

Dyademagazine

nummer 10 | oktober | maandelijkse uitgave van Dyade Dienstverlening Onderwijs



- > De functiemix. Hoe nu verder?
- > Klanten van Dyade steeds meer tevreden...
- > Meer leerlingen: Wat is het geheim van het Calandlyceum in Amsterdam?

Dyade
Dienstverlening
Onderwijs

Intern toezicht en het anderhalf tier-model

De Wet goed onderwijs, goed bestuur is op 1 augustus jongstleden van kracht geworden. Onderwijsinstellingen in het PO en VO hebben een jaar de tijd om intern toezicht op het bestuur te organiseren. Veel besturen hebben nog geen keuze gemaakt. In dit artikel gaan we in op de belangrijkste verschillen tussen een aantal modellen en kijken we ook naar de laatste ontwikkelingen.

door Clemens Geenen

Een onderwijsinstelling kan kiezen voor een functionele scheiding, waarbij bestuur en intern toezicht in één orgaan ondergebracht zijn, maar qua functies wel van elkaar zijn gescheiden. Ook kan gekozen worden voor een organieke scheiding, waarbij bestuur en intern toezicht in twee aparte organen opereren. In navolging van het bedrijfsleven spreekt menigeen in het onderwijs tegenwoordig van een one tier- dan wel een two tier-model. Of dit helemaal zinvol is, is maar de vraag. Binnen beide modellen zijn verschillende varianten mogelijk. Om verwarring te voorkomen lijkt het ons handiger om te spreken over bijvoorbeeld het raad van toezicht-model of het AB/BD-model.

Welk model past het beste? De vraag is welk model het beste past bij zowel uw huidige als toekomstige schoolorganisatie. Bij de beantwoording van deze vraag moet ook rekening worden gehouden met de rechtsvorm en de denominatie. Een vereniging heeft in tegenstelling tot een stichting leden. De ledenvergadering heeft op grond van het rechtspersonenrecht bepaalde bevoegdheden op het gebied van intern toezicht. Ook het feit of de onderwijsinstelling bijzonder of openbaar onderwijs geeft, is belangrijk. Volgens de Wet op het primair onderwijs heeft de gemeenteraad goedkeuringsrecht ten aanzien van de begroting en de jaarrekening. Op grond van de Wet goed onderwijs, goed bestuur liggen in het bijzonder onderwijs deze bevoegdheden tegenwoordig bij het intern toezicht. Vindt een gemeente



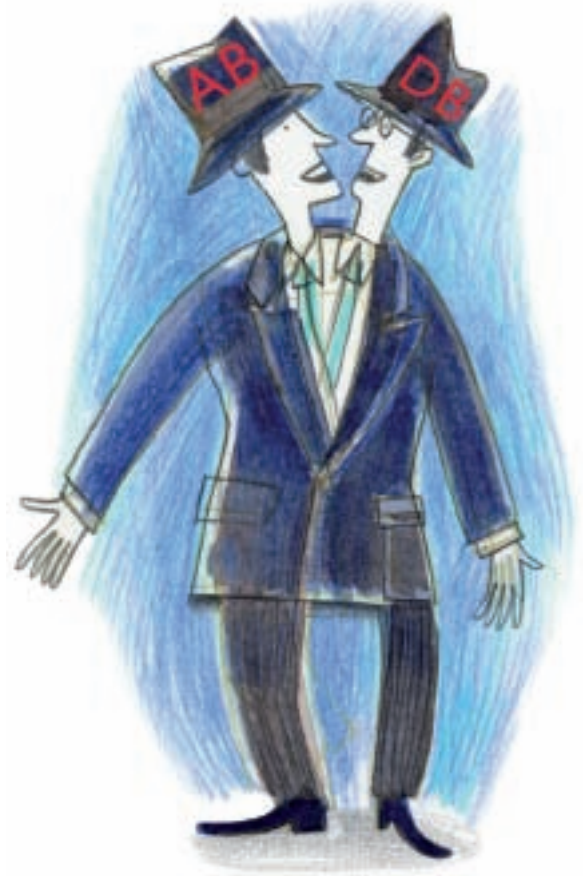
of een instelling voor openbaar onderwijs het wenselijk dat het intern toezicht ook deze bevoegdheden krijgt, dan zal de instelling moeten kiezen voor het raad van toezicht-model.

