Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk

Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs

Juli 2018

Inhoudsopgave

Voorwoord 5

Samenvatting 7

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding en doelstelling 10
1.2 Vraagstelling 11
1.3 Opzet en reikwijdte van het onderzoek 11
1.4 Leeswijzer 12

2 Kaders voor scheiding van bestuur en intern toezicht 13
2.1 Ontwikkeling kaders voor goed bestuur 13
2.2 Scheiding van bestuur en intern toezicht: organiek of functioneel 13
2.3 Varianten voor een functionele scheiding 14
2.4 Uitgangspunten interne checks & balances 16
2.5 Overzicht aandachtspunten uit beschikbaar onderzoek 17
2.6 Opbrengst vanuit externe deskundigen 18

3 Resultaten van het onderzoek 20
3.1 Samenstelling geselecteerde besturen 20
3.2 Inrichting van bestuur en toezicht 21
3.2.1 Aangetroffen varianten 21
3.2.2 Overweging bij gekozen bestuursvorm 22
3.2.3 Besturen met voornemen tot aanpassen bestuursvorm 24
3.2.4 Besturen met een rvt-model 25
3.2.5 Algemene ledenvergadering en gemeenteraad 25
3.3 Interne checks & balances 27
3.3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden 27
3.3.2 Werkgeverschap, intern toezichtkader en informatievergaring 28
3.3.3 Kritische reflectie en tegenspraak 30
3.3.4 Rolvastheid, houding en cultuur 31
3.3.5 Genoemde voordelen, nadelen en dilemma's 33
3.4 Reflectie verbeterpunten interne checks & balances 34

4 Conclusies en aanbevelingen 36
4.1 Conclusies 36
4.2 Overzicht van aanbevelingen 37

Geraadpleegde bronnen 39

Bijlage I: Overzicht kenmerken geselecteerde besturen 41

Bijlage II: Variëteit benaming bestuursvormen 42

Bijlage III: Vindplaats uitgangspunten checks & balances 44

Bijlage IV: Toelichting taken intern toezichthouders 46

Bijlage V: Overzicht voorgelegde vragen 47

Voorwoord

Wie zorgt voor goed onderwijs voor de leerlingen en studenten? Leraren uiteraard, schoolleiders, ondersteuners. Maar uiteindelijk is de kwaliteit van het onderwijs de verantwoordelijkheid van het schoolbestuur. De bestuurders moeten zorgen voor de goede randvoorwaarden, voor richting en ambities, continuïteit garanderen, zorgen voor naleving van wetten en regels, en bijvoorbeeld voor een goede leercultuur en -omgeving. Het zijn mooie en belangrijke taken, en daardoor zijn het ook grote verantwoordelijkheden.

Wie houdt daar toezicht op? Als Inspectie van het Onderwijs zijn wij de externe toezichthouder. Maar het begint met goed en onafhankelijk intern toezicht. Juist vanwege dat grote belang van intern toezicht, hebben wij onderzoek gedaan naar hoe dat bij de Nederlandse besturen is geregeld. Daarbij hebben wij in dit geval gekeken naar besturen met een zogenoemde functionele scheiding van bestuur en toezicht. In die gevallen kan het bestuur bestaan uit zowel uitvoerende bestuurders als bestuurders met toezichthoudende taken. Voor deze bestuursvorm worden overigens verschillende namen gebruikt, zoals one-tier model en raad-van-beheer-model. Ook bij een verdeling van uitvoerende taken aan een persoon buiten het bestuur, blijven toezichthoudende bestuursleden bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen.

In dit onderzoek kwamen we flinke kwalitatieve verschillen tegen. Een deel van deze besturen heeft helder uitgewerkte opvattingen hoe bestuur en toezicht zijn ingericht, en daar zien we dat de onafhankelijkheid van het intern toezicht gewaarborgd is. Maar we kwamen ook besturen tegen die hooguit globaal hebben geregeld hoe bestuur en toezicht worden onderscheiden en die daarin ook weinig rolvastheid vertonen. Dat is kwetsbaar.

Juist bij besturen met een functionele scheiding zijn goede checks & balances - een goed evenwicht tussen uitvoering en toezicht - extra belangrijk. Dat is dan ook een van de conclusies uit dit onderzoek. Immers, formeel gezien vormen toezichthoudende bestuursleden samen met uitvoerende bestuursleden één bestuursorgaan. En hoe dichter de dagelijkse uitvoering en toezicht bij elkaar zitten, des te belangrijker is het om de verantwoordelijkheden goed te regelen. Voor het geval het spannend wordt, of als er wrijving ontstaat tussen bestuursleden, helpt het zeer als er van tevoren duidelijke, formele kaders zijn opgesteld die recht doen aan ieders verantwoordelijkheid.

De wet geeft besturen veel ruimte om zelf de scheiding van bestuur en toezicht in te richten. Maar ze moeten het wel goed regelen, en onder meer de onafhankelijkheid van het toezicht borgen. Bij grotere besturen is het logisch dat zij daartoe eerder de vorm kiezen van een organieke scheiding van bestuur en toezicht in een raad-van-toezicht-model. Kleinere besturen - zoals we die veel in het primair onderwijs aantreffen - kiezen vaker voor een functionele scheiding. Dat kan ook goed werken. Maar het bestuur moet dan wel de checks & balances tevoren goed inrichten en toepassen.

Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het onderwijs

Samenvatting

Toelichting bestuursvorm
Dit rapport gaat over besturen met een zogenoemde functionele scheiding van bestuur en toezicht. Voor deze bestuursvorm worden in de praktijk veel verschillende namen gebruikt. Die worden beschouwd als verschillende bestuursmodellen, zoals: one-tier model, raad-van-beheer-model, bestuur-directiemodel en mandaat- of delegatiemodel.
Steeds is sprake van één bestuursorgaan waar toezichthoudende taken en uitvoerende bestuurstaken *functioneel* verdeeld zijn onder bestuursleden, of waar uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld aan personen buiten het bestuur (zoals een directie of schoolleiding). Zowel uitvoerende als toezichthoudende bestuursleden van één bestuursorgaan blijven een bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen.
Om het eenvoudig te houden en om aan te sluiten bij de tekst die in de wet wordt gehanteerd, schrijven we in dit rapport over besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht.

Aanleiding, doelstelling en opzet
De aanleiding om een onderzoek in te richten naar de werking van deze bestuursvorm, komt voort uit eerder onderzoek. In 2016 constateerden we dat in de verantwoording in bestuursverslagen van deze besturen, minder vaak verantwoording over vereisten voor goed bestuur is aangetroffen in vergelijking met het totaal aantal besturen in de steekproef van dat onderzoek (Onderwijsinspectie, 2016). Daarnaast bleek dat besturen met een functionele scheiding vaker een school met zwak onderwijs onder zich hebben. Een oorzakelijk verband tussen bestuursvorm en onderwijskwaliteit is overigens niet aangetoond; kwaliteit van het onderwijs kan door veel factoren worden beïnvloed.

Het doel van dit onderzoek is om meer te weten te komen over de inrichting en werking van besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht. Het onderzoek beperkt zich tot besturen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs, samen het funderend onderwijs genoemd. De vraagstelling van het onderzoek luidt: Hoe ziet de bestuurlijke inrichting eruit van besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht en hoe werken interne checks & balances bij deze besturen?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd bij twintig geselecteerde besturen uit het funderend onderwijs. Daarnaast maken we gebruik van beschikbaar onderzoek en van bijeenkomsten met externe deskundigen. Bij geselecteerde besturen hebben we de inrichting van het bestuur geanalyseerd door gebruik te maken van interne documenten zoals de statuten. Daarnaast spraken we met toezichthoudende en uitvoerende bestuursleden, met (gemandateerde) directeuren en met leden van de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad , ofwel de (G)MR. In totaal is met 98 personen gesproken. Op deze manier hebben we formele en informele processen onderzocht, waarbij ook aandacht is gegeven aan cultuur en houding.

Resultaten
In dit onderzoek komen we grote verschillen tegen tussen besturen met een functionele scheiding. In het primair onderwijs (PO) komt deze

bestuursvorm het meeste voor. Sommige besturen hebben veel uitgewerkt over de invulling van bestuur en toezicht, en kunnen laten zien hoe mechanismen zijn ingericht die onafhankelijkheid van het intern toezicht borgen. Ook is bij deze besturen vaak te zien welke normen intern toezichthouders hanteren en hoe zij zicht houden op de kwaliteit van onderwijs. Bij ongeveer de helft van de geselecteerde besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht komen we verbeterpunten tegen. Die verbeterpunten hebben betrekking op zowel de formele inrichting als op cultuur en houding.

Verbeterpunten formele inrichting
We zien besturen die nog weinig hebben uitgewerkt over hoe ze bestuur en toezicht willen invullen. Hierbij is het onduidelijk hoe intern toezicht wordt uitgevoerd. Soms zijn er onduidelijkheden in de verdeling van bevoegdheden en soms is bijvoorbeeld de bevoegdheid om personeel aan te nemen bij intern toezichthouders belegd. Het is dan onduidelijk wie daar vervolgens nog op toeziet.

Verbeterpunten cultuur en houding
Verbeterpunten die betrekking hebben op cultuur en houding zijn niet alleen zichtbaar bij de door ons bezochte besturen. Deze worden ook genoemd in rapporten van monitorcommissies voor goed bestuur en kunnen bij alle bestuursvormen aan de orde zijn.
Het gaat om een cultuur en houding die bepalend zijn voor een onafhankelijk en zakelijk functioneren van intern toezichthouders, zoals een onafhankelijke informatievergaring en ruimte nemen voor kritische vragen.
Als de cultuur en houding van personen ervoor zorgt dat het intern toezicht niet onafhankelijk genoeg functioneert, ontstaat het risico dat intern toezichthouders hun controlerende rol onvoldoende uitoefenen. Bijvoorbeeld als zij te dicht betrokken zijn bij besluitvorming of bij dagelijkse sturing. Daarnaast is een risico aanwezig als intern toezichthouders niet genoeg betrokkenheid tonen, bijvoorbeeld als zij geen of slechts weinig informatie verzamelen of als er slechts weinig kritische vragen worden gesteld. In een dergelijke situatie is reflectie vanuit de medezeggenschapsraad mede van belang voor intern toezichthouders.

Conclusies en aanbevelingen
De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn als volgt:

- Handelingsruimte van uitvoerend bestuurders is soms te beperkt;
- Onafhankelijkheid van intern toezichthouders kan beter;
- Verduidelijking en voorlichting over wettelijke kaders is gewenst.

Het verdient aanbeveling om de wettelijke kaders voor scheiding van bestuur en toezicht te verduidelijken en ook voorlichting te geven over het doel van deze kaders: een zodanig onafhankelijk functioneren van het intern toezicht dat er genoeg ruimte is voor de controlerende rol. Waarbij voldoende de gelegenheid wordt benut voor kritische reflectie om op gepaste wijze een klankbordrol te vervullen.

In dit rapport wordt bij de aanbevelingen voor bestuurders en toezichthouders beschreven waar een scheiding van bestuur en toezicht aan moet voldoen. Aanvullend zijn aanbevelingen opgenomen voor sectororganisaties en wordt er ingegaan op activiteiten van de Inspectie van het Onderwijs.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Met dit onderzoek verkent de inspectie de praktijk van besturen in het funderend onderwijs met een functionele scheiding van bestuur en toezicht. Dit is een wijze waarop bestuur en toezicht worden gescheiden, waarvoor verschillende varianten en begrippen bestaan, zoals one-tier model, raad-van-beheer-model of directiemodel. Bij deze bestuursvorm zijn toezichthoudende en uitvoerende bestuurstaken verdeeld onder bestuursleden, of verdeeld aan personen buiten het bestuur via een volmacht, mandaat of delegatie (bijvoorbeeld aan een directie of schoolleiding). Bij deze besturen is er geen sprake van een organieke scheiding zoals in een raad-van-toezicht-model. Een functionele en een organieke scheiding van bestuur en toezicht zijn beide wettelijk toegestaan.

Aanleiding
De aanleiding voor dit onderzoek komt voort uit resultaten van eerder onderzoek dat de inspectie in 2016 uitvoerde. In dit eerdere onderzoek is de verantwoording in bestuursverslagen over toepassing van vereisten voor goed bestuur onderzocht. Wettelijke vereisten voor goed bestuur zijn vastgelegd in sectorwetten om bij te dragen aan versterking van schoolbesturen en zijn bedoeld om bij te dragen aan de kwaliteit van het onderwijs. Goed bestuur kan zichtbaar worden bij bestuurders en intern toezichthouders die hun verantwoordelijkheid nemen, hun rol goed invullen en ook voldoende ruimte geven voor kritische reflectie en tegenspraak (OCW, 2013 en 2014). Bij goed bestuur passen interne checks & balances die bijdragen aan kwaliteitsborging, met een actieve rol van intern toezicht en van de medezeggenschapsraad (OCW, 2016 en 2017).

De resultaten van het onderzoek in 2016 laten zien dat nog niet altijd toelichtingen over vereisten voor goed bestuur in bestuursverslagen worden aangetroffen (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Voorbeelden hiervan zijn toelichtingen over de wijze waarop onafhankelijkheid van intern toezicht wordt geborgd, de aanwezigheid van een managementstatuut en de wijze waarop medezeggenschap wordt gefaciliteerd. Naar aanleiding van deze resultaten is er behoefte ontstaan om meer inzicht te verkrijgen in de praktijk van bestuur en toezicht. Aanvullend bleek uit dit onderzoek, dat besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht zich minder vaak verantwoordden over vereisten voor goed bestuur. Ook bleek dat deze besturen vaker een school met zwak onderwijs hadden. Dit, en de aandacht in de ringen voor het intern toezicht bij deze bestuursvorm, geeft aanleiding om de focus in het voorliggend themaonderzoek te richten op besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht.

Doelstelling
Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in de werking van bestuur en toezicht in het funderend onderwijs, in het bijzonder bij een functionele scheiding van bestuur en toezicht. Voor inzicht in de werking van deze bestuursvorm is het onder meer van belang om informatie te verkrijgen over de formele inrichting en ook de informele processen, waaronder cultuur en houding. Daarbij heeft het onderzoek als doel om

eventuele verbeterpunten in kaart te brengen met betrekking tot interne checks & balances.

1.2 Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:
Hoe ziet de bestuurlijke inrichting eruit van besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht en hoe werken interne checks & balances bij deze besturen?

Deze vraagstelling wordt uitgewerkt met behulp van de volgende deelvragen:

- Welke overwegingen hanteren besturen bij de keuze voor hun bestuursvorm?
- Hoe zijn taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor intern toezicht en uitvoerend bestuur verdeeld bij de geselecteerde besturen?
- Hoe wordt invulling gegeven aan toezichthoudende taken en is er in de praktijk sprake van de gewenste scheiding van bestuur en toezicht?
- Hoe wordt invulling gegeven aan interne checks & balances?
- Welke voor- en nadelen ervaren besturen bij een functionele scheiding?
- Wat zijn de inzichten vanuit externe deskundigen over een functionele scheiding van bestuur en toezicht en welke inzichten zijn er over mogelijke voor- en nadelen voor het onderwijs?

