



BESTUURSMODELLEN: DE JURIDISCHE KANT

MARCO VAN ECKEVELD

VAKKUNDIG EN BETROKKEN

VGS 



Marco van Ekeveld

organisatieadviseur

0180 - 442 673

m.vaneckeveld@vgs.nl

BESTUURSMODELLEN: DE JURIDISCHE KANT

Één van de ontwikkelingen die geleid heeft tot heroriëntatie op het besturen, is de aangebrachte scheiding tussen bestuur en toezicht. In paragraaf 1 gaan we in op de betekenis hiervan: Wat onderscheidt toezicht houden van besturen? De scheiding tussen bestuur en toezicht kan op verschillende manieren gerealiseerd worden, zoals in paragraaf 2 uitgewerkt wordt. Paragraaf 3 gaat in op de statuten en reglementen, als de belangrijke documenten waarin de bestuurlijke organisatie vastgelegd is. Paragraaf 4 sluit af met een eenvoudige typering van de verschillende rollen door het gebruik van een aantal kernachtige werkwoorden.

UIT DE PRAKTIJK

Als toezichthoudend bestuur vragen we ons regelmatig af of we het nu goed doen. We hebben zelf de indruk dat de omschakeling van besturen naar toezicht houden nog niet helemaal lukt, terwijl we dat wel belangrijk vinden. Daarom heeft iemand van buitenaf onze laatste vergadering geobserveerd. Verrassend genoeg bleek dat we nauwelijks punten geagendeerd hadden die horen bij toezichthouden. De vergadering ging voor het grootste deel over allerlei bestuurlijke aangelegenheden. Nu we dit ontdekt hebben, zijn we ons gaan bezinnen op een agenda die het vervullen van de toezichthoudende rol wel stimuleert. We hebben onszelf ook de vraag gesteld of toezichthoudend besturen wel passend is in onze situatie.

september 2022

1. BESTUURDER, TOEZICHTHOUDER EN DAGELIJKSE LEIDING

Zowel grote als kleine schoolorganisaties hebben meestal een stichting of een vereniging als rechtspersoonlijkheid. Bij een stichting is het bestuur de eigenaar van de school (of scholen), bij een vereniging zijn dat de leden. Het bestuur leidt dan namens hen de school of de scholen en legt daarover verantwoording af op de ledenvergadering. Het bestuur is het wettelijk orgaan dat eindverantwoordelijk is voor de hele schoolorganisatie. Kort samengevat gaat het om de volgende zaken:

- Richting geven
- Beleid vaststellen
- Besluiten nemen
- Aansturen van de dagelijkse leiding
- Werkgeverschap
- Verantwoording afleggen
- Vertegenwoordigen

De toezichthouder heeft als belangrijkste taak het toezien of het bestuur aan bovenstaande verantwoordelijkheden op een goede manier invulling geeft. Daarin zit iets van controle, maar ook van meedenken en steunen. Belangrijk om op te merken is dat bestuurders en toezichthouders gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het besturen van de schoolorganisatie, ook al is dat vanuit een verschillende rol. In de Wet op het Primair Onderwijs staan de minimale taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de intern toezichthouder als volgt omschreven:

- Goedkeuren van het jaarverslag, de jaarrekening, de begroting en het strategisch beleid;
- Toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving en de code Goed Bestuur;
- Toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming van de middelen van de school;
- Het werkgeverschap speelt een belangrijke rol in de relatie met de bestuurder;
- Aanwijzen van een accountant;
- Jaarlijks afleggen van verantwoording aan interne en externe stakeholders over bovenstaande taken.

De belangrijkste vraag voor een toezichthouder is of er goed bestuurd wordt. Heeft het bestuur of de bestuurder visie en een strategie? Realiseren ze deze ook? Is de basiskwaliteit op orde? Wordt op een evenwichtige manier omgegaan met de verschillende belanghebbenden, zoals ouders en personeel? Het is goed om helder te maken dat een toezichthouder niet aan het stuur zit.

Tenslotte is er de dagelijkse leiding, namelijk de schoolleider, directeur of het management. Zij zijn betrokken bij het uitvoeren van beleidsvoornemens, bij het realiseren van het onderwijs en dragen zorg voor de dagelijkse aansturing van het personeel. Zij zijn vaak ook het gezicht van de school, het eerste aanspreekpunt voor ouders.

