang biedt tot een mooi netwerk, en goed staat op hun cv, maar zijn ze maar zeer beperkt bereid werkelijk hun verantwoordelijkheid te nemen. In plaats daarvan wassen ze hun handen in onschuld!

Wat een schijnvertoning! Ingrid besluit dat het de laatste keer is geweest dat ze zich zo heeft laten ringeloren door deze raad van toezicht. Nog die avond sms't ze naar haar kennis bij een werving- en selectiebureau dat ze gauw weer eens moeten lunchen.

Toezichthouder en bestuurder moeten zich persoonlijk goed met elkaar kunnen 'verstaan'. Ze hoeven geen vrienden te zijn, liever niet zelfs, maar ze zullen elkaars waarden moeten respecteren. Goede gesprekken voer je van mens tot mens, en niet aan de hand van formats en procedures. Er zijn voorbeelden te over van bedrijven en organisaties waar alle procedures perfect werden nagevolgd, maar waar, door een slechte onderlinge verstandhouding tussen bestuurder en toezichthouder, slechte besluiten werden genomen. Daarvoor zullen bestuurder en vooral de voorzitter van de raad van toezicht tijd moeten investeren, om een goede basis van verstandhouding met elkaar te krijgen, een eerste voorwaarde om te komen tot een productieve dialoog.

In de casus worden bestuurder en toezichthouder plotseling met een probleem geconfronteerd. Er ontstaat paniek; alle betrokkenen voelen misschien wel dat ze het ergens hebben laten liggen, maar geen van de partijen is bereid dit toe te geven. De onuitgesproken verwachtingen over wie welke rol heeft, en wie waarop aangesproken kan worden, blijken nu plotseling geheel scheef te lopen en het gesprek erover blokkeert of komt eigenlijk niet eens tot stand. Doordat het contact altijd afstandelijk is geweest en Hans en Ingrid geen van beiden ooit echt in hun onderlinge relatie hebben geïnvesteerd, is er geen basis van vertrouwen en escaleert de situatie al snel.

Het vraagt nogal wat van de competenties van de toezichthouder en de bestuurder om ook in roerige tijden professioneel te blijven. Beide partijen moeten tegen een stootje kunnen en niet emoties de overhand laten krijgen in de communicatie. Voor de eenhoofdige bestuurder is de vaak eenzame positie in dit soort gevallen een extra complicatie. Dan kan het verstandig zijn een *sparring partner* van buiten te hebben: een collega in een heel andere regio, een gepensioneerd bestuurder wellicht, met genoeg kennis van zaken, maar voldoende afstand om open en eerlijk te kunnen zijn. Zo iemand kan een collegiaal consult of een second opinion geven waar nodig.

Eerder is opgemerkt dat de toezichthouder voor de bestuurder betrouwbaar moet zijn en dat geldt in het bijzonder voor de voorzitter. De toezichthouder moet in staat zijn zich onafhankelijk op te stellen van politieke of andere ophef, moet

consistent zijn in zijn rol en staan voor de koers die de raad onderschreven heeft. De voorzitter heeft bovenal een regierol. Hij moet de boel bij elkaar houden en optreden wanneer individuele toezichthouders eigen meningen naar buiten brengen. Beter nog was geweest dat de voorzitter de gedragsregels voor de individuele toezichthouder bij ieders aantreden met hen had doorgenomen. Verdeeldheid naar buiten maakt de toezichthouder voor de bestuurder onbetrouwbaar en maakt de situatie onhanteerbaar. En zonder betrouwbare toezichthouder geen zinvolle dialoog.

Wil je als toezichthouder een probleemsituatie als in de casus voorkomen, dan zul je ervoor moeten zorgen dat de ‘moeilijke gesprekken’ gevoerd worden, voordat het echt problematisch wordt. Dat wil zeggen dat toezichthouder en bestuurder proactief gewenste en ongewenste scenario’s doornemen. Welke risico’s kunnen zich voordoen en hoe gaan we daarmee om? Door ze vooraf goed in kaart te brengen, wordt het gezamenlijk handelen professioneler en hebben zowel bestuurder als toezichthouder minder kans speelbal te worden van de omstandigheden, zeker wanneer volle aandacht van de media de situatie compliceert.

Het kan zeker ook zinvol zijn om in een situatie van betrekkelijke rust een (op dat moment) fictieve casus te onderzoeken, die evenwel denkbaar is. Dat kan het denken van zowel bestuurder als toezichthouder scherpen en ervoor zorgen dat zij beter voorbereid zijn op situaties, ook als die afwijken van de besproken casus. Voorbeelden van dergelijke casus kunnen zijn:

- Hoe te handelen als zich een fusiepartner aandient?
- Hoe om te gaan met onverwachte terugloop van het leerlingenaantal?
- Hoe te handelen als een opleiding door de Inspectie van het Onderwijs als zeer zwak wordt aangemerkt?
- Hoe om te gaan met een docent die zich plotseling bekeert tot een strenge variant van de islam?

Elke organisatie kan zich voorbereiden op gewenste en ongewenste situaties die kunnen optreden gegeven de context waarin deze organisatie werkt.

We hebben hierboven doelbewust het begrip dialoog gebruikt. In de casus lijkt het erop dat sommige leden van de raad van toezicht er een politieke strijd van maken die buiten de raad gevoerd wordt. Zij maken zich vertegenwoordiger van deelbelangen, in dit geval een deel van de ouders. Een ander deel duikt weg, om pas positie in te nemen als de strijd gestreden lijkt te zijn.

Als we pleiten voor een dialoog dan bedoelen we daarmee dat deze binnen de raad gevoerd wordt, dat alle leden daarbij oog hebben voor alle belangen en dat alle leden ook volledig de bereidheid hebben zich te verdiepen in de beweegredenen van de anderen, uiteraard ook die van de bestuurder. De dialoog als gesprek is niet

zozeer gericht op het vinden van een ‘beste oplossing’, als wel om het verhelderen van de onderliggende waarden en overwegingen van de gesprekspartners.

Het geregeld bespreken van een casus maakt het mogelijk de dialoog als communicatievorm meer gangbaar te maken. Zodra er echte problemen zijn en er onder tijdsdruk naar een oplossing gezocht moet worden, wordt hiervoor vaak de rust niet gevonden. Het is aan de voorzitter om de regie te nemen en ervoor te zorgen dat de dialoog tussen bestuur en toezichthouder plaatsvindt en dat de eenheid in besluitvorming bewaard blijft. In bijlage 2 hebben wij enkele beginselen van goed toezicht geformuleerd, die eventueel gebruikt kunnen worden als kader voor een dergelijke casusbespreking.

Moet Ingrid als bestuurder lijdzaam zitten wachten tot de voorzitter van de raad van toezicht de regie neemt? Uiteraard niet. Juist als kritieke situaties dreigen, dienen bestuurder en voorzitter van de raad van toezicht met elkaar af te stemmen. In hun procesrol zijn beide wellicht even verantwoordelijk te noemen; in elk geval hebben beiden een even groot belang. Ingrid's reactie om op zoek te gaan naar een andere baan is geen reactie die past bij de situatie van dat moment. Ze mag teleurgesteld zijn, maar heeft dat ook te wijten aan haar eigen tekortschieten in het nemen van regie.

Een tweede mogelijkheid is om iedere vergadering zelf kort te evalueren, aan de hand van de kernwaarden van de stichting. Hoe gaan we als raad van toezicht met elkaar, en met de bestuurder, om? Zijn we expliciet geweest over wat advies was, en wat een opdracht voor de bestuurder? Zijn we een voorbeeld geweest in onze manier van toezichthouden voor hoe anderen hun werk doen als bestuurder, directeur of leraar? Of, in andere woorden: in hoeverre passen we de kernwaarden die voor ons ten grondslag liggen aan ‘goed onderwijs’ ook toe op ons eigen toezichthouden?

Als toezichthouder ben je bewaker van de principes op grond waarvan besluiten getoetst worden. Dan moet je in staat zijn te reflecteren op je eigen principes, en hoe die zich verhouden tot de principes van de organisatie. Dat lijkt soms vaag en intuïtief, vooral in vergelijking met een ‘hard’ en rationeel toezichtkader, maar uiteindelijk kan dat de doorslag geven als het er werkelijk op aankomt.

Juist in kritieke situaties moet je als toezichthouder in staat zijn je persoonlijk belang opzij te zetten om het langetermijnbelang van de organisatie te dienen. Alleen door het loskoppelen van je persoonlijke belang, ben je in staat om je werkelijk te verdiepen in de principes, redeneringen en handelingen van de ander. Vanuit die verplaatsing kun je op grond van je persoonlijke expertise een besluit nemen als toezichthouder.

We begonnen dit hoofdstuk met de vraag hoe je als toezichthouder om moet gaan met de paradox tussen betrokkenheid en distantie. Je zou kunnen stellen dat de kritische, onafhankelijke inbreng die de basis vormt van het toezichthouden,

ontstaat in een afweging tussen jouw persoonlijke principes als toezichthouder en de principes die de kern van de organisatie vormen. Als die afweging een plaats kan krijgen in de communicatie tussen toezichthouder en bestuurder, ontwikkelen zij samen gaandeweg een steeds helderder beeld over hoe die kernprincipes in de praktijk kunnen worden gebracht. Dat is tweerichtingscommunicatie, waarvoor vooral de toezichthouder verantwoordelijk is. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat dit van de toezichthouder vergt, dat hij zich bewust is van zijn mening, en tegelijk bereid is deze tijdelijk op te schorten en zich open te stellen voor andere inzichten.

Bovendien, door zelf open te zijn over de wijze waarop je als toezichthouder je integriteit en onafhankelijkheid bewaakt, verdien je het respect van de bestuurder, wat je ooit nodig zult hebben om streng te kunnen oordelen over zijn beleid.

4 Resultaten bereiken

4.1 Toezicht op resultaten

Panta Rhei is stapsgewijs een groot bestuur geworden met acht scholen in de regio. Het bestuur hanteert de visie dat scholen hun eigen koers varen. Er is geen gezamenlijke onderwijskundige visie en geen onderwijskundig beleid. 'De onderwijskundige initiatieven moeten van de scholen komen' is het adagium van de eenhoofdige bestuurder, Freek Holwerda.

Panta Rhei is een aantrekkelijke werkgever, met eigen arbeidsvoorwaarden, beter dan gemiddeld in de sector. Holwerda heeft een stafbureau met deskundigheid op het gebied van financiën, beheer, gebouwen, personeel en ICT. Om het interne toezicht adequaat te organiseren, is een raad van toezicht van vijf personen ingesteld, bestaande uit een financieel deskundige, een arbeidsjurist, een deskundige op het gebied van zakelijk onroerend goed, een directeur van de jeugdzorg en een voorzitter met brede bestuurservaring buiten het onderwijs. Holwerda ziet de raad van toezicht niet alleen als toezichthouder in enge zin, hij laat zich ook graag adviseren. Van zoveel deskundigheid in de raad van toezicht moet de organisatie immers profijt kunnen trekken. Aan de scholen wordt de vrijheid gelaten zich door een eigen raad van advies te laten ondersteunen wat betreft de strategische koers van de school.

Het is niet ongebruikelijk dat een bestuur afspraken maakt met de raad van toezicht over de gewenste resultaten in een bepaalde periode. Dat kan met een managementcontract, maar ook in de vorm van een beleidsplan met meetbare resultaten. Om welke resultaten moet het dan gaan? Financiële resultaten? Tevredenheid bij ouders, leerlingen en medewerkers? Strategische doelen als groei van het aantal leerlingen of vestigingen? In een beleidsplan kan een veelheid aan doelen geformuleerd zijn. Zijn al die doelen van gelijke orde voor de toezichthouder?

In een bedrijf waar de commissarissen toezichthouden op de raad van bestuur, zijn continuïteit en winstgevendheid voor de aandeelhouders veelal de belangrijkste criteria om de raad van bestuur op te beoordelen. Soms worden die resultaten gekoppeld aan het gemiddelde in de sector. Als de hele markt het slecht doet, mag je niet verwachten dat de raad van bestuur alle ambities kan

waarmaken. In het onderwijs staan de financiële resultaten minder centraal. Er is geen winstoogmerk, wel een continuïteitsdoelstelling. Het opbouwen van reserves kan een gewenst resultaat zijn, of zelfs noodzaak, het nodeloos aanleggen van reserves kan ook gebrek aan visie en durf betekenen.

Het toezicht op de resultaten van een onderwijsbestuur is per definitie integraal toezicht: het omvat alle beleidsterreinen, in samenhang. Doelstellingen op het gebied van onderwijs dienen steeds gezien te worden in relatie tot de doelen op andere beleidsterreinen, zoals financiën en personeel. De leden van de raad van toezicht van Panta Rhei hebben elk hun eigen specialisme. Op elk deelterrein heeft het bestuur resultaten geformuleerd. Elk van de toezichthouders kijkt natuurlijk met bijzondere belangstelling naar het eigen specialisme, maar als raad zullen ze de samenhang moeten zien, en daarbinnen mogelijke causaliteit. Zijn de groeicijfers achtergebleven omdat medewerkers niet met plezier werken of ligt het andersom? Vinden de tekortschietende resultaten van de leerlingen of studenten hun oorzaak in het geringe werkplezier van de medewerkers? Hoe zijn de omvangrijke investeringen in gebouwen en leermiddelen van de laatste jaren te rijmen met de afnemende tevredenheid van leerlingen en medewerkers?

In het beoordelen van de resultaten is het ook van belang middel en doel te blijven onderscheiden. Een bestuurder die als doelstelling heeft geformuleerd binnen twee jaar de gewenste functiemix te realiseren, heeft mogelijk een middel tot doel verheven. Een met instemming van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad vastgesteld taakbeleid is wellicht ook eerder middel dan doel. Wie middel en doel scherp onderscheidt, reduceert het aantal doelen sterk.