In een eerder artikel (Dyademagazine, oktober 2009) en op de website (www.dyade.nl/governance) hebben we een aantal punten opgesomd op grond waarvan een gefundeerde keuze kan worden gemaakt. Aan de vraag welk model van intern toezicht het beste past, gaan in feite twee andere vragen vooraf:

1. Welke directie qua rol, structuur, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, vaardigheden en attitude hebben we de komende vier of vijf jaar nodig?
2. Welk bestuur qua rol, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, vaardigheden en attitude past hierbij het beste?

>>

>> **Wat leert de praktijk?** Dyade heeft een groot aantal projecten lopen in heel Nederland. Op grond hiervan komt Dyade tot de voorlopige conclusie dat drie modellen populair zijn: het AB/DB-model, het AB/DB variant-model en het raad van toezicht-model. Het AB/DB-model is een voorbeeld van functionele scheiding; het raad van toezicht-model een voorbeeld van organieke scheiding. In het AB/DB-model oefent het algemeen bestuur (AB) intern toezicht uit op het dagelijks bestuur (DB). Het bestuur in dit model kent dan ook twee soorten bestuurders: uitvoerende bestuurders (DB-leden) en niet-uitvoerende (lees toezichthoudende) bestuurders (AB-leden). Immers de Wet goed onderwijs, goed bestuur bepaalt dat een intern toezichthouder geen uitvoerende bestuurder kan zijn. In de variant van dit model treedt de (algemeen) directeur toe tot het DB. Doordat een onderwijsprofessional deel



Vergelijking modellen intern toezicht

Aspect	AB/DB	AB/DB met directeur/bestuurder	Raad van toezicht
Bevoegdheden	Bestuur ¹ heeft alle bevoegdheden die niet door de wet, statuten of reglementen aan de directie zijn toegekend. In het managementstatuut zijn de bevoegdheden van de directie vastgelegd (mandaat). Het is ook mogelijk statutair de directie bepaalde bevoegdheden te geven (delegatie).	Bestuur ¹ heeft alle bevoegdheden die niet door de wet, statuten of reglementen aan de directie zijn toegekend. In het managementstatuut zijn de bevoegdheden van de directie vastgelegd (mandaat). Het is ook mogelijk statutair de directie bepaalde bevoegdheden te geven (delegatie). De mate van mandaat of delegatie wordt bepaald door de bestuursfilosofie (executief bestuur, beleidsvormend bestuur, bestuur op hoofdlijnen of een toezienend bestuur). In deze variant van het AB/DB-model krijgt de directeur/bestuurder bepaalde bevoegdheden niet op basis van delegatie, maar omdat hij lid van het DB is.	College van bestuur heeft alle bevoegdheden die niet door de wet, statuten of reglementen aan een ander orgaan (lees raad van toezicht) zijn toegekend.
Besturen	DB	DB incl. directeur/bestuurder	College van bestuur
Bestuurssamenstelling	Coöptatie (stichting). Algemene ledenvergadering (vereniging).	Coöptatie (stichting). Algemene ledenvergadering (vereniging).	Raad van toezicht benoemt en ontslaat leden college van bestuur.
Werkgeversrol	DB; verantwoordelijkheid kan gemandateerd worden aan algemeen directeur.	DB; verantwoordelijkheid kan gemandateerd worden aan algemeen directeur.	College van bestuur; raad van toezicht regelt arbeidsvoorwaarden college van bestuur.
Dagelijkse leiding	Directie	Directie	Directie, eventueel ook college van bestuur.

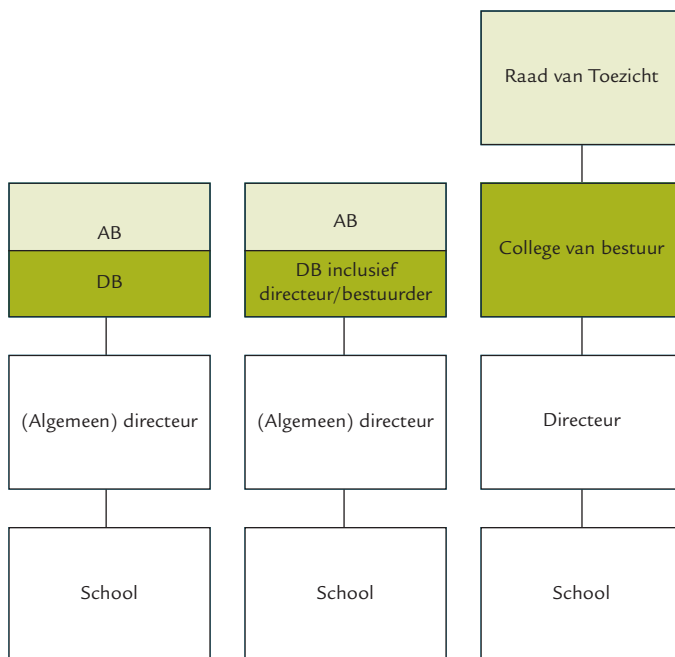
¹ Bij een vereniging in beginsel de Algemene ledenvergadering.