2. MODELLEN

Wat betekent dit nu voor de inrichting van het schoolbestuur op plaatselijk niveau? Wie is degene die bestuurt? Hierboven zijn de taken en verantwoordelijkheden samengevat en toegedeeld aan één van de drie rollen: bestuur, toezicht of dagelijkse leiding. In de praktijk is het vaak genuanceerder. Een voorbeeld: op een school wordt er nieuw beleid gemaakt rondom het gebruik

van tablets. Het beleid schrijven én het vaststellen van dat beleid horen formeel tot de verantwoordelijkheid van het bestuur. In de praktijk kan het zijn dat het schrijven van het beleid wordt uitbesteed aan de ICT-er, zonder dat het bestuur de eindverantwoordelijkheid verliest. Er kan ook sprake zijn van een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid, maar onderscheiden taken.

De belangrijkste vraag voor een toezichthouder is of er goed bestuurd wordt.

In deze paragraaf worden de meest voorkomende bestuurlijke modellen geschetst. Eerlijkheidshalve moet er worden gezegd dat het ene model juridisch gezien zuiverder is dan het andere, al zijn alle geschetste modellen toegestaan. De keuze voor een bepaald model wordt namelijk niet alleen bepaald door het juridische kader, maar ook door de mogelijkheden die er in een concreet geval zijn. In een grote schoolorganisatie met 1.000 leerlingen of meer is het realiseren van een college van bestuur met een aparte raad van toezicht en dagelijkse leiding eenvoudiger dan bij een school van 100 leerlingen. Bij de school van 100 leerlingen kost het al moeite om hoe dan ook bestuursleden te vinden en staat de schoolleider soms nog een dag voor de klas.

Onderstaande figuur laat een overzicht zien van de verschillende modellen die mogelijk zijn en op dit moment ook gehanteerd worden.

	Organieke scheiding		Functionele scheiding		
Intern toezicht Vinden	Raad van toezicht	Commissie uit ALV	Niet-uitvoerende bestuurders	Niet-uitvoerende bestuurders	Toezichthoudend bestuur
Bestuur Willen	Raad of college van bestuur	Bestuur	Directeur-bestuurder	Uitvoerende bestuurders	Schoolleider met bestuurlijk mandaat
Schoolleiding Doen	Schoolleiders	Schoolleiders	Directeur-bestuurder	Schoolleiders	

Organieke scheiding

In de eerste plaats is er onderscheid te maken tussen een organieke en functionele scheiding. Bij een organieke scheiding worden bestuur en toezicht in twee aparte organen georganiseerd, ook wel two-tier genoemd. In de praktijk gaat het dan vaak om een raad van toezicht en daarnaast een raad of college van bestuur. Dit college van bestuur bestaat uit één of soms meerdere bestuurders die in dienst van de schoolorganisatie zijn en als bestuurder eindverantwoordelijk is/zijn voor de hele organisatie. Doorgaans wordt het raad van toezicht-model gehanteerd bij grotere organisaties. De reden daarvoor is dat wanneer de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid op één of enkele schouders ligt, het belangrijk is dat de meer uitvoerende taken bij schoolleiders, afdelingsleiders of teamleiders liggen. Anders ontstaat een te grote concentratie van taken en bevoegdheden bij één of enkele personen. Het principe van het scheiden van verantwoordelijkheden wat één van de uitgangspunten van goed bestuur is, wordt dan wel toegepast bij bestuur en toezicht, maar niet bij bestuur en dagelijkse leiding.

Een andere, minder vaak voorkomende, vorm van organieke scheiding is het leggen van het toezicht bij een commissie uit de algemene ledenvergadering. Dit model is alleen mogelijk bij een vereniging. In het verleden werd er naast het bestuur vaak een kascontrolecommissie ingesteld, bestaande uit een aantal leden van de vereniging, die de financiële stukken van het bestuur controleerden. Met de komst van de verplichte accountantscontrole van de financiële administratie verviel de noodzaak van deze kascontrolecommissie. Maar de gedachte dat een aantal leden van de vereniging erop toezien dat het bestuur goed bestuurt, past wel bij de aard van een vereniging en is daarom bij een

aantal schoolbesturen gebruikt om het toezicht in te richten.