Continuïteit van de bedrijfsvoering met inachtneming van de identiteit is wellicht de enige echte prioriteit. Indien die continuïteit in gevaar komt, zal de toezichthouder de alarmbel stevig doen luiden. Indien andere strategische doelen niet bereikt worden, hoeft dit niet direct te leiden tot actieve bemoeienis van de toezichthouder(s).

In ons voorbeeld kiest Holwerda voor een 'vlootstrategie'. De schepen varen een gezamenlijke koers, mede om veilig te zijn op de woeste baren van de onderwijszee, maar elk bootje heeft eigen stuurmogelijkheden en kan een eigen profiel ontwikkelen. Betekent dit dat Holwerda verantwoordelijkheid wegdelegeert? Kan hij niet meer afgerekend worden op de aanmeldingen per school, omdat hij die scholen de ruimte geeft voor een eigen onderwijskundig gezicht? Als een van de scholen van Panta Rhei zwaar onder het landelijk gemiddelde scoort en door de Inspectie als zwak is beoordeeld, kan Holwerda dan volstaan met het informeren van zijn raad van toezicht dat dit zijn volle aandacht heeft? Of is Holwerda door de raad van toezicht evengoed verantwoordelijk te houden voor de zwakke resultaten als hij dat richting zijn directeuren doet?

Ons dunkt van wel als de resultaten jaar op jaar achterblijven. Holwerda kiest weliswaar voor een gedecentraliseerd stuurmodel en wellicht voor integraal

management, hij kan zich niet achter zijn directeuren verschuilen. Ook al schuift hij verantwoordelijkheid door, hij blijft verantwoordelijk voor het proces en daarmee ook voor de resultaten die daaruit voortkomen. Met andere woorden, als de door hem gekozen strategie niet blijkt te werken, mag van hem worden verwacht dat hij ingrijpt. Doet hij dit niet, en verschuilt hij zich achter het onvermogen van zijn ondergeschikten, dan kan zijn raad van toezicht hem daarop aanspreken.

Integraal toezicht staat niet in de weg dat de gewenste resultaten concreet en meetbaar geformuleerd worden. Het past binnen de verdeling van verantwoordelijkheden dat het bestuur zelf een ambitie uitspreekt en gewenste resultaten vastlegt in een plan. De toetsing van deze ambities door de raad van toezicht zal een marginaal karakter hebben: zijn deze doelen, gegeven de omstandigheden, en in het licht van de uitgangspunten van de stichting, reëel en gewenst? Zijn ze redelijkerwijs haalbaar en anderzijds voldoende uitdagend, met andere woorden, zijn de plannen voldoende realistisch en voldoende idealistisch? Het afremmen van een overambitieuw bestuur is evenmin dankbaar als het prikkelen van een ingedut bestuur.

4.2 Toezicht en aansprakelijkheid

Het laatste strategisch beleidsplan van Holwerda was overwegend bedrijfsmatig van karakter. Holwerda is er trots op met eigen arbeidsvoorwaarden te werken, maar is wel geschrokken van de kosten. Dat betekent dat hij nogal heeft gesneden in de formatietoekenning per school. Zijn rectoren klagen daarover. Zij worden gedwongen te snijden in de lessentabel en kunnen de verplichte onderwijstijd eigenlijk niet waarmaken, terwijl in hun beleving de kosten van het bestuursbureau niet in discussie zijn. De rectoren verwijten Holwerda dat hij hen weliswaar vrij laat een onderwijskundige koers te varen, maar dat zij daar in de praktijk feitelijk geen ruimte voor hebben door de teruglopende formatie.

Wordt de raad van toezicht medeverantwoordelijk door een strategisch beleidsplan goed te keuren? Het simpele antwoord hierop is naar onze mening bevestigend. Door akkoord te gaan, geeft de raad van toezicht aan dat dit de gewenste koers is. Als achteraf blijkt dat, ondanks dat alle gestelde doelen gerealiseerd zijn, dit toch niet zo'n geslaagde koers is geweest, kan de raad van toezicht de bestuurder(s) niet eenzijdig verantwoordelijk houden. Wel is denkbaar dat de raad van toezicht in zijn preventieve toetsing het groene licht geeft, ondanks overwegende bezwaren. De kritische houding en de twijfels van de toezichthouders konden het bestuur er niet toe overtuigen de plannen terug te trekken. De marginale toetsing heeft er dan toe geleid dat het bestuur een discretionaire bevoegdheid tot handelen is gegund, dat wil zeggen, het bestuur kan de gekozen

koers volgen ondanks de kritische opmerkingen van de raad van toezicht. Draait de koers uit op een fiasco, dan kan dit in de onderlinge verhoudingen tussen bestuur en raad van toezicht tot andere conclusies leiden. Naar buiten toe dient de raad van toezicht echter de handen niet in onschuld te wassen. Weliswaar heeft de raad zijn best gedaan de organisatie voor een zeperd te behoeden, de raad is daar echter niet in geslaagd. De raad heeft gedaan wat van een goed toezichthouder verwacht mag worden, maar dat was onvoldoende. Wat in preventieve zin niet goed gegaan is, zal achteraf gecorrigeerd moeten worden. Dat kan gevolgen hebben voor de positie van het bestuur.

Zijn er ook situaties denkbaar dat de raad van toezicht het bestuur het voordeel van de twijfel niet mag geven? Met andere woorden, wat is de rol van de toezichthouder indien het bestuur een koers voorstelt waarin de toezichthouder weinig vertrouwen heeft? Deze vraag is lastig te beantwoorden. De toezichthouder is immers geen bestuurder en wordt dus niet geacht de bestuurder te *overrulen* in bevoegdheden die aan het bestuur toekomen. Anderzijds, wanneer je als toezichthouder de continuïteit in gevaar ziet komen, kun je de bestuurder moeilijk zijn gang laten gaan. Als bestuur en toezichthouder niet op één lijn kunnen komen, zit er weinig anders op dan dat één van beide partijen maar opstapt. Dan is het tijd voor een herstart met nieuwe mensen en inzichten.

Voordat het zover is zal de raad van toezicht het nodige geprobeerd hebben. Heeft het bestuur zich omgeven door ter zake kundige adviseurs? Zijn er goede doorrekeningen gemaakt, is er een adequate risicoanalyse? Is er een *second opinion* gevraagd, eventueel door de raad van toezicht zelf? En als de visies blijven verschillen, is er gepoogd tot een gezamenlijke uitweg te komen met behulp van professionele bemiddeling (*mediation*)? Juist als het gaat om risicovolle beslissingen is het de rol van de toezichthouder om op procesniveau alle waarborgen in te roepen. Dat zal het ook mogelijk maken om de bestuurder de discretionaire bevoegdheid niet te gunnen. De toezichthouder moet dan kunnen bepalen dat gegeven alle omstandigheden, de uitkomsten van onderzoek en de deskundig gegeven adviezen, het onverantwoord is dat een voorgenomen bestuursbesluit wordt doorgezet. Dat kan voor de raad van toezicht tevens reden zijn om niet met de betrokken bestuurder verder te willen gaan.

Denkbaar is dat alle bovenstaande proceswaarborgen niet werken. Het bijsturen werkt niet, bestuur en toezichthouder komen niet op één lijn. De verhoudingen worden slechter, feitelijk onwerkbaar. Op welke gronden kan en mag een toezichthouder het bestuur aan de kant zetten? Bij gebrek aan algemene regelgeving, zijn de enige regels hier wat de organisatie zelf heeft vastgelegd. Zijn er geen afspraken, dan is het bestuur in zekere zin vogelvrij. Een toezichthouder zou het bestuur kunnen schorsen zonder dat daarvoor draagvlak in de organisatie

bestaat. Een evenwichtige machtsbalans vraagt om een inperking van de bevoegdheid tot schorsen en ontslaan tot situaties die bijvoorbeeld een gevaar kunnen vormen voor de continuïteit. Men kan dan denken aan situaties van onverantwoorde investeringen, het overtreden van wettelijke voorschriften of breed gebrek aan vertrouwen in het bestuur. Het is van belang de redenen van schorsing en ontslag in het toezichtkader te benoemen.

De rol van de toezichthouder in de fase van beleidsontwikkeling en vaststelling kan dus niet inhouden dat de toezichthouder de bestuurder gaat voorschrijven anders te handelen. Daarmee zou de toezichthouder op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Het bestuur heeft het primaat van besturen, en de toezichthouders, hoe deskundig ook, zijn daarin niet meer dan adviserend. Dat is ook de positie die de code van de vo-raad inneemt: de toezichthouder staat het bestuur met raad terzijde en fungeert als klankbord.

De aansprakelijkheid van de toezichthouder is minder expliciet geregeld dan die van de bestuurder. Dat neemt niet weg dat ook de toezichthouder aansprakelijk gesteld kan worden voor geleden schade als gevolg van falend toezicht door toezichthouders. Daarbij gelden de regels van het privaatrecht, dat sprake moet zijn van verwijtbaar handelen (nalaten goed toezicht te houden), met aanwijsbare schade als direct gevolg van dat handelen. Een toezichthouder ontloopt zijn aansprakelijkheid niet door te stellen dat hij niet op de hoogte was. De vraag is of hij op de hoogte had kunnen zijn wanneer hij naar algemene opvattingen normaal toezicht had uitgeoefend.

Partijen die schade hebben geleden door gebrek aan toezicht, zullen over het algemeen eerst de rechtspersoon aanspreken. De raad van toezicht is immers een orgaan van de rechtspersoon en zolang deze niet failliet is, zijn de verhaalsmogelijkheden daar groter dan bij particulieren. Er zijn in Nederland in de not-for-profitsector nog nauwelijks voorbeelden van het aanspreken van toezichthouders persoonlijk, maar uitgesloten is dat geenszins. In een aansprakelijkheidsverzekering voor het bestuur kunnen de toezichthouders voor een beperkt bedrag meegenomen worden.

4.3 Toezicht op ethisch handelen

Teun Tabak, de teamleider facilitaire zaken van Panta Rhei, werkt met een aantal zakelijke partners, waaronder een bouwbedrijf, een elektrotechnisch bedrijf en een schoonmaakbedrijf. Gery Kokke, schooldirecteur van één van de grootste scholen onder Panta Rhei, ontdekt dat de directeur van het elektrotechnisch bedrijf een zwager is van de teamleider facilitaire zaken. Ook weet Gery aan het bestuur te melden dat de openbare aanbesteding van verbouwingsopdrachten een paar keer ontweken is door opdrachten te splitsen. Zij voegt daaraan nog toe dat ze liever zelf de schoonmaak zou regelen, omdat ze het huidige prijskaartje te hoog vindt.

Freek Holwerda hoort het minzaam aan. 'Dat die directeur van het elektrotechnisch bedrijf een zwager is van Teun, dat klopt, en hij is ook een neef van mij.' 'Dan ervaar ik het als mijn plicht om hiervan de raad van toezicht op de hoogte te stellen' reageert Gery zo formeel als ze maar kan, draait zich om en snelt met kordate passen weg.

Het bestuur is ervoor verantwoordelijk dat alle medewerkers binnen de grenzen van de wet blijven en zich houden aan interne gedragsregels. De raad van toezicht houdt daarop toezicht. Als inderdaad aanbestedingsregels worden ontdoken, maakt Gery daar terecht een punt van bij Holwerda. De kans dat deze niet op de hoogte was, is misschien niet zo groot. Als ze bij haar bestuurder hiervoor geen gehoor vindt, kan ze zich bij de toezichthouder melden. De toezichthouder zorgt voor een klokkenluidersregeling en voor bescherming van de persoon van de klokkenluider.

Bij de opdrachten aan het elektrotechnisch bedrijf ligt het wat anders. De code Goed onderwijsbestuur van de vo-raad kent een bepaling die de bestuurder opdraagt iedere schijn van belangenverstrengeling tussen hemzelf en de instelling te vermijden. De feitelijke omstandigheden zijn daarvoor bepalend: Wist Holwerda ervan? Was de opdracht toegekend omdat het bedrijf de goedkoopste offerte had? Indien Gery Kokke naar de raad van toezicht stapt, zal deze aan de hand van de concrete omstandigheden moeten bepalen of sprake is van belangenverstrengeling. In elk geval heeft Holwerda de schijn tegen. De formulering in de code is terecht scherp: de bestuurder vermijdt elke schijn van belangenverstrengeling.

Hoe beschermt de raad van toezicht de klokkenluider? Gery Kokke is boos weggelopen. Ze is kennelijk het gesprek met de bestuurder niet aangegaan. Zijn de verhoudingen daarmee verstoord of hebben ze elkaar alsnog weten te vinden? De raad van toezicht dient hiervoor in elk geval oog te hebben. Een gesprek met beiden lijkt het minste. Dan zal blijken of de samenwerking schade heeft opgelopen. Indien er sprake is van een breuk tussen beiden, dan is het vaak niet wijs dat de raad van toezicht zelf de uitdaging aanneemt om de breuk te herstellen. Afhankelijk van de situatie kan hiervoor *mediation* of een andere vorm van begeleiding gekozen worden. Door dit uit te besteden, blijft de raad zelf in een onafhankelijke rol. Dat geldt ook in het algemeen bij conflicten tussen bestuurder en ondergeschikten.

In bijlage 1 hebben wij een aantal elementaire gedragsregels voor toezichthouders samengevat, deels gebaseerd op het zuiver invullen van de toezichtrol, deels op ethische uitgangspunten zoals in deze paragraaf aan de orde.

