

Hoe moet het dan wel?

Het intern toezicht ligt onder een vergrootglas. Veel raden van toezicht zijn niet kritisch genoeg en weten onvoldoende waartoe ze op aarde zijn, aldus de inspectie. Ondertussen moeten bestuurders en toezichthouders met lede ogen aanzien hoe excessen van wanbestuur breed in het nieuws worden uitgemeten. Hoe maak je er als raad van toezicht in deze tijden nog het beste van?



Theo Camps, hoogleraar
Organisatie- en bestuurskunde
bij TIAS, Tilburg

Hoe zorg je als schoolorganisatie voor een sterke raad van toezicht waar je echt wat aan hebt? Op Adem vroeg het aan onderwijsexperts en intern toezichthouders in het po, vo en mbo.

Intern toezicht in het onderwijs staat al jaren op het aandachtspuntenlijstje van de overheid. In 2010 werden bestuur en intern toezicht formeel gescheiden. Po, vo en mbo kregen elk een Code voor goed onderwijsbestuur. Maar voorbeelden als VMBO Maastricht, de Nutsscholen in Geldrop en het Haga Lyceum Amsterdam laten zien dat nog lang niet alles op rolletjes loopt. Veel raden van toezicht worstelen met hun rol en verantwoordelijkheden, schreef de Inspectie van het Onderwijs ook in 2018 in *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk*. Ze weten lang niet altijd wat er precies van ze verwacht wordt en vinden het lastig om zich onafhankelijk en kritisch op te stellen. Ook hebben ze soms onvoldoende kennis over financiën of onderwijswetgeving om het bestuur goed te kunnen toezichthouden.

Toch zijn er ook scholen die er wel in slagen om een sterke en professionele raad van toezicht in het leven te roepen. Hoe doen ze dat?

Doordacht aanstellen

“Het begint bij de aanstelling”, zegt Theo Camps. Hij is hoogleraar Organisatie- en bestuurskunde bij business school TIAS in Tilburg en voorzitter van de raad van toezicht van scholenvereniging Ons Middelbaar Onderwijs. “Veel mensen die gaan toezichthouden, denken eigenlijk niet goed na over wat het werk van ze verlangt. Ze beginnen eraan uit idealisme of om hun cv te verrijken. Ze vragen zich niet af of de organisatie echt iets aan ze kan hebben.”

Een weloverwogen selectieprocedure is een voorwaarde voor een succesvolle raad van toezicht, zegt ook Margreeth Smilde, voorzitter raad van toezicht bij het Alfa-college, een christelijk mbo voor Noord- en Oost-Nederland. “Bij de selectie van de leden zijn we heel kritisch,



zodat we alle benodigde kennis in huis krijgen. Een raad van toezicht heeft een spilfunctie. Daar moet je niet lichtzinnig mee omgaan. We schakelen zelfs vaak een recruiter in om ervoor te zorgen dat we altijd uit voldoende kandidaten kunnen kiezen.”

Vergoeding

Maar lang niet alle schoolorganisaties kunnen het zich veroorloven om er een strenge selectieprocedure op na te houden, zegt Immanuel Kranendonk, voorzitter raad van toezicht van VCO Harderwijk-Hierden, een stichting voor elf basisscholen. “Bij ons in de raad zitten uitsluitend vrijwilligers. We zijn soms al blij als iemand interesse toont.” Kranendonk benadert weleens zelf kandidaten als zijn raad een nieuw lid nodig heeft; meestal zijn dat ouders net als hij zelf. “Soms blijkt dat ze echt geen idee hebben wat een raad van toezicht doet. Dat zegt al veel.”

“ Een raad van toezicht heeft een spilfunctie. Daar moet je niet lichtzinnig mee omgaan.”

“ Je wilt niet op de parkeerplaats staan en denken: we hebben gezellig gepraat, maar het voelt toch niet goed.”

Raden van toezicht die afhankelijk zijn van vrijwilligers, zijn kwetsbaarder, benadrukt Camps.

“Je kunt minder kieskeurig zijn en als ze er op een dag geen zin meer in hebben, dan zit je.”

Een vergoeding is volgens Camps dan ook eigenlijk onmisbaar. “Als je van mensen een professionele bijdrage vraagt, waar ze ook nog eens wettelijk aansprakelijk voor kunnen worden gesteld, dan vind ik dat je daar een redelijke vergoeding tegenover moet zetten. Zo wordt het bijvoorbeeld makkelijker om te verlangen dat leden altijd input geven bij belangrijke onderwerpen.”

Verwachtingen uitspreken

Het intern toezicht kent drie kerntaken: toezichthouden, adviseren en het werkgeverschap. Daaronder vallen onder meer de goedkeuring van de begroting en het jaarverslag, maar ook het aanstellen en eventueel schorsen of ontslaan van bestuurders, en de controle of de schoolorganisatie alle wettelijke verplichtingen nakomt.



