

# Thema



**Besturenraad**

centrum voor  
christelijk onderwijs

Informatie voor directie, bestuurders en toezichthouders  
in het primair onderwijs | nr. 2, oktober 2013

Tekst: Carla Rhebergen en Dick den Bakker



#### Meer informatie

Carla Rhebergen  
coördinator en senior adviseur Governance,  
cultuur en organisatie  
T 0348 74 44 43 | 06 53 14 48 47  
E crhebergen@besturenraad.nl



Dick den Bakker  
directeur Onderwijs en Identiteit  
T 0348 74 44 46 | 06 23 63 38 49  
E ddenbakker@besturenraad.nl

## Interventies door toezicht- houders

Samenspel tussen  
toezichthouder en bestuur

De toezichthouder<sup>1</sup> en het bestuur<sup>2</sup> hebben gezamenlijk één doel: ervoor zorgen (ieder vanuit de eigen rol) dat het primaire proces goed verloopt. Met het oog daarop moet de onderwijsinstelling als geheel goed functioneren, en ook dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Om dit te kunnen waarborgen is het belangrijk dat de toezichthouders onderling én toezichthouders en bestuur elkaar scherp houden.

Veelgehoorde vragen zijn:

- Hoe kunnen wij ervoor zorgen dat het goed blijft gaan met de schoolorganisatie?
- Wat moeten we doen met signalen die erop duiden dat niet alles vlekkeloos verloopt?
- Hoe gaan wij dan om met het bestuur?
- Hoe scherpen wij onze manier van toezicht houden tijdig aan?
- Op welke wijze communiceren wij dit met het bestuur?

Deze Thema geeft u handvatten voor het beantwoorden van deze vragen en het kunnen voeren van 'lastige gesprekken' over deze vragen binnen het toezichthoudend orgaan en tussen de toezichthouder en het bestuur. Tevens beschrijft het mogelijke interventies door toezichthouders. De tekst is vooral geschreven vanuit het perspectief van de interne toezichthouder, gericht op een meer professionele wijze van toezicht houden.

Op sommige momenten kijken we ook vanuit het perspectief van het bestuur, dat in ieder geval deze wijze van 'kijken' door het intern toezichthoudend orgaan dient te kennen en de mogelijkheid moet hebben daarop in te spelen.

## 1. Checks and balances en countervailing power

Het is belangrijk om als schoolorganisatie de drie kanten van *good governance* te verkennen en in te richten: de structuurkant (documenten, regelingen en afspraken gebundeld in de 'Toolkit bestuur en intern toezicht'), de communicatiekant (bekendheid in de schoolorganisatie met de governanceverhoudingen) en de sociale kant (het gedrag). Dit zorgt ervoor dat bij alle geleidingen bekend is hoe de schoolorganisatie is 'bedoeld' en welk gedrag er vertoond dient te worden om het doel – christelijk (geïnspireerd) onderwijs verzorgen – te verwezenlijken.

Daarbij is het de kunst om te zorgen voor evenwicht in de governanceverhoudingen. Daarvoor is een adequaat systeem van *checks and balances* (de structuur) en voldoende *countervailing power* (het gedrag) nodig. Onder *countervailing power* worden de krachten op het 'governancespeelveld' verstaan die elkaar in evenwicht behoren te houden, zoals die van de toezichthouder, controller, accountant en inspectie.

Dit adequate systeem kan vastgelegd worden in de *Toolkit bestuur en intern toezicht – het toezichtplan*. Het inrichten van de Toolkit begint met het bespreken en beschrijven van de visie op waarde(n) gedreven toezicht houden en bestuurlijk leidinggeven, met steeds het doel van de organisatie voor ogen. Vervolgens worden op basis van deze visie de onderliggende documenten van de Toolkit opgesteld. Verder is het toezichtplan ook bedoeld om eventuele risico's zo snel mogelijk op het spoor te komen door afwijkingen ten aanzien van bijvoorbeeld de onderwijskwaliteit of financiën te signaleren, signalen uit de omgeving te doorgronden of een wijziging van strategie waar te nemen. Het is verstandig om als toezichthouders en bestuur gezamenlijk de risico's in kaart te brengen, vooraf in te schatten of een risico zich gemakkelijk kan voordoen of juist niet en wat de maatregelen en procedures dan zijn. Bij het in kaart brengen van de risico's zijn onder andere onderstaande aandachtspunten voor de toezichthouder van belang:

