

Varianten voor scheiding van bestuur en intern toezicht

De wetwijziging 'goed bestuur' (verwachte inwerkingtreding: begin 2010) eist voor schoolbesturen onder de WPO, de WEC en de WVO onder andere dat zij de functies van 'bestuur' en 'intern toezicht' gescheiden hebben (art. 17a WPO, 28g WEC en 24d WVO).

Op basis van onze praktijkervaringen brengen wij hierna enkele vormen onder uw aandacht waarbinnen die scheiding gerealiseerd kan worden. Niet elke optie is voor iedere situatie geschikt. Zo verkeert een vereniging in een andere uitgangspositie dan een stichting en is de situatie in het openbaar onderwijs gedifferentieerd.

Bij verscheidene modellen noemen we een 'advies doelgroep'. We leunen hier op onze ervaring als adviseurs en geven hiermee aan wat de praktijk tot nu toe laat zien.

Aan het slot benoemen we enkele factoren die kunnen helpen bij een afweging.

1. Toezieende ledenvergadering bij een executief vrijwilligersbestuur

In zo'n vorm komen we de volgende actoren tegen:

Directeur: is belast met de dagelijkse leiding van de school en betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van (delen van) het bestuursbeleid.

Vrijwilligersbestuur (bestuur van de vereniging): bestuurt actief en neemt zelf delen van de beleidsvoorbereiding (bijv. bouwzaken, opstelling begroting) ter hand en is ook betrokken bij de beleidsuitvoering (bijv. benoeming van personeel, voeren van functioneringsgesprekken met personeelsleden, onderhandelen met de wethouder). Het bestuur is het vertegenwoordigend orgaan van het bevoegd gezag en is werkgever van de directeur (en de rest van het personeel).

Ledenvergadering: dit orgaan houdt toezicht op het bestuur. De toezichthoudende functie van kan eventueel geactiveerd worden door het instellen van een commissies uit de leden, een beetje vergelijkbaar met de 'kascommissie' van vroeger.

Advies doelgroep: deze vorm past goed bij besturen van (kleine en middelgrote) éénpitters in het primair onderwijs die het bestuurlijk werk inrichten met veel eigen activiteit. Het veronderstelt de verenigingsvorm en een voldoende actieve ledenkring.

2. Volmacht (mandaat)

In deze vorm zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden als volgt verdeeld:

Algemeen directeur (bij meerschoolse organisatie): is belast met dagelijkse bovenschoolse leiding van de school, inclusief de uitvoering van bestuurlijke taken en bevoegdheden voor zover dat is vastgelegd in het managementstatuut en de daarin opgenomen volmacht- (of mandaat-)regeling. Is voorts belast met beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering ten behoeve van het bestuur. Vervult zodoende de rol van 'bestuur' als bedoeld in de wet. De algemeen directeur kan op zijn beurt taken en bevoegdheden op schoolniveau opdragen aan de schooldirecteuren.

Directeur (bij eenpitter): is belast met dagelijkse leiding van de school, maar tevens met de uitvoering van bestuurlijke taken en bevoegdheden voor zover dat is vastgelegd in het managementstatuut en de daarin opgenomen volmacht- (of mandaat-)regeling. Is voorts belast met beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering ten behoeve van het bestuur. Vervult zodoende de rol van 'bestuur' als bedoeld in de wet.

Vrijwilligersbestuur: stelt beleid van de (algemeen) directeur vast (of keurt dat goed) en houdt toezicht op de bestuurlijke handelingen die de (algemeen) directeur verricht. Hierbij wordt verondersteld (discipline in gedrag!) dat het bestuur zich ook alleen toeziend gedraagt en geen gebruik maakt van zijn formeel nog aanwezige (mede-)beleidsvormende of beleidsbepalende bevoegdheden. Besturen die 'op hoofdlijnen'¹ zeggen te besturen zullen voortaan afzien van eigen actieve inbreng in beleidsvoorbereiding (vgl. toetsingskader, richtinggevend uitspraken) opdat er meer ruimte ontstaat voor de (algemeen) directeur en opdat het bestuur zelf zich kan concentreren op het houden van toezicht. Het bestuur blijft wel het eindverantwoordelijk orgaan van de rechtspersoon.

Advies doelgroep: deze vorm is goed bruikbaar voor besturen in het primair onderwijs die al geruime tijd op hoofdlijnen besturen, die de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid willen behouden en die een voornamelijk toezichthoudende rol ten opzichte van de (algemeen) directeur wensen. De (algemeen) directeur moet wel belast kunnen en willen worden met de bestuurlijke volmacht. Deze vorm is ook goed bruikbaar voor besturen die kiezen voor behoud van de bestuurlijke verantwoordelijkheid maar tegelijk de wens hebben om terug te treden uit actieve betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering (overgangsfase).

