



TOEZICHT HOUDEN

MARCO VAN ECKEVELD

VAKKUNDIG EN BETROKKEN

VGS 



Marco van Ekeveld

organisatieadviseur

0180 - 442673

m.vaneckeveld@vgs.nl

TOEZICHT HOUDEN

Om het toezien handen en voeten te geven heeft de toezichthouder een aantal taken en bevoegdheden (paragraaf 1). Welke vaardigheden bezit een toezichthouder en welke hulpmiddelen staan hem ter beschikking (paragraaf 2 en 3)? Van een toezichthouder wordt een zekere onafhankelijkheid verwacht (paragraaf 4), maar wat is de eigen ruimte van handelen van een toezichthouder (paragraaf 5)?

UIT DE TOEZICHTHOUDENDE PRAKTIJK

“Als toezichthouders hebben we er best een poosje over gedaan om een goede invulling van onze rol te vinden. Zeker in het begin waren we erg gericht op het controleren van de directeur-bestuurder: kregen we wel op tijd de rapportages, stond alles er wel in, misten we geen belangrijke zaken? Ook voor de directeur-bestuurder was dit een zoektocht. Om onze informatiehonger te stillen, stuurde hij steeds meer documenten ter onderbouwing mee. Totdat we op een gegeven moment met elkaar de balans op hebben gemaakt: is dit de manier waarop we als toezichthouder het best kunnen bijdragen aan het besturen van onze scholen? Met elkaar hebben we eens kritisch gekeken naar het soort informatie dat echt cruciaal was om te weten als toezichthouder, met andere woorden: hoe weten we dat de basis op orde is? Vervolgens kwam er daardoor langzaam meer ruimte in de agenda en de gesprekken om met elkaar ook vooruit te kijken, ontwikkelingen te bespreken en mee te denken met dilemma's waar de directeur-bestuurder voor stond. Terugkijkend hadden we die eerste fase wel nodig om een goede basis te leggen, maar de huidige manier van werken bevalt ons stukken beter.”

augustus 2022

1. TAKEN

De uitgangspositie van de taken van de toezichthouder ligt opgesloten in de naam: (toe)zien of er goed bestuurd wordt. Anders gezegd: is het onderwijs, is de schoolorganisatie bij de bestuurder(s) in goede handen? Een toezichthouder heeft tot taak om op die vraag steeds een gefundeerd antwoord te geven. Hij kan dat doen op drie manieren:

- **Toezicht houden** – via bestuurlijke rapportages of managementrapportages krijgt de toezichthouder inzicht in de stand van zaken in de organisatie. Vaak gaat het dan om onderwerpen die raken aan de onderwijskwaliteit en de bedrijfsvoering. Het zijn momentopnames van de realisatie van de voorgenomen plannen en doelen. De informatie uit de rapportages krijgt dus vooral betekenis wanneer het afgezet is tegen de verwachtingen en de voornemens. De toezichthouder kijkt daarbij niet in de eerste plaats naar de cijfers als zodanig, maar meer nog naar het bestuurlijk oordeel. Hoe heeft de bestuurder de stand van zaken zelf beoordeeld, is bijstelling van de koers nodig of niet? Daar gaat het gesprek dan ook vooral over. Toezicht houden is per definitie terug kijken, het heeft ook het karakter van verantwoording afleggen door de bestuurder.

De toezichthouder kijkt vooral naar het bestuurlijk oordeel.