FOTO: WILBERT VAN WOENSEL

Dat klinkt overzichtelijk, maar toch weten raden van toezicht lang niet altijd waartoe ze op aarde zijn. Zo vindt een vijfde in het primair onderwijs de taakomschrijving onduidelijk, in het voortgezet onderwijs is dit maar liefst een derde, schrijft de inspectie. “Je zou denken dat voorafgaand aan een termijn iedereen de wederzijdse verwachtingen uitspreekt en de taken op een rijtje zet, maar dat is niet zo”, zegt Camps. “Dat is een gemiste kans. Als je direct open met elkaar bespreekt wat je van elkaar verwacht en waar spanningen kunnen ontstaan, dan heb je een enorme voorsprong.”

Die openheid is essentieel voor de relatie tussen bestuur en raad van toezicht, benadrukt ook Smilde van het Alfa-college: “Je moet uiteindelijk alles tegen elkaar kunnen zeggen. Dat kan ook echt, zolang je maar vanuit oprechte betrokkenheid je mening deelt en vooral niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten.”

Informeel jezelf

Ook kan een raad van toezicht niet zonder goede informatievoorziening, maar alleen de beleidsnotities lezen is niet genoeg. “Uit formele stukken kan veel gehaald worden, maar daarnaast heeft het intern toezicht de plicht om zich via andere kanalen te informeren”, zegt Camps. Zo hoort een raad van toezicht minstens één keer per jaar met de belangrijkste organen binnen de organisatie te spreken, zoals de mr en de ouderraad. Nu vinden deze overleggen lang niet overal plaats. Zo spreekt 19% van de toezichthouders in het primair onderwijs zelfs nooit met de (g)mr, in het voortgezet onderwijs is dit 10%, zo meldt de inspectie.

Sommige raden voeren eigen onderzoeken uit of nodigen schooldirecteuren uit voor een informeel gesprek. Ook bezoeken op locatie kunnen nuttige informatie opleveren. Smilde: “Tijdens onze werkbezoeken spreken we vaak met docenten en studenten. Soms wonen we een les bij. De bezoeken zijn een goede manier om meer gevoel te krijgen voor wat er speelt. Ook benadrukken we zo dat de raad er niet alleen voor het bestuur is, maar voor de hele organisatie.”

Blijf kritisch

Goede informatievoorziening is essentieel om kritisch en onafhankelijk te kunnen optreden, zeggen de voorzitters. “Voortdurend moet je ervoor waken dat je niet te veel vriendjes met de bestuurders wordt”, stelt Ger Jaarsma, voorzitter raad van toezicht bij ROC Friese Poort, een christelijke mbo met locaties in Friesland en Noord-Flevoland. “Het is belangrijk om je steeds bewust te blijven van je rol. Voorafgaand

Fouten maken mag, maar niet als je bestuurder bent?

Leerlingen krijgen het te horen van hun leraren, leraren horen het van hun collega's: wie nooit fouten maakt, kan ook niets leren. Maak dus af en toe fouten.

Toch lijkt een groep uitgezonderd van die stelregel: de bestuurder. De afgelopen jaren moesten bestuurders geregeld het veld ruimen zodra er trammelant was. Een criticus van deze gang van zaken is onderwijsjurist Martijn Nolen. In zijn proefschrift uit 2017 beschrijft hij hoe bestuurders minder bewegingsruimte krijgen door toenemende regelgeving, terwijl hun juridische positie kwetsbaarder wordt en ze dus eenvoudiger aan de kant gezet kunnen worden. Dat kan leiden tot onnodig “defensief bestuur”, stelt Nolen: bestuurders kunnen huiveriger worden om risico's te nemen en zich genooddaakt voelen zich in te dekken. Dat kan ten koste gaan van innovatie en bevordering van de onderwijskwaliteit. Een professionele raad van toezicht kan helpen deze trend te keren door het te melden als ze merken dat dit gebeurt, benadrukt Nolen.

“Hoe gaan we de komende jaren zorgen voor goed onderwijs? Dat is een lastig gesprek, maar wel waar het om draait.”

aan een vergadering overleggen we als raad dan ook altijd even met elkaar: wat willen we in ieder geval meegeven aan het college van bestuur? Waar willen we vooral een kritisch geluid laten horen? Achteraf evalueren we kort: hoe verliep het gesprek? Hebben we alles kunnen bespreken? Wat je wilt voorkomen, is dat je op de parkeerplaats staat en denkt: we hebben gezellig gepraat, maar het voelt toch niet goed. Je moet zonder zorgen naar huis kunnen.”