1.3 Opzet en reikwijdte van het onderzoek

Voor het verkrijgen van kennis over de werking van bestuur en intern toezicht is gekozen voor een kwalitatieve methode. Deze methode is geschikt voor diepgaand onderzoek. Met dit onderzoek kunnen uitspraken worden gedaan over de werking van formele en informele processen en over gedrag en houding van betrokkenen (Yin, 2003). Voor dit onderzoek zijn twintig besturen geselecteerd in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. Deze worden samen het funderend onderwijs genoemd (zie bijlage 1). Daarvan zijn drie besturen waar voorheen sprake was van een functionele scheiding en recent een raad-van-toezicht-model is ingevoerd. Bij deze besturen is gesproken over de overweging om de bestuursvorm aan te passen. Bij de selectie is zoveel mogelijk rekening gehouden met spreiding naar regio, openbaar of bijzonder onderwijs en variatie in levensbeschouwelijke visie (denominatie). Tijdens het onderzoek zijn interne documenten geanalyseerd, waaronder notarieel gepasseerde statuten, managementstatuten, bestuursreglementen, interne toezichtkaders en overige documenten die besturen aan ons verstrekten, waaronder documenten met een uitwerking van rolinvulling en een gewenste houding van toezichthouders. Ook zijn bij de geselecteerde besturen bezoeken afgelegd, waarbij is gesproken met bestuurders, intern toezichthouders en leden van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden. In totaal zijn er interviews afgenomen met 98 personen. De gesprekken vonden plaats in de periode september 2017 tot en met februari 2018. De ontvangen gegevens zijn anoniem verwerkt in het rapport.

Voor het onderzoek is ook gebruik gemaakt van rapporten van monitorcommissies voor goed bestuur, die in opdracht van de PO-raad en VO-raad zijn uitgevoerd. Tot slot zijn voor dit onderzoek drie bijeenkomsten georganiseerd met externe deskundigen. In deze bijeenkomsten hebben we geïnventariseerd wat de visie van deskundigen is op het functioneren van besturen met een

functionele scheiding van bestuur en toezicht. In hoeverre zij vinden dat bepaalde kenmerken van een bestuurlijke inrichting, tot voor- of nadelen voor het onderwijs kunnen leiden.

Het onderzoek beperkt zich tot uitgangspunten voor interne checks & balances die relevant zijn voor scheiding van bestuur en toezicht en voor een onafhankelijke uitvoering van intern toezicht. Externe checks & balances, zoals vanuit een gemeenteraad of vanuit andere externe stakeholders, zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Vereisten voor goed bestuur, zoals voor kwaliteitszorg of risicobeheer, zijn eveneens buiten beschouwing gelaten. Evenals samenwerkingsverbanden, niet-bekostigde besturen en besturen die deel uitmaken van (boven)bestuurlijke constructies zoals coöperaties, holdings, federaties en bestuurlijke personele unies.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden kaders beschreven voor scheiding van bestuur en intern toezicht en voor interne checks & balances. In paragraaf 2.5 is een overzicht van aandachtspunten uit de literatuur weergegeven en in paragraaf 2.6 een beknopt overzicht van verzamelde inzichten uit de bijeenkomsten met externe deskundigen. Hoofdstuk drie bevat de resultaten van het onderzoek. Met in paragraaf 3.1 een toelichting op de selectie van besturen en in paragraaf 3.2 een analyse van de bestuurlijke inrichting bij de geselecteerde besturen. Daarna worden in paragraaf 3.3 de aangetroffen interne checks & balances beschreven. In paragraaf 3.4 volgt een samenvattende conclusie van verbeterpunten in bestuur en toezicht. Tenslotte volgen in hoofdstuk vier de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2 Kaders voor scheiding van bestuur en intern toezicht

2.1 Ontwikkeling kaders voor goed bestuur

Met goed bestuur wordt in algemene zin bedoeld: een goede werking van bestuur en intern toezicht. Voor goed bestuur zijn in de afgelopen jaren verschillende wettelijke vereisten in de sectorwetten opgenomen. Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de wettelijke taken van een intern toezichthoudend orgaan, waarvan een overzicht staat in bijlage 3.

In 2010 is een verplichte scheiding van bestuur en toezicht ingevoerd vanwege een gewenste verbetering van bestuur en toezicht in het funderend onderwijs, waarvoor een heldere verdeling nodig is van taken en bevoegdheden tussen bestuurders en toezichthouders. Dit past ook bij de proportionaliteit van het externe toezicht: naarmate de interne toezichtfunctie in de praktijk onafhankelijk en met de nodige scherpte wordt uitgevoerd en de kwaliteit van het onderwijs in orde is, kan de externe toezichthouder meer afstand houden. Daarnaast geeft een wettelijke plicht voor intern toezicht de externe toezichthouder een concreet aangrijpingspunt om hiernaar te kijken (OCW, 2009). In de jaren na invoering van de verplichte scheiding is verdere aandacht gevraagd voor versterking van de governance in het onderwijs (OCW, 2013). De minister constateerde dat de beoogde correctiemechanismen nog onvoldoende functioneren, dat intern toezichthouders niet altijd in staat zijn een bestuur te corrigeren en dat medezeggenschapsorganen hun ruimte nog onvoldoende benutten (OCW, 2013). Voorts werd geconstateerd dat naast formele voorwaarden, vooral ook de cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders van belang zijn. Een transparante cultuur, ruimte voor kritische reflectie en tegenspraak zijn hiervoor nodig (OCW, 2013). Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat onafhankelijkheid van het intern toezicht en de positie van medezeggenschap steeds belangrijker worden gevonden als onderdeel van correctiemechanismen (OCW, 2016 en 2017).

2.2 Scheiding van bestuur en intern toezicht: organiek of functioneel

Het wettelijk vereiste dat bestuur en intern toezicht gescheiden zijn, is als bekostigingsvoorwaarde vastgelegd in art. 17a en 17b WPO, art. 28g en 28h WEC, art. 24d lid 1 WVO, 24e lid 1 WVO. De mogelijkheid om de scheiding tussen bestuur en toezicht functioneel of organiek in te richten is beschreven in art. 17b WPO en art. 24e WVO. De wijze waarop scheiding tussen bestuur en toezicht wordt geregeld, biedt voor het funderend onderwijs veel ruimte. Een functionele scheiding kan op verschillende wijzen worden ingericht: één bestuursorgaan waarbij de bestuursfunctie en de toezichtfunctie door verschillende personen worden uitgeoefend of waarbij uitvoerende bestuurstaken worden verdeeld aan personen buiten het bestuur. Bij een organieke scheiding zijn bestuur en toezicht statutair verdeeld over twee organen, zoals bij een raad-van-toezicht-model (rvt-model). Net als in het funderend onderwijs, is in de sector mbo en hoger onderwijs een functionele scheiding van bestuur en toezicht toegestaan (art. 9.1.8 WEB en 9.51 en 10.3d WHW).

Uit rapporten van monitorcommissies voor goed bestuur blijkt in het primair onderwijs (PO) in de periode 2010-2015 een sterke toename van het rvt-model. Zie hiervoor in de onderstaande tabel de meest recente

beschikbare percentages. Een rvt-model komt in 2015 voor bij 45 procent van de PO-besturen. In het voortgezet onderwijs (VO) is het percentage besturen met een rvt-model in de afgelopen jaren licht gestegen, met een omvang van 85 procent in 2014 (Hooge en Honingh, 2011; Honingh en Hooge, 2012; Oomens en Scholten, 2016; Honingh en Van Genugten, 2014 en Goodijk, 2018).

Tabel 2.2 Bestuursvormen in het funderend onderwijs

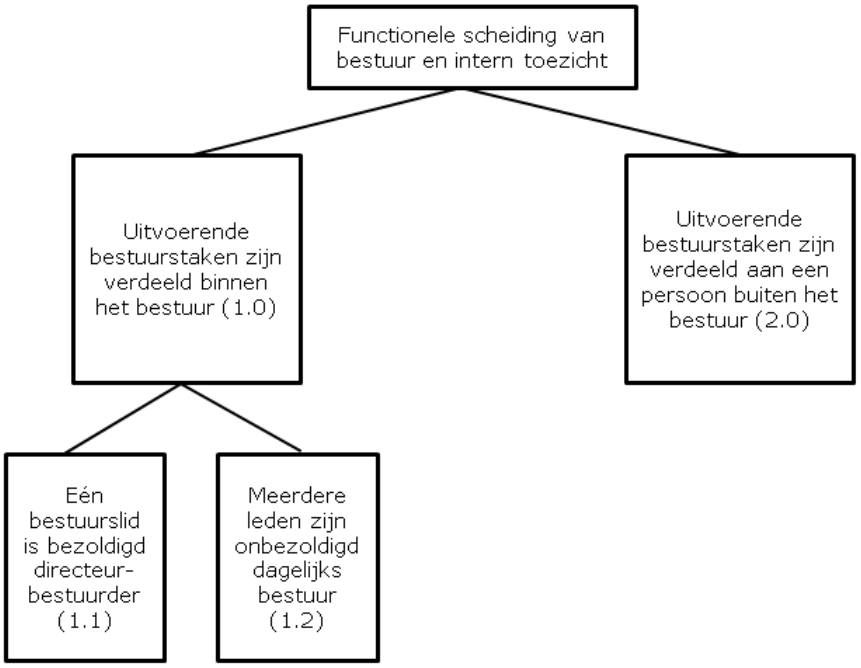
Bestuursvorm	**PO 2011 (n=332)**	**PO 2012 (n=244)**	**PO 2015 (n=483)**	**VO 2014 (n=169)**	**VO 2018 (n=184)**
Rvt-model	22%	39%	45%	85%	87%
Model 1.0: Verdeling bestuurstaken en toezichttaken binnen een bestuur	4%	14%	29%	7%	4%
Model 2.0: Verdeling bestuurstaken aan personen buiten het bestuur via mandatering, volmacht of delegatie	30%	28%	20%	7%	10%

Bovenstaande percentages tellen niet op tot honderd, omdat niet alle in de rapporten genoemde bestuursmodellen in één van de genoemde categorieën konden worden geplaatst (zie overzicht in bijlage 2).

2.3 Varianten voor een functionele scheiding

Bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht zijn uitvoerende bestuurstaken en toezichthoudende taken verdeeld over verschillende personen. Uitvoerende bestuurstaken kan men op basis van de huidige kaders binnen een bestuur verdelen of aan een persoon buiten het bestuur via een volmacht, mandaat of delegatie. Figuur 1 biedt een overzicht van deze varianten.

Figuur 1 Schematisch overzicht varianten voor inrichten functionele scheiding



Voor deze indeling is gebruik gemaakt van bestuursmodellen uit rapporten van monitorcommissies (zie bijlage 2). Om bovenstaand schema overzichtelijk te houden, zijn toezichthoudende bestuursleden niet afgebeeld. Bij deze varianten voor de inrichting van functionele scheiding kan daarnaast nog sprake zijn van toezichttaken bij een algemene ledenvergadering (ALV) en er kan sprake zijn van toezichttaken bij een gemeenteraad.

Drie veelvoorkomende namen voor bovenstaande varianten zijn een raad-van-beheer-model of one-tier model (1.0), en een bestuur-directiemodel of gedelegeerd model (2.0). Deze varianten worden in dit themaonderzoek uitgelegd als een functionele scheiding van bestuur en toezicht. De begrippen volmacht, mandaat en delegatie[1] worden in dit rapport gebruikt voor het verdelen van taken tussen het bestuur en andere personen, die geen deel uitmaken van het bestuur. Ook in deze situaties blijft het bestuur een bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen. Bovendien zijn de besluiten waarbij volmacht of mandaat wordt verleend of een bevoegdheid wordt gedelegeerd, terug te draaien door een bestuur. Alleen bij delegatie in het openbaar onderwijs wordt de ontvanger van de gedelegeerde bevoegdheid zelfstandig verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bevoegdheid.

Zowel toezichthoudende als uitvoerende bestuursleden dragen collectief en individueel een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Bezoldigde bestuurders zijn tevens als personeelslid aangesteld door het bestuur of door een raad van toezicht bij een organieke scheiding. Verondersteld wordt dat toezichthoudende bestuursleden niet alleen een controlerende rol en een klankbordrol vervullen, maar tevens een werkgeversrol ten opzichte van bezoldigde bestuurders. De werkgeversrol blijkt ook uit de verschillende codes voor goed bestuur.

1 Delegatie en mandaat kennen een bestuursrechtelijke definitie. In dit rapport worden deze begrippen gebruikt om een verdeling van bevoegdheden te duiden als in het informeel taalgebruik.

2.4 Uitgangspunten interne checks & balances

In wetgeving en codes voor goed bestuur zijn uitgangspunten vastgelegd die bijdragen aan correctiemechanismen (checks) als waarborg voor een balans in verschillende belangen (balances). Zoals een balans tussen onderwijskundige en personele belangen. Hieronder staan uitgangspunten voor interne checks & balances die in dit onderzoek zijn gehanteerd.

Tabel 2.4 In het onderzoek gehanteerde uitgangspunten interne checks & balances

Formele uitgangspunten	Scheiding bestuur en toezicht
	Onafhankelijk functioneren intern toezicht
	Managementstatuut
	Intern toezichtkader
	Controlerende rol intern toezicht
	Klankbordrol intern toezicht
	Werkgeverschap intern toezicht
	Informatievoorziening aan intern toezicht
	Informatievergaring door intern toezicht
	Gelegenheid tot voordracht toezichthouders door (G)MR
	Overleg met intern toezicht en (G)MR
	Onafhankelijkheid van intern toezicht
Cultuur en houding	Rolvastheid bij bestuur en intern toezicht
	Organiseren van kritische reflectie en tegenspraak
	Kritische reflectie vanuit intern toezicht
	Kritische reflectie vanuit medezeggenschap

Bovenstaande uitgangspunten zijn herleid uit wettelijke vereisten, codes voor goed bestuur en kamerbrieven. De bronnen hiervan zijn opgenomen in bijlage 3.

Belang functiescheiding
Niet alleen in kaders voor het onderwijs wordt belang gehecht aan een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en een goede functiescheiding. Deze kaders zijn ook in algemene bedrijfskundige theorie vindbaar. Zo wordt een duidelijke functiescheiding beschouwd als een randvoorwaarde voor een effectieve controlerende functie in een interne organisatie.[2] Dit is vergelijkbaar met een gewenste onafhankelijkheid en zakelijkheid bij intern toezichthouders, die nodig zijn om hun controlerende rol uit te oefenen.

Kernactiviteiten intern toezicht
In de kern houdt een intern toezichthouder toezicht op het beleid en de behaalde resultaten van een uitvoerend bestuur. Een overzicht van wettelijke taken van intern toezichthouders in het funderend onderwijs, is opgenomen in bijlage 4.
Om als intern toezichthouder de wettelijke taken te kunnen uitvoeren zijn drie kernactiviteiten belangrijk: informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie. Een interne toezichthouder kan immers alleen een controlerende rol uitvoeren en een klankbordrol vervullen, als deze op tijd en goed geïnformeerd wordt.
Een controlerende rol is verder alleen mogelijk als een intern toezichthouder in staat is om een oordeel te vormen over de beschikbare informatie, en mogelijkheden heeft om te interveniëren (WRR, 2014). Het interveniëren vanuit intern toezicht kan ruim worden opgevat. Een mogelijke interventie is bijvoorbeeld schorsing of ontslag van een uitvoerend bestuurder. Het onthouden van goedkeuring bij een beleidsplan of het stellen van kritische vragen, zijn ook vormen van interventie.