- **Goedkeuren** – een tweede belangrijke taak is het goedkeuren van belangrijke beleidsvoornemens. Een toezichthouder maakt in beginsel geen beleid, zet geen koers uit. Maar voor belangrijke keuzes heeft de bestuurder wel de goedkeuring nodig van de toezichthouder. De minimale onderwerpen die hieronder vallen zijn in de wet vastgelegd. Het gaat dan om het de meerjarenbegroting en -strategie, het jaarverslag en de jaarrekening en de statuten. Vaak zijn er in de statuten of het reglement nog aanvullende onderwerpen benoemd, waarvoor goedkeuring van de toezichthouder nodig is. Te denken valt aan het identiteitsprofiel en het benoemings- en toelatingsbeleid van een schoolorganisatie. Voor het verlenen van goedkeuring is het voor de toezichthouder belangrijk dat hij overtuigd wordt van de juistheid van het voornemen en van het belang voor de organisatie. Ook de kwaliteit van de voorbereiding is voor de toezichthouder belangrijk: zijn de goede

interne stappen gevolgd, is er draagvlak, zijn de verschillende belangen voldoende afgewogen, zijn eventuele risico's in kaart gebracht?

Dat er voorafgaande goedkeuring nodig is voor sommige voornemens, is geen gebrek aan vertrouwen. Een door de toezichthouder gesteund beleid, kan de bestuurder juist helpen om met meer vertrouwen de voorgenomen koers in te slaan. Het kan een bestuurder ook helpen om tot een goede wegging van de verschillende belangen te komen.

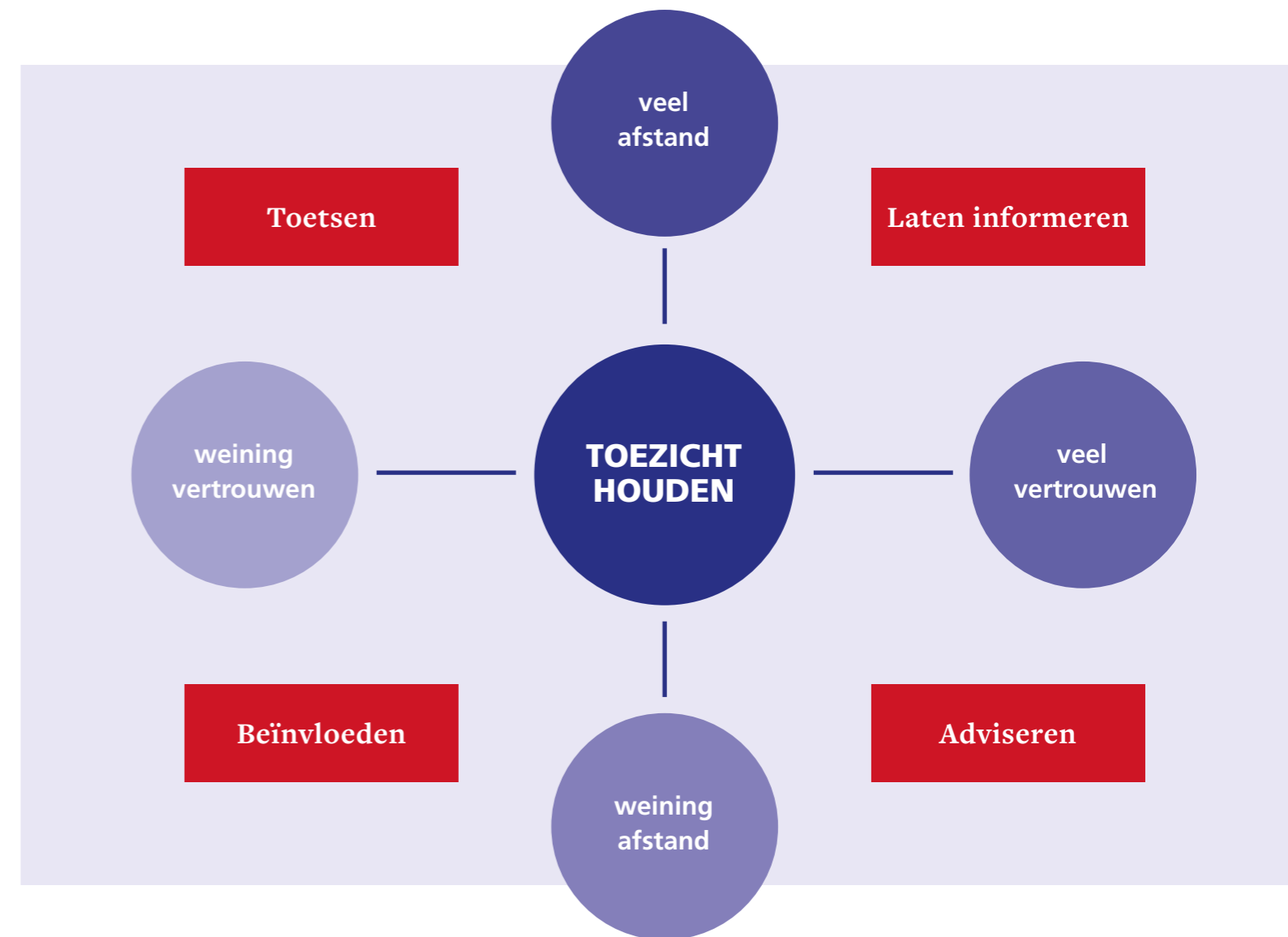
- **Adviseren of klankborden** – de rol van adviseur is voor de toezichthouder vaak een moeilijke. Het gevaar van meedenken is dat het al snel 'meesturen' wordt. Dat is niet de bedoeling van adviseren en klankborden, omdat het er voor zorgt dat de toezichthouder later niet meer onbevangen goedkeuring kan geven of onthouden. Tegelijk is het voor een bestuurder fijn wanneer toezichthouders vanuit hun deskundigheid meedenken bij sommige vraagstukken. Dat kan plenair, in de vergadering, zijn, maar soms ook één op één. Een toezichthouder zal het doorgaans ook waarderen wanneer hij met zijn deskundigheid en ervaring een steentje bij kan dragen aan het besturen van de schoolorganisatie. Klankborden is balanceren op de dunne lijn tussen adviseren en meesturen, maar beslist waard om benut te worden. Het helpt als voor iedereen helder is, dat er geen beslissing gevraagd of standpunt ingenomen hoeft te worden.