- Zorg voor voldoende kennis van en inzicht in de schoolorganisatie, ken de omgeving van de organisatie.
- Laat u als toezichthouder 'scholen' in de moderne wijze van waarde(n)gedreven toezicht houden in het onderwijs.
- Ken uw (groeps)drijfveren<sup>2</sup> en die van uw bestuur; ken de kracht en de valkuil van uw persoonlijke en groepsdrijfveren. Drijfveren bepalen in hoge mate hoe u en uw team functioneren, welk gedrag u tentoonspreidt. Heb aandacht voor de sociale kant van governance, het gedrag.
- Zorg voor voldoende inzicht in de schoolorganisatie door rapportages te vragen over hoe processen verlopen (vastgelegd in het intern toezichtkader) en over de inhoud, de verschillende beleidsdomeinen van het onderwijs (vastgelegd in het bestuurlijk toetsingskader).
- Bevraag de accountant op zijn werkzaamheden en vraag door op de bevindingen, zodat u met de accountant in gesprek komt over de mogelijke risico's die hij ziet maar niet *spontaan* vertelt.
- Bespreek met het bestuur de vertaling van grondslag, missie en visie in de wijze waarop de brede identiteit van de organisatie in de school/scholen vorm krijgt.
- Bespreek gezamenlijk de in kaart gebrachte risico's en bepaal of de risico's elkaar misschien versterken.
- Bespreek met het bestuur eventuele veranderingen in de risico's en beoordeel of de reactie van het bestuur toereikend is.

- Laat u als toezichthouder voldoende informeren 'van onderop' in de organisatie door leidinggevend en professionals en via contacten met andere stakeholders. Uiteraard doet u dit in goede samenspraak met en met medewerking van het bestuur. Sterker: informatie inwinnen – als team of als individuele toezichthouder – zonder dat het bestuur daarvan op de hoogte is, is *not done*.
- Stel een onderzoek in als u twijfelt.

Bij het nagaan welke risico's er mogelijk zijn en daarnaar handelen is het van belang om uit te gaan van de visie op toezicht houden. Het 'moreel kompas' van het intern toezichthoudend orgaan kan daarvoor richtinggevend zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld de volgende vragen:

- Wat betekent vertrouwen in de relatie tussen toezichthouder en bestuur?
- Hoe wordt omgegaan met het bieden van een nieuwe kans aan het bestuur? Wanneer is de grens bereikt?
- Hoe kritisch is de toezichthouder op het eigen functioneren, bijvoorbeeld als het gaat om het spreken met één mond en de rol van de voorzitter daarin?
- Hoe gaat men om met macht? Is er sprake van een machtsstrijd tussen toezichthouder en bestuur of van een gezamenlijke verantwoordelijkheid vanuit verschillende rollen om kwalitatief goed onderwijs aan jonge mensen vanuit een christelijk geïnspireerde visie vorm te geven?

## 2. Early warning signals

Een belangrijke competentie van de toezichthouder is het vermogen om op tijd te kunnen 'opschakelen' naar een steviger en strakker toezicht. 'Maar wanneer is het moment om dat te doen?' is een veelgehoorde vraag. Allereerst: het bestuur verdient het volle vertrouwen van de intern toezichthouder tot het tegendeel blijkt. En het bestuur krijgt rugdekking van de intern toezichthouder, ook wanneer het spannend is.

De vraag is echter waar de grens ligt. Achteraf is het vaak eenvoudig om deze vraag te beantwoorden, zo blijkt uit jaarlijkse evaluatiesessies waarbij ook de interventies van toezicht houden binnen het intern toezichthoudend orgaan worden geëvalueerd. Iedereen is erop gericht de sfeer in het contact tussen toezichthouder en bestuur goed en constructief te houden. Dit maakt het vaak lastiger om te bepalen wanneer er 'opgeschakeld' moet worden naar een strakker regime van toezicht houden.