2 Zie bijvoorbeeld www.typologiestarreveld.nl

2.5 Overzicht aandachtspunten uit beschikbaar onderzoek

In rapporten van monitorcommissies voor goed bestuur die in opdracht van de PO-raad en VO-raad zijn uitgevoerd, staan de volgende aandachtspunten die betrekking hebben op alle soorten bestuursvormen:

Primair onderwijs (n=483)

- 56 procent van de toezichthouders maakt geen afspraken met het bestuur over normen voor de leerresultaten en onderwijskwaliteit;
- 27 procent van de toezichthouders verzamelt zelf geen informatie buiten het bestuur;
- 20 procent van de toezichthouders vindt niet dat de scheiding tussen bestuur en toezicht heeft geleid tot heldere en hanteerbare rolopvattingen;
- 19 procent van de toezichthouders heeft geen overleg met de (G)MR;
- 8 procent van de bestuurders ervaart vrijwel geen constructieve input of tegenspraak vanuit intern toezichthouders, 25 procent van de bestuurders ervaart deze input 'een beetje' (Oomens en Scholten, 2016).

Voortgezet onderwijs (n=169)

- 36 procent van de toezichthouders heeft geen toetsingskader waarin normen staan voor toezicht op het bestuur;
- ongeveer de helft van de intern toezichthouders geeft aan informatie te verwerven door gesprekken te voeren met betrokkenen zoals docenten en ouders;
- 32 procent van de intern toezichthouders vindt dat niet alle functies in het intern toezicht duidelijk zijn omschreven;
- 7 procent van de bestuurders vindt dat de functies binnen het bestuur niet duidelijk zijn omschreven;
- 10 procent van de toezichthouders heeft geen overleg met de (G)MR (Honingh en Van Genugten, 2014).

Uit deze gegevens blijkt dat intern toezichthouders in zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs soms nog weinig werk maken van hun toezichtstaak.

In recent onderzoek naar intern toezicht in het voortgezet onderwijs (Goodijk, 2018) wordt aandacht gegeven aan de verschillende rollen van het intern toezicht. De controlerende rol en de rol van werkgever veronderstellen een bepaalde afstand, terwijl de rol van klankbord een bepaalde betrokkenheid veronderstelt. Uit het onderzoek blijkt dat bestuurders de meeste meerwaarde ervaren in een klankbordrol van het intern toezicht. Ook wordt in dit onderzoek aangegeven dat er nog weinig vertrouwdheid is met interventies door intern toezichthouders. Een onderwerp agenderen of extra informatie opvragen blijken de meest ingezette interventies. Blokkeren van besluiten komt nauwelijks voor en echte scherpte lijkt vaak te ontbreken (Goodijk, 2018).

Analyse bestuursvorm en onderwijskwaliteit
We hebben tijdens dit onderzoek een kwantitatieve analyse uitgevoerd met behulp van beschikbare interne gegevens over het type bestuursvorm en aanwezigheid van één of meer zwakke scholen. Uit deze analyse blijkt in het primair onderwijs een verschil zichtbaar bij besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht

(model 1.0 en 2.0)[3] ten opzichte de overige PO-besturen. In beschikbare gegevens over het voortgezet en speciaal onderwijs zijn geen significante verschillen aangetroffen tussen het type bestuursvorm en aanwezigheid van één of meer zwakke scholen. Het aangetroffen verschil bij PO-besturen betreft het percentage aangepaste arrangementen voor (zeer) zwak onderwijs van peildatum 1 september 2017. Van de PO-besturen met een functionele scheiding (n=65) is gemiddeld bij 6,6 procent van de scholen sprake van zwak onderwijs. Dit is significant hoger dan bij de overige PO-besturen (n=865) waarvan gemiddeld bij 1,8 procent van de scholen sprake is van zwak onderwijs. Een precieze oorzaak voor dit verschil in onderwijskwaliteit is niet onderzocht. In een vergelijking van deze twee groepen zijn geen significante verschillen aangetroffen met betrekking tot het aantal éénpitters (besturen die één school besturen) of het gemiddeld aantal leerlingen per bestuur.

In wetenschappelijk onderzoek is geen duidelijk verband aangetroffen tussen de bestuursvorm en onderwijskwaliteit (Honingh et al, 2017). In een onderzoek naar bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs wordt wel gesteld dat sturing op kwaliteit vooral plaats zou kunnen vinden in sturing op interacties tussen directeuren en stafleden, door uitvoerend bestuurders die in algemene zin de relaties in hun bestuurlijke gemeenschap bevorderen (Hooge et al, 2015).

In voorliggend themaonderzoek is overleg tussen uitvoerend bestuurders, intern toezichthouders en de medezeggenschapsraad, mede te beschouwen als een voor het onderwijs noodzakelijke interactie binnen een bestuurlijke gemeenschap.

2.6 Opbrengst vanuit externe deskundigen

In de periode december 2017 tot en met februari 2018 zijn drie bijeenkomsten met externe deskundigen georganiseerd. Deelnemers zijn onder meer afgevaardigden van de PO-raad, VO-raad, LECSO, VTOI, overige brancheorganisaties, wetenschappers en enkele adviesorganisaties.

In deze bijeenkomsten wordt meerdere malen een spanningsveld genoemd tussen het belang van voldoende afstand en voldoende betrokkenheid bij intern toezichthouders. In dit verband wordt belang gehecht aan duidelijkheid over de rolinvulling en aan rolvastheid. Dit geldt voor alle bestuursvormen. Van intern toezichthouders wordt verwacht dat ze zowel toezichthouder als klankbord zijn van het bestuur. Deskundigen vragen zich af of deze taken altijd goed samengaan. Om tegelijkertijd een klankbordrol en een controlerende rol te kunnen vervullen, zijn kaders voor invulling van het intern toezicht erg belangrijk. Van belang is dat intern toezichthouders genoeg op afstand staan om echt kritisch te kijken naar voornemens van het uitvoerend bestuur. Een goede balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid is nodig zodat er een goede discussie kan plaatsvinden. Daarbij wordt medezeggenschap beschouwd als essentiële schakel in de checks & balances. Vooral ook om interne toezichthouders scherp te houden.

Tijdens de bijeenkomsten is gevraagd welke aandachtspunten van toepassing zijn voor besturen met een functionele scheiding, die niet of in mindere mate spelen bij een raad-van-toezicht-model. Een aandachtspunt dat naar voren kwam is de bestuurlijke aansprakelijkheid van toezichthoudende bestuursleden. Verder gaven sommigen aan dat er meer risico's aanwezig kunnen zijn bij besturen met een functionele scheiding als het onduidelijk is wie waartoe bevoegd is. Denk dan aan integriteitsrisico's of een risico op wrijving en eventueel een conflict. Om deze

3 Dit betreft de besturen waarvan deze bestuursvorm bij de inspectie bekend is vanuit eerdere analyses.

risico’s zoveel mogelijk te beperken zijn goede afspraken nodig over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

In het algemeen constateren deskundigen dat er in het funderend onderwijs relatief veel vrijheid is voor het inrichten van bestuur en toezicht en dat in het primair onderwijs daarvoor de meeste ruimte wordt genomen. Volgens sommigen is er sprake van een misfit in de schaalomvang en vereiste scheiding. Zij stellen dat je bij kleinere besturen wellicht minder eisen zou kunnen stellen aan de inrichting van bestuur en toezicht.

In de bijeenkomsten is ook genoemd dat een functionele scheiding van bestuur en toezicht lijkt te passen bij een historische traditie in Nederlands bestuur. Een traditie van polderen en een streven naar consensus. De neiging om eerst consensus te willen bereiken is volgens deskundigen ook te zien bij een rvt-model. Bijvoorbeeld als de raad van toezicht bij besluitvoering wordt betrokken en zich als toezichthouder onvoldoende onafhankelijk opstelt. Het wordt onwenselijk gevonden als een voorzitter van een toezichthoudend bestuur of van een raad van toezicht, vooraf aan het overleg met de uitvoerend bestuurder al zaken heeft afgehandeld.

In de bijeenkomsten is ook gevraagd waar de inspectie meer aandacht aan zou kunnen geven. Voorbeelden die genoemd zijn: aangeven wat precies een goede scheiding is en hoe men op een goede manier verantwoordelijkheden verdeelt. Sommigen geven aan dat het inspectietoezicht zich meer zou moeten richten op de vraag of de intern toezichthouder genoeg zicht heeft op de onderwijskwaliteit.

3 Resultaten van het onderzoek

3.1 Samenstelling geselecteerde besturen

Onder de twintig geselecteerde besturen zijn dertien besturen voor primair onderwijs, vier besturen voor voortgezet onderwijs, twee besturen voor speciaal onderwijs, en één multi-sectoraal bestuur. Van deze besturen zijn er drie besturen voor openbaar onderwijs en zeventien besturen voor bijzonder onderwijs. Het aantal leerlingen per bestuur varieert van circa vierduizend leerlingen tot minder dan honderd leerlingen. Het aantal geselecteerde besturen per sector is tot stand gekomen na een weging van toezichtlast en de bereidheid van een bestuur om deel te nemen aan dit themaonderzoek.

In totaal is met 98 personen gesproken. Daaronder zijn 28 personen die bestuurlijke taken uitvoeren (waarvan vijf gemandateerde directeuren) en 34 personen die toezichthoudende taken uitvoeren. Daarnaast is gesproken met 36 personen die lid zijn van een (G)MR, waarvan twintig leden van een personele geleding en zestien leden van een oudergeleding. Bij deze gesprekken is gebruik gemaakt van interne documenten die door besturen zijn verstrekt.

Van de twintig geselecteerde besturen zijn er veertien besturen waarbinnen een bestuur een functionele scheiding is aangebracht van bestuurlijke en toezichthoudende taken.
Bij drie andere besturen voeren alle bestuursleden toezichthoudende taken uit en zijn uitvoerende bestuurstaken verdeeld aan een persoon buiten het bestuur via mandatering of volmacht. Tenslotte zijn er drie besturen geselecteerd waar voorheen sprake was van een functionele scheiding van bestuur en toezicht, maar die enig tijd geleden een rvt-model hebben ingevoerd. Bij deze besturen is ook gesproken over de reden van het invoeren van een organieke scheiding in een rvt-model.

Tabel 3.1 Overzicht aantal en typering van geselecteerde besturen

Bestuursmodel	**Aantal**	**Vereniging**	**Stichting**	**Openbaar rechtspersoon**
1.0: verdeling van toezicht taken en uitvoerende bestuurstaken binnen bestuur	14	4	10	0
2.0: verdeling uitvoerende bestuurstaken bij een persoon buiten het bestuur	3	1	2	0
Besturen die recent een rvt-model invoerden	3	0	2	1
Totaal	**20**	**5**	**14**	**1**

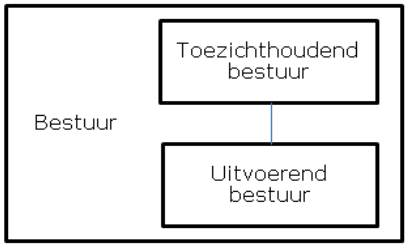
In de interne documenten van deze besturen worden verschillende begrippen gebruikt voor toezichthoudend bestuur en uitvoerend bestuur. In dit rapport wordt het begrip toezichthoudend bestuur gebruikt voor een niet-uitvoerend bestuur of een algemeen bestuur. Het begrip uitvoerend bestuur wordt gebruikt voor een dagelijks bestuur, een directeur-bestuurder en voor personen onder wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld. Andere gehanteerde begrippen zijn onbezoldigde bestuurders en vrijwilligersbestuurders. Beide kunnen in de praktijk gebruikt worden voor een toezichthoudend bestuur en voor een uitvoerend bestuur.

3.2 Inrichting van bestuur en toezicht

3.2.1 Aangetroffen varianten

Bij veertien van de twintig geselecteerde besturen zijn toezichthoudende taken en uitvoerende bestuurstaken verdeeld binnen het bestuur. Onder deze besturen zijn vijf éénpitters en één bestuur met meer dan tien scholen. De overige besturen zitten daartussenin.

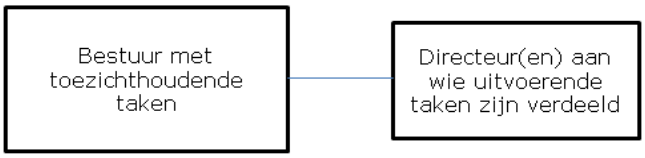
Figuur 3 Uitvoerende taken verdeeld binnen een bestuur (model 1.0)



Bij elf van deze veertien besturen is één bestuurslid werkzaam als directeur-bestuurder. Bij één van deze besturen bestaat het dagelijks bestuur uit drie onbezoldigde bestuursleden. Bij een tweede bestuur zijn er binnen het dagelijks bestuur zowel onbezoldigde als bezoldigde bestuursleden. Bij het derde bestuur is het dagelijks bestuur gevormd uit twee bezoldigde bestuursleden.

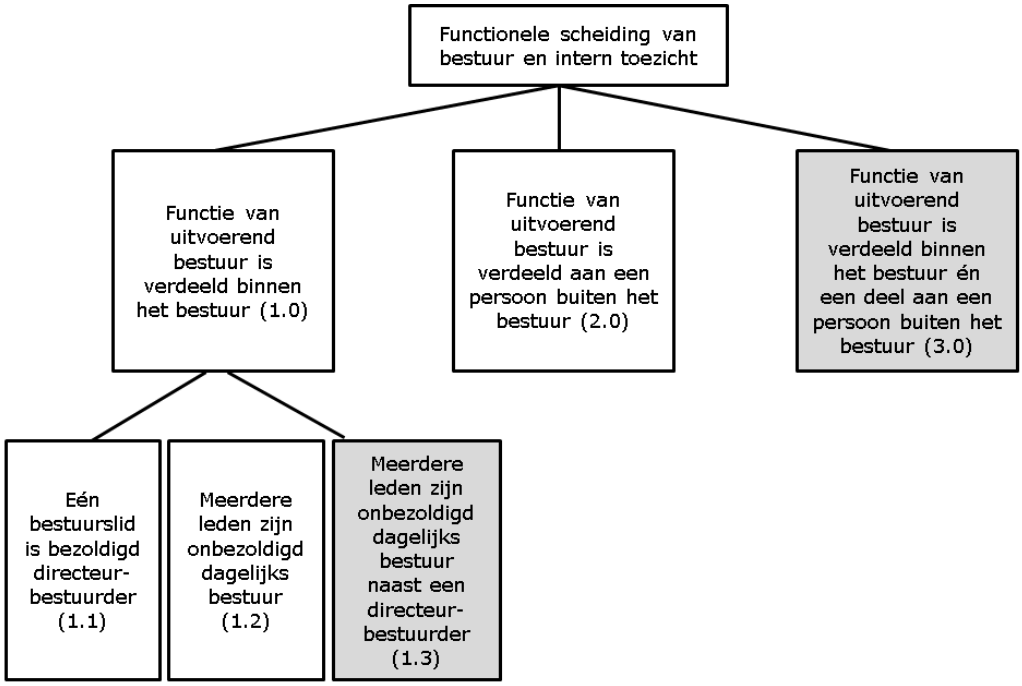
Bij drie van de twintig besturen zijn via mandatering of volmacht bestuurlijke taken gedeeld met één of meer personen buiten het bestuur. Onder deze drie besturen valt één bestuur met meer dan vijftien scholen en de andere twee hebben minder dan vijf scholen.