gaat uitmaken van het bestuur, kan dit een kwaliteits-impuls voor het bestuur opleveren. Het is ook mogelijk dat de (algemeen) directeur als enige het DB gaat vormen. In beide gevallen is hij of zij zowel bestuurder als werknemer in dienst van de rechtspersoon. Het spreekt voor zich dat de onderwijsinstelling die voor een van de varianten kiest dit goed moet regelen en vastleggen in statuten, bestuursreglement en managementstatuut.

Verschillen en overeenkomsten Wezenlijk in het AB/DB-model is dat het schoolbestuur eindverantwoordelijk is én blijft voor de gehele organisatie. In het raad van toezicht-model zijn de bordjes verhangen. De (algemeen) directeur wordt het college van bestuur en eindverantwoordelijke. Het schoolbestuur verdwijnt en maakt plaats voor een raad van toezicht. Het is gebruikelijk dat de voormalige

bestuursleden toetreden tot de raad van toezicht. Of dit ook altijd wenselijk is, valt te betwijfelen. In de dagelijkse praktijk kunnen deze modellen veel op elkaar lijken, te meer als de onderwijsinstelling wordt bestuurd vanuit een toezichthoudende bestuursfilosofie. Het intern toezicht zal zich in beide gevallen voornamelijk richten op controle achteraf. Het bestuur handelt en legt hierover achteraf verantwoording af aan de interne toezichthouders. Dat de modellen op elkaar kunnen lijken is op zich geen bezwaar, zolang de juridische positie van bestuur, intern toezicht en directie helder voor ogen blijft. In het AB/DB-model kan het AB een besluit van het DB opschorten. Op grond van het rechtspersonenrecht zou je in de statuten kunnen regelen dat het AB ook zelf het besluit kan vernietigen of een nieuw besluit kan nemen. De vraag is of dit niet op gespannen voet staat met de Wet goed >>

Aspect	AB/DB	AB/DB met directeur/bestuurder	Raad van toezicht
Intern toezicht	AB	AB	Raad van toezicht
Voordrachtsrecht			Gemeenschappelijke medezeggenschapsraad heeft recht om tenminste één lid van de raad van toezicht voor te dragen.
Toezicht houden	Toezicht is deels vooraf, gelijktijdig en achteraf. Nadruk ligt in dit model op gelijktijdig.	Toezicht is deels vooraf, gelijktijdig en achteraf. Nadruk ligt in dit model op gelijktijdig.	Toezicht is deels vooraf, gelijktijdig en achteraf. Nadruk ligt in dit model op achteraf.
Instructies geven	Bestuur kan directie instructies geven.	Bestuur kan directie instructies geven.	Raad van toezicht kan niet voorschrijven hoe het college van bestuur moet handelen.
Opschorten of vernietigen van besluiten	AB kan besluiten van DB opschorten of laten vernietigen. In de statuten kan geregeld worden dat het DB binnen een maand een nieuw besluit moet nemen.	AB kan besluiten van DB opschorten of laten vernietigen. In de statuten kan geregeld worden dat het DB binnen een maand een nieuw besluit moet nemen.	Raad van toezicht kan de uitvoering van besluiten opschorten, maar kan zelf geen besluit vernietigen of een nieuw besluit nemen. In het uiterste geval kan de raad van toezicht het college van bestuur schorsen en ontslaan.
Vertegenwoordiging	Een of meer bestuursleden; bevoegdheid kan gemandateerd worden aan algemeen directeur.	Een of meer bestuursleden; bevoegdheid kan gemandateerd worden aan algemeen directeur.	College van bestuur
Eindverantwoordelijkheid	Bestuur	Bestuur	College van bestuur
Bestuurlijke aansprakelijkheid	Bestuur; AB-lid kan zich eerder eerdere disculperen dan DB-lid.	Bestuur; AB-lid kan zich eerder eerdere disculperen dan DB-lid.	College van bestuur