2. EEN GOEDE TOEZICHTHOUDER

Wanneer vervult een toezichthouder zijn rol goed? Als de bestuurder blij is met zijn bijdrage. Dat klinkt wellicht wat simpel, maar in de kern gaat het daar wel om. Bestuur en toezicht voltrekt zich in de dialoog, in het samenspel, waarbij ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft.

Het blij zijn van een bestuurder zal overigens niet veroorzaakt worden door pluimstrijkerij, maar doordat er grondig en stimulerend meegedacht wordt. Naast inhoudelijke betrokkenheid, de inbreng van specifieke deskundigheid en het bieden van steun, is de kunst van het stellen van vragen een belangrijke meerwaarde van de toezichthouder. Vooral vragen die de bestuurder uitnodigen om iets te vertellen over zijn overwegingen, de zorgen die er wellicht zijn en de dilemma's waar hij voor staat. Goede vragen geven ruimte om hierover te spreken en kunnen ook prikkelen of uitdagen om andere perspectieven te zien en mee te nemen in het besturen of in een bepaald beleidsvoorstel.

Een goede toezichthouder geeft ruimte aan de bestuurder om te besturen. Omgekeerd zal een bestuurder ook zijn toezichthouders ruimte willen geven om toezicht te kunnen houden. Een goede toezichthouder kent zijn



mogelijkheden om die ruimte te gebruiken. Hij beweegt zich tussen volgend toezien/controleren en meer nabij adviseren, meedenken en soms sturen (zie bovenstaande afbeelding)

Belangrijk is ook om regelmatig te reflecteren op de eigen rol. Dat kan kort na iedere vergadering, maar ook wat uitgebreider in een gesprek of zelfevaluatie.

Het kan zijn dat de relatie tussen bestuur en toezicht niet goed verloopt.