3. Delegatie/overdracht bestuursbevoegdheden

Kenmerken van de onder 2 beschreven mandaat/volmacht zijn:

- dat het bestuur ook zelf nog tot besturen bevoegd blijft;
- dat het bestuur besluiten van de (algemeen) directeur kan herroepen (vernietigen);
- dat het bestuur de (algemeen) directeur instructies mee kan geven voor uitoefening van diens mandaat/volmacht.

Wat deze aspecten betreft gaat 'delegatie' of overdracht van bestuursbevoegdheden nog 'n stapje verder. De wetwijziging 'goed bestuur' voorziet voor 't eerst in een wettelijke basis voor deze vorm (art. 30a WPO, 30a WEC, 32b1 WVO). Een bestuur kan nu ook via een managementstatuut bestuursbevoegdheden aan de (algemeen) directeur delegeren of overdragen. In dat geval:

- mag het bestuur de gedelegeerde taken niet meer zelf uitoefenen;
- kan het bestuur besluiten van de (algemeen) directeur niet meer herroepen (vernietigen);
- mag het bestuur de (algemeen) directeur geen instructies meegeven voor uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden.

De overwegingen onder 2 gelden evenzo bij delegatie, zij het dat de ruimte voor het bestuur om toch nog zelf te besturen beperkter geworden is.

Advies doelgroep: organisaties in het primair en voortgezet onderwijs met een eindverantwoordelijk (algemeen) directeur die met grote mate van zelfstandigheid werkt binnen de kaders van het bestuursbeleid.

¹ Een bestuur op hoofdlijnen is geen bestuur op afstand

4. Herinvoering onderscheid dagelijks bestuur - algemeen bestuur

Het betreft hier een variant van het zgn. 'one tier'-model: beide functies (bestuur en toezicht) zijn ondergebracht in één orgaan: het vrijwilligersbestuur, zij het aan onderscheiden personen in dit bestuur.

Bestuur: de bestuurlijke taken en bevoegdheden worden belegd bij het 'dagelijks bestuur' en de toezichthoudende taken bij het 'algemeen bestuur'. Het bestuur als geheel blijft verantwoordelijk naar buiten toe. Het algemeen bestuur zal zich toeleggen op de vaststelling van de begroting en jaarrekening, de goedkeuring van andere belangrijke zaken en op de bespreking van rapportages van het DB (toezichtsfunctie). In de praktijk kan de *one tier*-constructie worden vastgelegd door in de statuten een aantal bevoegdheidsverdelingen op te nemen, zoals dat het DB is belast met de voorbereiding van de besluitvorming door het bestuur, en met de uitvoering van besluiten genomen door het bestuur, voorzover het bestuur niet anders beslist. De taak van de AB-leden bestaat uit het houden van toezicht op het beleid van het DB, de algemene gang van zaken en het vervullen van de taken die bij of krachtens de statuten aan hen zijn opgedragen.

Directeur: is belast met de dagelijkse leiding van de school en voert geen echt bestuurlijke taken en bevoegdheden uit. Die vallen immers ten deel aan het dagelijks bestuur.

Deze vorm doet een groot beroep op de rolzuiverheid van de AB- en DB-leden en kan in het uiterste geval tot diffuse aansprakelijkheidsverhoudingen leiden.

Advies doelgroep: deze vorm is een alternatief voor eenpitters in het primair onderwijs indien de andere varianten geen soelaas bieden, bijvoorbeeld in het geval van een stichting (in plaats van een vereniging) en indien de directeur niet de tijd of de competenties heeft om ook bestuurlijke taken en bevoegdheden uit te oefenen.

5. Raad van beheermodel ('one tier')

Ook dit model werkt met een tweedeling tussen dagelijks bestuur en algemeen bestuur maar nu wel zodanig dat de directeur van de school (of algemeen directeur van de organisatie) lid is van het bestuur en wel in de hoedanigheid van DB-lid. Op die titel kan de (algemeen) directeur allerlei bestuurlijke taken en bevoegdheden uitoefenen waarover hij verantwoording aflegt aan het algemeen bestuur, dat optreedt als toezichthoudend orgaan. Het bestuur blijft wel als geheel verantwoordelijk naar buiten. De (algemeen) directeur is dus tegelijk lid van het bestuur en uitvoerder van het bestuursbeleid.

Deze vorm onderscheidt zich ten opzichte van de modellen 2 en 3 doordat de (algemeen) directeur hier ook zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt. Maar tegelijkertijd blijft het algemeen bestuur beschikbaar als 'vangnet', waarmee het model zich onderscheidt van de hierna te bespreken modellen. Zodoende kan het een alternatief zijn indien men bijvoorbeeld vanwege de beperkte schaalgrootte de continuïteit in de bestuurdersfunctie niet kan verzekeren.