Figuur 4 Uitvoerende taken verdeeld buiten een bestuur (model 2.0)



Extra varianten aangetroffen
Het komt voor dat binnen het bestuur taken zijn verdeeld en tegelijkertijd bestuurstaken zijn verdeeld aan een persoon buiten het bestuur (hierna model 3.0 genoemd, dit is bij één bestuur aangetroffen). Daarnaast komt het voor dat één van de bestuursleden werkzaam is als bezoldigd directeur-bestuurder die gezamenlijk met een of meer onbezoldigde bestuursleden een uitvoerende bestuurstaak uitvoert (hierna model 1.3 genoemd, dit is bij twee besturen aangetroffen). De grijze blokken in figuur 5 geven de extra varianten weer die in de praktijk zijn aangetroffen, aanvullend op het overzicht in paragraaf 2.

Figuur 5 Schematisch overzicht aangetroffen bestuursvormen



3.2.2 Overweging bij gekozen bestuursvorm

Overweging bij verdeling taken binnen een bestuur
Bij de veertien besturen waar toezichthoudende taken en uitvoerende bestuurstaken binnen een bestuur zijn verdeeld, geven de meeste besturen aan dat men bewust gekozen heeft voor deze bestuursvorm. Als voordeel van een verdeling van taken binnen het bestuur worden verschillende redenen genoemd. De meest genoemde reden is dat er meer betrokkenheid is bij toezichthoudende bestuursleden ten opzichte van een rvt-model en dat ze makkelijker kunnen klankborden dankzij de nabijheid van de toezichthoudende bestuursleden. Sommige besturen noemen expliciet het voordeel dat de directeur-bestuurder er niet alleen voor staat. Daaruit blijkt dat men als geheel bestuur een bepaalde gezamenlijkheid ervaart.
Sommigen geven aan dat het hen voordelen biedt als ouders in het toezichthoudend bestuur kunnen deelnemen, omdat deze manier van betrokkenheid van ouders niet goed mogelijk zou zijn in een raad van toezicht. Enkele besturen noemen dat deze vorm past bij de kleinschaligheid van hun organisatie, en dat ze hiermee sneller kunnen schakelen.

Bij enkele besturen speelden bij de overweging voor de huidige bestuursvorm de omstandigheden van het bestuur of verzwaring van het takenpakket van de directeur een rol. Omdat men bijvoorbeeld zag dat de zwaarte van diens taken toenam, is gekozen om deze persoon bestuurslid te maken. Bij één van de besturen was voorheen sprake van financiële problematiek en is om die reden gekozen voor een verzwaring van de persoon die bestuurstaken uitvoert. Hier werd een directeur-bestuurder aangesteld in plaats van een gemandateerde directeur, om op die manier meer professionaliteit in huis te halen.

Casusbeschrijving (Voorbeelden model 1.3)
Bij twee onderzochte besturen zijn uitvoerende bestuurstaken verdeeld aan onbezoldigde uitvoerende bestuursleden én aan een bezoldigde directeur-bestuurder. Eén van deze besturen heeft hier een goede ervaring mee. De directeur-bestuurder werkt hier intensief samen met de twee onbezoldigde uitvoerende bestuursleden, die aanvullende expertise te bieden hebben.
Bij het andere bestuur blijken er minder goede ervaringen. De formele inrichting met onbezoldigde uitvoerend bestuurders blijkt daar in de praktijk niet zo te werken, deze stellen zich in de praktijk op als toezichthoudend bestuurslid. In gesprekken blijkt dat zij af en toe bepalen welke keuzes er nodig zijn in de dagelijkse aansturing door de directeur-bestuurder. Er blijkt onvoldoende afstand tussen bestuur en toezicht, ook de bestuursleden zelf zijn niet tevreden over de huidige werking van het intern toezicht.

Overweging bij verdeling taken buiten een bestuur
Van de drie besturen waar bestuurstaken zijn verdeeld aan een of meer personen buiten het bestuur, is er één bestuur dat hier bewust voor heeft gekozen en aan een externe organisatie advies heeft gevraagd over het inrichten hiervan. De overweging hiervoor ligt in de betrokkenheid van toezichthoudende bestuurders; zowel de gemandateerde directeur als toezichthoudend bestuurder geven aan dat zij de gepercipieerde afstandelijke verhouding tussen bestuurder en toezichthouder bij een rvt-model onwenselijk vinden. Uit interne stukken blijkt dat er een uitgebreide mandaatregeling is en dat er is nagedacht over rolinvulling en rolvastheid, waarbij ook aspecten van cultuur (openheid, elkaar aanspreken) zijn uitgewerkt. Bij de twee andere besturen is de bestuursvorm een tijd geleden ontstaan en heeft men tot nu toe geen reden gezien om deze aan te passen.

Casusbeschrijving (voorbeeld model 2.0)
Dit bestuur vertelt dat ze niet tevreden zijn met de huidige bestuursvorm, omdat ze merken dat de gemandateerde directeuren een spagaat ervaren. De directeuren zijn eindverantwoordelijk voor hun eigen school en gezamenlijk zijn ze verantwoordelijk voor de collectieve organisatie. De drie directeuren vormden geen echte eenheid en de verantwoordelijkheden en de bestuurlijke taken van de directeuren waren op centraal niveau niet goed uitgewerkt. Om die reden heeft dit bestuur zich voorgenomen de situatie te veranderen en een rvt-model in te voeren.

Casusbeschrijving (voorbeeld model 3.0)
Bij een toezichthoudend bestuur zijn uitvoerende bestuurstaken gemandateerd aan personen buiten het bestuur. Maar, in de praktijk neemt één van de bestuursleden als onbezoldigd dagelijks bestuurder deel aan het werkoverleg en de werkzaamheden van de gemandateerde directeuren. De praktijk wijkt hier af van de formele inrichting. Daarnaast blijkt bij de gemandateerde directeuren onduidelijkheid over de precieze werking van het intern toezicht. Het is onduidelijk of het bestuur als geheel toeziet op de personen buiten het bestuur aan wie bestuurstaken zijn verdeeld, of dat toezichthoudende bestuursleden toezien op zowel het uitvoerende bestuurslid als op de personen buiten het bestuur aan wie uitvoerende taken zijn gemandateerd. In de gesprekken blijkt dat hierover geen eenduidig beeld aanwezig is. Voor een goed intern toezicht is deze situatie onwenselijk, dat geven de betrokkenen ook zelf aan.

3.2.3 Besturen met voornemen tot aanpassen bestuursvorm

Drie van de twintig besturen, twee met model 1.0 en een met model 2.0, willen in de nabije toekomst de bestuursvorm aanpassen naar een rvt-model. Eén van de besturen doet dit om beter aan te sluiten op de praktijk, naar aanleiding van advies van een externe adviseur. Zij zijn wel tevreden over de praktijk met een directeur-bestuurder en een toezichthoudend bestuur, en ervaren deze praktijk als die van een raad-van-toezicht-model. De directeur-bestuurder wordt een college van bestuur (cvb) en de toezichthoudende bestuurders worden een raad van toezicht.

De andere twee besturen willen een rvt-model invoeren, omdat ze nu niet tevreden zijn over de werking van hun bestuur en toezicht. De reden die één van de besturen noemt is dat het toezichthoudend bestuur onvoldoende tijd heeft om de bestuurstaak te dragen. Daarnaast wil het bestuur de toezichthoudende taak scherper scheiden van de uitvoerende bestuurstaak. Ze geven aan dat ze vooral de bestuurscultuur willen veranderen en om dit te bereiken wil men eerst de formele inrichting veranderen.

> *Citaat: 'Bovenlangs bereikten we niets, er was te weinig samenwerking tussen de gemandateerde directeuren. De omvorming die we nu gaan doen heeft in feite niet te maken met een voorkeur voor one-tier of two-tier. Het ging niet goed, en we hebben gekozen om dat te veranderen.'*

Bij het hiervoor genoemde bestuur, wordt een dubbelfunctie aangekondigd van het toekomstige cvb-lid dat tevens directeur wordt van één van de locaties. De directeuren van de andere locaties vallen dan in hiërarchie onder deze persoon. Een lid van de medezeggenschapsraad vertelt dat deze inrichting niet gelijkwaardig aanvoelt: hij verwacht dat de andere vestigingen daardoor een zwakkere positie krijgen. Over dit punt wordt vanuit de medezeggenschap in elk geval een kritische reflectie geboden aan het bestuur. De toezichthoudende bestuursleden en gemandateerde directeuren vertellen dat zij niet verwachten dat de voorgenomen dubbelfunctie knelpunten zal geven.

Het derde bestuur wil de afstand tussen bestuur en toezicht vergroten door de toezichthoudende taak organiek te scheiden van de uitvoerende bestuurstaak en zelf niet meer bestuurlijk aansprakelijk zijn. Bij dit bestuur is nu nog sprake van een algemeen bestuur, een (onbezoldigd) dagelijks bestuur en een functie van directeur-bestuurder die sinds kort vacant is. In de gesprekken komt naar voren dat dit bestuur enige tijd geleden de functie van bovenschools directeur wijzigde in die van directeur-bestuurder. Op die manier ontstonden er drie lagen: naast een toezichthoudend bestuur en een (onbezoldigd) dagelijks bestuur, een directeur-bestuurder. Sommige bestuursleden concludeerden dat de directeur-bestuurder niet genoeg ruimte kreeg om zijn taken zelfstandig uit te voeren. Daarom is besloten om de afstand van het intern toezicht te vergroten. De manier waarop zij dat willen bereiken is door op korte termijn een rvt-model in te voeren.

Een deel van de besturen (zeven van de twintig) vertelt dat zij bewust geen rvt-model willen hanteren. Zij zien verschillende nadelen van een rvt-model, zoals: de bestuurder staat er in dat geval 'alleen' voor, er is te weinig betrokkenheid te verwachten van rvt-leden, of men geeft aan dat een veronderstelde zakelijkheid van een rvt-model niet past bij hun organisatiecultuur.

3.2.4 Besturen met een rvt-model

In het onderzoek zijn drie besturen met een rvt-model, waar enige tijd geleden nog sprake was van een functionele scheiding bij het bestuur. Bij twee van deze besturen wordt het begrip college van bestuur gehanteerd voor het bestuurlijk orgaan, het andere bestuur hanteert hiervoor het begrip directeur-bestuurder. Van deze drie besturen is er één éénpitter en de andere twee besturen elk minder dan vijf scholen.

Bij een van deze besturen is de wijziging ingezet na het aantreden van een nieuwe voorzitter met een andere visie op het intern toezicht. Deze wilde een grotere afstand ten opzichte van het bestuur en geen bestuurlijke aansprakelijkheid, en nam daarom het initiatief om een rvt-model in te voeren.
Een tweede bestuur heeft in het verleden bewust wel gekozen voor een functionele scheiding binnen het bestuur, zodat ze in een moeilijke periode waarin het op de school niet goed liep snel besluiten konden nemen. Binnen het bestuur ervoer men een gezamenlijke energie om de problemen aan te pakken, het bestuur was hecht en men werkte aan stabiliteit in personeel en financiën. Een paar jaar geleden nam het bestuur zich voor om naar buiten toe meer duidelijkheid te geven over wie welke verantwoordelijkheid draagt. Daarnaast wilde men niet meer als geheel bestuur gezamenlijk aansprakelijkheid dragen. Er is gekozen voor een tweehoofdig cvb, beide bestuursleden werken parttime met een totaal van 1 fte. Ze geven aan hiermee de continuïteit van bestuur te waarborgen, kwetsbaarheid te verkleinen en deskundigheid te verdelen.
Het derde bestuur geeft aan dat er voor de invoering van het rvt-model in de praktijk geen scheiding aanwezig was tussen bestuur en toezicht, hierdoor ontbrak er in feite een intern toezichthoudende functie. Het bestuur wilde dat veranderen en heeft onder begeleiding van een extern bureau een proces in gang gezet voor aanpassing van de bestuurlijke inrichting naar een rvt-model.

3.2.5 Algemene ledenvergadering en gemeenteraad

Algemene ledenvergadering
Bij vijf geselecteerde besturen wordt een verenigingsvorm gehanteerd, waarbij door de betrokkenen is toegelicht dat hun algemene ledenvergadering (ALV) in de praktijk niet fungeert als intern toezichthouder. Ook is er bij geen van deze besturen binnen de ALV bijvoorbeeld een toezichtcommissie ingesteld. Deze besturen hebben voor de uitvoering van het intern toezicht een toezichthoudend deel van het bestuur ingericht. Wél heeft de ALV bij deze besturen de bevoegdheid om goedkeuring te geven aan een beperkt aantal onderwerpen, zoals de benoeming van bestuursleden, de goedkeuring van de begroting en jaarrekening, en het wijzigen van statuten. Ook komt het voor dat de sluiting van een school moet worden voorgelegd aan een ALV.

Een deel van de besturen geeft aan dat hun ALV nauwelijks functioneert door gebrek aan belangstelling bij de leden. Eén van de besturen vertelt dat toezichthoudende bestuursleden uit hun algemene ledenvergadering moeten komen, maar dat het aanbod van personen beperkt is omdat de animo niet groot is om bestuurder te worden. Er worden dan geen stemmingen gehouden, maar bestuursleden worden min of meer geworven. Dit bestuur vindt het lastig dat ze alleen uit verenigingsleden kunnen kiezen. Ze geven aan dat er op dit moment geen principiële aanhangers van de verenigingsvorm zijn, die deze rechtsvorm in stand willen houden. Aan de andere kant vindt dit bestuur het probleem niet

groot genoeg om dit te veranderen. Daardoor is een overweging om de rechtsvorm te wijzigen naar een stichting niet aan de orde.

Gemeenteraad
Voor de drie geselecteerde besturen voor openbaar onderwijs geldt dat een deel van de toezichthoudende taken aan de gemeenteraad toekomt. Voor besturen van openbare scholen is in de wetgeving bepaald dat gemeenteraden bij het oprichten van de openbare rechtspersoon of bij het oprichten van de stichting die de openbare school in stand gaat houden, in de verordening (respectievelijk in de statuten) vastleggen op welke wijze een gemeenteraad toezicht houdt op het onderwijs (art. 47 en 48 WPO en in art. 42a en 42b WVO).

Bij de drie besturen die we hebben bezocht, benoemt de gemeenteraad bijvoorbeeld intern toezichthouders en uitvoerende bestuursleden.
Bij twee besturen heeft de gemeenteraad de bevoegdheid een begroting en jaarrekening goed te keuren. Bij het andere bestuur wordt, in plaats daarvan, door de bestuurder aan de gemeente een zienswijze gevraagd op de begroting en jaarrekening. Die zienswijze wordt vervolgens aan de raad van toezicht voorgelegd waarop de raad van toezicht al dan niet goedkeuring verleent.
Bij één van de geselecteerde besturen is in de statuten vermeld dat de gemeenteraad bevoegd is om een statutenwijziging al dan niet goed te keuren.

De besturen geven aan dat zij de toezichttaken vanuit de gemeenteraad ervaren als een formaliteit. In de praktijk wordt een gemeenteraad alleen betrokken bij onderwerpen waar een intern toezichthoudend orgaan al goedkeuring aan heeft verleend.