Daar kunnen allerlei redenen voor zijn. Een aantal dingen is in ieder geval verstandig om zoveel mogelijk te vermijden als toezichthouder. Denk aan een te zwaar accent op controle door bijvoorbeeld veel aandacht te geven aan fouten in een rapportage of het werk van de accountant over te doen. Ook reageren op incidenten die via het informele circuit ter ore gekomen zijn of een oordeel geven over het vakmanschap van docenten en leerkrachten zijn zaken waar een toezichthouder terughoudend in dient te zijn. Valkuilen zijn ook om te spreken namens een ongedefinieerde groep ('veel ouders') of de benodigde onafhankelijkheid te gaan invullen als een eigen agenda. Doorgaans gaat het om een te sterke nadruk op één van de kenmerken die op zichzelf behoren bij het invullen van de rol als toezichthouder, waardoor het evenwicht zoek raakt.

3. HULPMIDDELEN

Toezicht houden is in belangrijke mate gebaseerd op gedrag en samenwerking, waarbij als het goed is het gezamenlijke belang van de school of de scholen voorop staat. Tegelijk is het heel behulpzaam wanneer er duidelijke structuren en processen zijn. Dat begint met een goede agenda, waarop de verschillende functies van de toezichthouder een plaats hebben. De agendapunten zijn dan geclusterd rondom toezicht houden (bijv. de bestuursrapportage), goedkeuren (bijv. de begroting voor de komende jaren) en klankborden (bijv. de verkenning van samenwerking met andere scholen om gezamenlijk personeel op te leiden). Een dergelijke indeling helpt ook bij de voorbereiding en bij het stellen van passende vragen.

Kenmerkend voor de relatie tussen bestuurders en toezichthouders is een zgn. informatie-asymmetrie. Hiermee wordt bedoeld dat de bestuurder doorgaans over meer kennis en informatie beschikt dan een toezichthouder. Een toezichthouder kan het gevoel krijgen ook over al die informatie en kennis te moeten beschikken om grip te krijgen. Het andere uiterste is als een toezichthouder er voor kiest om uitsluitend af te gaan op de informatie die de bestuurder geeft, omdat die nu eenmaal de professional is. Beide reacties zijn begrijpelijk. Toch is het goed hier een evenwichtig midden in te vinden. Behulpzaam hierbij is om vooraf met elkaar af te spreken welke informatie er gedurende het jaar gedeeld wordt, op basis van vooraf afgesproken onderwerpen en ijkpunten. Die liggen vast in een toezichtskader. De bestuurder rapporteert door het jaar heen op basis van de jaarkalender over de stand van zaken op de verschillende



onderwerpen. Belangrijk voor een toezichthouder is dat de bestuurder niet alleen feitelijk weergeeft wat bijvoorbeeld de onderwijsresultaten zijn of hoe de uitputting van de financiële budgetten is, maar dat hij daarbij een bestuurlijk oordeel geeft: wat vindt hij er zelf van? Past het binnen de afgesproken doelstellingen? Zijn er eventuele bijstellingen nodig? Juist deze informatie geeft de toezichthouder het beeld of er goed bestuurd wordt. Verrassingen, zowel in positieve als in negatieve zin, kunnen er al tijd zijn. Maar het gaat er om hoe daar op gereageerd wordt. Dat bepaalt voor een deel de kwaliteit van bestuur.

Een veelgestelde vraag is of toezichthouders op schoolbezoek mogen gaan. Dat is op zichzelf geen probleem, integendeel, het draagt bij aan betrokkenheid en invoelingsvermogen van wat er op de werkvloer speelt. Belangrijk is wel dat een toezichthouder daar niet direct wat van vindt. Een terugkoppeling aan personeelsleden over de gevolgde lessen behoort niet tot de rol van de toezichthouder. Maar een compliment geven over de sfeer of de inzet of een gesprek met teamleden hoe het met hen gaat, mag uiteraard wel.

