

In februari van dit jaar heeft de Eerste Kamer ingestemd met een wet die bekend staat onder de naam **Goed Onderwijs Goed Bestuur** en ook wel is aangeduid als **Governance wetgeving**. De wet wordt waarschijnlijk op 1 augustus 2010 van kracht. Hij brengt wijzigingen aan in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet medezeggenschap op scholen.

door Mr. Drs. Peter J. M. van den Heuvel en Drs. Wim Bos*

Wet 'Goed Onderwijs Goed Bestuur' geeft minister de mogelijkheid tot bekostigingssancties

De nieuwe wet behandelt uiteenlopende onderwerpen, die allen raken aan het onderwerp goed bestuur. Hij geeft de minister de mogelijkheid in te grijpen bij bestuurlijk wanbeheer en het bestuur een aanwijzing te geven. Niet opvolgen daarvan kan leiden tot bekostigingssancties. De wet legt daarnaast de basis voor het vaststellen van minimumleerresultaten die de scholen moeten realiseren. De wet bepaalt ook dat de minister verregaande sancties kan treffen als scholen onder de maat presteren, waaronder het geheel of gedeeltelijk stoppen van de bekostiging.

Beter intern toezicht

Deze bepalingen zullen voor de dagelijkse praktijk van de meeste bestuurders een beperkte invloed hebben. Dat zal voor menig schoolbestuur anders zijn ten aanzien van een andere bepaling in de wet, die schoolbesturen verplicht om een scheiding aan te brengen tussen bestuur en intern toezicht op het bestuur. Het besturen van de scholen en het houden van toezicht op dat besturen moeten worden losgekoppeld. De verbetering van intern toezicht is de doelstelling die in de aanhef van de wet te lezen is.

Voor veel schoolbesturen geldt, dat er geen intern toezicht is geregeld op de manier waarop zij besturen. Er is niemand die kritisch over de schouder van de besturen meekijkt om te beoordelen of de besturen hun werk wel goed doen. Dat is zeker niet het geval voor de meeste kleine schoolbesturen, waar het bestuur een actieve rol speelt in alle fasen van het beleidsproces en dicht op het management van de scholen functioneert.

Bij grotere organisaties, waar vormen van bovenschouls management zijn ingericht, ziet men dat de besturen meer afstand nemen tot de dagelijkse praktijk en als bestuur 'op hoofdlijnen' of 'op afstand' optreden. Dat kan, omdat ze een breed mandaat hebben verleend aan de bovenschouls manager of algemeen directeur, die verreweg de meeste bestuurlijke taken uitvoert. Deze 'besturen op afstand' noemen zichzelf ook vaak toezichthoudend bestuur.

Onafhankelijkheid garanderen

De wetgever heeft de vormgeving van het

intern toezicht aan het bestuur zelf overgelaten. De enige voorwaarde die is geformuleerd, is dat de onafhankelijkheid van de toezichthouder moet zijn gegarandeerd. De toezichthouder moet onafhankelijk informatie kunnen verzamelen over de organisatie, moet zich daar onafhankelijk een oordeel over kunnen vormen en moet onafhankelijk kunnen interveniëren wanneer dat aan de orde is. Onafhankelijkheid geldt niet alleen ten opzichte van de bestuurder, maar ook ten opzichte van andere personen, groeperingen en belanghebbenden in en om de organisatie.

Verplichte functiescheiding

De wet spreekt over organieke of functionele scheiding. Met organieke scheiding is bedoeld dat de toezichthoudende functie is belegd bij een apart orgaan. Meestal richt men daarvoor een Raad van Toezicht in, bij een vereniging zou men het toezicht ook kunnen neerleggen bij de algemene vergadering, dat immers ook een apart orgaan is, los van het bestuur. Met functionele scheiding bedoelt men, dat binnen het orgaan bestuur twee rollen te onderscheiden zijn. Een of meer bestuurders houden zich bezig met besturen (uitvoerende bestuurders), terwijl een ander deel van de bestuurders zich beperkt tot het houden van toezicht op de uitvoerende bestuurders (toezichthoudende bestuurders). Men kan daarbij denken aan een dagelijks en algemeen bestuur of aan een directeur-bestuurder en een algemeen bestuur. Er zijn verschillende andere varianten denkbaar.

Dagelijkse praktijk formaliseren

Men kan constateren dat veel besturen die zichzelf al als toezichthoudend karakteriseren, de stap zetten naar formalisering van de bestaande praktijk. De algemeen directeur of rector, die onder verantwoordelijkheid van het bestuur het overgrote deel van het bestuurswerk verrichtte, wordt bestuurder (meestal aangeduid als College van Bestuur), terwijl voormalige bestuursleden en/of andere personen Raad van Toezicht worden. Voor deze besturen is de stap naar dit model niet erg groot. Men gaat over tot professionalisering van het bestuur door het bestuur in handen te geven van personen die via een arbeidsovereenkomst aan de organisatie gebonden zijn.