Er is geen pasklaar antwoord te geven op de vraag 'waar ligt de grens?', maar er zijn wel handvatten te geven. Voor de toezichthouder is de grens tussen kritische vragen stellen aan het bestuur en het vertrouwen in het bestuur opzeggen uiterst dun. Als het laatste zich voordoet, is er nauwelijks een weg terug om met elkaar verder te kunnen.

Professioneel toezicht houden heeft een zakelijke en rationele kant. Daarnaast is het van belang om het gevoel dat het niet goed gaat of dat het bestuur het niet goed doet, op een professionele manier te bespreken. Dat wil zeggen: los van de persoonlijke inzet van de bestuurder – die over het algemeen goed zal zijn – en gericht op de waarneembare resultaten en de mate waarin het bestuur de intern toezichthouder kan overtuigen van het beheersen van de processen. Het is bijvoorbeeld een goed signaal om na te gaan met welk gevoel de intern toezichthouder naar huis gaat na een

bijeenkomst met het bestuur. Gaat men gerust slapen omdat er sprake is van vertrouwen, of blijft er een onrustig gevoel in de onderbuik zeuren?

Om het niet zover te laten komen dat de toezichthouder het vertrouwen in het bestuur moet opzeggen, adviseren wij de toezichthouder om de checklist *early warning signals* te hanteren tijdens de vergaderingen.

Na een vergadering met het bestuur is het goed om als intern toezichthouder bijvoorbeeld vijf minuten de volgende vragen aan elkaar te stellen:

- Hoe zat het bestuur erbij, wat was zijn reactie, wat viel ons op aan zijn handelen?
- Hebben wij early warning signals bemerkt?
- Was het functioneren van het bestuur van niveau?
- Hoe was onze reactie als toezichthouder? Was die adequaat? Reageerden we eenduidig?
- Wat zegt die reactie over het proces tijdens de vergadering?
- Functioneerde de voorzitter goed (samenvatten, onderlinge discussie binnen het orgaan samenvatten en voorleggen aan het bestuur, grenzen bewaken)?

De voorzitter kan eventuele signalen in de dagen na de vergadering – afhankelijk van de ernst sneller of later – met het bestuur