Eén van de redenen om voor dit model te kiezen is dat het bestuur redelijk betrokken is bij de uitvoering en het maken van beleid en daar ook actief aan bijdraagt. Soms is het zelfs niet mogelijk om een groot deel van de bestuurlijke taken over te dragen aan de schoolleider, vanwege gebrek aan deskundigheid of het feit dat de schoolorganisatie niet groot genoeg is om een schoolleider volledig vrij te stellen voor zijn bestuurlijke taak. Tegelijk dient er wel toezicht georganiseerd te worden. Een commissie uit de ledenvergadering is dan een optie, al vraagt dit wel voldoende beschikbare leden die in staat zijn om op onafhankelijke en deskundige wijze het toezicht vorm te geven.

Functionele scheiding

Een veel voorkomend model is het mandaatmodel of toezichthoudend bestuur. Dit model is in feite een doorontwikkeling van besturen op hoofdlijnen naar toezichthoudend besturen. De bestuurlijke verantwoordelijkheden worden niet meer door het bestuur zelf uitgevoerd, maar belegd bij de schoolleider. In het managementstatuut wordt vastgelegd dat de uitvoerende bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden gemandateerd zijn aan de schoolleider. Het bestuur neemt in zijn geheel de toezichthoudende rol op zich, aangeduid als toezichthoudende bestuursleden.

De schoolleider krijgt daarmee in de praktijk de functie van een directeur-bestuurder, maar is dat formeel niet. Een mandaatbesluit kan ingetrokken worden, waarmee het bestuur zelf de bestuurlijke verantwoordelijkheid weer op zich neemt. Het bestuur blijft ondanks het mandaat juridisch verantwoordelijk en kan ook als zodanig aangesproken

worden. Tegelijk is de schoolleider juridisch gezien verantwoordelijk voor de wijze waarop hij de opgedragen bestuurlijke taken uitvoert. Die verantwoordelijkheid ligt niet bij de toezichthoudende bestuursleden.

In de achterliggende jaren hebben scholen bewust gekozen voor dit mandaatmodel. De reden is vaak dat dit model het meeste lijkt op het klassieke model, waarbij het bestuur op hoofdlijnen bestuurde en de schoolleider brede kaders meegaf. Bovendien maakt het mandaatmodel de schoolleider minder kwetsbaar, doordat het bestuur eindverantwoordelijk

blijft. Ook kan het bestuur in dit model de gewenste eindverantwoordelijkheid met betrekking tot identiteit, werkgeverschap en eigenaarschap beter waarmaken. Punten die vanuit de gemeenschap als belangrijk worden gezien.

Het lastige bij dit model is dat er voor de wet een scheiding gemaakt is tussen bestuur en toezicht, maar dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om hieraan invulling te geven. Zeker niet wanneer voor dit model gekozen is vanwege betrokkenheid op identiteit en werkgeverschap. Die betrokkenheid mag én hoort er te zijn. Maar in het mandaatsmodel vertaalt dit zich snel in meedoen in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de werving en selectie van nieuwe leerkrachten of het beoordelen van lesmethoden op identiteit. Maar houdt het bestuur als toezichthouder dan wel toezicht op zijn eigen handelen in de uitvoering van beleid? Mag die betrokkenheid op identiteitszaken er niet zijn? Wel degelijk, maar niet altijd door zelf de uitvoering ter hand te nemen. Wel door hierover frequent met de schoolleider te spreken en vooraf aan te geven wat de kaders zijn. Bijvoorbeeld door middel van een toezichtskader en goedkeuringsbevoegdheid op het identiteitsbeleid.

Tenslotte, het mandaatsmodel kan prima functioneren als vorm waarin bestuur en toezicht gescheiden zijn. Maar soms kan het bestuur het gevoel krijgen overal verantwoordelijk voor te zijn, maar niets te 'mogen' omdat het uitsluitend haar taak is om toezicht te houden. Hoewel dit niet terecht is, leidt het er toe dat besturen zich gaan oriënteren op het directeur-bestuurdersmodel.

Directeur-bestuurdersmodel

Er zijn steeds meer scholen die de bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden van de schoolleider steviger willen positioneren en daarom kiezen voor het directeur-bestuurdersmodel. In dit model wordt de schoolleider in het bestuur opgenomen als directeur-bestuurder en daarmee ook juridisch medeverantwoordelijk. Door 'het juridische been erbij te trekken' wordt er beter recht gedaan aan de praktijk, waarin de schoolleider in feite al bestuurt, maar niet de bijbehorende eindverantwoordelijkheid draagt. Concreet betekent dit dat in de statuten wordt opgenomen dat het bestuur bestaat uit een directeur-bestuurder en uit niet-uitvoerende bestuurders. Soms worden ze ook toezichthoudende bestuurders genoemd. Deze laten houden toezicht op het functioneren van de directeur-bestuurder, gezamenlijk zijn ze eindverantwoordelijk voor de besturing van de organisatie.