Zakelijk en meer afstand

Voor de meeste schoolbesturen verandert er wat als zij intern toezicht inrichten. Er ontstaan andere rollen en andere processen, die eerder niet of minder sterk bepalend waren voor de manier waarop het bestuur opereert. Dat geldt ook voor voorheen toezichthoudende bestuurders die nu echt als toezichthouder gaan optreden. In de planning en control cyclus van de organisatie komt er meer aandacht voor de samenhang tussen de onderwijskundige doelstellingen van de school, het personeelsbeleid en het financieel beleid. Dat betekent ook dat er niet meer kan worden volstaan met een keer per jaar het opstellen van een begroting en een formatieplan om dan vervolgens na afloop van het jaar in de jaarrekening te bezien hoe een en ander gelopen is. Het bestuur kan alleen op een adequate manier verantwoording afleggen als er een voortdurende monitoring is van de bedrijfsprocessen. De ervaring laat zien dat er een verzakelijking optreedt in verhoudingen. Er ontstaat ook een (zakelijke) afstand tussen de toezichthouder en de bestuurder.

Vooraf en achteraf toezicht

Toezichthouders zoeken naar de juiste werkwijze om hun rol goed te kunnen vervullen. Ze hebben veelal in statuten vastgelegde bevoegdheden, zoals het goedkeuren van begrotingen en strategische plannen en het benoemen van de accountant. Deze goedkeuringsbevoegdheid geeft de toezichthouder de mogelijkheid aan de voorkant van de beleidsproces een rol te spelen. De jaarbegroting en de meerjarenbegroting zijn instrumenten die richting geven aan de ontwikkeling van het onderwijs. De inzet van de financiële middelen is de weerspiegeling van de doelen en prioriteiten die gesteld worden. Door de goedkeuringsbevoegdheid is de toezichthouder in staat om dat vooraf te toetsen.

Een belangrijk deel van het toezicht is het houden van toezicht achteraf, doordat de toezichthouder de bestuurder om verantwoording vraagt. Bij het jaarverslag is dan niet meer alleen de vraag aan de orde of het jaar zonder verlies is afgesloten maar ook of de inzet van de middelen overeenkomstig de begroting heeft plaatsgevonden. Dat is dan tevens een antwoord op de vraag of de

onderwijsorganisatie de voorgenomen doelen heeft gerealiseerd. Het voornemen om te investeren in tweetalig onderwijs kan daar evengoed in voorkomen als het voornemen om te investeren in verandering van het personeelsbeleid.

Deze vorm van toezicht is voor veel besturen een fundamentele verandering. Waar geen scheiding bestond tussen een toezichthoudende en besturende rol, was het vragen van en afleggen van verantwoording niet sterk ontwikkeld. Bestuur en rector of algemeen directeur trokken in belangrijke mate samen op bij het sturen van de organisatie en het oplossen van problemen.

Leren omgaan met vertrouwen

Voor de toezichthouder is het object van toezicht het bestuur van de organisatie. Het is de opdracht van de toezichthouder ervoor te zorgen dat de organisatie goed bestuurd wordt, niet door zelf bestuurlijke beslissingen te nemen, maar te beoordelen of de bestuurder deugdelijk bestuurt. Daarbij rust de 'bewijslast' bij de bestuurder. In de relatie tussen bestuurder en toezichthouder dient er sprake te zijn van vertrouwen. De toezichthouder moet het vertrouwen hebben dat er met deze bestuurder goed bestuurd wordt. Dat is geen blind vertrouwen, maar verdient vertrouwen. Overigens moet het vertrouwen er ook andersom zijn. De bestuurder moet erop kunnen vertrouwen dat de Raad van Toezicht op een transparante en eerlijke manier tot een beoordeling komt van zijn bestuurlijk handelen en bovendien rolvast is, niet op zijn stoel wil gaan zitten. Als dat vertrouwen ontbreekt, ontstaat risicomijdend gedrag en verkramptheid.

Wie doet wat?

Ervaringen met besturen die bestuur en toezicht recent gescheiden hebben, maakt duidelijk dat nieuwe rollen niet zomaar vanzelf ook goed worden ingevuld. Het is van groot belang dat er niet alleen een scherpe en consistente roldefinitie is (vastgelegd in statuten en reglementen), maar ook dat de betrokkenen een goed beeld hebben van wat van hen in die rol verwacht mag worden (en wat niet). Bovendien moeten de betrokkenen hun rol ook kunnen en willen nemen. Bestuurders moeten zich niet achter een advies of oordeel van de toezichthouder willen verschuilen, toezichthouders moeten kritisch kunnen en willen zijn en duidelijke oordelen formuleren. Dat moet zeker wanneer het erom spant. Rolvastheid is onontbeerlijk. Dat is een permanent leerproces, waarbij de toezichthouder en bestuurder systematisch hun eigen gedrag en hun verhouding evalueren en bijsturen.

Het perspectief van de toezichthouder is een ander dan van de bestuurder. De toezichthouder wil vragen beantwoord zien die hem in staat stellen een oordeel te geven over de kwaliteit van het bestuur en de bestuurder. Voor een deel hebben die vragen te maken met de manier waarop de bestuurder de doelstellingen van de organisatie realiseert en de maatschappelijke opdracht van de organisatie gestalte geeft. Daar horen vragen bij als: zijn

de missie en de visie van de organisatie nog actueel, zijn ze sturend voor het handelen, is er een deugdelijk strategisch beleidsplan, gaat de organisatie op een passende manier met zijn stakeholders om en dergelijke.