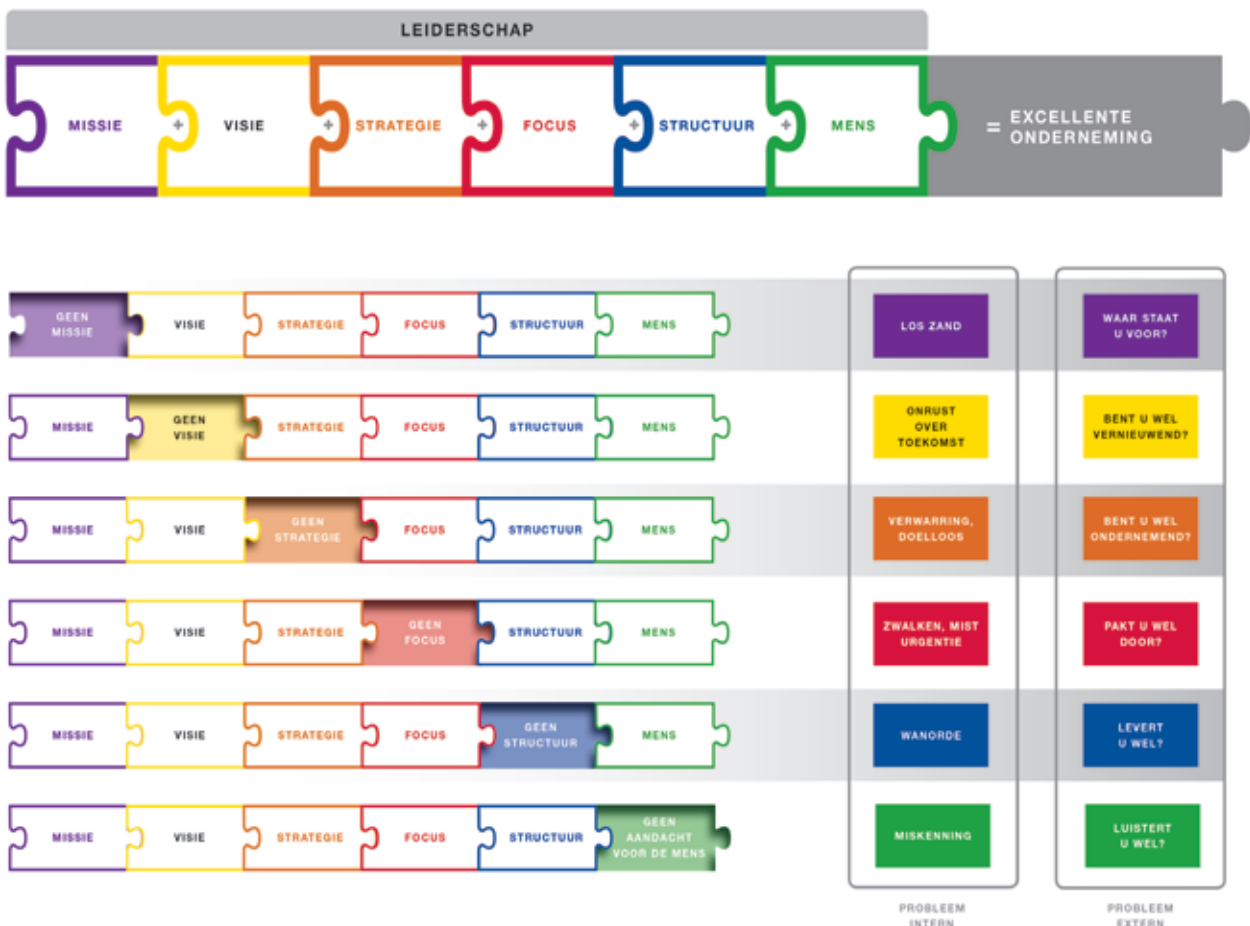
verkennen en duiden. Dit alles om te voorkomen dat early warning signals niet serieus of te laat worden opgepakt en u als intern toezichthoudend orgaan fors dient in te grijpen.

Een aantal early warning signals:

- Potentiële problemen worden gebagatelliseerd, zelfs geridiculiseerd.
- De cijfers zijn haast té mooi of te precies conform begroting.
- Het intern toezicht wordt te laat of zelfs onjuist geïnformeerd.
- Het bestuur reageert defensief of laat zich herhaaldelijk verrassen.
- Adviezen in de managementletter van de accountant en/of die van andere adviseurs worden niet (tijdig) opgevolgd.
- Voelbare spanningen bij het bestuur, bijvoorbeeld af te lezen aan non-verbaal gedrag.
- Het bestuur reageert boos of speelt steeds de kaart van de rolverdeling (“U gaat op mijn stoel zitten!”).
- Signalen van ouders, leerlingen/studenten, leden inspraakorgaan: verzoek om contact.
- Signalen die duiden op ‘disbalans’ van de organisatie, afkomstig van ouders, docenten, leden inspraakorgaan, of signalen die tot u komen tijdens werkbezoeken. De signalen van disbalans<sup>4</sup> kunnen te maken hebben met de zes organisatiekenmerken volgens onderstaand schema:

### Een excellente organisatie heeft oog voor alle zes de drijfveren

Binnen een organisatie zijn er zes kenmerken die aandacht verdienen. Idealiter zijn de zes kenmerken met elkaar in evenwicht. Ontbreekt er een element, dan ontstaat er onbalans. Diverse signalen in de organisatie kunnen hierop wijzen.



- Het bestuur geeft er onvoldoende blijk van deze early warning signals serieus te nemen.
- Het bestuur lijkt niet in staat de genoemde signalen adequaat tegemoet te treden.

### 3. Early acting signals

In deze Thema spreken we vooral over het handelen van het intern toezichthoudend orgaan. Echter, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid met gedeelde uitgangspunten heeft het bestuur ook de belangrijke rol om de toezichthouder professioneel tegenspel te bieden. Door het bespreken van mogelijke interventies kan het bestuur laten zien dat het optimaal functioneert.