3.3 Interne checks & balances

3.3.1 Verdeling van verantwoordelijkheden

In het onderzoek hebben we een beeld gevormd van de functionele scheiding tussen bestuur en toezicht in formele zin. Een formele scheiding blijkt uit in interne documenten vastgelegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (hierna samengevat als: verantwoordelijkheden) van bestuurders en toezichthouders.

Onder de geselecteerde besturen zijn drie besturen waarvan de statuten dateren van vóór 2010. Van de overige besturen zijn de statuten gemiddeld vier jaar oud. Eén bestuur is een openbare rechtspersoon waar sprake is van een gemeentelijke verordening in plaats van statuten.

Naast statuten (of in plaats daarvan een gemeentelijke verordening), is een managementstatuut een wettelijk vereist document. Sommige besturen hanteren als alternatief een bestuursreglement. Alle geselecteerde besturen hebben een managementstatuut of een bestuursreglement en in een enkel geval zijn beide documenten aanwezig.

In de interne documenten zien we grote verschillen in de verdeling van bevoegdheden aan een uitvoerend bestuurder of aan een gemandateerde directeur. Soms is er een vrij algemene toedeling van bevoegdheden en soms is er een gedetailleerde toewijzing van uiteenlopende bevoegdheden. Als bepaalde bevoegdheden niet expliciet bij een uitvoerend bestuurslid of bij een gemandateerd directeur liggen, kan men veronderstellen dat deze aan toezichthoudende bestuursleden voorbehouden blijven. Een (te) algemene toewijzing van bevoegdheden en veel ruimte voor interpretatie daarvan is onwenselijk, omdat het kan leiden tot onduidelijkheid.

Bevoegdheden bij toezichthoudende bestuursleden
In de statuten van acht van de twintig besturen valt op dat toezichthoudende bestuursleden formeel bevoegdheden hebben die men verwacht bij een uitvoerend bestuurder. Deze besturen voldoen wettelijk gezien aan het vereiste voor scheiding van bestuur en toezicht, omdat er sprake is van een bepaalde verdeling van taken. De bevoegdheden waarover zij formeel beschikken passen echter bij taken van een uitvoerend bestuur waarop intern toezicht verwacht wordt. Zoals de bevoegdheid om personeel aan te nemen en te ontslaan (bij vier besturen), de bevoegdheid om de organisatie extern te vertegenwoordigen (bij vier besturen) en de bevoegdheid om afspraken te maken met hun administratiekantoor (bij één bestuur). Deze bevoegdheden bij intern toezichthouders zijn in feite een beperking van bevoegdheden bij uitvoerend bestuurders.

Door enkele van de besturen waarbij een toezichthoudend deel formeel bevoegdheden heeft die juist gewenst zijn voor de handelingsruimte van een uitvoerend bestuurder, wordt verteld dat de intern toezichthouder deze in de praktijk niet uitvoert. Op dat moment hoeft er in de praktijk geen belemmering te bestaan voor de handelingsruimte van een uitvoerend bestuurder, maar dit kan veranderen bij wisselingen in het toezichthoudend deel van het bestuur.
Deze situatie laat daarnaast een beperkte zakelijkheid zien van intern toezicht ten opzichte van een uitvoerend bestuurder of gemandateerd directeur.

De meeste van deze besturen geven aan dat zij personele bevoegdheden bij hun intern toezichthouders onhandig vinden en voornemens zijn om dit in hun statuten aan te passen. Maar niet iedereen vindt het onprettig als bevoegdheden van een uitvoerder beperkt zijn. Bij één bestuur met een directeur aan wie een deel van uitvoerende bestuurstaken is gemandateerd, heeft het toezichthoudend bestuur de bevoegdheid om schooldirecteuren aan te nemen, te schorsen of te ontslaan. De directeur geeft aan dat ze voorstander is van deze werkwijze, omdat ze op die manier zelf een goede verhouding houdt met het directieteam.

3.3.2 Werkgeverschap, intern toezichtkader en informatievergaring

Werkgeverschap
In alle statuten is vermeld dat het toezichthoudend deel van het bestuur of een raad van toezicht een uitvoerend bestuurder kan benoemen, schorsen of ontslaan. Waar sprake is van een vereniging (vijf van de twintig besturen) beslist een algemene ledenvergadering (ALV) hierover na voordracht door een bestuur. Bij twee van de drie besturen waar sprake is van openbaar onderwijs heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om bestuurders te benoemen na voordracht door het bestuur.

In de interviews met toezichthoudende bestuursleden, en ook met de leden van een raad van toezicht, is verteld hoe een uitvoerend bestuurder wordt beoordeeld. Hierin zijn verschillen zichtbaar in de mate waarin daar werk van wordt gemaakt. Bij een deel van besturen met een functionele scheiding, wordt door de voorzitter en één ander bestuurslid een functioneringsgesprek voorbereid. Hierbij geven sommige bestuursleden aan vooraf stafleden te bevragen over het functioneren van de betreffende persoon, dit is een goede manier om een bredere blik te vormen. Bij enkele besturen lijkt een functioneringsgesprek slechts plaats te vinden in een bestuurlijke vergadering waarin al dan niet tevredenheid wordt uitgesproken.

Bij één van de besturen bleek tijdens de gesprekken dat het toezichthoudend deel van het bestuur in het afgelopen jaar de uitvoerend bestuurder heeft ontslagen. Hiervoor is gekozen vanwege een onvoldoende professioneel niveau waarop deze functioneerde en vanwege verslechterde onderwijsresultaten. Uit deze casus blijkt dat een toezichthoudend bestuur in staat is om een uitvoerend bestuurder te ontslaan. Dit gebeurt op een vergelijkbare wijze als men van een raad van toezicht kan verwachten.

Intern toezichtkader
Aan alle toezichthouders is gevraagd op basis van welk kader ze het bestuur controleren en beoordelen. Een aantal toezichthouders heeft hiervoor een overzicht van indicatoren opgesteld. Een deel heeft (aanvullend) een intern toezichtkader opgesteld, zoals in de code goed bestuur staat aangegeven. Het deel dat de hiervoor genoemde instrumenten niet hanteert, noemt het strategisch beleidsplan of de code voor goed bestuur. Enkelen geven aan dat zij voor een beoordeling van de uitvoerend bestuurder of gemandateerd directeur aanvullend spreken met stafmedewerkers.

Iets meer dan de helft van de toezichthouders hanteert bij de uitoefening van hun toezicht geen intern toezichtkader. Bij acht van de twintig besturen is aangegeven dat een afzonderlijk toezichtkader is opgesteld, waarin is vastgelegd hoe de toezichthouder toeziet op uitvoering van (al dan niet gemandateerde) uitvoerende bestuurstaken. Van de twaalf gevallen waar geen afzonderlijk intern toezichtkader aanwezig is, zijn in zes gevallen andere documenten benoemd als beoordelingskader voor het toezicht. Zoals toezien op het naleven van de code goed bestuur, of het

toezien op afspraken in het bestuursreglement, managementstatuut, strategisch beleidsplan of functieprofiel van de uitvoerend bestuurder.

> *Casusbeschrijving over intern toezicht*
> *In de gesprekken bij twee besturen blijkt dat het niet voor alle betrokkenen duidelijk is hoe het intern toezicht te werk gaat. Bij één van deze besturen is men niet tevreden over de werking van bestuur en toezicht in de praktijk. Bij het andere bestuur ervaren gemandateerde directeuren deze onduidelijkheid niet als een probleem. Besturen waarbij we in de gesprekken merken dat er veel duidelijkheid is over de werking van het intern toezicht, beschikken tevens over een uitwerking van rolinvulling en verwachtingen van de toezichthoudende leden.*

Informatievergaring door intern toezicht
Bij vijf besturen met een functionele scheiding is in hun statuten vermeld dat een intern toezichthouder bevoegd is om alle documenten in te zien die hij het nodig vindt voor zijn toezichthoudende taak. Bij drie van deze vijf statuten is aanvullend in de statuten vermeld dat een intern toezichthouder bevoegd is om informatie op te vragen van functionarissen. Zoals stafmedewerkers of medewerkers op de scholen. In de gesprekken bij deze besturen werd aangegeven, dat er geen nadere afspraken zijn uitgewerkt over de wijze waarop het intern toezicht onafhankelijk van het bestuur informatie kan inwinnen. Bij één bestuur is vastgelegd dat de intern toezichthouder onafhankelijk van de gemandateerde directeuren informatie kan inwinnen. De hier vastgelegde mogelijkheid is dat het toezichthoudend bestuur een directe ingang heeft bij de controller.

Bijna alle intern toezichthouders vertellen dat ze schoolbezoeken afleggen, soms alleen omdat vergaderingen op die locatie plaatsvinden. Een deel hiervan geeft aan dat er jaarlijks gericht een bijeenkomst wordt georganiseerd op een van de scholen met docenten en de schooldirecteur. Hier kunnen intern toezichthouders hen informeel spreken. Daarnaast noemen betrokkenen dat ze hiermee bereiken dat personeelsleden in elk geval weten wie de intern toezichthouders zijn. Enkelen verwachten dat docenten zich tijdens deze schoolbezoeken gezien en gehoord voelen en dat dit bijdraagt aan open communicatie.

Sommige toezichthoudende bestuursleden hebben zelf kinderen die naar een van de scholen gaan waarop het bestuurslid zelf ook toezicht houdt. Deze toezichthouders geven aan dat ze dit als voordeel ervaren, omdat ze via de school van hun kind veel informatie meekrijgen over de organisatie.

Overleg met medezeggenschap
Een klein aantal toezichthouders heeft sinds hun aantreden meer dan één keer met de (G)MR gesproken. De meeste toezichthouders en (G)MR-leden zijn nog zoekende naar een invulling van dit overleg. Een aantal toezichthouders heeft hiervoor wel een bepaalde structuur uitgewerkt: zij geven aan dat er vooraf aan het overleg met de (G)MR thema's worden gekozen waar men tijdens het overleg op in kan gaan.

Voordracht door medezeggenschap
Niet alle (G)MR-leden blijken op de hoogte van de mogelijkheid om een intern toezichthouder te kunnen voordragen. Degene die al wel ervaring hebben met die mogelijkheid, geven aan op welke manier dat in zijn werk ging. Aan hen werden bijvoorbeeld door het bestuur enkele namen doorgegeven van personen met wie zij een gesprek kon aangaan. Vervolgens konden ze uit die personen een keuze maken.

3.3.3 Kritische reflectie en tegenspraak

Kritische reflectie
Een deel van de besturen geeft aan dat ze actief kritische reflectie stimuleren door inbreng te vragen tijdens vergaderingen met toezichthouders en medezeggenschap. Sommigen houden thematische brainstormsessies of richten een werkgroep in voor thema's als krimp, personeel of een nieuw onderwijsconcept.
Een aantal besturen geeft aan dat ze kritische reflectie organiseren door reguliere activiteiten, zoals het verstrekken van informatie aan intern toezicht en (scholing van) medezeggenschap. Ook wordt het klankborden met toezichthoudende bestuursleden beschouwd als gelegenheid voor kritische reflectie.

De meeste uitvoerend bestuurders zijn over het algemeen tevreden over het kritisch gehalte van de intern toezichthouders. Bij vijf besturen is expliciet door uitvoerend bestuurders of gemandateerde directeuren aangegeven dat de toezichthouder nog kritischer en scherper kan en mag zijn.

Ongeveer de helft van de uitvoerend bestuurders is tevreden over de kritische reflectie vanuit de medezeggenschap. Daarnaast geeft een aantal andere besturen aan dat ze (af en toe) kritische reflectie ervaren, maar dat dit scherper kan. Ook is in een enkel geval aangegeven dat de medezeggenschap nog zoekende is in zijn rol en zich hierin nog verder moet ontwikkelen. Eén bestuur geeft expliciet aan niet tevreden te zijn en vindt dat tegenspraak vanuit de medezeggenschap in de meeste gevallen ontbreekt. Bij twee besturen geven leden van de medezeggenschap zelf aan dat ze niet tevreden zijn over hun kritische blik. In het ene geval is aangegeven dat de medezeggenschap zijn taak veel meer ziet in het geven van advies dan in het geven van tegenspraak, en in het andere geval is een te loyale opstelling in een crisissituatie benoemd. Over het geheel gezien is onze indruk dat de medezeggenschap een verbeterslag kan maken in de kritische reflectie richting een bestuur.

> *Citaat: 'Ze zouden meer vanuit het collectief kunnen denken, en ik gun ze meer expertise, bijvoorbeeld over het verdelingsmodel. Sommige leden van de medezeggenschap zijn erg mondig, met een houding alsof ze toezichthoudend bestuurslid zijn.'*

Voor goede medezeggenschap is onder meer van belang dat bestuurders zorgen voor een tijdige informatievoorziening. Bij vier van de twintig besturen geven leden van de medezeggenschap aan dat zij niet tevreden zijn over de tijdigheid van de informatievoorziening. Bij één van deze besturen blijken thematische werkgroepen tijdiger te worden geïnformeerd en betrokken, waarbij de (G)MR later in het proces om instemming wordt gevraagd. In de gesprekken blijkt dat er sprake is van verschillende verwachtingen bij de medezeggenschap en bij de uitvoerend bestuurder. Deze uitvoerend bestuurder beschouwt de (G)MR als procesbewaker, terwijl de (G)MR graag inhoudelijker betrokken wil zijn.
Bij twee besturen is aangegeven dat de directeur-bestuurder aanwezig is bij alle (G)MR vergaderingen. In deze situatie is het echter de vraag of leden van de medezeggenschap voldoende onafhankelijk hun visie kunnen vormen.

Reflectie bij medezeggenschap
Enkele besturen geven aan dat van de medezeggenschap nu erg veel wordt verwacht. *Mede*zeggenschap is een manier om de belangen van enkele stakeholders goed over het voetlicht te krijgen. De belangen van personeel en ouders zijn daarin georganiseerd en kunnen op die manier worden behartigd. 'Je zou willen dat de leden hiervan beschikken over een bestuurdersblik, op afstand staan en gericht zijn

op de toekomst.' Sommige bestuursleden vragen zich af of je dat wel kan verwachten van medezeggenschap. Leden van een (G)MR vertellen in de gesprekken over hun toegenomen bevoegdheden en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan. Zoals het vinden van leden die over strategisch en bestuurlijk inzicht beschikken, en het kunnen afwegen van collectieve belangen tegenover individuele schoolbelangen.
Verder blijkt er bij een aantal (G)MR'en een besef te zijn dat zij nog te weinig contact hebben met hun achterban: alle personeelsleden en alle ouders. Een aantal (G)MR'en heeft concrete plannen om hun achterban vaker te betrekken en om meer aandacht te geven aan hun communicatie in de organisatie.

Visie op tegenspraak
Zowel aan de uitvoerend bestuurders, de gemandateerde directeuren als aan de toezichthouders is gevraagd wat zij verstaan onder tegenspraak. De meesten geven aan dat ze hieronder verstaan: de goede vragen kunnen stellen, professioneel en zakelijk communiceren en kritiek niet persoonlijk opvatten. Hieruit blijkt dat men de begrippen tegenspraak en kritische reflectie in de praktijk gebruikt voor dezelfde eigenschappen.