Een veel
voorkomend model
is het mandaatmodel
of toezichthoudend
bestuur.

Het laatste model, dat ook onder de categorie functionele scheiding valt, is het model waarbij binnen het bestuur een splitsing gemaakt wordt tussen uitvoerende en toezichthoudende bestuursleden. Beide groepen zijn vrijwilligers en onbezoldigd. De functie van directeur-bestuurder wordt ingevuld door een aantal vrijwillige bestuursleden. Ze worden daarbij ondersteund door de schoolleider, die in de eerste plaats de dagelijks leidinggevende is en daarnaast als adviseur van het bestuur optreedt. Het model doet denken aan het vroegere onderscheid tussen dagelijks en algemeen bestuur. Toch is het niet hetzelfde. Waar het dagelijks bestuur vooral belast was met voorbereiding van allerhande zaken voor het algemeen bestuur en eerste aanspreekpunt was, zijn de uitvoerende bestuursleden het 'eigenlijke' bestuur en verantwoorden ze zich aan de toezichthouders. Als voor dit model gekozen wordt, is dit vaak het resultaat van een verkenning waarin bovenstaande andere opties niet haalbaar zijn gebleken. In toenemende mate is waar te nemen dat besturen die aanvankelijk voor deze vorm van scheiding van bestuur en toezicht hebben gekozen, daar vanaf stappen. Dat komt vooral door de toenemende verantwoordelijkheid die door de vrijwillige bestuurders wordt ervaren en die in de praktijk steeds meer knelt met de beschikbare tijd en de deskundigheid die wordt gevraagd.

De conclusie is dat er niet één bestuursmodel is dat voor ieder schoolbestuur integraal toepasbaar is. Verschillende afwegingen spelen een rol: grootte van de organisatie (wel of geen teamleiders, omvang directiefunctie), beschikbare mensen voor de diverse bestuurlijke functies (zowel qua aantal als benodigde deskundigheid) en de mate van onafhankelijkheid van het toezicht. Het gaat om het vinden van een balans die recht doet aan bovenstaande aandachtspunten.

3. DE WAARDE VAN STATUTEN EN REGLEMENTEN

De scheiding van verantwoordelijkheden vraagt erom dat alle betrokkenen elkaar op de juiste manier zien en verstaan. Welk model gekozen wordt, is niet het belangrijkste; wel is het noodzakelijk dat de verantwoordelijkheden op een goede wijze worden vastgelegd en uitgewerkt. De statuten en de reglementen geven daarom veel richting aan de manier waarop bestuurders en toezichthouders hun taak uitvoeren. Het antwoord op de vraag 'wie gaat waarover?' wordt voornamelijk in deze belangrijke documenten vastgelegd.

In de statuten van de stichting of de vereniging wordt de basisverdeling van de verantwoordelijkheden vastgelegd. Er staat omschreven wat de belangrijkste taken van het bestuur zijn. Als er een raad van toezicht is, of een scheiding tussen een directeur-bestuurder en niet-uitvoerende bestuurders, staat dat

zo in de statuten omschreven. Tevens staat hierin vermeld hoe omgegaan wordt met tegengestelde belangen, en het uitvallen van een bestuurder of het hele (college van) bestuur. Dat is van belang omdat het besturen van de schoolorganisatie meestal in handen is van één of twee personen. In geval van ziekte of andere langdurige omstandigheden moet de schoolorganisatie wel bestuurbaar blijven.

In een bestuursreglement worden de taken en bevoegdheden vervolgens nauwkeurig uitgewerkt. Ook is beschreven hoe de besluitvorming verloopt, wat de vergadercyclus is en welke informatie uitgewisseld wordt. Wanneer er een raad van toezicht is, heeft deze vaak een eigen reglement. Net als het college of de raad van bestuur.

Verder is er vaak een managementstatuut aanwezig, waarin de verdeling van de bevoegdheden tussen het bestuur en de schoolleider (in geval van het klassieke mandaatmodel), of tussen de directeur-bestuurder en bijvoorbeeld teamleiders geregeld is. Een managementstatuut is wettelijk verplicht, maar mag ook een andere naam hebben. Het gaat erom dat de wettelijke bevoegdheden helder verdeeld zijn in de schoolorganisatie en dat dit voor iedereen na te gaan is.