4.4 Toezicht op de continuïteit

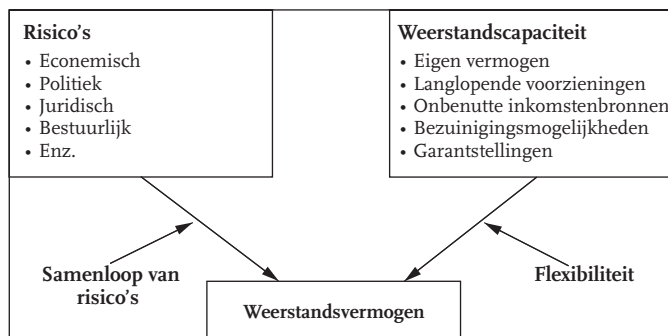
Naar aanleiding van de jaarrekening loopt Freek Holwerda met zijn raad van toezicht de kengetallen langs. Hij meldt dat het weerstandsvermogen nog steeds ruim 6% bedraagt, ondanks het exploitatietekort van twee miljoen euro van de gezamenlijke scholen. ‘Juist in tijden van terugloop moet je op die scholen durven investeren’ is zijn verklaring van de negatieve exploitatiecijfers. Hein de Wit, de financieel deskundige van de raad, heeft een aantal vragen naar aanleiding van de kengetallen. Als de antwoorden daarop zijn zoals hij vreest, koerst de stichting volgens hem aan op een faillissement. ‘Ik had die informatie al veel eerder willen hebben’ zegt de Wit met ingehouden irritatie. ‘Je hebt ons nooit laten weten waar de risico’s zaten!’

‘Het is zoals het is’ reageert Holwerda ‘en jullie hebben vorig jaar geen aanvullende informatie gevraagd. Als er een probleem is, hebben we samen een probleem.’

De traditionele begrippen solvabiliteit en liquiditeit, de mate waarin de organisatie aan zijn lange- respectievelijk kortetermijnverplichtingen kan voldoen, geven naar moderne opvattingen te weinig inzicht in de continuïteitsvraag. Het Ministerie van OCW hanteert sinds 2007 het kengetal weerstandsvermogen en beoordeelt daarmee de reservepositie. *‘Een maatstaf voor het weerstandsvermogen is het eigen vermogen uitgedrukt in een percentage van alle baten in een jaar inclusief de financiële baten en exclusief de buitengewone baten.’*

Als ondergrens en bovengrens voor het weerstandsvermogen worden wel percentages van 10 en veertig genoemd, maar die grenzen lijken toch wat arbitrair. Als absoluut minimum wordt wel 5% gehanteerd. De discussie over de definiëring van het begrip weerstandsvermogen ging evenwel door. In 2009 onderzocht de commissie-Don de vermogensposities van schoolbesturen. De gegevens zouden een goede *benchmark* opleveren om vermogensposities te kunnen beoordelen. Met name vanuit de vakbonden is veel kritiek gekomen op schoolbesturen die te veel zouden oppotten. De AOb begon een website waarop te zien is hoe rijk een schoolbestuur is.

Vergelijkingen binnen en tussen sectoren zijn alleen zinvol indien de definitie min of meer gelijk is. Ter vergelijking: Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden definieert het weerstandsvermogen als het vermogen om tegenvallers op te vangen zonder dat de continuïteit in gevaar komt. Het weerstandsvermogen kan worden uitgedrukt als de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de te lopen risico’s. De weerstandscapaciteit bestaat uit de potentieel in te zetten middelen om de tegenvallers op te vangen. Naast eigen vermogen zijn dit ook langlopende voorzieningen, onbenutte inkomstenbronnen, bezuinigingsmogelijkheden en garantstellingen. In onderstaand figuur staat het weerstandsvermogen schematisch weergegeven.



Deze definitie geeft een veel bredere en meer situationele invulling van het begrip, aangezien de risico's per sector en zelfs per instelling verschillen. Het interpreteren van een percentage in een specifiek geval is pas mogelijk, als beoordeeld kan worden of de risico's en de omstandigheden van het geval goed ingeschat zijn.

Ook het Ministerie van OCW verwacht bij het begrip weerstandsvormogen een toelichting in de jaarrekening waardoor een adequaat inzicht gegeven wordt en dus beoordeling kan plaatsvinden. Het komt er in feite op neer dat niet zozeer het kengetal maar de kwaliteit van de toelichting bepaalt of goed inzicht gegeven wordt in de vermogenspositie en de continuïteit.

De situatie van onderwijsinstellingen kan nogal verschillen. Sommige organisaties hebben de huisvesting gedecentraliseerd gekregen van de gemeente en hebben daarvan de lusten en de lasten. Met dure gebouwen kunnen zij genoodzaakt zijn meer aan huisvesting uit te geven dan zij vanuit de overheid ontvangen. Dat belemmert de bezuinigingsmogelijkheden sterk. In de casus van Panta Rhei lijkt ook de bereidheid tot bezuinigen in de personele sfeer op de scholen minimaal. Holwerda's redenering dat je in tijden van neergang moet durven investeren, snijdt weinig hout. De bekostiging (t-1) maakt het logischer dat in tijden van groei een tekort wordt geaccepteerd om het toenemend aantal leerlingen goed te kunnen bedienen. In tijden van teruggang is het passender geld te reserveren voor versnelde afbouw van het personeelsbestand.

De vo-code Goed onderwijsbestuur verplicht om periodiek een risicoanalyse te maken. Uit onze casus blijkt niet of en wanneer dit gebeurd is, maar kennelijk is het niet recent gedaan en in elk geval niet adequaat. Was dat wel gebeurd, dan was de raad van toezicht niet overvallen geweest door de huidige cijfers. Sterker nog, met een degelijke risicoanalyse als achtergrond, was de raad van toezicht medeverantwoordelijk geworden voor de ontstane situatie.

In het primair en voortgezet onderwijs is het aantal situaties waarin de continuïteit in gevaar is waarschijnlijk beperkt omdat weinig gevallen de publiciteit hebben bereikt. Onder de ROC's zijn de financiële situaties niet zelden precair. Juist in die sector vond de keuze voor een raad van toezichtmodel jaren eerder ingang. Dat stelt de vraag of de raden van toezicht wel goed genoeg toezicht houden. Vaak is de vereiste deskundigheid wel aanwezig. In elke raad van toezicht zit wel een accountant of een bedrijfskundige. Zitten ze op te grote afstand? Zijn ze niet stevig genoeg om als *countervailing power* te functioneren? Of zijn de instellingen te groot en te onoverzichtelijk geworden en hebben zij zelf hun informatiehuishouding niet op orde? Zeker is in elk geval dat de komende jaren bij elk financieel debacle de vraag gesteld zal worden wat de rol is geweest van de raad van toezicht. Laten toezichthouders in het primair en voortgezet onderwijs hier een wijze les uit trekken en niet te afwachtend zijn in hun rol.

Wat zijn in onze casus de mogelijkheden voor De Wit en zijn collega's in de raad van toezicht om de situatie bij te sturen? Het lijkt niet onverstandig om alsnog een degelijke risicoanalyse te laten maken. In elk geval is het zaak te objectiveren hoe ernstig de situatie is. Als de raad het er nu bij laat zitten, kan dit als verwijtbaar handelen worden gezien. Dit is niet wat we in een dergelijke situatie van een goed toezichthouder verwachten.

Is de uitkomst van de risicoanalyse inderdaad alarmerend (zoals De Wit al vreesde), dan wordt het er voor de raad van toezicht helemaal niet leuker op. Aangenomen dat Holwerda de analyse en daarmee de ernst van de situatie onderschrijft, staat de raad voor de vraag of de verantwoordelijke persoon ook de man moet zijn die nu orde op zaken gaat stellen. Heeft de raad daarin geen vertrouwen, dan zal naar een alternatief gezocht moeten worden. Zelf die rol op zich nemen is voor de raad geen optie; de meeste bestuurscodes verbieden dit uitdrukkelijk. Met het aanstellen van een nieuwe bestuurder, al dan niet ad interim, neemt de toezichthouder zijn verantwoordelijkheid. Eerder gaven wij al aan dat juist als de continuïteit in gevaar is, de raad in de bestuurspositie zal moeten ingrijpen.

4.5 Het inzetten van adequate toezichtinstrumenten

De raad van toezicht heeft achter gesloten deuren besloten dat Freek Holwerda plaats zal moeten maken voor een ander. Het vertrouwen is er niet meer dat hij in staat zal zijn de financiële situatie ten goede te keren. Duidelijk is ook dat Holwerda niet de steun heeft van zijn schoolleiders. Zij hebben niet de bereidheid hun bijdrage te leveren in het oplossen van de financiële problematiek. Ook staat vast dat het structureel gezond maken van de organisatie wel enkele jaren in beslag zal nemen. Holwerda heeft niet het

draagvlak om gedurende jaren pijnlijke maatregelen af te dwingen. De raad besluit hem uit te nodigen om hem de beslissing mee te delen.

Het lijkt erop dat de raad van toezicht aan de late kant is met ingrijpen. De continuïteit loopt gevaar, niet alleen door de tekorten die het eigen vermogen aantasten, maar ook doordat Holwerda zijn mensen niet meer meekrijgt in de noodzakelijk te nemen maatregelen. In de praktijk zal het vaak gebeuren dat betrokkenen de vraag stellen: ‘Hoe heeft dat zo lang kunnen doorgaan? Had daar niet veel eerder ingegrepen moeten worden?’ Als de problemen voor iedereen evident zijn, is de situatie vaak al sterk uit het evenwicht. Als een toezichthouder eerder ingrijpt, kan hij gemakkelijk de kritiek krijgen dat hij zich te veel met het besturen van de instelling bemoeit. Hoe kan de toezichthouder daarbinnen adequaat opereren?

Juist om rationaliteit en voorspelbaarheid in het toezicht te krijgen, is het zaak dat de toezichthouder tevoren zijn instrumenten bepaalt en benoemt. Een raad die dit niet doet zal gemakkelijk verdacht kunnen worden van willekeur. Aanvullende instrumenten zijn mogelijk, mits die vooraf worden gecommuniceerd met het bestuur en gemotiveerd. Het laten uitvoeren van een onderzoek door een externe deskundige, is vaak een aanvullend instrument, dat pas ingezet wordt als andere instrumenten aangeven dat er iets mis is.

Wat is een zinvolle set van reguliere toezichtinstrumenten? We presenteren hieronder enkele relevante, zonder de pretentie te hebben daarin uitputtend te zijn.

Risicoanalyse

De instelling laat periodiek een inventarisatie en analyse maken van de risico's die kunnen verhinderen dat de organisatie zijn doelstellingen realiseert. Uiteraard gebeurt dit op initiatief van het bestuur dat een dergelijke analyse zal benutten voor het bepalen van de strategie. De toezichthouder kan de rapportage ook uitstekend kunnen benutten voor het bewaken van de continuïteit.

Monitoren kengetallen

Al eerder spraken we over het hanteren van meetbare resultaten, al dan niet in de vorm van kengetallen. Niet alleen op financieel gebied, maar ook wat betreft de onderwijsresultaten en het personeelsbeleid. In bijlage 3 is een voorbeeld opgenomen van een set van kengetallen die een toezichthouder zou kunnen hanteren, met de gewenste periodiciteit.

Benutten externe accountant

De jaarrekening dient door een extern accountant te worden goedgekeurd. Aangezien accountants aansprakelijk gesteld kunnen worden voor incorrecte goedkeuringsverklaringen, worden deze met de nodige zorgvuldigheid afgegeven.

De accountant kijkt dus jaarlijks met een deskundig oog naar de cijfers en wat daar achter zit. De toezichthouder dient dat te benutten en door te vragen op alle twijfels en risico's die uit het jaarverslag naar voren kunnen komen. Als de accountant aanwijzingen geeft ter verbetering van de financiële huishouding en administratie, is het aan de toezichthouder om te monitoren of deze aanwijzingen ook worden opgevolgd.

Beoordelingssystematiek bestuur

De toezichthouder bespreekt en beoordeelt het functioneren van het bestuur. In het toezichtkader kan worden vastgelegd dat dit gebeurt in een jaarlijks gesprek, maar belangrijker is welke gegevens verzameld worden om dit gesprek de vereiste diepgang te geven. Een zelfevaluatie en een evaluatie door medewerkers (bijvoorbeeld schoolleiders en stafmedewerkers) zijn daarbij zinvol, vooral wanneer ze het karakter hebben van feedback op gedrag en zo min mogelijk het karakter van een beoordeling. Het beoordelen van een superieur is immers lastig. Het is voor ondergeschikten gemakkelijker aan te geven hoe het gedrag van de bestuurder ervaren wordt. Er is veel voor te zeggen deze feedback niet schriftelijk te vragen, maar mondeling. De mogelijkheid om door te vragen verhoogt de kwaliteit van de informatie sterk.

Daarnaast zullen ook gemeten resultaten in de gesprekken tussen toezichthouder en bestuurder aan de orde komen. Dat kunnen de kengetallen zijn die periodiek aan de toezichthouder verstrekt worden, maar ook is belangrijk dat de raad spreekt over de kwaliteit van de beleidsstukken die hij ontvangt. Ook hier is belangrijker dat de toezichthouder in staat is feedback te geven op gedrag dan dat daarover een oordeel wordt uitgesproken.