>> onderwijs, goed bestuur. We hebben hierboven immers gezien dat een toezichthoudende bestuurder zich niet mag inlaten met uitvoerende bestuurstaken. Het lijkt wijzer om in de statuten op te nemen dat in geval van schorsing het DB binnen één maand een nieuw besluit moet nemen. Een dergelijk besluit moet mede de intrekking van het oorspronkelijke besluit omvatten. In het raad van toezicht-model kan dat niet. De raad van toezicht kan de uitvoering van een besluit van college van bestuur opschorten maar het besluit zelf niet vernietigen, laat staan een nieuw besluit nemen. Vindt de raad van toezicht dat het college van bestuur een bepaald besluit moet nemen en wordt dit geweigerd, dan heeft de raad van toezicht als uiterste machtsmiddel het schorsen en eventueel ontslaan van het college van bestuur. De ervaring leert dat dit alleen in zeer uitzonderlijke situaties gebeurt wanneer sprake is van een ernstige vertrouwensbreuk.

Naar een anderhalf tier-model? Hoe staat het met de ontwikkeling van governance in het bedrijfsleven? De Commissie Frijns heeft drie jaar terug de code Tabaksblad geactualiseerd. Deze code geldt voor beursgenoteerde ondernemingen en geeft behalve enkele beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur ook een groot aantal best practice bepalingen. Veel van deze bepalingen zijn ook voor het onderwijs interessant. In het bedrijfsleven woedt de discussie over het Rijnlandse model (bestuur en de raad van commissarissen) versus het

Angelsaksische model (one tier board). Tot nu toe geldt voor naamloze en besloten vennootschappen alleen het two tier board-model. Bij de Eerste Kamer ligt een wetsvoorstel dat het mogelijk maakt dat deze vennootschappen binnenkort ook kunnen kiezen voor het one tier board. De verwachting is dat veel vennootschappen hiervoor zullen kiezen. In een informatiemaatschappij die steeds internationaler wordt, is het belangrijk dat commissarissen gelijktijdig over dezelfde kennis en informatie beschikken als het bestuur. Omdat in een one tier board de commissarissen als non-executives zelf deel uitmaken van het bestuur, kunnen informatie en kennis op hetzelfde moment uitgewisseld worden. Dat maakt dit model voor veel vennootschappen aantrekkelijk. Toch waarschuwt deskundige Stefan Peij in een recent artikel in het vakblad Finance & Control (augustus 2010) voor 'het al te snel overboord gooien van het Rijnlandse model'. Wat dit model voor heeft op het Angelsaksische model is de duidelijke rolverdeling tussen bestuur en commissarissen. Het intern toezicht is in een apart orgaan ondergebracht, hetgeen het intern toezicht onafhankelijker en deugdelijker maakt (of kan maken). Hij signaleert dat beide modellen naar elkaar toegroeien. In zijn artikel heeft hij het dan ook over het 'anderhalf tier-model'. De raad van commissarissen kan ervoor kiezen regelmatig met het bestuur te vergaderen. Hierdoor wordt een belangrijk nadeel weggenomen. Eenzelfde ontwikkeling zien we in het onderwijs. Raden van toezicht kiezen er in de regel voor om samen met het college van bestuur te vergaderen. Hierop wordt meestal één uitzondering gemaakt, namelijk als de raad van toezicht zijn eigen functioneren of het functioneren van het college van bestuur wil evalueren. Maar dat is een onderwerp waar we in een van de volgende artikelen over governance op terugkomen.

Meer informatie? Dyade heeft met het oog op de scheiding tussen bestuur en intern toezicht een speciaal team samengesteld dat bestaat uit ervaren organisatieadviseurs, juristen en gecertificeerde functiewaarderingsdeskundigen. Omdat wij voor bijna 2.500 scholen werken, kan Dyade vele voorbeelden en oplossingen uit de praktijk aandragen. Heeft u vragen of wilt u een vrijblijvend gesprek, neem dan contact op met een van de specialisten. Op de website van Dyade (www.dyade.nl/governance) vindt u hierover meer informatie. ●