Het komt nogal eens voor dat de praktische waarde van statuten en reglementen over het hoofd gezien wordt. 'Papieren tijgers' worden ze dan smalend genoemd. Daarmee wordt het belang onderschat. Het is niet zo dat deze documenten alleen nodig zijn wanneer er een wijziging in het bestuursmodel optreedt. Of dat ze alleen van stal gehaald worden als men er onderling niet uitkomt. Dan worden het stokken om te slaan. Veel nuttiger zijn ze als ze gebruikt worden om gezamenlijk ordening en helderheid aan te brengen in de vele taken en bevoegdheden. Ze zijn dan een neerslag van een interne discussie. Het is verhelderend wanneer de reglementen aangeven wie wat doet en wie waar over gaat. Dat geeft rust in de organisatie. Iedere nieuwe bestuurder en toezichthouder hoort een setje van deze documenten te ontvangen bij het aanvaarden van de functie.

Nog een laatste opmerking: er kan verschil zijn tussen het dragen van een verantwoordelijkheid en het daadwerkelijk uitvoeren van de taken.

De scheiding van verantwoordelijkheden vraagt erom dat alle betrokkenen elkaar op de juiste manier zien en verstaan.

Een schoolleider zal veel besluiten nemen, terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor bij het bestuur kan liggen. Dat geldt ook voor de vertegenwoordigingsbevoegdheid: een schoolleider zal vaker het gezicht van de school zijn en vertegenwoordigend optreden naar ouders of een gemeente dan het bestuur. Het gaat er echter om dat helder is wie de verantwoordelijkheid draagt.

4. BEVOEGDHEDEN IN WERKWOORDEN

Ten slotte: statuten en reglementen geven aan wat ieders taken en verantwoordelijkheden zijn, maar rolbewust gedrag valt ook scherp te typeren met een aantal kernwoorden. Governance-kenner Harm Klifman geeft aan dat rolbewust gedrag ook scherp te typeren is met drie werkwoorden: willen, vinden en doen. Ieder van deze woorden geeft kernachtig weer wat de hoofdtaak is van bestuurders, toezichthouders en dagelijkse leiding. Deze woorden geven houvast in de praktijk, maar zijn ook heel behulpzaam in het reflecteren op het eigen handelen.

Functie	Rol	Kenmerken
Bestuurder	Willen	Normatieve keuzes maken, kaders stellen, koers bepalen
Toezichthouder	Vinden	Beoordelen kwaliteit bestuurlijk handelen, goedkeuren belangrijkste besluiten
Schoolleider	Doen	Beleid uitvoeren, middelen inzetten, efficiënt en effectief werken, verantwoorden

In grotere organisaties wordt soms ook de functie van de ondersteunende staf opgenomen in de governance-relaties. Hun rol is vooral 'ondersteunen' bij het opstellen en voorbereiden van beleid, maar ook bij de uitvoering en monitoring ervan.

Deze whitepaper is gebaseerd op een hoofdstuk uit het basisboek **GOED BESTUUR**.

Meer gratis whitepapers zijn te downloaden via vgs.nl/basisboek. Voor uw bestuurders en toezichthouders exemplaren van het volledige basisboek bestellen/ reserveren? Mail het gewenste aantal naar Diederic Kloosterman, d.kloosterman@vgs.nl.

REFLECTIEVRAGEN:

1. Volgens welk model zijn de bestuurlijke en toezichthoudende taken van uw organisatie verdeeld?
2. In hoeverre is de verdeling bij iedereen helder? Geven de statuten en reglementen duidelijkheid op dit punt?
3. Kunt u in een aantal zinnen samenvatten wat uw rol is als bestuurder of toezichthouder? In hoeverre is het gebruik van de drie werkwoorden (willen, vinden, doen) hierin helpend?
4. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin heel helder werd wat uw rol was?

VERDER LEZEN

Klifman, H., 'Rolvast gedrag in drie werkwoorden', te raadplegen via: <https://harmklifman.nl/2014/12/16/open-mind-continued-nr-92-rolvast-gedrag-in-drie-werkwoorden/>

VGS, 'Goed bestuur en intern toezicht', Ridderkerk, 2009

CONTACT

Vragen of opmerkingen over de inhoud van deze publicatie? Neem gerust contact op met **Marco van Eckveld**. Bel 0180 - 442 673 of mail naar m.vaneckveld@vgs.nl.