Het evalueren van resultaten vraagt ook een diepere analyse. Fijn dat de leerlingenaantallen toenemen, maar wordt het onderwijs er ook beter van? Mooi dat de doorstroomcijfers verbeterd zijn, maar betekent dat nu ook dat zwakkere leerlingen minder snel toegelaten worden? Prima dat de klassengrootte op peil is, maar zijn daarvoor 'kleine vakken' gesneuveld? Mooi dat de allochtonen goed scoren, maar hoeveel hebben we er eigenlijk? De toezichthouder ziet immers ook toe op het voldoen aan een maatschappelijke opdracht, op basis van de geëxpliciteerde missie van de schoolorganisatie. De kracht van de dialoog die de toezichthouder hiermee in gang zet, geeft mede richting aan het beleid.

Hoezeer de raad van toezicht ook de eigen toegevoegde waarde kan zoeken in het aanscherpen van de onderwijskundige dialoog, uiteindelijk is het ook de rol van de toezichthouder de bestuurder(s) te beoordelen. In een beoordelingsgesprek zal de informatie vanuit de verschillende feedbackinstrumenten door de toezichthouder worden benut.

Benutten extern toezicht

Onderwijsinstellingen zijn onderworpen aan extern toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. De resultaten daarvan zullen in eerste instantie benut worden op

schoolniveau om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De toezichthouder heeft hier als het ware een tweedelijns bewakingsfunctie. Pas indien de toezichthouder merkt dat de conclusies van het inspectietoezicht niet serieus worden opgepakt, ligt er een taak voor de intern toezichthouder. Daarbij kunnen ook benchmarkgegevens worden benut. Steeds vaker is het mogelijk de schoolresultaten af te zetten tegen de gemiddelde resultaten op dat type scholen. Ook de Inspectie doet dit en zal daarbij zeker ook oog hebben voor de specifieke omstandigheden van de school.

Wellicht een overbodige constatering is dat de intern toezichthouder zich nooit mag verschuilen achter de externe toezichthouders (Inspectie, OCW).

Door een duidelijke keuze te maken wat betreft het instrumentarium dat de toezichthouder wil hanteren, en die keuze ook (in het toezichtkader) vast te leggen, weet het bestuur hoe de toezichthouder te werk gaat. Dat vermindert de kans op irritaties door onverwachte acties. Voor de toezichthouder geldt dat het vastleggen van het instrumentarium, gekoppeld aan het vastleggen van de bevindingen als toezichthouder, als bewijs kan dienen van het zorgvuldig uitoefenen van de taken als toezichthouder. De raad kan op deze wijze, ook nadat jaren verstreken zijn, aantonen dat hij als toezichthouder heeft gewerkt zoals van een goed toezichthouder mag worden verwacht. Dat kan doorslaggevend zijn bij een mogelijke aansprakelijkheidsstelling in de toekomst.

4.6 Voorspelbaar toezicht

Holwerda is niet het type dat zich gemakkelijk aan de kant laat schuiven. Waarom zou hij ook? Er is nooit kritiek op zijn beleid geweest, tot enkele maanden geleden. Hij vindt het niet erg zorgvuldig dat hij, zonder waarschuwing of aanwijzing, nu meteen 'bij het grofvuil wordt gezet'. De financiële problematiek is best op te lossen, als zijn schoolleiders een beetje meewerken. Daarvoor heeft hij juist de steun nodig van zijn raad van toezicht. Nu gaat de raad achter de directeuren staan die alleen het belang van de eigen school zien en het algemeen belang negeren. Holwerda had het idee dat hij een goede relatie had met zijn raad van toezicht, maar nu draaien ze als een blad aan een boom om. 'Wat heb ik aan zo'n stelletje amateurs!' roept hij naar iedereen die het horen wil. 'Ik wil dat dit rechterlijk wordt getoetst!'

De emotie van Holwerda is niet helemaal onbegrijpelijk. Hij heeft kennelijk nooit veel weerstand tegen zijn beleid ervaren. De situatie dat een eindverantwoordelijke ervan overtuigd is nooit veel kritiek te hebben gehad op zijn koers, terwijl betrokkenen vinden dat ze op allerlei momenten duidelijke signalen hebben afgegeven, komt vaker voor. De beleving van zender en die van ontvanger van

eenzelfde boodschap zijn vaak heel verschillend. Reden te meer om van elk toezichtinstrument afzonderlijk aantekening te houden.

Waarom vindt Holwerda zijn raad van toezicht amateuristisch? Voor hem is de raad onvoorspelbaar gebleken. Hij ervaart willekeur. Voordat schorsing en eventueel ontslag aan de orde zijn, zou je verwachten dat er een duidelijke waarschuwing is geweest dat het die kant op zou kunnen gaan. Hij had daarbij verwacht dat de raad op enig moment aangeeft welke resultaten voor welke datum gerealiseerd moeten zijn om aan het rampscenario te kunnen ontkomen. Dan had hij nog een kans gehad. Dat had duidelijkheid gegeven. En als hij dan had gefaald, dan was het ingrijpen terecht en begrijpelijk geweest. Als het in de casus inderdaad zo was dat Holwerda geen duidelijke waarschuwing of aanwijzing heeft gehad, dan snijdt Holwerda's redenering hout.

In bijlage 2 doen wij een poging de beginselen van goed (intern) toezicht te beschrijven. Daarbij vinden we inspiratie bij beginselen die op ministerieel niveau zijn vastgelegd voor extern toezicht (door de overheid), en ook bij beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast kan het als toezichthouder waardevol zijn om jaarlijks enkele reflectiebijeenkomsten te hebben. Daarin kunnen casus besproken worden, waardoor de raad van toezicht zich professionaliseert. In bijlage 4 hebben wij een voorbeeld opgenomen van reflectiebijeenkomsten vanuit de vier dimensies die in deze publicatie zijn gekozen.

Kan Holwerda in de onderhavige casus naar de rechter stappen om het handelen van de toezichthouder te laten toetsen? Waarom niet, zou ons antwoord zijn. Laat Holwerda het aankomen op een arbeidsgeschil, dan is de kans groot dat de gebeurtenissen die volgen niet in zijn voordeel zijn. Hoewel het theoretisch denkbaar is dat hij op zijn oude post teruggeplaatst zal moeten worden, is dat geen praktijk die vaak voorkomt. We zouden meer feitenkennis moeten hebben van de concrete casus om te kunnen beoordelen of Holwerda kans van slagen heeft dat zijn raad van toezicht door een rechter wordt teruggefloten vanwege het treden buiten de eigen bevoegdheid of vanwege onzorgvuldig handelen.

Wat het verdere verloop van het conflict tussen bestuurder en toezichthouder ook is, belangrijk is dat de toezichthouder zich adequaat naar buiten toe verantwoordt. Dat kan bijvoorbeeld door die verantwoording op te nemen in een jaarverslag van de raad. Dat jaarverslag kan worden gepubliceerd, bijvoorbeeld op de website. Ook achteraf dient het toezicht transparant te zijn.

5 Toezicht op maatschappelijke waarde

5.1 Maatschappelijke opdracht van de school en de toezichthouders

‘Mijn strategie is heel simpel. Ik heb maar één doelstelling: 80% leerling- en ouder-tevredenheid.’ Berend van der Heijden is bestuurder van de Pegasusstichting, een scholengroep voor voortgezet onderwijs met vier scholen. De stichting is in de loop der jaren ontstaan door het samengaan van twee besturen, waarvan één zelf ook weer een fusiebestuur was. Er zit een havo/vwo-school tussen met veel witte stadskinderen, maar ook een katholieke brede dorps-vmbo, en een zieltogende vmbo-school in een probleemwijk.

Logisch wellicht dat hij de vraag naar de ‘kernstrategie’ van zijn school vertaalt in ‘tevredenheid van ouders in het algemeen’. Hoe zou hij voor zulke verschillende scholen een gezamenlijke missie kunnen formuleren? Zo’n missie zou volgens Berend alleen maar algemeenheden opleveren, die voor iedere school in Nederland gelden. Wat is dan de zin ervan om een missie of visie te formuleren?

Zijn raad van toezicht is het daar maar gedeeltelijk mee eens. Uiteraard is het vooral van belang dat de stichting financieel gezond is, dat er geen onverantwoorde risico’s worden genomen wat betreft personeel en huisvesting, maar er zijn twee leden die af en toe weer proberen de discussie op te rakelen. ‘Waartoe is de Pegasusstichting op aarde? Wat bindt ons in het onderwijs dat we willen verzorgen?’ Die discussie heeft een jaar geleden, na een paar sessies onder leiding van een externe adviseur, geleid tot een nieuwe missie, die echter slechts lauwe reacties oproept in de scholen. Het gesprek lijkt tot stilstand gekomen en Berend heeft weinig behoefte het weer op te starten.

Dit hoofdstuk gaat over de fundamentele vragen in de organisatie die de grondslag vormen voor al haar activiteiten, en daarmee ook voor het werk van een toezichthouder. Waar, en op welke manier, levert de organisatie meerwaarde voor de maatschappij? De toezichthouder is op dit punt bij uitstek de ‘kritische vriend’ van de bestuurder. Niet alleen om voortdurend scherp te blijven op het verschil tussen doel en middel in het beleid van de bestuurder, maar ook om de verantwoording over de besteding van (doorgaans) gemeenschapsgeld te kunnen onderbouwen. In eerste instantie lijken vragen over de kernopdracht, en kernwaarden voor de

organisatie tot het strategisch domein, en dus tot de competentie van de bestuurder te behoren. In dit hoofdstuk willen we uiteenzetten hoe de toezichthouder op dit vlak een complementaire verantwoordelijkheid heeft.

Waarom zou je je als toezichthouder druk moeten maken over de missie van de stichting? Is dat niet typisch iets voor de bestuurder? Die is per slot van rekening verantwoordelijk voor het strategisch beleid van de stichting, en daar vallen toch ook de missie en visie onder? Bovendien: je kunt nu wel je best doen om een mooie missie te formuleren, maar eenmaal op papier gezet lijken die *mission statements* allemaal op elkaar. Waarom zou je dan die moeite doen? Al helemaal als er sprake is van een de facto monopolie: sommige scholengroepen zijn de enige aanbieder van voortgezet onderwijs in de wijde omtrek. ROC's zijn zelfs vaak met dat doel gevormd: om alle beroepsonderwijs in één regio onder één bestuur brengen. Waarom moet je je dan zo nodig profileren?

We hebben eerder geschreven dat een van de verantwoordelijkheden van de toezichthouder het bewaken van de kernwaarden en -doelstellingen van de organisatie is. Maar wil je die verantwoordelijkheid kunnen dragen, dan zul je die waarden en doelen wel eerst zelf geformuleerd moeten hebben.

Het formuleren van algemene doelen en kernwaarden lijkt erg voor de hand te liggen voor een onderwijsstichting. 'Leerlingen behalen uitstekende resultaten en krijgen een goede voorbereiding op vervolgonderwijs en maatschappij...' Iedereen met een beetje ervaring in het onderwijs kan zo'n zin formuleren. Toch blijkt daar in de praktijk nog veel over te zeggen. Want waar leg je de nadruk op? Op die uitstekende prestaties? Of juist op de goede voorbereiding? En wat is dan die 'goede voorbereiding'? Voor welk vervolgonderwijs leid je op? Hoe ziet dat er tegenwoordig uit, wat verwacht dat vervolgonderwijs van de school? Zodra het gesprek op die vragen komt, blijken er toch veel verschillen in opvatting te zijn. Als de bestuurder bijvoorbeeld besluit flink wat geld vrij te maken voor 'laptopklassen' op scholen die daar mogelijkheden voor zien, keurt de toezichthouder die begroting dan goed of niet? Draagt het bij aan de gewenste 'eigen verantwoordelijkheid' van de leerlingen voor hun leerproces? Of wordt het onderwijs dan te individualistisch en is het dus te veel een risico voor de 'samenwerking' en het 'gemeenschapsgevoel' die de stichting wil nastreven?

Het is goed het gesprek over algemene doelen en waarden te beginnen bij de persoonlijke waarden van de bestuurder en toezichthouders. Waarom hebben we gekozen om ons voor deze school, deze instelling in te zetten? Waarom hebben we niet voor een andere stichting gekozen? Ook al is die keuze soms intuïtief geweest, als je daar langer over nadent en praat, blijkt het vaak minder toevallig dan het lijkt.

Berend, in de casus van de Pegasusstichting, is bang voor een vrijblijvende sessie, waarin met wat creatief bedoelde werkvormen enkele sociaalwenselijke statements worden geproduceerd. Die angst is terecht, want dat gebeurt maar al te vaak. Een goede dialoog over de kerndoelen en -waarden gaat echter dieper: die raakt ook aan persoonlijke waarden en overtuigingen van de deelnemers aan zo'n sessie. Als je als bestuurder en toezichthouder je uitsprekt over bepaalde doelstellingen, dan zul je die als het ware met 'hart en ziel' moeten kunnen verdedigen. Het luistert nauw om een dergelijke diepgang te bereiken.

Het verdient aanbeveling om in zo'n gesprek over doelen en kernwaarden van twee kanten te benaderen. Aan de ene kant de geschiedenis van de stichting. Op welke plaats is de school, of zijn de scholen, ooit begonnen? Met welk doel, of ideaal werd de school opgericht? Wat waren de beweegredenen van de mensen die het initiatief namen? Het is verbazingwekkend hoeveel van de oorspronkelijke kernwaarden nu nog actueel kunnen zijn.

Bij de Pegasusstichting kan zo'n gesprek een interessante invalshoek opleveren. Juist de problematische vmbo-school is van oorsprong een christelijke ambachtsschool. De Pegasusstichting zelf is vormgegeven als een samenwerkingsbestuur openbaar-bijzonder. De christelijke achterban is nagenoeg verdwenen, maar de twee 'dissidente' leden van de raad van toezicht zien het als hun verantwoordelijkheid om verbinding te blijven houden met de christelijke wortels van de vmbo-school.