> '*Tegenspraak is denkbaar in situaties als het bestuur te weinig oog heeft voor onderwijskwaliteit en als bestuurlijke beslissingen over huisvesting en financiën schade toebrengen aan het onderwijsproces' (OCW, 2013).*

Concrete voorbeelden van tegenspraak die genoemd worden:
- elkaar aanspreken op taken en verantwoordelijkheden;
- tijdig informatie verstrekken aan intern toezicht en medezeggenschap en hen daarmee aanzetten tot tegenspel;
- kunnen variëren in communicatie, zowel een positief-kritische bespreking als het tot de orde roepen indien het nodig is (bijvoorbeeld: hoe komt het dat we nog geen klokkenluidersregeling hebben?);
- tijdens vergaderingen waardering uitspreken over personen die kritische vragen durven stellen;
- ouders betrekken in tegenspraak, door een jaarlijkse evaluatie voor hen te organiseren.

Blik van buiten
Een deel van de besturen heeft in de afgelopen jaren een externe organisatie om advies gevraagd over de werking van hun bestuur en toezicht. Bijna al deze besturen beschikken, naast bovengenoemde documenten, aanvullend over een document met een uitwerking van rolinvulling, houding en gedragskenmerken van toezichthouders.
Daarnaast hanteren sommige van deze besturen een profielschets voor toezichthouders waarin niet alleen een toelichting is opgenomen over diens taken, maar ook over rolinvulling en houding.

3.3.4 Rolvastheid, houding en cultuur

Men zou verwachten dat een formeel vastgelegde scheiding en vastgelegde afspraken bij een goed bestuur in de praktijk worden toegepast. Bij drie besturen blijkt dat de scheiding van bestuur en toezicht, zoals die in de statuten is vastgelegd, in de praktijk niet altijd wordt toegepast. Zo blijkt het toezichthoudend deel van enkele besturen zich soms ook met uitvoerende bestuurstaken bezig te houden. Een voorbeeld is het geven van instructies voor het aannemen of vervangen van personeelsleden.

Daarentegen komt ook het tegenovergestelde voor: intern toezichthouders die niet aan al hun formeel toegekende bevoegdheden uitvoering geven. Zo geven enkele besturen aan dat de bevoegdheid om personeel aan te nemen die bij een toezichthoudend deel van het bestuur is belegd, in de praktijk niet door hen worden uitgevoerd. Dit is op zich positief, want deze bevoegdheid past immers bij een uitvoerend bestuur waarop een intern toezichthouder toezicht dient te houden.

Het verdient echter aanbeveling dat bevoegdheden in formele zin zodanig worden vastgelegd dat daaruit een praktijk kan voortvloeien die recht doet aan:

- een goede scheiding van bestuur en toezicht;
- onafhankelijkheid bij het intern toezicht;
- een gepaste handelingsruimte voor uitvoerend bestuurders.

Onafhankelijkheid van het intern toezicht
In de vorige paragrafen zijn voorbeelden genoemd van aspecten die de onafhankelijkheid kunnen bevorderen: zoals voldoende formele afstand ten opzichte van het uitvoerend bestuur, en geen bevoegdheden bij een intern toezichthouder die passend zijn voor een uitvoerend bestuurder. Andere voorbeelden zijn: vastgelegde normen voor beoordeling van een bestuur in een intern toezichtkader, onafhankelijke informatievergaring en overleg met de (G)MR.

Bij ongeveer de helft van de besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht (acht van de zeventien besturen) zien we aandachtspunten in de formele of informele borging van de onafhankelijkheid van het intern toezicht.

Voorbeelden hiervan zijn:

- besturen waarbij het uitvoerend bestuur vindt dat het toezichthouder kritischer mag zijn;
- besturen waarbij uit de gesprekken blijkt dat een toezichthoudend bestuur vrijwel alles samen doet met het uitvoerend bestuur of met de gemandateerde directeuren;
- besturen waar weinig is geformaliseerd, waarbij we in de gesprekken merken dat er weinig zelfreflectie is en er veel op vertrouwen wordt gesteund;
- besturen waar door gemandateerde directeuren en leden van medezeggenschapsraden wordt aangegeven dat het onduidelijk is hoe het intern toezicht functioneert;
- intern toezichthouders die nog niet twee keer per jaar met de (G)MR overleggen;
- intern toezichthouders waar vrijwel geen informatievergaring onafhankelijk van het bestuur plaatsvindt;
- intern toezichthouders die teveel leunen op de informatie van een uitvoerend bestuurder en van de medezeggenschap geen kritische geluiden ontvangt, en er te laat achter komen welke problemen aan de orde zijn.

Voorbeelden waarborgen scheiding bestuur en toezicht
Bij de meeste besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht zijn er voorbeelden genoemd van een informele wijze waarop de onafhankelijkheid van intern toezicht wordt geborgd. De informele werkwijze die het meeste naar voren komt is een uitvoerend bestuur dat een toezichthouder aanspreekt op roldiscipline en rolvastheid, wanneer deze op de stoel van uitvoerder wil gaan zitten. Een ander voorbeeld is dat vergaderingen van de toezichthoudende bestuursleden plaatsvinden zonder aanwezigheid van de uitvoerend bestuurder. En dat de gezamenlijke vergaderingen worden voorgezeten door een toezichthoudend bestuurslid.

Sommige besturen geven aan dat zij bij de selectie van toezichthoudende bestuursleden letten op diens verwachting en houding. In de gesprekken

die vooraf gaan aan een benoeming als intern toezichthouder, geven bestuursleden expliciet aan dat de persoon een toezichthoudende rol zal invullen en geen uitvoerende rol.

3.3.5 Genoemde voordelen, nadelen en dilemma's

Aan toezichthouders en uitvoerend bestuurders is gevraagd of zij voordelen of nadelen ervaren bij de huidige bestuursvorm, waarin een functionele scheiding van bestuur en toezicht is aangebracht. Het meest genoemde voordeel is dat men een grotere betrokkenheid van toezichthoudende bestuursleden ervaart. Dit maakt het klankborden gemakkelijker en brengt snelheid in de besluitvorming. Ook zijn er uitvoerend bestuurders die vinden dat de inhoud en kwaliteit van de klankbordrol beter kan. Tevens wordt genoemd dat een functionele scheiding vooral voordelen zou geven bij een klein aantal scholen.

> *'Het verschil tussen een one-tier en two-tier model zit volgens mij vooral in taal. Ik zie weinig verschil tussen deze bestuursvormen, voordelen bij ons model zijn steun en kennis vanuit het toezichthoudend bestuur.'*

> *'Bij een rvt-model moet de bestuurder echt de bestuurder zijn, maar in ons geval kan het gecombineerd worden met de uitvoering van taken in de school.'*

In beperkte mate zijn er nadelen genoemd. Een enkele keer is de tijdsinvestering van de bestuursleden genoemd als nadeel, omdat er veel tijd geïnvesteerd moet worden in de voorbereiding van vergaderingen. Betrokkenen veronderstellen dat leden van een raad van toezicht minder tijd in hun toezichttaken steken. Door enkele betrokkenen is de nabijheid van het intern toezicht als nadeel benoemd.

> *Een gemandateerd directeur vertelt over de afstand met het intern toezicht: 'het kan knellen als het te dichtbij wordt. Bijvoorbeeld als een toezichthoudend bestuurslid zich een klankbord maakt van een individuele docent. Ik had gewild dat die aan docenten vraagt hoe het overleg met mij als algemeen directeur verloopt, zodat die toeziet op mijn rol en op het proces.'*

Besturen die recent een raad-van-toezicht-model hebben ingevoerd, vinden dat de afstand bij een rvt-model groter is worden. Daarbij ziet men als voordeel dat het bij een rvt-model voor de buitenwereld duidelijker is wie bestuurt en wie toezicht houdt. Daarnaast geven sommigen expliciet aan dat ze als toezichthouders geen volledige bestuurlijke aansprakelijkheid willen dragen.

Ongeveer de helft van de besturen geeft aan alleen voordelen te ervaren bij een functionele scheiding. Een aantal hiervan geven daarbij expliciet aan dat het bij deze bestuursvorm extra belangrijk is om te letten op voldoende afstand tussen bestuur en toezicht. Niet alleen door vastlegging van verantwoordelijkheden, uitgangspunten voor het intern toezicht en kaders waarop het uitvoerend bestuur wordt beoordeeld. Maar ook door ruimte te nemen om een toezichthoudend bestuurslid aan te spreken als het nodig is. Als diegene bijvoorbeeld zijn of haar rol niet goed invult en te dicht op de stoel van een uitvoerend bestuurder komt.

Hieronder volgen enkele thema's waarvan in meerdere gesprekken is aangegeven dat ze dit als een dilemma ervaren.

Ouders als intern toezichthouder
Bij de besturen met ouders in een toezichthoudend bestuur wordt aangeven aan dat ze het nodig vinden dat er ouders in het bestuur zitten vanwege een grotere betrokkenheid. Door de meeste toezichthoudende bestuursleden die tegelijkertijd ouder zijn, wordt verteld dat dat soms lastig is. De meesten geven aan dat als er een kwestie zou spelen met een docent van hun kind, ze dit buiten de bestuursvergaderingen houden. Eén persoon geeft aan het in dat geval wel te melden bij de uitvoerend bestuurder, maar niet inhoudelijk te bespreken. Sommige toezichthoudende bestuurders geven aan dat de school van hun kind niet weet dat ze intern toezichthouder zijn, en dat het niet tot problemen hoeft te leiden. Volgens de meeste geïnterviewde ouders in toezichthoudende besturen, worden eventuele dilemma's en knelpunten ondervangen door openheid te geven over het dilemma om eventuele kwesties op de school van hun kind te bespreken.

Dubbelfunctie van bestuurder en schooldirecteur
Een ander thema is een zogenoemde dubbelfunctie van een bestuurder, oftewel als een uitvoerend bestuurder tevens schooldirecteur is. Bij enkele besturen werd deze dubbelfunctie overigens niet als knelpunt benoemd door betrokkenen, voornamelijk bij besturen met één of twee scholen. Een aantal besturen vindt een dubbelfunctie ongewenst. Zo is er door enkele leden van de medezeggenschap aangegeven dat het voor medewerkers in dat geval onduidelijk is of ze de bestuurder spreken als collega of als werkgever. Als medewerkers knelpunten aan de orde willen stellen kan dit tot ongemakkelijke situaties leiden. Eén directeur-bestuurder geeft zelf aan dat hij jarenlang deze functies combineerde en dit nu niet meer goed vindt werken. Hij heeft besloten dat er voor de betreffende school een directeur zal worden aangesteld en wil zich volledig op bestuurstaken richten. Dit zien we als een positieve ontwikkeling, vooral omdat het hier gaat om een bestuur met meerdere scholen.

3.4 Reflectie verbeterpunten interne checks & balances

Bij ongeveer de helft van de geselecteerde besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht, komen we verbeterpunten tegen die betrekking hebben op de formele inrichting en op cultuur en houding. Deze worden hieronder beknopt samengevat en aangevuld met een analyse van risico's voor het onderwijs.

Verbeterpunten formele inrichting
We zien besturen die nog weinig hebben uitgewerkt over hoe ze bestuur en toezicht willen invullen. Hierbij blijkt het niet voor iedereen duidelijk hoe intern toezichthouders hun taken uitvoeren. Soms zijn bij deze besturen onduidelijkheden te zien in de verdeling van bevoegdheden, of is het niet duidelijk of de bevoegdheid om personeel aan te nemen aan intern toezichthouders is toegekend en wie daar vervolgens nog intern toezicht op houdt.

Als er onduidelijkheid is over wie welke bevoegdheden heeft, dan wordt er in feite niet voldaan aan het wettelijke vereiste dat de functies van bestuur en toezicht zijn gescheiden. Een intern toezichthouder functioneert daardoor immers niet onafhankelijk genoeg ten opzichte van het (uitvoerend) bestuur. Dit hoeft niet direct te leiden tot een probleem voor het onderwijs, zolang de onderlinge verhoudingen goed zijn en er een

goede sturing wordt gegeven aan de organisatie en het onderwijs op de scholen. Onduidelijkheden over bevoegdheden kunnen problemen opleveren als het fout loopt, en het is belangrijk om dat te voorkomen door preventief tot een duidelijke verdeling van bevoegdheden te besluiten.

Onduidelijkheden over bevoegdheden kunnen leiden tot verschillende verwachtingen over elkaars rol. Het kan vervolgens misgaan bij zorgelijke ontwikkelingen of bij problemen die om een goede sturing of interventie vragen vanuit het intern toezicht. Dan is het risico aanwezig dat er wrijving, verslechterde verhoudingen, of een bestuurlijke onrust ontstaat. Dit kan leiden tot onrust in de organisatie als geheel. Het is denkbaar dat deze onrust effect heeft op de werkvloer en daarbij het onderwijs in negatieve zin kan beïnvloeden.

Verbeterpunten cultuur en houding
Ook in informele processen zien we verschillen. Het gaat hierbij om verbeterpunten die betrekking hebben op cultuur en houding. Deze verbeterpunten zijn ook zichtbaar in de rapporten van monitorcommissies voor goed bestuur en kunnen bij alle bestuursvormen aan de orde zijn. Dus ook bij besturen met een organieke scheiding, waarbij een raad van toezicht is ingericht afzonderlijk van een formeel bestuur. Uit de rapporten van de monitorcommissies blijkt bijvoorbeeld dat niet bij alle besturen sprake is van onafhankelijke informatievergaring door het intern toezicht. Daarnaast zijn er niet altijd normen opgesteld waaraan bestuurders of onderwijskwaliteit worden getoetst en wordt er nog niet altijd overlegd tussen intern toezicht en de (G)MR. Dit kan ertoe leiden dat interne toezichthouders de controlerende rol niet goed kunnen uitoefenen.

Als het intern toezicht niet onafhankelijk genoeg functioneert, wat wettelijk wel is vereist, dan ontstaat het risico dat intern toezichthouders hun controlerende rol onvoldoende kunnen uitoefenen. Dit risico is ook aanwezig als het intern toezicht geen kritische reflectie ontvangt vanuit de (G)MR. Naast onafhankelijkheid is ook voldoende betrokkenheid van belang: als intern toezichthouders te weinig ruimte nemen voor het verzamelen van informatie en het stellen van kritische vragen, dan ontstaat het risico dat men relevante informatie mist en problemen voor het onderwijs pas opmerkt wanneer het te laat is.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Conclusies

Onafhankelijkheid van intern toezicht kan beter
Op basis van dit onderzoek blijkt dat de invoering van een verplichte scheiding van bestuur en toezicht niet bij alle besturen heeft geleid tot een gewenste scheiding tussen bestuur en toezicht. Deze besturen voldoen wel aan de wettelijk vereiste scheiding van bestuur en toezicht, omdat daarvan formeel wel sprake is. De invulling hiervan leidt echter tot vragen over de positie van het intern toezicht. Bij de helft van de geselecteerde besturen zijn verbeterpunten geconstateerd die betrekking hebben op het onafhankelijk functioneren van intern toezichthouders. Daartegenover staat dat we bij de andere helft van de besturen met een functionele scheiding zien dat een zakelijk en onafhankelijk intern toezicht mogelijk is. Hierbij is sprake van zowel formele kaders als cultuur en houding die een onafhankelijk functioneren van het intern toezicht kunnen waarborgen.