Van groot belang daarbij is om tijdens bijeenkomsten met het intern toezichthoudend orgaan na te gaan of er sprake is van aandacht voor de competentie van het bestuur: wordt daaraan getwijfeld of is twijfel niet aan de orde (de vertrouwenskwesitie)? Of zijn er externe factoren die aanleiding geven tot zorgen over de resultaten van de organisatie, en is er voldoende vertrouwen dat het bestuur die planmatig en met goed gevolg kan wegnemen? Analooq aan de early warning signals voor de toezichthouder zijn de volgende *early acting signals* voor het bestuur te noemen, waarmee dat kan laten zien dat hij adequaat acteert:

Een aantal early acting signals:

- Neem vragen van de toezichthouder uiterst serieus en bagateliseer potentiële problemen niet.
- Presenteer inzichtelijke cijfers en geef in een toelichting op de exploitatie duidelijk aan waardoor afwijkingen zijn veroorzaakt. Laat de toezichthouder deze niet op hoeven sporen.
- Weeg zorgvuldig af over welke zaken de toezichthouder geïnformeerd dient te worden. Geef ter zake doende informatie. Ontwikkel een *fingerspitzengefühl* voor wat de toezichthouder moet weten, zeker ook in de tijd tussen bijeenkomsten met de toezichthouder.
- Spreek in ieder geval regelmatig met de voorzitter van het intern toezichthoudend orgaan.
- Houd als bestuurder voldoende afstand tot het dagelijkse proces in de school/scholen, zodat u weliswaar verantwoordelijk bent, maar niet (te veel) bij de uitvoering betrokken.
- Zorg zeker dat u niet verrast wordt door onverwachte ontwikkelingen die tijdens de bijeenkomst met de toezichthouder ter tafel komen. Wees proactief.
- Volg de adviezen uit de managementletter van de accountant of van andere deskundigen nauwkeurig op of beargumenteer waarom u daarvan afwijkt.
- Zorg voor een ontspannen houding tijdens bijeenkomsten met de toezichthouder. Wees alert op verbaal en non-verbaal gedrag van de toezichthouder.
- Reageer niet direct op opmerkingen van één toezichthouder, maar laat ruimte voor het gesprek binnen het intern toezichthoudend orgaan. Vraag na dit gesprek aan de voorzitter wat de mening is van de toezichthouder en reageer pas op dat moment, als dat opportuun is.
- Wordt niet boos en speel niet de kaart van de rolverdeling (door de toezichthouder te verwijten dat hij zich met zaken bemoeit die niet bij zijn toezichthoudende rol horen). Ga daar ontspannen mee om, laat het gebeuren en neem op enig moment de

regie van het onderwerp op bestuurlijk niveau over zonder de toezichthouder te schofferen.

- Geef de toezichthouder ruimte om signalen uit de organisatie op te vangen en toon een open en nieuwsgierige houding om daarvan op de hoogte te worden gesteld. Vraag ruimte om een reactie te geven en ruimte om na te denken, zo nodig in tijd.
- Analyseer zelf op basis van de zes organisatiekenmerken (zie boven) de stand van zaken van de organisatie en reageer proactief richting toezichthouders.
- Neem elk early warning signal serieus. Sta open voor verbeteringen en geef daaraan gevolg in uw bestuurlijk handelen.
- Laat zien dat u adequaat om kunt gaan met zaken en problemen die in de organisatie spelen.
- Ga bij uzelf na elk contact met of bijeenkomst van de toezichthouder na welk gevoel er bij u blijft hangen. Werd u blij van het contact of de bijeenkomst? Voelde u voldoende gezamenlijke verantwoordelijkheid? Was er vertrouwen in uw handelen?