Andere goede manieren om de raad scherp te houden zijn terugkerende zelfevaluaties, speciale trainingen voor toezichthouders en open gesprekken met andere raden van toezicht in het onderwijs, zo adviseren de voorzitters. Ook is er de Code voor goed bestuur. “Een handige stok achter de deur, maar niet zonder risico”, aldus Camps. “Codificering werkt in het slechtste geval een afvinkcultuur in de hand. Je kunt gaan denken dat je goed toezicht levert, omdat je alles gedaan hebt zoals de Code voorschrijft, maar dat is niet zo.”

Botsing van waarden

Dat beaamt Alex Crezée, voorzitter raad van toezicht bij SCO Delft en omstreken. Toen hij ruim zes jaar geleden werd aangesteld, was de schoolorganisatie net ontstaan. Voor zijn raad van toezicht lag nog geen plan. “Inmiddels hebben we een eigen modus gevonden, maar het is een illusie om te denken dat je echte routines ontwikkelt: elke begroting, risicoanalyse of jaarrekening is weer anders. De seizoenen keren steeds terug, maar je moet er hard voor werken om ervoor te zorgen dat elk seizoen ook werkelijk weer brengt wat je ervan wilt.”

Camps: “Een goede toezichthouder gaat uit van de context van de organisatie en heeft dus oog voor de uitzonderingen, iets waar de eenduidige normstelling

Samen in één bestuur of niet?

Is het beter als het schoolbestuur en de raad van toezicht twee aparte organen zijn (*two tier board*) of kunnen ze net zo goed samen één bestuur vormen (*one tier board*)? Volgens Theo Camps, hoogleraar Organisatie- en bestuurskunde bij TIAS, hoeft het geen verschil te maken: “Zolang de rollen helder zijn, kunnen beide vormen goed werken.” Dit beaamt onderwijsjurist Martijn Nolen: “Niet het bestuursmodel, maar de collectieve professionaliteit is doorslaggevend voor de kwaliteit van bestuur en intern toezicht.”

Aan schoolorganisaties met een *one tier board* kleeft mogelijk onterecht een slecht imago, blijkt uit *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk* (Inspectie van het Onderwijs, 2018). Ook al hebben deze organisaties vaker zwak onderwijs onder zich, een causaal verband is niet aangetoond, schrijft de inspectie. Mogelijke voordelen van een *one tier board* zijn grotere betrokkenheid en betere informatievoorziening. Wel kan het lastiger zijn om altijd even kritisch en onafhankelijk te blijven, zeggen sommige voorzitters.



in een code vaak haaks op staat. De laatste jaren zijn verschillende onderwijsorganisaties in het nieuws geweest vanwege wanbestuur. Het kan best zijn dat zij de Code goed gevolgd hebben, maar toch verwijtbaar gedrag hebben getoond. Dan is er sprake van een botsing van waarden, en niet zozeer van een overtreding van de regels.”

Terug naar de basis

Goed toezichhouden vraagt dan ook om een sterk waardenbesef, zeggen alle betrokkenen. “Je kunt eindeloos doorpraten over financiering of jezelf onderdompelen in ad-hoc-kwesties, maar dat wil ik niet”, zegt Kor Dijkema, voorzitter raad van toezicht van Florion, een vereniging van 22 gereformeerde basisscholen. “Ik wil met het bestuur vooral het gesprek over de langetermijndoelen: hoe gaan we de komende jaren zorgen voor goed onderwijs? Dat is een lastig gesprek, omdat je met veel onzekere factoren te maken hebt - voor sommige raadsleden zit de termijn er tegen die tijd zelfs al op. Maar het is juist dat gesprek waar het om draait: daar kun je echt een verschil maken voor toekomstige generaties. Hoe helpen we leerlingen om uit te groeien tot goede burgers? Hoe zorgen we dat ze de waarden meekrijgen die voor ons zo belangrijk zijn? Wat voor organisatie willen we zijn? Die vragen liggen aan de basis van goed intern toezicht.”

Zo krijg je een sterke raad van toezicht

1. Durf bij de werving van leden eisen te stellen. Bedenk welke expertise je raad nodig heeft en zoek gericht.
2. Het kan verstandig zijn om leden een vergoeding te bieden. Zo kun je makkelijker het gesprek over wederzijdse verwachtingen voeren en laat je zien dat je het belang van de raad onderkent.
3. Houd jezelf als raad scherp en evalueer geregeld je eigen functioneren, bijvoorbeeld met korte terugblikken na afloop van een bestuursvergadering of een jaarlijkse zelfevaluatie.
4. Zorg dat je weet wat er speelt en spreek minstens één keer per jaar met de belangrijkste organen binnen de schoolorganisatie.
5. Gebruik de Code als richtlijn, maar blijf kritisch nadenken over jullie eigen situatie. Goed bestuur is meer dan een lijstje afvinken.