Handelingsruimte uitvoerend bestuurders
Het is belangrijk om de scheiding van bestuur en toezicht zodanig vorm te geven dat de personen met uitvoerende bestuurstaken en de intern toezichthouders beschikken over voldoende handelingsruimte om hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Uit de resultaten blijkt echter dat besturen veel ruimte nemen om zelf te bepalen wat ze formeel afspreken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarbij regelen niet alle besturen op een adequate wijze een scheiding van bestuur en toezicht. Een deel van de besturen neemt bijvoorbeeld de ruimte om aan intern toezichthouders personele bevoegdheden toe te kennen, zoals het aannemen van personeel. Het gaat om circa een kwart van de geselecteerde besturen met een functionele scheiding, waar het intern toezicht formeel deze bevoegdheid heeft die in feite past bij de dagelijkse leiding. Daarnaast zijn er enkele besturen waarbij personen aan wie bestuurstaken zijn gemandateerd niet goed op de hoogte waren van de werkwijze van het toezichthoudend bestuur.

Verduidelijking en voorlichting over wettelijke kaders is gewenst
De huidige wettelijke kaders voor scheiding van bestuur en toezicht zijn ruim opgesteld. Met name besturen in het primair onderwijs nemen veel ruimte voor de inrichting van bestuur en toezicht. De variatie in de bestuurlijke inrichting die we zijn tegengekomen is een mogelijk gevolg van hun historische ontwikkeling en omvang. Uit dit onderzoek blijken grote verschillen in de wijze waarop een scheiding van bestuur en toezicht wordt vormgegeven, waarbij de bevoegdheden en het functioneren van intern toezicht op verschillende manieren worden ingevuld. Op basis van de resultaten geven de kaders voor sommige besturen teveel ruimte. Het verdient aanbeveling om deze kaders te verduidelijken en ook het doel van deze kaders goed voor het voetlicht te brengen: dat er sprake is van een zodanig onafhankelijk functioneren van het intern toezicht en er genoeg ruimte is voor de controlerende rol. Hierbij is het tevens van belang dat er betrokkenheid en voldoende kritische reflectie is, om op gepaste wijze een klankbordrol te vervullen.

Balans vinden tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid
Het is voor intern toezichthouders bij alle bestuursvormen essentieel dat ze een goede balans vinden tussen voldoende onafhankelijkheid en zakelijkheid, en daarbij in staat zijn tot gepaste betrokkenheid. Dit is van belang voor de rol van werkgever, de controlerende rol en de klankbordrol. Voor het vinden van deze balans zijn bepaalde competenties belangrijk, zoals een vermogen om kritisch te reflecteren op

strategische vraagstukken en ook een vermogen tot zelfreflectie. Daarnaast is ook voldoende kennis nodig over formele afspraken en inzicht in eventuele belemmeringen voor een goede uitvoering van bestuur en intern toezicht. Bij een onafhankelijke houding past ook dat informatievergaring van intern toezichthouders onafhankelijk van het bestuur plaatsvindt. Hierbij helpt een cultuur waarin openheid wordt gewaardeerd.

Aandachtspunt bij algemene ledenvergadering
Bij de besturen met een verenigingsvorm blijken bij de algemene ledenvergadering (ALV) toezichthoudende bevoegdheden belegd. Uit de gesprekken blijkt echter, dat bij een deel van deze besturen de leden nog weinig belangstelling hebben voor de ALV. Het is de vraag op welke manier de ALV in deze gevallen bijdraagt aan de interne checks & balances en daarmee aan goed bestuur. Gezien de bevoegdheden waarover een ALV kan beschikken, vormt dit een punt van aandacht.

4.2 Overzicht van aanbevelingen

Aanbeveling voor bestuurders en toezichthouders
We bevelen aan om zorg te dragen voor een zodanige verdeling van bevoegdheden dat zowel uitvoerend bestuurders, personen aan wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld en interne toezichthouders, over bevoegdheden beschikken die nodig zijn om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Voor intern toezichthouders is wettelijk bepaald dat hun bevoegdheden zodanig moeten zijn dat hij of zij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen (art. 17c WPO en 24e1 WVO). Vergelijkbaar moet er worden gesteld dat bevoegdheden van uitvoerend bestuurders of van personen aan wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld, zodanig zijn opgedeeld dat zij een goede sturing kunnen geven aan de organisatie. Waaronder sturing op de randvoorwaarden die nodig zijn voor het onderwijs, inclusief financiële en personele sturing.

De inrichting en werking van een functionele scheiding van bestuur en toezicht dient te voldoen aan de volgende kenmerken:

Formele uitgangspunten:
- Een toezichthoudend deel van het bestuur heeft aan uitvoerende bestuursleden formeel bevoegdheden toegekend die nodig zijn om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de dagelijkse leiding;
- Als er sprake is van een geheel toezichthoudend bestuur, dan zijn er aan personen aan wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld bevoegdheden gegeven die nodig zijn om verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de dagelijkse leiding;
- Voor uitvoerende bestuursleden, voor personen aan wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld en voor de (G)MR, is het duidelijk op welke manier intern toezicht wordt uitgevoerd en welke normen de intern toezichthouders hanteren in het toezicht;
- Intern toezichthouders zorgen zelf actief voor een onafhankelijke informatievergaring die nodig is om hun taken uit te kunnen voeren;
- Intern toezichthouders en uitvoerend bestuurders passen de code voor goed bestuur toe die voor hen van toepassing is.

Cultuur en houding:

- Zowel bestuurders als intern toezichthouders letten op rolvastheid in het intern toezicht door aandacht te geven aan houding, openheid over dilemma's en omgangsvormen;
- Intern toezichthouders zijn in staat om te schakelen van een controlerende rol naar een klankbordrol, waarbij men een onafhankelijke positie behoudt;
- Bestuurders geven openheid en ruimte aan intern toezichthouders om buiten het bestuur om informatie te verzamelen.

Aanbeveling voor sectororganisaties
Om besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht zo nodig steun te bieden, verdient het aanbeveling dat sectororganisaties (zoals de PO-raad en VO-raad) aandacht geven aan bestuursvormen waarin sprake is van een functionele scheiding. En om een concrete uitwerking te geven voor de manier waarop besturen kunnen zorgen voor een cultuur en houding die onafhankelijkheid van intern toezichthouders ondersteunt en die bijdraagt aan interne checks & balances. Daarnaast bevelen we aan dat sectororganisaties hun leden aanspreken als deze niet of slechts gedeeltelijk vereisten voor goed bestuur toepassen, die betrekking hebben op scheiding van bestuur en toezicht en op een onafhankelijk functioneren van het intern toezicht.

Activiteiten onderwijsinspectie
De resultaten uit het onderzoek geven ons aanleiding om in het regulier toezicht aandacht te blijven geven aan bestuur en toezicht. Maar ook tijdens toezichttrajecten bij zwak onderwijs en bij aangepast financieel toezicht. Daarnaast zijn we met het departement in gesprek over mogelijkheden waarop verduidelijking en voorlichting over wettelijke kaders gerealiseerd kan worden.

Geraadpleegde bronnen

Eshuis, J. & R. Bloemers (2017). De gemeente en 'haar' openbaar onderwijs. Het Nederlands tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, nr 1, pag. 10-18, april 2017.

Goodijk, R. (2018). *Intern toezicht in het voortgezet onderwijs, onderzoek naar de stand van zaken, de toegevoegde waarde en mogelijke vernieuwingen*. Het Zijlstra Centre, VU Amsterdam. 28 februari 2018.

Halsema, F., Februari, M., Van Kalleveen, M., & Terpstra, D. (2013). *Een lastig gesprek.* Rapport van de commissie behoorlijk bestuur. Den Haag.

Hendriks, S. & J. Beekveldt (2016). *Handreiking toezicht op strategie(vorming).* Over het samenspel tussen besturen en intern toezicht binnen het primair onderwijs. PO-raad.

Honingh, M. & M. van Genugten (2014). *Monitorstudie goed onderwijsbestuur in het VO.* Nijmegen: Radboud University.

Honingh, M. & E. Hooge (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs, Eindrapportage monitor goed bestuur primair onderwijs 2010-2012*. PO-raad, Utrecht.

Honingh, M., J. van Kan, H. van den Akker, S. van Thiel (2016). *Bestuurlijk handelen in relatie tot onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs*. Radboud universiteit, Nijmegen.

Honingh, M., M. Ruiter, S. van Thiel (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs - Nederlands exceptionalisme?* Radboud universiteit, Nijmegen.

Hooge, E.S. & M. Honingh (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs, resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010.* uitgevoerd in opdracht van de PO-raad door de Hogeschool van Amsterdam in samenwerking met de Radboud Universiteit.

Hooge, E., S. Janssen, K. van Look, N. Moolenaar, P. Sleegers (2015). *Bestuurlijk vermogen in het primair onderwijs, mensen verbinden en inhoudelijk op een lijn krijgen om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit*. Tias, school for business and society, Tilburg University.

Lückerath-Rovers, M. & E. Smits (2010). *Onafhankelijke commissarissen en de relatie met performance in one-tier en two-tier bestuur*. Een vergelijking tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Tijdschrift voor corporate governance. 84e jaargang, maart 2010.

Minderman, G. & F. Oukes (2018). *Toezicht richting one-and-a-half tier board?* Goed Bestuur & toezicht, tijdschrift over governance, nr 1, pag. 32-38, januari 2018.

OCW (2009). *Memorie van Toelichting bij de wet Goed onderwijs, goed bestuur.* Kamerstuk 31 828 nr. 3. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 4 april 2009.

OCW (2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs.* Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 19 april 2013. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2014). *Versterking governance in de praktijk*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 5 februari 2014.

OCW (2016). *Versterking medezeggenschapscultuur in het onderwijs*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 23 december 2016.

OCW (2017). *Kwaliteitsborging bestuur en intern toezicht onderwijs*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Den Haag, 23 juni 2017.

Onderwijsinspectie (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht, april 2013.

Onderwijsinspectie (2016). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs. Verkennend onderzoek naar verantwoording over wettelijke vereisten voor goed bestuur in jaarverslagen in het funderend onderwijs.* Utrecht, 2013.

Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag, november 2008.

Oomens, M., & Scholten, F. (2016). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2015*. Utrecht: Oberon onderzoek advies, februari 2016.

Oosterling, M. & R. Vink (2011). *Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'goed onderwijs, goede bestuur'.* Kortlopend onderwijsonderzoek, nr. 92. IVA. Tilburg.

PO-raad (2012). *Bestuursmodellen passend onderwijs PO*. PO-raad, Utrecht.

PO-raad (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs.* Rapport van de commissie Meurs. PO-raad, Utrecht.

PO-raad (2014). *Code goed bestuur in het primair onderwijs, met vastgestelde wijzigingen.* PO-raad, 27 november 2014, Utrecht.

Tweede Kamer (2009). *Memorie van toelichting bij de wet goed onderwijs, goed bestuur*. Vergaderjaar 2008–2009, 31 828, nr. 3, Den Haag.

Tweede Kamer (2015). *Memorie van toelichting bij de wet versterking bestuurskracht.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 34 251, nr. 3, Den Haag.

Veiligheid en Justitie (2016). *Memorie van toelichting* bij het voorstel van *Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen.* Kamerstuk 34491 nr 3. Ingediend bij de Tweede Kamer door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, 8 juni 2016, Den Haag.

Vink, R. (2013). *Professioneel intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs, verslag van een verkennend onderzoek.* Kortlopend onderwijsonderzoek, nr. 101. IVA. Tilburg.

Vijlder, de F., C. van Kan, R. Brouwer (2017). *Medezeggenschap onder het vergrootglas, een themaonderzoek in het kader van de governance VO*. Kenniscentrum publieke zaak, HAN, Nijmegen, juni 2017.

VO-raad (2015). *Code goed onderwijsbestuur VO.* VO-raad, 4 juni 2015, Utrecht.

WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken, versterking van interne checks and balances bij semi-publieke organisaties.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam university press.

Naast geciteerde bronnen staan hierboven ook bronnen vermeld die als naslagwerk zijn geraadpleegd bij de voorbereiding van het themaonderzoek.

Bijlage I: Overzicht kenmerken geselecteerde besturen

Overzicht rechtsvorm, bestuursvorm en aantal personen per casus

	Sector	**Rechtsvorm**	**Bestuursvorm o.b.v. p.20**	**Soort onderwijs**	**Aantal brin's**	**(G)MR**	**Intern toezicht**	**Uitvoerend**	**Totaal**
1	PO	Openbare rechtspersoon	Rvt-model	openbaar	4	1	1	1	3
2	PO	Vereniging	Model 1.1	bijzonder	1	2	2	1	5
3	SO	Stichting	Model 1.2	bijzonder	1	5	4	2	11
4	PO	Vereniging	Model 1.3	bijzonder	5	2	3	3	8
5	PO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	1	2	2	1	5
6	PO	Vereniging	Model 1.0	bijzonder	13	2	1	1	4
7	VO	Stichting	Model 1.1	bijzonder	2	2	1	1	4
8	VO	Vereniging	Model 2.0	bijzonder	3	1	2	2	5
9	PO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	3	2	1	2	5
10	PO	Stichting	Model 1.3	openbaar	4	2	2	1	5
11	PO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	7	0	2	1	3
12	PO	Stichting	Rvt-model	bijzonder	2	1	2	2	5
13	PO	Stichting	Model 1.0	openbaar	1	2	2	1	5
14	SO	Stichting	Rvt-model	bijzonder	1	1	2	3	6
15	VO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	1	2	2	0*	4
16	PO	Stichting	Model 2.0	bijzonder	17	2	1	1	4
17	VO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	10	2	1	1	4
18	PO	Stichting	Model 3.0	bijzonder	4	2	1	2	5
19	VO	Stichting	Model 1.0	bijzonder	1	2	1	1	4
20	PO	Vereniging	Model 1.0	bijzonder	9	1	1	1	3
Totaal aantal personen						***36***	***34***	***28***	***98***

** Bij dit bestuur was de directeur-bestuurder niet beschikbaar.*

Onder de besturen voor bijzonder onderwijs zijn besturen voor onder andere algemeen bijzonder, protestants, katholiek en islamitisch onderwijs.
Om de anonimiteit van de besturen te borgen zijn deze denominaties niet weergegeven in bovenstaande tabel. Om dezelfde reden is de regio niet vermeld.

Bijlage II: Variëteit benaming bestuursvormen

Functionele scheiding van bestuur en toezicht
Hieronder staat een overzicht van in gebruik zijnde omschrijvingen voor besturen waar sprake is van een functionele scheiding van bestuur en toezicht.

In de linkerkolom staan omschrijvingen voor een variant waarin taken zijn verdeeld binnen een bestuur ('model 1.0' in dit themaonderzoek), in de rechterkolom voor varianten waarin taken zijn verdeeld buiten een bestuur ('model 2.0' in dit themaonderzoek).