Sommige toezichthoudende organen werken met commissies. Zeker bij raden van toezicht in wat grotere onderwijsinstellingen is er nogal eens sprake van een financiële commissie en een remuneratiecommissie. Door laatstgenoemde commissie wordt vaak het werkgeverschap van de (directeur-)bestuurder uitgevoerd. Soms zijn er nog andere commissies, gericht op identiteit of de onderwijskwaliteit. Doel van het werken met commissies is om in kleinere groep van deskundigen een bepaald onderwerp grondiger te bespreken, dan doorgaans op een toezichthoudersvergadering

kan plaats vinden. Belangrijk is wel dat een commissie de status van adviseren en klankborden heeft. In commissieverband worden geen besluiten genomen en commissiebesprekingen nemen ook de verantwoordelijkheid van het toezichthoudend orgaan als geheel niet weg.

Waar ligt de grens tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid?

4. ONAFHANKELIJKHEID

Een belangrijk uitgangspunt voor het toezicht houden is onafhankelijkheid. In de toelichting bij de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' wordt daar over geschreven dat toezichthouders zonder beïnvloeding door anderen informatie kunnen verzamelen, zich een oordeel vormen en indien nodig interveniëren. Onafhankelijkheid van toezichthouders is een belangrijke voorwaarde voor goed bestuur. Een onafhankelijke toezichthouder kan gemakkelijker van een afstandje kijken naar vraagstukken en besluiten in de schoolorganisatie. Dat kan een bestuurder behoeden voor tunnelvisie of hem juist steunen wanneer er een ingewikkelde afweging van belangen gemaakt moet worden.

Tegelijkertijd brengt het ook vragen met zich mee. Wanneer is een toezichthouder onafhankelijk genoeg? Waar ligt de grens tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid? Kunnen ouders dan wel toezichthouder zijn omdat hun kinderen op de school zitten? Of leden van een vereniging? En wat te denken van de situatie waarin toezichthouders ook kerkenraadslid zijn, omdat de school in het verleden door de kerkenraad opgericht is vanwege de zorg over het geestelijk klimaat in de toenmalige scholen? Ook hier is het zoeken naar een goede balans. Het is geen probleem wanneer de toezichthouders ook lid van de vereniging zijn,

evenals dat een aantal toezichthouders ook ouder is. Het is wel belangrijk om de vaardigheid te hebben om onafhankelijk te kunnen toezien. De onderwijsinspectie ziet daar in toenemende mate op toe, maar dat niet alleen: het is ook 'gezond' in het bestuurlijk handelen.

Wees terughoudend om de relatie met een kerkenraad in te vullen via lidmaatschap van het bestuur of toezichthoudend orgaan. Beter is om te zoeken naar andere vormen waarin de betrokkenheid en invloed van een kerkenraad geregeld zijn, bijvoorbeeld via een advies- of identiteitsraad of via periodieke overleggen. De toezichthouders kunnen er dan juist op toe zien of die relatie ook goed vorm gegeven wordt.

5. INGRIJPEN?

Het kan voorkomen dat toezichthouders op een punt komen dat ze zich af vragen of er goed bestuurd wordt. Ze krijgen de neiging om te gaan handelen. Op zichzelf hoeft dat niet verkeerd te zijn. Het handelen van de toezichthouder wordt medebepaald door de kwaliteit van het bestuur.

Onderstaande tabel laat zien dat die twee in balans met elkaar dienen te zijn. Wanneer er sprake is uitstekend bestuur, terwijl de toezichthouder zich krachtig en sturend opstelt, gaat het niet goed. Omgekeerd, wanneer er eigenlijk onvoldoende bestuurd wordt en de toezichthouders blijven volgend, gaat het ook niet goed.