Door terug te kijken in de geschiedenis van de school, of van de scholen waar de stichting uit bestaat, krijg je zicht op wie de 'morele' eigenaren van de school eigenlijk zijn. De school is, anders dan een bedrijf, niet het eigendom van aandeelhouders die 'rendement' kunnen vragen. Wel zou je kunnen stellen, dat er bepaalde groepen belanghebbenden (*stakeholders*) zijn, die meer dan anderen 'moreel' hebben geïnvesteerd in de school. Hoe die groep 'morele eigenaren' eruit ziet, verschilt van school tot school. Het kan een duidelijk aanwijsbare groep zijn (betrokken, actieve ouders bijvoorbeeld), of een groep die wat lastiger af te bakenen is (iedereen die belang hecht aan openbaar toegankelijk voortgezet onderwijs in deze regio). Iedere onderwijsorganisatie heeft te maken met een breed scala aan belanghebbenden; nooit zal slechts één partij daarin volledig aan te wijzen zijn als degene die 'het laatste woord' heeft, zoals de aandeelhouders dat als eigenaren van een bedrijf wel hebben. Bij het begrip 'morele eigenaren' gaat het om de accentverschillen die er tussen de verschillende groepen belanghebbenden zijn aan te brengen. Die accentverschillen liggen voor iedere organisatie weer anders, afhankelijk van de aard en de geschiedenis van de organisatie.

Het vaststellen van de 'eigenaren' blijkt vaak een zinvolle start te zijn om te bepalen wat de kerndoelen en kernwaarden van de stichting zijn. Die kerndoelen hebben te maken met wat de school uiteindelijk zou moeten realiseren voor de

leerlingen. Wat voegt deze school toe? Staat de stichting voor een bepaald soort onderwijs? Een levensbeschouwelijke stroming, of juist openbaar, een bepaalde pedagogische richting? Welke 'kleurschakering' in het onderwijs gaat de samenleving missen als deze school er niet meer is? Wordt hierover gesproken bij het selecteren en benoemen van nieuwe leden van de raad van toezicht?

Niet zozeer het resultaat van zo'n gesprek, in de vorm van een setje van drie of vijf doelen en waarden is belangrijk, als wel dát het gesprek telkens weer gevoerd wordt, naar aanleiding van concrete gebeurtenissen en resultaten. Het op gang houden van de wisselwerking tussen de abstracte doelen en de dagelijkse werkelijkheid is een van de belangrijkste functies van de toezichthouder.

5.2 Interne verantwoording en beoordeling van de bestuurder

Op de agenda van de komende vergadering van de raad van toezicht staat de situatie rondom de vmbo-school in de stad. Het gaat al jaren niet goed met deze school. Van oorsprong is het een 'nette', christelijke LTS, maar de samenstelling van de wijk veranderde en tegenwoordig is het een school met veel allochtone leerlingen, die regelmatig met incidenten in het nieuws is. Het leerlingenaantal loopt gestaag terug.

Gelukkig zit er nog een docententeam met ideeën en kwaliteit. Zij zijn enkele jaren geleden begonnen met het ontwikkelen van ideeën voor verbetering. Bij Berend ligt nu een verzoek om extra investeringen. Het team van die school wil meer nadruk leggen op sport, en wil een stuk van de school verbouwen om in groepen van wisselende grootte les te kunnen gaan geven. Berend is niet enthousiast.

De twee 'lastige leden' (in de ogen van Berend) van de raad van toezicht stellen kritische vragen over de gang van zaken. Zij vinden dat het initiatief van het team prachtig past in de visie van de stichting: Pegasus, een vliegend paard en symbool van de overwinning. Leerlingen en docenten die zichzelf naar grotere hoogten willen brengen.

Berend gelooft er niet zo in; hij vindt het de moeite allemaal niet waard. Verder investeren in de vmbo-locatie is volgens hem financieel niet verantwoord. Het beste zou zijn om de school op termijn op te heffen: dat betekent tegelijk een verbetering van de financiële situatie én van de kwaliteitscijfers van de stichting als geheel. De vergelijking met Pegasus vindt hij zelf nogal ver gezocht.

Het voeren van het gesprek over de kerndoelen en -waarden van de stichting is geen doel op zich. Het is niet genoeg om het te beschouwen als een inspirerend gesprek dat af en toe gevoerd wordt, maar verder weinig binding heeft met het dagelijks handelen. De toezichthouder heeft dat gesprek over kerndoelen en -waarden (missie) ook hard nodig om de criteria te kunnen bepalen waarop hij de bestuurder beoordeelt.

De valkuil is dat je als toezichthouder in het onderwijs vooral bezig bent met procedures en instrumenten. Natuurlijk is de (vergader)tijd beperkt en zijn

vastgelegde cycli van plannen, rapporten en evaluaties onmisbaar om die tijd efficiënt te gebruiken. Maar uiteindelijk zijn dit middelen om achterliggende doelen te bereiken. Het zijn die doelen die centraal zouden moeten staan in de vergaderingen van de raad van toezicht, en in de gesprekken tussen toezicht-houder en bestuurder.

De heikele vragen rond die achterliggende doelen komen vaak pas op tafel als er problemen rijzen. De voorgenomen samenwerking met een andere school blijkt bijvoorbeeld plotseling te stranden op de wijze waarop gezamenlijk het schooljaar wordt geopend en afgesloten, of hoe wordt stilgestaan bij kerstmis.

De leden van de raad van toezicht hadden het probleem misschien al wel aan voelen komen, maar zagen geen aanknopingspunt in het formele toezichtkader, waardoor het te lang onbesproken bleef. Dat de samenwerking stopt, wordt dan geweten aan ‘communicatieproblemen’ tussen de bestuurders, terwijl feitelijk de raad van toezicht heeft verzuimd heldere kaders aan de bestuurder te geven.

In de casus wil Berend niet investeren in een school die wat hem betreft op sterven na dood is. De raad van toezicht is verdeeld over de wensen van de ene locatie. Enkele leden van de raad van toezicht zien het steunen van de vernieuwingsplannen en het behoud van de locatie als een plicht, vanuit de grondslag van de school. Anderen vinden het wel een mooi idee, maar bedrijfseconomisch simpelweg onverstandig. Zij gaan mee met Berends voorstel om de locatie af te bouwen. Hier wreekt zich dat nooit goed is besproken in hoeverre de oorspronkelijke (deels christelijke) grondslag van de school nu nog actueel is.

Berend ziet de verdeeldheid van de raad van toezicht en kiest eieren voor zijn geld. In het toezichtkader staan strikte normen wat betreft de solvabiliteit en het weerstandsvermogen van de stichting. Over de inhoud wordt weinig gezegd. Voor hem is de keus dan niet moeilijk: hij kiest voor het geld. De raad van toezicht blijft zitten met het ongemakkelijke gevoel dat ze hun besluit inhoudelijk zouden willen motiveren, maar daar te weinig basis voor hebben gecreëerd.

Zoals in de vorige paragraaf ook besproken, is het lastige dat de missie van de stichting meestal is geformuleerd in woorden die ook terugkeren bij andere scholen, zoals ‘verantwoordelijkheid’, ‘samenwerking’, ‘veiligheid’. Echter, juist door ze iedere keer weer aan de orde te stellen, kan duidelijk worden wat een woord als ‘verantwoordelijkheid’ voor deze organisatie, in deze situatie betekent.

Het doel van het telkens terugkerende gesprek over kerndoelen en kernwaarden is niet om de interpretatie ervan dicht te timmeren, maar om juist om ruimte te geven aan de bestuurder. Dan moet de bestuurder wel weten waar de grenzen van die ruimte liggen. Dat is niet iets wat je in één gesprek bepaalt, maar iets wat je langzamerhand vormgeeft in een voortdurende dialoog.

De toezichthouder stelt doelen en kaders, formuleert de criteria op basis waarvan hij gaat beoordelen en geeft de bestuurder dan ruimte voor zijn initiatieven. Bij de verantwoording van de bestuurder over die initiatieven vindt

opnieuw een gezamenlijke afbakening van doelen en kaders plaats: criteria worden geherformuleerd. Het zorgvuldig doorlopen van deze cyclus, zonder de bestuurder tussentijds toch terug te fluiten of op z'n vingers te tikken, kost tijd.

In eerste instantie kan het tot verwarring leiden: hoeveel inhoudelijke sturing moet de toezichthouder geven? Het is toch niet de bedoeling dat de toezichthouder aan de bestuurder voorschrijft wat hij moet doen? De kunst is inderdaad dat laatste te vermijden, maar wel telkens, op grond van gerapporteerde resultaten, opnieuw de relatie met kerndoelen en -waarden van de stichting tegen het licht te houden. Op welke manier vindt de bestuurder dat deze resultaten laten zien dat die kerndoelen dichterbij zijn gekomen? Zolang de toezichthouder op die lijn blijft zitten, houdt hij de juiste rol en voorkomt hij dat hij de grens naar het voorschrijven van het 'hoe' overschrijdt.

Het voordeel op de lange termijn is, dat de toezichthouder niet zo snel meer geconfronteerd wordt met de noodzaak een onverwacht initiatief van de bestuurder te moeten beoordelen. De raad van toezicht heeft dan haar eerder geformuleerde criteria, op inhoud en randvoorwaarden, klaar en zal daar de resultaten van het initiatief, meestal achteraf, op beoordelen. Dat geeft armslag aan de bestuurder en versterkt het vertrouwen over en weer van bestuurder en toezichthouder.

Een toezichthouder die slechts financiële criteria heeft gesteld, zal er dan echter achterkomen dat een inhoudelijke beoordeling van een onverwacht beleidsvoornemen feitelijk niet mogelijk is. Als de toezichthouder dan toch inhoudelijk een mening wil geven, wordt de bestuurder geconfronteerd met een post-hoc criterium, wat afbreuk zal doen aan het vertrouwen van de bestuurder in de toezichthouder.

Zo'n gesprek over de kernwaarden en -doelen van de stichting in de raad van toezicht wordt des te belangrijker als er een nieuwe bestuurder moet worden aangezocht. Uiteraard zoekt de toezichthouder een bestuurder met visie, die deze krachtig in de praktijk kan brengen. Om daar werkelijk vertrouwen in te hebben, en hierover een open en eerlijk gesprek te hebben, is het belangrijk als toezichthouder heldere kaders te kunnen geven. Daarvoor zul je eerst onderling als raad van toezicht regelmatig besproken moeten hebben.

Als zo'n nieuwe bestuurder direct zou komen met het voorstel om de voorgenomen samenwerking met een kinderopvangorganisatie af te blazen, omdat hij de cultuur ervan niet vindt passen bij de confessionele denominatie van de stichting, gaat de raad van toezicht hier dan vragen over stellen? Op grond van welke waarden?

5.3 Horizontale verantwoording en toezicht

De twee (in de ogen van Berend) 'lastige leden' van de raad van toezicht komen een half jaar later, bij de bespreking van het jaarverslag weer terug op de discussie over de missie

van de stichting. Het jaarverslag ziet er zoals altijd piekfijn uit, maar toch zijn ze niet te tevreden. De raad van toezicht verwijt Berend dat hij kundig met cijfers goochelt, maar geen inhoudelijke visie heeft. De 'dissidenten' in de raad van toezicht grijpen het thema 'verantwoording' aan om de discussie over missie en visie van de Pegasusstichting nieuw leven in te blazen. Berend heeft als bestuurder flink werk gemaakt van horizontale verantwoording en heeft met externe ondersteuning ervoor gezorgd dat alle kengetallen van de school via de website van de school voor iedereen beschikbaar zijn. Berend is trots op deze prestatie. Er was flink wat weerstand, maar nu het allemaal op internet staat, merkt hij al dat het verschil maakt. De jaarlijkse lijstjes in de media is hij voor, door twee keer per jaar aan de media een samenvatting van de kengetallen, en zijn interpretatie erbij, te verstrekken. Daarmee haalt hij het initiatief naar zich toe en voorkomt hij dat zich moet verdedigen. Vooral de vmbo-school in de stad doet het niet goed. Door dit zelf als eerste naar buiten te brengen, heeft hij respect geogst van de buitenwereld, in ieder geval van zijn collega-bestuurders in de regio.

De raad van toezicht ziet het toch anders. Het motto van de stichting is sinds het laatste visie-traject 'Sla je vleugels uit naar de wereld'. Hiermee wordt kernachtig verwoord dat de Pegasusstichting leerlingen zo veel mogelijk wil laten groeien om zo goed mogelijk het vervolgonderwijs in te stromen. De raad van toezicht is onder de indruk van de cijfers van Berend, maar zien tegelijk dat hij inzet op vooral havo, vwo en vmbo-t. Hij heeft de scholen gedwongen strenge toelatingsnormen te stellen, om de kans op afstromen te minimaliseren. Ze vragen zich af welke leerlingen op de Pegasus scholen nu eigenlijk hun vleugels mogen uitslaan.

Berend is nijdig: waar bemoeit die raad van toezicht zich mee? Een beetje goede sier maken met mooie idealen naar de achterban, dat is niet moeilijk als je op afstand zit. Maar hij zit er dagelijks tussen, is verantwoordelijk voor het beleid, en hij wordt erop afgerekend als de Inspectie een afdeling als 'zwak' kenmerkt.

Het gesprek over de kerndoelen en kernwaarden heeft nog een derde functie, naast die van intern richtsnoer voor de raad van toezicht en uitgangspunt voor beoordeling van de bestuurder. Die derde functie is de basis die het geeft om maatschappelijke verantwoording over de besteding van gemeenschapsgeld te kunnen afleggen.