<table>
<tr><td colspan="2">Uit monitor PO (Honingh en Hooge, 2012):</td></tr>
<tr><td>Model 1.0: taken verdeeld binnen een bestuur</td><td>Model 2.0: taken verdeeld buiten een bestuur</td></tr>
<tr><td>- Eenlaagsmodel waarbij de toezichtfunctie en bestuurlijke functie in hetzelfde orgaan liggen

- Het algemeen bestuur houdt toezicht, het dagelijks bestuur heeft een bestuurlijke functie

- De algemene ledenvergadering en het algemeen bestuur houden toezicht, het dagelijks bestuur heeft een bestuurlijke functie</td><td>- Toezichthoudend bestuur met (bovenschools) management dat via volmacht, mandaat of delegatie bestuurt

- De algemene ledenvergadering en het bestuur houden toezicht, het (bovenschools) management of de schoolleiding heeft een bestuurlijke functie via volmacht, mandaat of delegatie</td></tr>
<tr><td colspan="2">Beschreven varianten die niet goed bij een van deze drie bestuursmodellen zijn onder te brengen:
- De algemene ledenvergadering houdt toezicht, de bestuurlijke functie ligt bij het bestuur.
- De algemene ledenvergadering houdt toezicht, de bestuurlijke functie ligt bij het algemeen en het dagelijks bestuur.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Uit monitor PO (Oomens en Scholten, 2016):</td></tr>
<tr><td>Model 1.0: taken verdeeld binnen een bestuur</td><td>Model 2.0: taken verdeeld buiten een bestuur</td></tr>
<tr><td>- Een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur

- Eén orgaan met daarin zowel bestuurders als intern toezichthouders</td><td>- Een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management of de schoolleiding

- Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat toezicht houdt, de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie</td></tr>
<tr><td colspan="2">Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt, een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur.
Beschreven varianten die niet goed bij één van deze drie bestuursmodellen zijn onder te brengen:
- Een bestuur zonder intern toezicht
- Een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur die beide besturen, zonder intern toezicht</td></tr>
</table>

- Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en een bestuur dat bestuurt - Een algemene ledenvergadering die toezicht houdt en er is een algemeen en een dagelijks bestuur, beiden besturen	
VO monitorstudie (Honingh en Van Genugten, 2014):	
Model 1.0: taken verdeeld binnen een bestuur	Model 2.0: taken verdeeld buiten een bestuur
- Een one-tier model waarbij binnen het orgaan sprake is van een functionele scheiding, het orgaan bestaat zodoende uit bestuurders (die de organisatie besturen) en intern toezichthouders (die intern toezicht houden). - Een algemeen bestuur dat toezicht houdt en een dagelijks bestuur dat bestuurt	- Een bestuur dat toezicht houdt en de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management of de schoolleiding - Gedelegeerd model
Rapport over intern toezicht in het VO (Goodijk, 2018):	
One-tier-systeem: een toezichthoudend bestuur dan wel een raad van beheer model	Algemeen Bestuur (AB)/directiemodel
Oosterling en Vink (2011):	
Model 1.0: taken verdeeld binnen een bestuur	Model 2.0: taken verdeeld buiten een bestuur
- Functionele scheiding - One-tier model - Raad van beheer-model	- Bestuur-directiemodel
Modellen op websites van adviesorganisaties:	
- Onderscheid tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur (genoemd als variant van een one-tier model) - Raad van beheermodel met een bestuurslid als directeur (genoemd als variant van een one-tier model)	- Het via volmacht, mandaat of delegatie verdelen van bestuurlijke taken aan een (algemeen) directeur

Organieke scheiding
Een organieke scheiding houdt in dat de functies van bestuur en intern toezicht in aparte organen worden georganiseerd. Omdat er in dit model twee lagen zijn, wordt het ook wel een two-tier model genoemd. Naast een raad van toezicht-model zijn er andere vormen van een organieke scheiding. Bijvoorbeeld een college van burgemeester en wethouders als bestuur, of een bestuurscommissie aan wie een gemeente taken kan overdragen, met daarnaast een gemeenteraad als toezichthouder. Een bestuur met daarnaast een algemene ledenvergadering (ALV) zou men ook als organieke scheiding kunnen beschouwen, mits de bestuursleden zelf geen deel uitmaken van deze ALV.

Bijlage III: Vindplaats uitgangspunten checks & balances

Voor een analyse van de werking van bestuur en toezicht wordt in dit onderzoek gebruikgemaakt van onderstaande uitgangspunten voor interne checks & balances:

Formele uitgangspunten	**Bron**
Scheiding bestuur en toezicht	Art. 17a lid 1 WPO Art. 24d lid 1 WVO
Onafhankelijk functioneren intern toezicht	Art. 17b lid 1 en 2 en 17 c lid 2 WPO Art. 24e lid 1 en 2 en 24e1 lid 2 WVO
Managementstatuut	Art. 31 WPO Art. 32c WVO Art. 31 WEC
Intern toezichtkader	Code PO art. 21 lid 33 Code VO art. 24
Werkgeverschap door intern toezicht	Code PO art. 20 lid 5 Code VO art. 20 Kamerbrief OCW (2017)
Controlerende rol intern toezicht	Art. 17c WPO Art. 24e1 WVO
Klankbordrol intern toezicht	Art. 17c WPO Art. 24e1 WVO
Informatievoorziening aan intern toezicht	Code PO art. 17 Code VO art. 10 Tevens te herleiden uit vereiste controlerende rol van het intern toezicht
Informatievergaring door intern toezicht	Code PO art. 22 Code VO art. 24 Tevens te herleiden uit vereiste controlerende rol van het intern toezicht
Gelegenheid tot bindende voordracht intern toezichthouders door (G)MR	Art. 17a lid 2 WPO Art. 24d lid 2 WVO
Overleg met intern toezicht en (G)MR	Art. 17c lid 3 WPO Art. 24d lid 3 WVO
Cultuur en houding	**Bron**
Rolvastheid bij bestuur en toezicht	Art. 17b WPO Art. 24e lid 2 WVO
Organiseren van kritische reflectie en tegenspraak door het bestuur	Code PO art. 9 lid 1, art. 11, art. 16 Code VO paragraaf 2.1 en 2.3, en art. 8 Kamerbrief (OCW, 2013, 2014, 2017)
Kritische reflectie vanuit intern toezicht	Code PO art. 20 lid 6 en art. 24 lid 1 Code VO art. 19 en art. 36 Tevens te herleiden uit vereiste klankbordrol Kamerbrief OCW (2013, 2014, 2017)
Kritische reflectie vanuit medezeggenschap	Herleid uit advies- en instemmingsbevoegdheden in de WMS Kamerbrief OCW (2016)

Bovenstaand overzicht is geen totaaloverzicht van kaders voor goed bestuur. Kaders voor een kwaliteitszorgsysteem en voor risicobeheer staan hierin bijvoorbeeld niet vermeld.

Toelichting bij de begrippen 'statuten' en 'managementstatuut'
Als er sprake is van een formele verdeling van taken tussen uitvoerende bestuursleden en toezichthoudende bestuursleden, dan zijn deze te vinden in notarieel gepasseerde statuten (of in een gemeentelijke verordening). Als er sprake is van een formele verdeling van bestuurlijke taken aan een persoon buiten het bestuur, dan zou dit in zowel notarieel gepasseerde statuten als in een managementstatuut moeten worden vastgelegd. In een managementstatuut, bestuursreglement, mandaatregeling of vergelijkbaar document wordt een uitwerking van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden verwacht.

Het begrip managementstatuut is een wettelijke term. Soms hanteren besturen in plaats hiervan een bestuurs- of managementreglement. De inhoud van deze documenten kan vergelijkbaar zijn met een managementstatuut.

Bijlage IV: Toelichting taken intern toezichthouders

De taken van intern toezichthouders bestaan onder meer uit:

- het toezien op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur;
- de naleving van de wettelijke verplichtingen en toepassing van de code voor goed bestuur;
- het toezien op rechtmatige en doelmatige besteding van middelen;
- het goedkeuren van de begroting, bestuursverslag en meerjarenplan (art. 17c lid 1 WPO, art. 28i lid 1 WEC, art. 24e1 lid 1 WVO).

Deugdelijke en onafhankelijke uitoefening van intern toezicht
De taken en bevoegdheden van de intern toezichthouder moeten zodanig worden verdeeld door het bevoegd gezag, dat deze een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen (art. 17c lid 2 WPO, art. 28h lid 2 WEC, art. 24e lid 2 WVO).

Onder onafhankelijkheid van het intern toezicht kan volgens de memorie van toelichting bij de wet 'goed onderwijs, goed bestuur' het volgende worden verstaan:

- toezichthouders kunnen zonder beïnvloeding door anderen informatie verzamelen, zich een oordeel vormen en indien nodig interveniëren;
- toezichthouders hebben geen directe belangen in de school, zoals werknemers of opdrachtgevers van de school;
- de wijze van benoeming van de toezichthouder is niet helemaal vrij, zo moet er een openbare profielschets beschikbaar zijn, een (G)MR moet in de gelegenheid worden gesteld om een toezichthouder voor te dragen (art. 17a lid 2 WPO);
- daarnaast mogen alleen intern toezichthouders worden benoemd die onafhankelijk kunnen functioneren.

Verantwoording door intern toezichthouders
Het intern toezicht moet over de uitvoering van zijn wettelijke taken verantwoording afleggen in bestuursverslagen (art. 17c lid1 sub e WPO, art. 28i lid 3 WEC; art. 24e1 lid 1 sub e WVO; art. 3 en 4 RJO):

- In deze verantwoording leggen intern toezichthouders verantwoording af over hun handelen en over de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd (art. 3 sub f RJO).
- Daarnaast leggen intern toezichthouders verantwoording af over de wijze waarop zij het bestuur ondersteunen en/of adviseren over beleidsvraagstukken (art. 4, lid 4, bijlage 3 RJO).

Bijlage V: Overzicht voorgelegde vragen

Vragen voor uitvoerend bestuurders

- Op welke manier is scheiding tussen bestuur en intern toezicht vastgelegd? Hoe ervaart u de afstand tot het toezichthoudend bestuur?
- Welke verantwoordelijkheden liggen bij u – als uitvoerend bestuurder – die níet bij het intern toezicht (algemeen/toezichthoudende bestuurders) zijn belegd?
- Als u géén deel uitmaakt van het bestuur, maar wel bestuurlijke taken verricht op basis van mandatering: welke bestuurlijke taken zijn aan u gemandateerd?
- Indien gesprekspartner(s) zowel bestuurlijke als toezichthoudende taken uitvoert: hoe gaat u om met deze dubbelrol, hoe zorgt u ervoor dat er in deze situatie toch sprake is van een onafhankelijk toezicht?
- Waarom heeft u – of hebben uw voorgangers - destijds gekozen voor deze bestuursvorm?
- Welke thema's hadden in het afgelopen jaar vooral uw aandacht? Kunt u over een van deze thema's meer vertellen? Zoals: wat was de aanleiding, hoe verliep besluitvorming en overleg daarover tussen bestuur, intern toezicht en medezeggenschap?
- Heeft u afspraken gemaakt over hoe u het intern toezicht op de hoogte houdt van uw ambities, doelen en resultaten? Wat voor afspraken zijn dit en/of welke documenten stuurt u hen daarvoor toe?
- Heeft u afspraken gemaakt over uw informatievoorziening aan de medezeggenschap? Geeft u hen soms ook ongevraagd informatie?
- Kunt u toelichten op welke manier u een klankbord ervaart bij de toezichthoudend bestuurders?
- In hoeverre ervaart u kritische vragen vanuit het intern toezicht en/of de medezeggenschap? Waar gaan deze vragen vooral over, en wat is het effect van deze vragen?
- Hoe ervaart u adviezen of initiatieven van de medezeggenschapsraad?
- Wat is uw visie op (interne) tegenspraak en wat is hiervoor volgens u nodig?
- Welke voordelen en nadelen ervaart u bij het uitvoeren van bestuur en intern toezicht bij het bestuursmodel dat uw organisatie hanteert?

Vragen voor intern toezichthouders

- Zijn er recent veranderingen geweest in de werkwijze van uw intern toezicht? Kunt u dit toelichten?
- Wat beschouwt u als de belangrijkste taken van een intern toezichthouder, hoe borgt u dat u deze goed kan uitvoeren?
- Heeft u een intern toezichtkader opgesteld? Zo ja: kunt u een voorbeeld geven hoe u dit toezichtkader in de praktijk toepast?
- Op welke manier heeft u geregeld dat u een onafhankelijke positie behoudt ten opzichte van de persoon (of personen) die bestuurlijke taken uitvoert?
- Indien gesprekspartner(s) zowel bestuurlijke als toezichthoudende taken uitvoert: ervaart u een dubbelrol, en zo ja, hoe gaat u hiermee om? Hoe zorgt u ervoor dat u in deze situatie onafhankelijk het intern toezicht kan uitvoeren?
- Hoe vaak spreekt u met docenten, schoolleiders, medezeggenschap, of met externen zoals de gemeente of de accountant? In hoeverre is dit bruikbaar voor uw werkzaamheden?
- Hoe worden bestuurders geselecteerd en benoemd? Wie is bevoegd om bestuursleden te ontslaan?
- Wie voert er vanuit de toezichthoudende functie functioneringsgesprekken met de uitvoerend bestuursleden of met de gemandateerde directeur? Op basis van welke kaders wordt het functioneren van de uitvoerende bestuurlijke functie beoordeeld?
- Vindt u dat er in uw bestuurlijk overleg ruimte is voor (onderlinge) tegenspraak? Kunt u hier iets meer over vertellen?

- Heeft u een indruk van of de medezeggenschap voldoende ruimte heeft om kritische reflectie of eventueel tegenspraak te geven aan het uitvoerend bestuur (of gemandateerd directeur)?
- Kunt u ons vertellen hoe u een beeld vormt over de kwaliteit en de financiën?
- Kunt u voorbeelden geven van vragen die u hierover stelt, aan het uitvoerend bestuur?
- Heeft u bewust momenten van kritische reflectie georganiseerd met anderen dan uw collega-toezichthouders, voor uw toezicht op taken van het bestuur?
- Wat is uw visie op (interne) tegenspraak en wat is hiervoor volgens u nodig?
- Welke voordelen en nadelen ervaart u bij het uitvoeren van intern toezicht bij het bestuursmodel dat uw organisatie hanteert?

Vragen voor leden van (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraden

- Over welke thema's werd in het afgelopen jaar uw instemming of advies gevraagd? Met wie sprak u daarover? Kunt u over een van deze thema's meer vertellen? Zoals: wat was de aanleiding, hoe verliep besluitvorming en overleg daarover tussen bestuur, intern toezicht en medezeggenschap?
- Hoe vaak heeft u overleg met het (eventueel gemandateerd) uitvoerend bestuur? Bent betrokken bij het opstellen van de agenda? Welke onderwerpen werden besproken?
- Hoe vaak heeft u overleg met het toezichthoudend deel van het bestuur? Bent u betrokken bij het opstellen van de agenda, welke onderwerpen werden besproken?
- Is er vanuit de medezeggenschap een voordracht gedaan, voor benoeming van iemand als intern toezichthouder of voor een algemeen bestuurslid? Kunt u dit toelichten?
- Wat vindt u van de manier waarop medezeggenschap bij u is georganiseerd? Wat gaat er goed, wat kan er beter?
- Over welke onderwerpen ontvangt u informatie van het bestuur? Hoe ervaart u de informatievoorziening vanuit het bestuur?
- Op welke manier verzamelt u inbreng van docenten en ouders om standpunten voor de medezeggenschap te bepalen?
- Ervaart u in de overleggen met het uitvoerend bestuur ruimte om kritische vragen te stellen? Kunt u hiervan een voorbeeld noemen?
- Ervaart u in de overleggen met het toezichthoudend bestuur ruimte voor kritische reflectie? Kunt u hiervan een voorbeeld noemen?
- Heeft u tips voor anderen over hoe men ruimte voor kritische reflectie en gelegenheid voor tegenspraak zou kunnen vergroten?