Belangrijk ook in dit model is dat DB- en AB-leden hun rol goed spelen.

Advies doelgroep: organisaties in het primair en voortgezet onderwijs waarin het bestuur bestuur wil blijven en tegelijk respecteert dat de eindverantwoordelijk (algemeen) directeur *de facto* reeds veel bestuurlijke taken uitoefent en derhalve terecht de bevoegdheid daartoe opeist (het zo te noemen: 'juridisch het been bijtrekken').

6. Raad van Toezichtmodel ('two tier')²

In dit model zijn bestuur en toezicht ondergebracht in twee verschillende statutaire organen: het college van bestuur of de directeur-bestuurder, en de raad van toezicht. Het bestuurlijk orgaan is in dit model het verantwoordelijk orgaan naar buiten toe; de raad van toezicht, als zijnde een intern orgaan van de rechtspersoon, dus niet.

Vaak neemt het college van bestuur/directeur-bestuurder de positie van de algemene directie over en betreft het vrijwilligersbestuur de positie van raad van toezicht. Soms wordt verondersteld dat dit model een nieuwe laag in de organisatie nodig maakt, namelijk die van eindverantwoordelijk management. Dit is in de meeste gevallen echter niet zo. Het algemeen management krijgt de bestuurlijke bevoegdheden erbij. Wel zullen vaak enige aanpassingen aangebracht worden in de wijze waarop beleidsprocessen verlopen.

In geval van een eenpitter kan de directeur van de school tevens de directeur-bestuurder van de rechtspersoon worden. Er kan ook voor worden gekozen de bestuurdersfunctie te scheiden van die van schooldirecteur. In dat geval mandateert/machtigt de bovenschools directeur-bestuurder de schooldirecteur voor uitoefening van schoolgebonden taken en bevoegdheden.

Bij een grootschaliger organisatie zullen de schooldirecteuren altijd via een door de bestuurder/college van bestuur vast te stellen managementstatuut) schoolgebonden taken en bevoegdheden opgedragen (mandaat) of overgedragen (delegatie) krijgen. Voor de raad van toezicht blijft in dat geval de bestuurder verantwoordelijk, ook voor hetgeen de directeuren namens hem besluiten.

Advies doelgroep: dit model is 't meest geschikt voor grotere organisaties in het primair en voortgezet onderwijs waarin het bestuur *de facto* een sterk toezichthoudende positie inneemt en de eindverantwoordelijk (algemeen) directeur (directie) opereert als ware het de professioneel bestuurder.

7. Gemengd professioneel bestuur

Een variant op het raad van toezichtmodel is de constructie waarin het college van bestuur bestaat uit een professionele (betaalde) kracht (de voormalige algemeen directeur bijvoorbeeld) en twee vrijwilligers. Het college van bestuur bestaat daarmee uit drie personen waarvan er een als bestuurder tevens belast is met de eindverantwoordelijkheid van de dagelijkse leiding. Tegenover dit college van bestuur staat dan een raad van toezicht. Een en ander wordt in de statuten goed geregeld.

Een gemengd professioneel bestuur kan ook gerealiseerd worden binnen het raad van beheer model waarin het DB bestaat uit de directeur van de school en een of twee executieve bestuurders waarop wordt toegezien door het algemeen bestuur.

Voor de goede orde: de directeur is dus medeverantwoordelijk als bestuurder.

Advies doelgroep: middelgrote organisaties in het primair onderwijs.

Overwegingen bij een keuze

² We wijzen op het hardnekkige misverstand dat dit model alleen mogelijk zou zijn bij stichtingen en niet bij verenigingen. Dit is dus onjuist, ook verenigingen kunnen werken met het raad van toezichtmodel.

Het moge duidelijk zijn dat er in feite vele varianten mogelijk zijn. Belangrijk is om te kiezen 'wat bij je past' maar ook 'wat in rapport is met de tijd'. Concreter zal een keuze bepaald worden op basis van een reeks van overwegingen zoals met betrekking tot

- de schoolgrootte
- de bestuurlijke schaalgrootte
- ambities bestuur en directie
- competenties van het bestuur respectievelijk de directie
- taakopvatting van het bestuur : toezichhoudend? Executief? Bestuur op hoofdlijnen?
- traditie: vereniging of stichting? Invloed bestuur op levenbeschouwelijke of onderwijskundige identiteit personeel
- locale omstandigheden: het groot is de vijver waaruit men kan vissen
- de 'ontwikkelingsfase' van de organisatie; in welke mate is men 'in control', heeft men toezichtinformatie op orde e.d.

Mocht u uw situatie en wensen niet gehonoreerd zien in een van de bovenstaande opties, dan kan dat een goede reden zijn voor een nadere verkenning.

Harm Klifman, Jos van Elderen

December 2009