'Wij bereiden kinderen voor op succes in het vervolgonderwijs en een rol als verantwoordelijk burger in een complexe samenleving.' Zo'n zin klinkt mooi, maar het wordt pas overtuigend als je, ook als de toezichthouder, concreet kan benoemen wat daaronder in de eigen organisatie wordt verstaan en waarom het dus van belang is om die organisatie op deze manier in stand te houden. Scherp gesteld: als je als toezichthouder niet kunt benoemen wat het maatschappelijk verlies is, als jullie organisatie er niet meer zal zijn, moet je je afvragen of je wel de goede persoon bent om in de raad van toezicht te zitten. Wie moet anders de kern van de organisatie bewaken?

Maatschappelijke, horizontale, of meervoudig publieke verantwoording zal in de meeste gevallen in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de bestuurder zijn. Toch heeft ook de toezichthouder hierin een rol. In het tweede hoofdstuk hebben we al gezien dat de toezichthouder de belangen van de ‘eigenaren’ van de stichting vertegenwoordigt, ook al is dat in de meeste gevallen een abstracte entiteit. De maatschappelijke verantwoording die de raad van toezicht aflegt, gaat over de verantwoording aan die eigenaren. De kunst is om erachter te komen wie die eigenaren zijn, en op welke manier je daarmee in contact kunt komen of zijn.

In de Pegasusstichting zijn die eigenaren diffuus. Het is een school met een gemengde geschiedenis, van gemengd niet-confessionele en christelijke oorsprong. De specifieke groepen waar ooit de scholen voor werden opgericht, zijn niet meer als zodanig herkenbaar. Toch hebben de scholen elkaar gevonden, in de overtuiging dat ‘persoonlijke groei’ op welke manier dan ook, een kernwaarde is. Dit is lange tijd een impliciete, onuitgesproken waarde gebleven, maar krijgt nu weer opnieuw betekenis. De vraag is welke externe partijen nu nog ‘investeren’ in dat ‘kapitaal’ van de Pegasuschool. Dat kunnen ouders zijn, samenwerkingspartners, lokale overheid, of zelfs lokale werkgevers.

De verantwoording die de toezichthouder heeft af te leggen, heeft betrekking op datgene wat in het toezichtkader beschreven staat. Daar gaat het om de algemene doelen van de school, en de randvoorwaarden (financieel, wettelijk, maar ook moreel) waaraan het beleid van de stichting moet voldoen. De meeste raden van toezicht kiezen voor een summierere verantwoording, meestal in een aparte paragraaf in het jaarverslag. Het is echter interessant na te denken over hoe die verantwoording een meer interactief proces kan worden. Sommige scholen zijn nog als vereniging georganiseerd en kennen een algemene ledenvergadering (ALV). Goed beschouwd legt het bestuur (in die situatie in de wettelijke rol van intern toezichthouder) op de ALV verantwoording af. In die situatie, met alle nadelen die het ook heeft, is in ieder geval de verantwoording naar ‘eigenaren’ heel helder geregeld. De ervaring is dat naarmate die verantwoording betekenisvoller gemaakt wordt voor de leden, meestal ouders, het met de traditioneel lage opbrengst en matige kwaliteit van de meningsuitwisseling ook wel meevalt.

In andere bestuursmodellen ligt de relatie met ‘eigenaren’ niet zo helder. Toch kan het hier ook geen kwaad als de toezichthouder ‘echte mensen’ zoekt om verantwoording aan af te leggen. Dat kan allerlei vormen aannemen. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden om ieder jaar een aantal leraren, ouders, misschien zelfs leerlingen uit te nodigen om een gesprek mee te hebben over de algemene schooldoelen. Eventueel gekoppeld met een bezoek op locatie.

In de Pegasusstichting doet Berend een voorstel om uit de impasse te komen. Enkele keren per jaar praat hij in een informeel overleg met de onderwijswethouder, de voorzitter

van de werkgeversvereniging, en een vertegenwoordiger van het middelbaar beroepsonderwijs over onderwijsontwikkelingen in de regio. Hij stelt voor van dit overleg een maatschappelijke raad te maken, en de raad van toezicht eens per jaar ook voor deze bijeenkomst uit te nodigen. Zo krijgt dat informele overleg wat meer status, en ontstaat tegelijk de mogelijkheid de lastige discussie over de 'maatschappelijke opdracht' van de school daar te leggen waar hij hoort: bij vertegenwoordigers van de maatschappij zelf.

De raad van toezicht is verrast, maar vindt het een goed voorstel. Afgesproken wordt om telkens de vergadering in juni hiervoor te gebruiken.

In de casus is gekozen voor het creëren van een 'maatschappelijke raad', een denktank van diverse belanghebbenden (stakeholders) om de school heen, die eens in het jaar met de toezichthouder van gedachten wisselen over wat de school als haar maatschappelijke opdracht ziet en wat daarvan gerealiseerd is. Welke constructie je ook kiest, er kan een overlap zitten met degenen met wie de bestuurder ook vanuit zijn eigen competentie praat. Dat is niet erg, zolang helder is dat het gesprek een ander doel heeft. Het zal meer op abstract, algemeen niveau gevoerd worden. Bovendien moet te allen tijde helder zijn, dat het niet om een beoordeling van het beleid van de bestuurder gaat. Het gaat om het telkens zoeken van de verbinding tussen de algemene doelen en kaders uit het toezichtkader en wat de stakeholders als de maatschappelijke opdracht van de organisatie zien, ook als de omstandigheden veranderen.

Epiloog

De casussen die beschreven worden in deze publicatie zijn gefingeerde voorbeelden, hoewel ze samengesteld zijn uit verschillende situaties die we daadwerkelijk tegengekomen zijn in de praktijk. Tijdens het schrijven van deze publicatie hebben we echter nog meer voorbeelden gezien, die soms heel duidelijk een illustratie vormden van de dimensies van 'toezicht' die we in de vijfhoofdstukken in dit boekje hebben uitgewerkt.

Zo was daar de casus-Van Oostrom. Frits van Oostrom, gerespecteerd historicus, kapittelde als toezichthouder van het Rijksmuseum in Amsterdam in het openbaar zijn directeur Wim Pijbes, die van plan was het pistool waarmee Pim Fortuyn was vermoord, tentoon te stellen. Niet alleen liet Van Oostrom zich verleiden tot het 'misbruiken' van zijn positie (zie hoofdstuk 2) door in het openbaar het beleid van zijn directeur te beoordelen, maar ook bleef onduidelijk in hoeverre hij (Van Oostrom) op dat moment wellicht ook sprak als toezichthouder van het concurrerende Nederlands Historisch Museum (zie hoofdstuk 3). Tot slot vergat hij dat hij als toezichthouder zelf de verantwoordelijkheid had om aan te geven wat de maatschappelijke opdracht van het Rijksmuseum zou moeten zijn (hoofdstuk 5). Al die fouten tegelijk maakten het erg lastig om het conflict nog op te lossen. Blijkbaar zag Van Oostrom dat zelf ook in en nog diezelfde week trad hij terug als toezichthouder.

Een andere casus die regelmatig terugkwam in onze gedachten, was die van het echec van de Zuiderzeeziekenhuizen. De bestuurder daar had de hand gelicht met de hygiënenormen voor operatiekamers, waardoor het ziekenhuis moest sluiten. De voorzitter van de raad van toezicht verklaarde herhaaldelijk dat alle verantwoordelijkheid hiervoor volledig bij de bestuurder lag, en dat hem en de andere toezichthouders niets te verwijten viel.

Dat de toezichthouder terugviel op de formele structuur om zichzelf vrij te pleiten (hoofdstuk 2) was misschien wel een verklaarbare, maar wat betreft verantwoordelijkheid voor het resultaat, geen handige opstelling (hoofdstuk 4). Dat patiënten gevrijwaard blijven van infecties tijdens operaties is voor een ziekenhuis een essentieel kwaliteitskader, waar strikt toezicht op moet worden

gehouden. De raad van toezicht kan dan niet weggelaten worden met het 'niet geïnformeerd zijn' door de bestuurder. Was niet het probleem dat ze zelf verzuimde om tijdig om die informatie te vragen? Waarschijnlijker is nog, dat in dit geval de communicatie tussen bestuurder en toezichthouder al langer te wensen overliet (zie hoofdstuk 3).

Wat keer op keer blijkt, is dat toezichthouders zich onvoldoende bewust lijken te zijn van de hoge standaarden die ze voor hun eigen gedrag zouden moeten aanhouden. Om met gezag te kunnen oordelen over het beleid van de bestuurder, en het vertrouwen van de buitenwereld te winnen en te behouden, kunnen ze zich nauwelijks enige twijfel over de integriteit van hun eigen positie en gedrag veroorloven.

Dat het algemene vertrouwen in toezichthouders kwetsbaar is, blijkt uit een publicatie in magazine *Zuid* waarin vraagtekens worden gezet bij het declaratiegedrag van scheidend collegevoorzitter Jo Ritzen van de Universiteit Maastricht. De raad van toezicht, die hierop toezicht zou moeten houden, wordt in dit stuk bij voorbaat afgedaan als een vriendenclubje, waarmee een bestuurder niet echt rekening hoeft te houden. De raad van toezicht ging in het artikel helaas niet inhoudelijk op de beschuldigingen in en bevestigde hierdoor, waarschijnlijk ongewild, het beeld dat het publiek van toezichthouders heeft. 'Ons kent ons,' en als het eropaan komt, onttrekken ze zich van hun verantwoordelijkheid.

Dat er ook goede voorbeelden te vinden zijn, bewijst de raad van toezicht van de woningstichting Servatius in datzelfde Maastricht. De bestuurder van die instelling, wellicht verblind door de verlokkingen van een prestigieus project, overschatte de lengte van zijn polsstok en zorgde voor een forse financiële strop. De raad van toezicht had dit beleid jaar na jaar goedgekeurd en beseftte dat zij eindverantwoordelijk waren voor het resultaat. Daarop besloot zij in zijn geheel terug te treden.

Al deze voorbeelden laten naar ons idee zien dat het denken over toezicht niet beperkt moet blijven tot louter de juridisch-instrumentele aspecten. Als het gaat om professioneel, integer en maatschappelijk waardevol toezicht, spelen er ook aspecten mee op andere dimensies. Door vanuit een bredere opvatting naar toezichthouden te kijken, hopen we dat het toezicht in het onderwijs, dat in veel opzichten nog in de kinderschoenen staat, kan leren van de fouten die eerder in de eigen én in andere sectoren, gemaakt zijn. Het ontwikkelen van zo'n brede opvatting hopen wij met deze publicatie mogelijk te hebben gemaakt.

Bijlage I Gedragsregels interne toezichthouders

Individuele toezichthouder

1. Toezichthouders vergewissen zich ervan, voordat zij hun rol van toezichthouder aanvaarden, dat zij vrij staan ten opzichte van andere relaties en belangen, dat zij de vereiste deskundigheid hebben, dat zij de benodigde tijd beschikbaar hebben en dat zij in staat worden gesteld naar behoren toezicht te houden.
2. Beoogde toezichthouders spreken, voorafgaande aan het aanvaarden van hun rol als toezichthouder, met het bestuur, overige toezichthouders en een vertegenwoordiging van het medezeggenschapsorgaan.
3. Bij het uitoefenen van zijn taak richt de toezichthouder zich naar het belang van de organisatie. De toezichthouder waakt permanent voor belangenverstremming.
4. De toezichthouder behartigt geen deelbelang en oefent zijn taak uit zonder last of ruggespraak. De toezichthouder waarborgt zijn onafhankelijkheid tegenover het bestuur.
5. De toezichthouder aanvaardt geen herbenoeming zonder dat sprake is van een expliciete positieve beoordeling van zijn rol als toezichthouder.
6. De toezichthouder functioneert als lid in een collectief en onderhoudt geen afzonderlijke contacten met bestuur of directie zonder instemming van de voorzitter. De toezichthouder hoedt zich voor individuele advisering buiten de voorzitter om.
7. Ten aanzien van informatie betreffende de organisatie neemt de toezichthouder vertrouwelijkheid c.q. geheimhouding in acht.
8. De toezichthouder neemt aan alle vergaderingen deel tenzij zwaarwegende redenen hem daarvan weerhouden.
9. Toezichthouders onthouden zich van het naar buiten brengen van minderheidsstandpunten. Indien een toezichthouder geen verantwoordelijkheid kan dragen voor een meerderheidsbesluit, dient deze toezichthouder af te treden.
10. De toezichthouder is zich bewust van zijn mogelijke privaatrechtelijke aansprakelijkheid, ook buiten situaties van schuld.
11. De toezichthouder meldt strafbare feiten waaraan de organisatie zich schuldig maakt.

Toezichthouder als orgaan

1. De toezichthouder legt de vergaderdata een jaar vooruit vast.
2. Besluitvorming vindt plaats ter vergadering waarbij gestreefd wordt naar unanimiteit.
3. De toezichthouder voorziet in een secretariaat met vertrouwelijk archief. Notulen en besluitvorming worden zorgvuldig vastgelegd. Alle regarderende stukken worden bewaard.
4. De toezichthouder vergadert alleen buiten aanwezigheid van het bestuur of de directie wanneer hij dit gewenst of noodzakelijk acht.
5. De toezichthouder laat zich afdoende informeren, zowel door het bestuur als door andere bronnen.
6. De toezichthouder draagt zorg voor een competent bestuur.
7. De toezichthouder staat de organisatie met raad terzijde. De toezichthouder waakt ervoor dat advisering niet aan de toezichthoudende of goedkeurings-taak in de weg staat.
8. De toezichthoudende taak impliceert zowel preventief toezicht als toezicht achteraf.
9. De toezichthouder houdt integraal toezicht: het geheel van beleidsterreinen, de kernwaarden van de organisatie, de ingezette processen, de bereikte resultaten.
10. De toezichthouder is tevoren transparant over het in te zetten toezichtinstrumentarium.
11. De toezichthouder bespreekt de jaarrekening in het bijzijn van de externe accountant.
12. De toezichthouder waakt ervoor dat de jaarrekening geen misleidende voorstelling geeft van de toestand van de organisatie en dat het jaarverslag niet in strijd is met de jaarrekening.
13. De toezichthouder voert jaarlijks een beoordelingsgesprek met de bestuurder(s).
14. De toezichthouder ziet toe op het naleven van de regels inzake medezeggenschap.
15. Problemen tussen bestuur en toezichthouder worden in onderling overleg opgelost. Indien dit niet mogelijk lijkt, wordt gebruik gemaakt van externe ondersteuning.
16. De toezichthouder blijft als regel buiten conflicten tussen bestuur en andere partijen binnen of buiten de organisatie. Wel overlegt de toezichthouder met het bestuur en kan adviseren ten aanzien van oplossingsstrategieën.
17. De toezichthouder evalueert periodiek de wijze van toezicht uitoefenen.