'In control' of onder controle

Voor een ander deel hebben de vragen betrekking op de bedrijfsvoering. De praktijk laat zien dat dat een prominent aandachtgebied is voor toezichthouders. Dat wil niet zeggen dat bedrijfsvoering en onderwijsdoelstellingen aparte werelden zijn. In tegendeel. Juist door een samenhangende benadering zijn documenten zoals de begroting, het formatieplan en de jaarverslaglegging goede instrumenten voor toezichthouders om vorm en inhoud te geven aan het toezicht. Bij de planning gaat het om wat de organisatie van plan is en bij de jaarstukken gaat het om wat de organisatie gerealiseerd heeft.

De bestuurder wil informatie over zijn 'bedrijf' hebben die hem in staat stellen de processen in de organisatie te monitoren en erop te kunnen ingrijpen als dat nodig is (ken- en stuurgetallen, managementinformatie). De bestuurder wil 'in control' zijn, de toezichthouder wil weten of de bestuurder 'in control' is. Vragen van de toezichthouder in dit verband zouden kunnen zijn: hanteert de bestuurder een adequate verzameling van ken- en stuurgetallen, is er een goed werkende planning en controlecyclus, zijn procedures en processen op orde, is geborgd dat wet en regelgeving worden nageleefd, is er een risico-analyse, zijn er mechanismen voor het beheersen van risico's en dergelijke.

Toezichtkader als leidraad

Het is van belang dat de toezichthouder een toezichtkader ontwikkelt. Dat kader benoemt op de eerste plaats de objecten waarop de toezichthouder zijn toezicht richt, zoals strategie, realisatie van beleid, gedrag van de organisatie et cetera. Het toezichtkader brengt vervolgens in beeld op welke vragen de toezichthouder van zijn bestuurder een antwoord verlangt in het kader van de verantwoording. Tenslotte koppelt het toezichtkader mogelijke informatiebronnen die de toezichthouder kan gebruiken aan de vragen. Het is belangrijk ook deze volgorde te hanteren bij het opstellen van een toezichtkader. Een toezichthouder die van zijn bestuurder managementrapportages per kwartaal verlangt, zonder voor zichzelf bepaald te hebben op welke vragen deze rapportages een antwoord mogelijk moeten maken, kan daar wel vragen bij stellen, maar dat is iets anders dan goed toezicht houden. ■

*auteurs

Mr. Drs. Peter J. M. van den Heuvel, senior adviseur KPC groep, 's Hertogenbosch [P.vandenHeuvel@kpcgroep.nl]
Drs. Wim Bos, senior adviseur Infinite Financieel, Utrecht [wbos@infinitebv.nl]



Seminar 'Het dynamische schoolgebouw 2010' Een gezonde, flexibele en energiezuinige leeromgeving!

In samenwerking met diverse genommerde partners organiseert DWA installatie- en energieadvies op donderdag 22 april 2010 een seminar over het realiseren van een gezond, flexibel en energiezuinig schoolgebouw. Centraal staat de combinatie van bewezen duurzaamheid en innovatie.

Aan het nieuwe gebouw van De Haagse Hogeschool Delft ligt een integraal ontwerp ten grondslag. Het resultaat is een school die klaar is voor de toekomst. Het gebouw is niet alleen comfortabel voor studenten en medewerkers, maar levert ook een uitstekende energieprestatie. Niet voor niets won het de NET-Trofee 2009, een prijs voor het beste initiatief op het gebied van energiezuinig wonen en werken in Nederland.

Van visie naar praktijk

Het concept van dit nieuwbouwproject komt tijdens het seminar uitgebreid aan de orde. Onder meer wordt ingegaan op het vertalen van visie naar het programma van eisen, de manier waarop de architect kwam tot een grensverleggend gebouw en het innovatieve installatieconcept. Verder wordt het regelsysteem toegelicht. Dankzij dit systeem kan een flinke energiebesparing worden bereikt en kunnen prestaties van de installaties worden gemonitord. Ook worden deelnemers geïnformeerd hoe integrale contractvorming scholen kan helpen om ambitieuze doelstellingen tegen een goede prijs te realiseren.

Dagvoorzitter is Sibbo Arbeek, eindredacteur Schooldomein en partner ICSadviseurs. Noordpoolreiziger Marc Cornelissen geeft zijn inspirerende visie op het belang van duurzaamheid. Het geheel wordt omgeven door een interessante informatiemarkt, die bezoekers ook de gelegenheid geeft te netwerken.

Meer informatie

Het seminar vindt plaats in De Haagse Hogeschool aan de Rotterdamseweg 137 in Delft. Vanaf 12.00 uur bent u van harte welkom. Het programma duurt van 12.30 tot 18.30 uur. Deelname kost € 345,- per persoon, exclusief btw. Opdrachtgevers van DWA krijgen € 50,- korting. Voor meer informatie en aanmelden kunt u kijken op www.dwa.nl.