



Onafhankelijkheid van intern toezicht kan beter

Vorig jaar deed de onderwijsinspectie onderzoek naar de vraag of er bij schoolbesturen wel voldoende controle en evenwicht is bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht. Dit resulteerde in het rapport 'Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk'. Aanleiding voor minister Slob te wijzen op de noodzaak dit goed te regelen.

Goed bestuur wordt door de wetgever sinds de wetwijziging op 1 augustus 2010 (de Wet "Goed onderwijs, goed bestuur") beschouwd als een voorwaarde voor goed onderwijs. Van elke onderwijsinstelling wordt verwacht dat zij ervoor zorgdraagt dat de functies van bestuur en intern toezicht in functionele of organieke zin zijn gescheiden. Er is daarbij veel keuzeruimte gegeven voor de wijze waarop deze scheiding wordt vormgegeven.

Bij onderwijsinstellingen komen verschillende modellen van bestuursstructuren voor, zoals:

- een organieke scheiding door de instelling van een raad van toezicht naast het bestuur;
- een functionele scheiding van het bestuur en toezicht binnen één bestuur.

Vooral in het primair onderwijs, maar ook in een deel van het voortgezet onderwijs, kiezen schoolorganisaties er veelal voor om binnen een bestuur zowel een uitvoerend deel als een toezichthoudend deel te onderscheiden (de functionele scheiding van bestuur en toezicht).

Aanleiding en doel van het rapport

De aanleiding voor minister Slob om een onderzoek in te richten naar de werking van de functionele scheiding van bestuur en toezicht, komt voort uit een eerder onderzoek van de onderwijsinspectie in 2016. In dit onderzoek werd geconstateerd dat in bestuursverslagen van de besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht, in vergelijking met het totaal aantal besturen in de steekproef van dat onderzoek, minder vaak verantwoording over de vereisten voor goed bestuur werd aangetroffen. Daarnaast bleek in ditzelfde onderzoek dat besturen met een functionele scheiding vaker een school met zwak onderwijs onder zich hebben, zonder dat een oorzakelijk verband tussen bestuursvorm en onderwijskwaliteit kon worden aangetoond.

Het doel van het onderzoek in 2018 was om meer te weten te komen over de inrichting en werking van besturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht. Het onderzoek beperkte zich daarbij tot het primair, voortgezet en speciaal onderwijs.



Marieke Buit-Timmer is toegevoegd notaris bij Nysingh advocaten en notarissen N.V.

Resultaten onderzoek van 2018

De inspectie constateert in het onderzoek van 2018 dat er grote verschillen zijn tussen de schoolbesturen met een functionele scheiding van bestuur en toezicht, zowel voor wat betreft de formele inrichting van het schoolbestuur als voor wat betreft de cultuur en houding van toezichthouders.

Formele inrichting van het bestuur

Voor wat betreft de formele inrichting van het bestuur merkt de inspectie op dat er schoolbesturen zijn die nog weinig hebben uitgewerkt over de wijze waarop ze bestuur en toezicht willen invullen. Zo concludeert de inspectie in haar rapport dat er soms nog onduidelijkheden in de bevoegdheidsverdeling tussen de uitvoerende bestuurders en de interne toezichthouders zijn. Als voorbeeld noemt de inspectie dat in sommige gevallen de bevoegdheid om personeel aan te nemen bij interne toezichthouders belegd is, in plaats van bij de uitvoerende bestuurders.

Cultuur en houding

Als het gaat over cultuur en houding signaleert de inspectie in haar rapport dat interne toezichthouders niet overal onafhankelijk genoeg functioneren, waardoor het risico ontstaat dat ze hun controlerende rol onvoldoende uitoefenen. In sommige gevallen zijn de interne toezichthouders volgens de inspectie bijvoorbeeld te dicht betrokken bij de besluitvorming of bij de dagelijkse sturing.

Volgens de inspectie is tevens een risico aanwezig als interne toezichthouders niet genoeg betrokkenheid tonen, bijvoorbeeld als zij geen of slechts weinig informatie verzamelen of als zij geen of slechts weinig kritische vragen aan de uitvoerende bestuurders stellen. Om de toezichthoudende taak naar behoren uit te kunnen voeren, is het van groot belang dat de toezichthouders (actief) voldoende informatie verzamelen en dat zij kritische vragen stellen. Doet de interne toezichthouder dit niet, dan is in een dergelijke situatie volgens de inspectie reflectie vanuit de medezeggenschapsraad van belang.

Aanbevelingen voor bestuurders en toezichthouders

De inspectie beveelt schoolbesturen met een functionele scheiding aan om zorg te dragen voor een zodanige verdeling van bevoegdheden dat zowel de uitvoerende bestuurders, maar ook personen aan wie uitvoerende bestuurstaken zijn verdeeld en de interne toezichthouders, over bevoegdheden beschikken die nodig zijn om hun verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

Voor interne toezichthouders is wettelijk bepaald dat hun bevoegdheden zodanig moeten zijn dat hij of zij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen (artikel 17c Wet op het primair onderwijs, artikel 24e1 Wet op het voortgezet onderwijs). Voor uit-

voerende bestuurders geldt dat zij zodanige bevoegdheden moeten hebben dat zij een goede sturing kunnen geven aan de organisatie.

Volgens de inspectie in haar rapport dient de inrichting en de werking van een schoolbestuur met een functionele scheiding van bestuur en toezicht 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;
- 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 interne toezichthouders hanteren in het toezicht;
- interne toezichthouders zorgen zelf actief voor een onafhankelijke informatievergaring die nodig is om hun taken uit te kunnen voeren;
- interne toezichthouders en uitvoerend bestuurders passen de code voor goed bestuur toe die voor hen van toepassing is.

Cultuur en houding:

- zowel bestuurders als interne toezichthouders letten op rolvastheid in het interne toezicht door aandacht te geven aan houding, openheid over dilemma's en omgangsvormen;
- interne 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 interne toezichthouders om buiten het bestuur om informatie te verzamelen.

Tot slot

Het is van belang dat de schoolbesturen ervoor zorgdragen dat hun eigen organisatie aan de door de inspectie genoemde kenmerken voldoet en dat de taakverdeling en verantwoordelijkheden binnen het bestuur goed worden vastgelegd in de statuten, reglementen en overige documenten.

De VO-raad heeft naar aanleiding van het rapport aangegeven dat zij naar verwachting in 2019 de Code Goed onderwijsbestuur VO actualiseert en dat zij daarin ook de vraag zal meenemen of extra aandacht nodig is voor schoolorganisaties die hun bestuur en intern toezicht functioneel (binnen één bestuur) gescheiden hebben.

De PO-Raad heeft aangegeven dat zij in dit rapport een goede aanleiding ziet om binnen de sector het gesprek te voeren over de scheiding van bestuur en toezicht.