Voorzitter van het toezichthoudend orgaan

1. De voorzitter van het toezichthoudend orgaan kenmerkt zich door gezag, betrouwbaarheid, integriteit en crisisbestendigheid.
2. De voorzitter is steeds bespreekbaar en is zich ervan bewust dat elke relatie aanspraak maakt op zijn vertrouwen.

3. De voorzitter onderhoudt nauw en regelmatig contact met de bestuurs- of directievoorzitter.
4. De voorzitter hoedt zich voor solisme.
5. De voorzitter acht zich verantwoordelijk voor een serieuze vergadercultuur en streeft naar optimale participatie van betrokkenen daarin.
6. De voorzitter richt zich op het voorkomen c.q. oplossen van conflicten.

Bij het opstellen van deze gedragsregels hebben wij dankbaar gebruik gemaakt van het boek *De commissaris* van mr. J.R. Glasz.

Bijlage 2 Beginselen van goed (intern) toezicht

De onderstaande beginselen achten wij voor professioneel intern toezicht cruciaal.

Transparantie

De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend is vooraf voor direct betrokkenen kenbaar, duidelijk en daarmee voorspelbaar. De instrumenten van toezicht liggen vast, alsmede de wijze waarop ze worden benut. Aanvullende toezichtinstrumenten worden pas ingezet nadat betrokkenen daarvan op de hoogte zijn gebracht. Het beginsel van transparantie houdt ook een verbod van willekeur in.

Integriteit

Uitgangspunt voor het handelen van de toezichthouder is het bewaken van de continue vervulling van de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Dit moet de grondslag voor overwegingen en het nemen van beslissingen door de toezichthouder zijn. Op basis daarvan kan de toezichthouder betrouwbaar en consistent zijn voor zowel bestuurder als maatschappij.

Vaste systematiek

Hierdoor is de toezichthouder niet alleen voorspelbaar, maar ook zullen de resultaten van de toezichtinstrumenten onderling vergelijkbaar worden. Door periodiek dezelfde kengetallen te meten en analyseren, ontstaat een beeld in de tijd. De systematiek in het toezicht bepaalt in belangrijke mate de kwaliteit.

Onafhankelijkheid

Absolute onafhankelijkheid en belangeloosheid is misschien ondenkbaar. Immers, ook toezichthouders zijn betrokken bij de organisatie en haar doelen. Maar ondanks die betrokkenheid dienen ze zo onafhankelijk mogelijk te kunnen handelen. Dat betekent geen onverenigbare kwaliteiten (klant, leverancier, concurrent/collega, enzovoorts) en geen familiale of andere persoonlijke betrekkingen met bestuurders.

Zorgvuldigheid

Zorgvuldigheid houdt met name in dat de toezichthouder op elk moment met de belangen van alle betrokkenen rekening houdt, helder en accuraat communiceert, en vooral proces en procedures goed bewaakt.

Marginale redelijkheid

In het bestuursrecht zien we bij de beginselen van behoorlijk bestuur vooral een toetsing op de procedure, niet zozeer op de inhoud. Dat komt omdat de bestuursrechter niet op de stoel van het bestuursorgaan wil gaan zitten. Het bestuursorgaan heeft discretionaire bevoegdheid, zoals dat heet: binnen de grenzen van de bevoegdheden moet het bestuursorgaan eigen keuzes kunnen maken. Dat wordt ook wel aangeduid als het marginale redelijkheidsbeginsel. Voor het interne toezicht geldt iets vergelijkbaars: de bestuurder heeft ruimte om te besturen en daarbinnen eigen afwegingen en keuzes te maken. Het toezichtorgaan toetst dat als het ware marginaal. Pas als het bestuurlijk handelen de grens overschrijdt van de redelijkheid, kan de toezichthouder ingrijpen op het bestuurlijk handelen. Deze ingreep komt dus in aanvulling op situaties dat de toezichthouder zonder meer verplicht is in te grijpen, zoals bij overtreding van (wettelijke) voorschriften. Het is een vorm van preventief toezicht die de organisatie moet vrijwaren van beslissingen met onverantwoorde risico's.

Bijlage 3 Kengetallen bij intern toezicht

Kengetallen dienen gezien te worden als de meters op het dashboard. In een enkele oogopslag valt eraan te zien of er eventueel iets mis is. Of er bij een waarschuwingssignaal werkelijk iets mis is, vraagt vaak nader onderzoek. Een toezichthouder kan niet voortdurend alles tot op detailniveau monitoren. Kengetallen gebaseerd op een eenduidige definitie en die periodiek op dezelfde manier worden gemeten, bieden een overzichtelijk dashboard voor de toezichthouder. Hieronder geven we een voorbeeld.

Voor wie hier dieper op in wil gaan, worden in een recente eerdere uitgave van Meso Focus (*Kwaliteit onderhouden*, door Kees Horsman) nog andere voorbeelden van instrumenten voor kwaliteitsbeleid uitgewerkt, waar de cyclus van intern toezicht op zou kunnen aansluiten.

Onderwijs

	Periodiciteit	Opmerkingen
Instroomaantal en leerlingen/studentenaantal	Jaar	
Slagingspercentage	Jaar	
Doorstroompercentage	Jaar	
Lesuitval en feitelijke onderwijstijd	Jaar	
Tevredenheid leerlingen/studenten	Jaar	Evt. kwartaalmeting
Tevredenheid ouders	Jaar	Evt. kwartaalmeting
Gemiddeld examencijfer t.o.v. schoolexamen	Jaar	
Externe beoordeling kwaliteit	Jaar	Bijv. beoordeling door Inspectie of landelijke pers

Financiën

	Periodiciteit	Opmerkingen
Omzet	Jaar	
Exploitatiesaldo, in € en %	Jaar	Evt. kwartaal en uitgesplitst
Liquiditeit	Jaar	

INTERN TOEZICHT OP ONDERWIJSBESTUUR

	Periodiciteit	Opmerkingen
Solvabiliteit	Jaar	
Weerstandsvermogen	Jaar	
Omvang reserves	Jaar	

Personeel

	Periodiciteit	Opmerkingen
Aantal, m/v	Jaar	
Personeelslasten als % totale lasten	Jaar	Evt. kwartaal en uitgesplitst
Gemiddelde personeelslast	Jaar	
Gemiddelde leeftijd	Jaar	
Ziekteverzuim	Kwartaal	
Tevredenheid medewerkers	Kwartaal	Periodieke meting

Bijlage 4 Inhoud denkbijeenkomsten raad van toezicht

In het verlengde van de opbouw van deze publicatie kunnen we ons voorstellen dat toezichthoudende organen periodiek willen reflecteren op één of meer van de dimensies die wij aan de orde hebben gesteld. Hieronder zijn bij elke invalshoek een viertal elementaire vragen opgenomen. Door deze vragen te combineren met casuïstiek, gefingeerd dan wel uit de eigen werkelijkheid, kan veel duidelijkheid ontstaan over gewenst en ongewenst handelen van toezichthouder en bestuurder (s), nu en in de toekomst.

1 Bijeenkomst over onderlinge verhoudingen

Leidende vragen:

- Zijn de onderlinge verhoudingen tussen bestuur en toezichthouder bij ons in balans? Hebben wij een expliciete of impliciete opvatting over wie bij ons de uiteindelijke macht heeft?
- Hebben bestuurder en toezichthouder bij ons duidelijk gescheiden verantwoordelijkheden? Is er bij ons een risico van rolvermenging? Doen zich situaties van rolvermenging feitelijk voor?
- Creëert de wijze van toezichthouden (adviseren en controleren) het gewenste vertrouwen tussen toezichthouder en bestuurder? Zit er angst of irritatie die de samenwerking vertroebelt?
- Functioneert de medezeggenschap adequaat binnen onze organisatie?

2 Bijeenkomst over onderlinge communicatie

Leidende vragen:

- Is de communicatie effectief in de zin dat alle geledingen in voldoende mate op de hoogte zijn om de eigen taak te kunnen uitoefenen?
- Is onze communicatie aangaande onze positie, onze belangen en onze kwaliteiten voldoende reflectief?
- Zijn we voldoende in staat te reflecteren over de processen die wij in gang zetten?

- Reflecteren we in voldoende mate op onze uitgangspunten, normen en waarden, en zijn we voldoende in staat onszelf te corrigeren waar nodig?

3 Bijeenkomst over effectief toezicht

Leidende vragen:

- Beschikken we over de noodzakelijke instrumenten voor preventief toezicht en zetten we die adequaat in?
- Beschikken we over adequate instrumenten voor controle en zetten we die adequaat in?
- Kunnen wij in ons geval spreken van integraal toezicht op resultaten, processen en leiderschap en houden wij voldoende rekening met de conclusies van extern toezicht?
- Is de beoordelingssystematiek van het bestuur adequaat?

4 Bijeenkomst over toezicht en onze maatschappelijke opdracht

Leidende vragen:

- Houdt onze wijze van toezichthouden rekening met de kernwaarden en de ontstaansgronden van onze organisatie?
- Geven de omstandigheden aanleiding tot een herbezinning op onze maatschappelijke opdracht?
- Zijn wij als toezichthouders voldoende verbonden met de maatschappelijke aandeelhouders van onze organisatie?
- Leggen wij als toezichthouders adequaat verantwoording af aan onze stakeholders?

Bijlage 5 Kijken naar organisaties vanuit vier dimensies

Deze publicatie is geschreven vanuit vier dimensies op het functioneren van mensen en organisaties. Hieronder duiden we kort elk van deze vier dimensies.

Fysieke dimensie

Elk mens en elke organisatie wil overleven, desnoods ten koste van anderen. Ter verdediging van de eigen belangen zullen wij de strijd aangaan met anderen. Vanuit de angst overheerst of overwonnen te worden, zullen wij anderen wantrouwen en ons verdedigen als we dreiging ervaren. De fysieke dimensie is de dimensie van macht die ingezet wordt om de eigen positie te beschermen. Ook binnen organisaties kunnen we niet om de dimensie van macht heen, ook al hebben wij mensen, vergeleken met onze evolutionaire naasten de chimpansees, het machtshandelen veel sterker weten terug te dringen door emotionele verbondenheid en rationele afwegingen. Om zover te komen hebben wij structuren ontworpen die beogen een machtsbalans te handhaven, zoals de Trias Politica.

Emotionele dimensie

Organisaties zijn voorbeelden van verbanden waarin mensen met elkaar sterker staan dan alleen. Deze verbanden werken niet alleen in wederzijds materieel voordeel, mensen ontlenen ook emotionele winst aan het leven in sociaal verband. Het is een intrinsiek menselijke behoefte liefde en waardering te ontvangen van anderen. De familiestructuur is daarvoor de basis, maar samenwerken binnen organisaties komt direct daarna (en is voor sommigen zelfs primair). Organisaties zijn sterker naarmate de onderlinge verbinding tussen de leden van die organisatie sterker is. Dat kan gebaseerd zijn op een gezamenlijk ideaal, of simpelweg op een gezamenlijk voordeel. Ook de samenwerking tussen bestuur en toezichthouder wordt sterker als er onderlinge verbinding en verstandhouding is tussen beide organen.

Rationele dimensie

Mensen en organisaties zijn – gelukkig – bovenal rationeel. Mensen nemen deel aan organisaties omdat ze een afweging hebben gemaakt dat zij er per saldo beter

van zullen worden. Organisatieleer is bovenal een wetenschap die onderzoekt op welke wijze samenwerkingsverbanden van mensen met een bepaald doel het best georganiseerd kunnen worden. Dat heeft onder meer geleid tot scheiding van functies, taken en verantwoordelijkheden en daarmee tot rationele organisatiestructuren. Ook processen zijn in hoge mate gerationaliseerd. Om te voldoen aan eisen van transparantie en controleerbaarheid heeft intern toezicht zich ontwikkeld tot een noodzakelijk onderdeel van de grote organisatie.

Spirituele dimensie

Organisaties hebben vaak een doel dat hoger is dan puur de materiële behoeftebevredestiging van de leden. Vaak is er bij de starters alleen een ideaal, zonder persoonlijk materieel belang. In andere gevallen gaat het streven naar het oplossen van maatschappelijke nood hand in hand met het verwerven van inkomen. Hoe het ook zij, deze dimensie van maatschappelijke doelstelling vormt in veel gevallen de ziel van de organisatie. Een toezichthouder die niets heeft met deze ziel, komt tekort als toezichthouder, omdat hij een dimensie mist die wezenlijk is voor de organisatie en haar voortbestaan.