Uitstekend bestuur <i>Volgend toezicht</i>	Goed bestuur <i>Begeleidend toezicht</i>
Twijfelachtig bestuur <i>Normatief toezicht</i>	Onvoldoende bestuur <i>Repressief toezicht</i>

Het kan zijn dat er toch vragen rijzen. Dat hoeft geen enkel probleem te zijn, zolang de toezichthouders voor zichzelf een goed onderscheid kunnen maken tussen 'vertrouwen in resultaten' en 'vertrouwen in de persoon van de bestuurder'. Het is wel belangrijk dat een toezichthouder 'proportioneel' handelt. Ofwel, de stap die gezet wordt, de interventie die gedaan wordt, moet wel passen bij de mate van zorg of vragen die er leven. Het is ook belangrijk om daarin voorspelbaar en tijdig open te zijn.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van mogelijke interventies, oplopend in 'zwaarte', van volgend naar sturend en corrigerend. Daarbij geldt dat het uitgangspunt is dat ingrijpen bedoeld is om het belang van de scholen, de leerlingen, te dienen.

Interventieladder
• Feitelijke vragen stellen
• Vragen stellen over de procesaanpak
• Vragen intensiveren (frequentie / detailniveau)
• Tussentijdse rapportages vragen
• Opdracht geven
• Goedkeuring onthouden
• Onderzoek laten doen
• Eisen stellen
• Bestuur tijdelijk uitbreiden
• Vertrouwen opzeggen, ontslag

Ontleend aan Jos van Elderen, ea 'De zachte kant van governance'

Wat opvalt aan de interventieladder is dat alle mogelijkheden zich beperken tot de relatie tussen de bestuurder en de toezichthouders. Dat is het speelveld. Het is dus niet toegestaan dat toezichthouders opdrachten gaan geven aan het management of een brief schrijven aan het personeel met daarin vergaande uitspraken. Tenslotte, het kan niet genoeg benadrukt worden dat de relatie tussen bestuurders en toezichthouders gebouwd is op vertrouwen. Dat vergt van beide partijen rustig en doordacht handelen, een open gesprek met het belang van de schoolorganisatie voor ogen.

Deze whitepaper is gebaseerd op een hoofdstuk uit het (nog te verschijnen) basisboek **GOED BESTUUR.**

Meer gratis whitepapers zijn (binnenkort) te downloaden via vgs.nl/basisboek.

Voor uw bestuurders en toezichthouders exemplaren van het volledige basisboek bestellen/ reserveren? Mail het gewenste aantal naar Diederik Kloosterman, d.kloosterman@vgs.nl.

REFLECTIEVRAGEN

1. Helpen onze agendaopbouw en de aangeleverde stukken om onze rol als toezichthouder goed te vervullen?
2. Herkennen we situaties waarin persoonlijke betrokkenheid (bijv. als ouder of kerkenraadslid) het lastig maakte om 'van een afstandje' toe te zien? Hoe is dat opgelost?
3. Zijn er situaties uit de afgelopen periode te benoemen, waarin we als toezichthouders en bestuurders gezamenlijk de meerwaarde van het samen spreken over bepaalde onderwerpen hebben ervaren?
4. Kan de bestuurder zich een vraag of inbreng van een toezichthouder herinneren die hem geholpen heeft om zijn zorgen op tafel te leggen of een andere blik op de situatie heeft gegeven?
5. Zijn er momenten geweest waarin we merkten dat de reactie van de toezichthouders niet aansloot bij de vraagstukken van dat moment? Was er sprake van onderreageren of juist overreageren? Hoe is dat opgelost?

VERDER LEZEN

<https://wij-leren.nl/toezichthouder-tips.php>

<https://wij-leren.nl/onderwijskwaliteit-toezicht.php>

<https://wij-leren.nl/toezichtkader-rijnlands-denken.php>

Huisman, P.W., et al. 'Intern toezicht in het funderend onderwijs – onderzoek naar kwaliteit en professionalisering, Regioplan in opdracht van ministerie OCW, Amsterdam, 2020

Elderen, van, J.J.M., J. Jansen, 'De zachte kant van governance - 10 principes voor goed bestuur in het onderwijs', B&T, Amsterdam, 2021

CONTACT

Vragen of opmerkingen over de inhoud van deze publicatie?

Neem gerust contact op met **Marco van Eckeveld**.

Bel 0180 442 673 of mail naar m.vaneckeveld@vgs.nl.