Literatuur

- G. Blokdijk (red.), *Toolkit Toezicht Onderwijs*, Nationaal register commissarissen en toezichthouders, 2009.
- BVE-Raad, *Governance Code BVE*, 2006.
- J. Carver, *Boards that make a difference. A new design for leadership in non-profit and public organizations*, San Francisco: Jossey-Bass 2006.
- K. Cools, *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, Assen: Van Gorcum 2009.
- P. Couwenbergh & H. Haenen, *De regels en het spel. Gesprekken met Morris Tabaksblat*, Business Contact, 2007.
- Mr. J.R. Glasz, *De commissaris. Aanbevolen gedragsregels*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 1992.
- Hay Group, *Beloningsleidraad Bestuurders VO*. Utrecht: VO-raad.
- K. Horsman, 'Kwaliteit onderhouden. Actief bewaken en verbeteren van de kwaliteit van opbrengsten en onderwijsleerprocessen', *Meso Focus reeks*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.
- H. Klifman, *Educational governance*, Voorburg: Besturenraad 2006.
- M. Turkenburg, *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau 2008.
- J. van der Lans, 'De kunst van het verantwoorden', *Meso magazine* 2006, 26(147), p. 3-6.
- J. Maas & H. van Ravestein, *Verantwoord besturen. Het Policy Governance model van John Carver*, Harmelen/Heemstede: Jan Maas/Helmie van Ravestein 2006.
- Ministerie van OCW, *Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht. Visie op toezicht OCW 2007-2011*, 2006.
- Onderwijsraad, *Hoe governance in het onderwijs verder vorm kan krijgen*, Den Haag: Onderwijsraad 2006.
- A. Reerink & O. Vermeer, "Commissarissen die fouten maken, moeten hangen". Voorzitter Rien Meijerink van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg bepleit versterking intern toezicht op semipublieke organisaties', *NRC Handelsblad* 5 februari 2009.
- R. Rijghard, 'Pistool in Rijksmuseum leidt tot conflict', *NRC Handelsblad* 28 september 2010.

- J. Schaberg, 'Een klamme deken van bestuurstoezicht', *NRC Handelsblad* 21 november 2009.
- J. Smit, *De Prooi. Blinde trots breekt ABN AMRO*, Amsterdam: Prometheus 2008.
- M. Ubags, 'Meten met twee maten in publieke bestuur', *Zuid Magazine* 2010, 1(1), p. 10-13.
- F. de Vijlder & A. Westerhuis, *Meervoudig publieke verantwoording*, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum 2002.
- VO-raad, *Code Goed onderwijsbestuur*, Utrecht: VO-raad 2008.
- H. Wassink, 'Over governance en verantwoordelijkheid', *Meso magazine* 2008, (161), p. 10-14.

Informatie over de auteurs

Mr. Drs. Hans van Dijck (1954)

Doceerde economie en recht in het voortgezet onderwijs en het hoger beroeps-onderwijs. Vanaf 1995 adviseur en interim-schoolleider in de onderwijssector. Brede ervaring als procesbegeleider bij fusieprocessen, organisatie-inrichting, invoering toezichtmodel en inrichting teamorganisatie. Ervaring als interim-schoolleider in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs vanaf 2001.

hvdijck@developmentconsult.nl

www.developmentconsult.nl

Dr. Hartger Wassink (1971)

Organisatiepsycholoog met ervaring in zowel onderzoek als advieswerk in de onderwijssector. Proefschrift RU Nijmegen (2004) over de wijze waarop school-leiders visie gebruiken om sturing te geven in de dagelijkse praktijk. Van 2003 tot 2010 organisatieadviseur voor Interstudie en CPS, met specialisaties *governance* en samenwerking tussen bestuur en management. Alumnus van de Policy Governance Academy in 2010. Vanaf 2010 onderzoeker bij Ruud de Moor Centrum, Open Universiteit, met als aandachtsgebied de rol van leidinggevenden bij professionalisering van leraren.

hartger.wassink@ou.nl

www.rdmc.nl

Reeds verschenen in de Meso Focus-serie

Hieronder vindt u de lijst van titels in de *Meso focus*-serie, zoals die in eerste instantie verschenen zijn bij EPN. Vanaf nr. 41 zijn de boeken door Kluwer uitgegeven. Deze titels zijn soms voorzien van een asterisk. Dit geeft aan dat het boek vooral van strategische aard is in tegenstelling tot de boeken die meer op de praktijk gericht zijn.

- Focus 1 H. van den Berselaar (1990), *School en public relations*.
Focus 2 C. Hoever (1990), *De organisatie van modulair onderwijs*.
Focus 3 Th. van Aanholt en Th. Buis (1990), *De school onder de loep*.
Focus 4 M. Pieterse e.a. (1990), *Managementsprong*.
Focus 5 A. Olthof e.a. (1991), *Effectieve scholen en kwaliteitszorg*.
Focus 6 Leo G.M. Prick (1991), *Personeelsbeleid in het onderwijs: de bittere noodzaak van een nieuwe aanpak*.
Focus 7 Ria van Hoewijk (1991), *Management achter de klas*.
Focus 8 J. Giesbers en Th. Bergen (1991), *Professionaliteit en professionalisering van leraren*.
Focus 9 L. Pieters (red.) (1992), *Onderwijs sponsoring: samenwerking en bedrijfsleven*.
Focus 10/11 Rombout van den Nieuwenhof en Filip Bagchus (1992), *Milieuzorg op school*.
Focus 12 Petra J.C. van den Broek (1993), *Tijd op school*.
Focus 13 Wiel Hegger en Peter Tromp (1993), *Verkeers- en vervoersbeleid in het voortgezet onderwijs*.
Focus 14 C.M. Raaijmakers (1993), *Zicht en invloed op financieel schoolmanagement*.
Focus 15 A. Steeman, T. Wubbels en G. Willems (1993), *Leren om te leren. De rol van de leerling, leraar en school*.
Focus 16 Johan Deckers en Ludo Mateusen (1994), *Internationalisering in het onderwijs*.
Focus 17 Johan Deckers en Jef Jacobs (1994), *Zelfevaluatie en visitatie. Instrumenten voor kwaliteitszorg in de autonome school*.
Focus 18 P. Leenheer en R. van Kasteren (1994), *Interne communicatie binnen scholen*.
Focus 19 E. Marx en J. Satter (1994), *Zien we het zitten? De schoolorganisatie in het perspectief van toenemend beleidsvoerend vermogen*.

- Focus 20 Arnold Lokhorst e.a. (1994), *Stress- en verzuimpreventie in het onderwijs.*
- Focus 21 Agnes van der Linden e.a. (1995), *Luisteren naar leerlingen. Aspect van kwaliteitszorg.*
- Focus 22 Marc van Bijsterveldt e.a. (1995), *Relationele en seksuele vorming in het onderwijs.*
- Focus 23 Paul Kirschner e.a. (1995), *Onderwijsvernieuwing en informatietechnologie.*
- Focus 24 Liny Toenders e.a. (1995), *Versterken van bestuur en management in het voortgezet onderwijs.*
- Focus 25 A.R.P. Mooij (1996), *Tussen stabiliteit en verandering. De schoolmanager als strateeg.*
- Focus 26 Johan Deckers e.a. (1996), *Scholen tot professionaliteit.*
- Focus 27/28 Nicky Reitsma (bewerking) (1997), *Managementkeuzes rond de plaats en het gebruik van ICT.*
- Focus 29 Rudolf van den Berg e.a. (1997), *Transformatie in het onderwijs. Hoe met vernieuwingen om te gaan?*
- Focus 30 Cock Raaijmakers (1997), *Het lezen van en gebruiken van financiële schoolgegevens.*
- Focus 31 Arie Olthof (red.) (1997), *Reorganisatie van verantwoordelijkheden in het voortgezet onderwijs verschuiven of afschuiven?*
- Focus 32 Arie Olthof (red.) (1997), *Over docenten, schoolleiders en Schoolontwikkeling. Gemengde berichten uit het studiehuis.*
- Focus 33 Ben Fonderie en Koos Hennephof (1998), *Opvolging aan de top. Een handreiking voor werving, selectie, benoeming en begeleiding van een nieuwe directeur.*
- Focus 34 Henk Steneker (1998), *VOL leert. Collegiale visitatie in de praktijk.*
- Focus 35 Pieter Leenheer e.a. (1998), *Tussen afschuiven en overnemen. Kwaliteitszorg externe ondersteuning en schoolontwikkeling.*
- Focus 36 Robert Sikkes (1998), *Het kwaliteitsoffensief. Het resultaat telt.*
- Focus 37 Karin Derksen e.a. (1999), *Het leren door docenten.*
- Focus 38 Jessica Tummers (1999), *Functioneringsgesprekken in het onderwijs.*
- Focus 39 Liny Toenders en Hans van Dijck (2000), *Teams aan de basis.*
- Focus 40 Pieter Leenheer, Jelle Kaldewaij en Gerard Westhoff (red.), *Wat werkt en waarom. Beschouwingen over de didactiek van gestuurde professionele ontwikkeling in scholen.*
- *Focus 41 R. Vinke en J. Schokker (2001), *Bindend motiveren.*
- Focus 42 Hans van der Westen (2001), *Sponsors werven.*
- *Focus 43 J. Diekmeijer (2001), *Financieel personeelsmanagement.*
- Focus 44 N. van Kessel en H. Satter (red.) (2001), *Leraar worden, leraar blijven.*
- Focus 45 A. Engelen en Th. Bergen (2002), *Op zoek naar de kwaliteit van coachingsdialogen.*
- Focus 46 L. van der Sluis (2002), *Arbeidsrecht I.*
- Focus 47 L. van der Sluis (2002), *Arbeidsrecht II.*

- Focus 48 Drs. F.P. van Dam (2002), *Kwaliteitszorg in de onderwijspraktijk*.
- Focus 49 H. Morssinkhof (2003), *Een nieuwe school, een nieuwe manier van leren*.
- Focus 50 J. Meyer (2003), *(On)bewuste macht*.
- Focus 51 L. Steeman en F. Weijers (2003), *Leidinggeven aan ontwikkelingsgericht leren?*
- Focus 52 A. Olthof en K. Laarveld (2003), *Kleurrijke scholen voor voortgezet onderwijs*.
- Focus 53 Co Strootman (2004), *Resultaatgestuurde kwaliteitszorg*.
- Focus 54 Christa Teurling en Marjan Vermeulen (red.) (2004), *Leren in veranderende schoolorganisaties*.
- Focus 55 Marnix van den Berg (2004), *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoord in het onderwijs*.
- Focus 56 Herbert Verwey (2005), *Drie directeuren over ethiek en moraal in het onderwijs – Vragen, antwoorden, theorie en praktijk*.
- Focus 57 Cock Raaijmakers (2005), *Planning en control in de schoolpraktijk*.
- Focus 58 Jacco van den Berg (red.) (2005), *POP in Nederland*.
- Focus 59 Frans Mulder (2005), *Planningsvrijheid en de rol van de regio*.
- Focus 60 Kees Horsman en Paulien Langedijk (red.) (2006), *Vreemde ogen dwingen. Vormen van externe feedback*.
- Focus 61 Roel van Asselt en Pieter Leenheer (2006), *Over leerloopbanen, onderwijsketen en aansluiting. Een handreiking voor de vormgeving en verbeteringen van aansluitingen binnen het onderwijsstelsel*.
- Focus 62 Tijmen Bolk en Fieke Raaijmakers (2006), *Teams in de schoolorganisatie. Sturen en coachen van teams in vo en bve*.
- Focus 63 Henk van Dieten en Arie Olthof (red.) (2006), *Slash revisited. Vier jaar werken aan onderwijsinnovatie*.
- Focus 64 Sjoerd Karsten (red.) (2007), *Conflicten en mediation in schoolorganisaties*.
- Focus 65 Rob Knoppert (2007), *Edutopia*.
- Focus 66 Froukje Broos en Erik Korte (2007), *Ruimte voor de leraar*.
- Focus 67 Klaas Pit (2008), *Werken met de leergeschiedenis*.
- Focus 68 Bart Wever (2008), *Stimulerend belonen in het (voortgezet) onderwijs*.
- Focus 69 Harm Klifman (2008), *Governance in de praktijk van vo en mbo*.
- Focus 70 Noud Cornelissen en Pieter Leenheer (red.) (2008), *Media en onderwijs. Beschouwingen over de omgang tussen onderwijs en journalistiek*.
- Focus 71 Arie Olthof e.a. (samenstelling en redactie) (2008), *Maar dit geheel terzijde. Artikelen, columns en andere bijdragen over innovatie, professionaliteit, schoolontwikkeling, nascholing, netwerken, onderwijsbeleid en -politiek*.
- Focus 72 Eva Voncken, Mechtild Derriks en Guuske Ledoux (2009), *Ver-nieuwen zonder blauwdruk*.

- Focus 73 Sanneke Bolhuis, Pieter Leenheer en Gerritjan van Luin (red.) (2009), *Dat zoeken we zelf wel uit. Over onderzoek in de school voor docenten, teamleiders en (midden)management.*
- Focus 74 Ineke van de Braak e.a. (2009), *Lerend samenwerken, samenwerkend leren. Themagecentreerde interactie (TGI) als kader voor teamontwikkeling in de school.*
- Focus 75 Anje Ros e.a. (2009), *Leren en laten leren. Ontwerpen van leeractiviteiten voor leerlingen en docenten.*
- Focus 76 Andy Hargreaves en Dean Fink (2010), *Drie maal Andy Hargreaves. Opstellen over onderwijs, leiderschap en duurzaamheid.*
- Focus 77 Kees Horsman (2010), *Kwaliteit onderhouden.*
- Focus 78 Marc Coenders en Maarten de Laat (2010), *Netwerkleren in het onderwijs. Professionalisering vanuit de praktijk.*