### 4. Zorgdragen voor goed bestuur

Een belangrijke taak van de toezichthouder is te zorgen voor goed bestuur. Dit gebeurt door de *checks and balances* op orde te hebben en voldoende *countervailing power* uit te oefenen. Om het bestuur 'scherp' te houden, positief kritisch te benaderen en ook om uw onafhankelijkheid als toezichthouder te kunnen waarborgen, is het van belang onderstaande taken uit te voeren en eventuele interventies te plegen. Die zijn schematisch weergegeven in de zogenaamde escalatiematrix van interventies, waarin ze zijn gerelateerd aan de positie van de schoolorganisatie en het functioneren van het bestuur (zie figuur *Escalatiematrix van interventies*). Deze interventies worden oplopend van 'basis/licht' naar steeds 'zwaarder' weergegeven<sup>5</sup>:

#### a. Monitoren (basisniveau):

- Toolkit actief hanteren;
- openstaan voor *feedback* van (G)MR, stakeholders en management;
- zich *onafhankelijk* opstellen door onder andere een gedeelte van de vergadering zonder het bestuur te vergaderen;
- *uitdagen* om met nieuwe ideeën te komen en mogelijke bedreigingen vóór te zijn;
- de plannen kritisch *beoordelen* en toetsen op onderbouwing op kwaliteit;
- de bestuurder *aanspreken* op resultaten en bijstellingen et cetera;
- de bestuurder *scherp houden*.

#### b. Verhoogde waakzaamheid:

- het beleid of gedragingen *corrigeren* dan wel *ingrijpen* indien nodig;
- vroegtijdig *signaleren* dat er (mogelijk) iets aan de hand is (zie checklist *early warning signals* en overige checklists zoals opgenomen in de Toolkit bestuur en intern toezicht – het toezichtplan);
- tijdig *bijstellen* om nader onheil te voorkomen;
- gesprekscyclus *intensiveren*.

#### c. Eisen stellen:

- dichter naar de bestuurder bewegen en ongevraagd dwingend *adviseren* met als doel de bestuurder te prikkelen om het eigen functioneren te verbeteren of aan te passen;

- voldoende *tegenmacht* ontwikkelen: het vermogen om als intern toezichthouder tegendruk uit te oefenen op het moment dat het erop aankomt. Veel hangt daarbij af van de positie die het intern toezichthoudend orgaan in het samenspel met het bestuur heeft;
- kunnen opereren als *krachtig team* en de benodigde zakelijkheid – onder andere als werkgever – aan de dag leggen;
- *hard ingrijpen* als het niet anders kan, waarbij het noodzakelijk is om de *early warning signals* nogmaals na te lopen en zo (mogelijk) de (andere) signalen beter in beeld te krijgen.

#### d. 1. Krachten bundelen:

- extra inzet en betrokkenheid (*overperformance*);
- opereren als *krachtig team*;
- *vergaderfrequentie opvoeren* en situatie kritisch volgen en bevragen;
- bestuurderstaken en handelen *kritisch volgen en bevragen*;
- *wekelijks overleg* met de bestuurder door de voorzitter (inhoud gesprekken schriftelijk samenvatten).

#### 2. Intervenieren in samenstelling<sup>6</sup>:

- *adviseur* naast bestuurder aanstellen;
- *interim-bestuurder* naast bestuurder benoemen;
- disciplinaire *maatregelen* nemen en zorgen voor vervanging: waarschuwing geven, toegang ontzeggen, berisping geven, op non actief zetten (tijdelijk), vertrouwen opzeggen, ontslag aanzeggen.

#### 3. Voorbereiding wisseling in de top:

- *juridisch advies inwinnen* ten aanzien van de te volgen procedure en de consequenties van de inzet van disciplinaire maatregelen;
- advies vragen en *standpunt innemen* ten aanzien van disciplinaire maatregelen;
- procedure benoemen *interim-bestuurder* bespreken;
- *contact opnemen* met bureau voor interim-bestuurders;
- *persbericht* intern en extern voorbereiden, waarbij de belangen van de bestuurder zorgvuldig worden meegenomen.

e. *Acuut ingrijpen* (dit vraagt in het belang van de onderwijsinstelling en de bestuurder ook een zorgvuldig handelen volgens de in acht te nemen procedures):

- vertrouwen opzeggen;
- bestuurder op non-actief zetten;
- interim bestuurder aanstellen en wegwijs maken;
- persbericht laten uitgaan;
- woordvoerder van de organisatie zijn, zowel intern als extern.

## 5. Onderscheid tussen externe en interne factoren en competenties van het bestuur

Zoals eerder aangegeven is het van belang om als toezichthouder de externe en interne risico's in kaart te hebben gebracht en een beeld te hebben van de competenties van het bestuur. Dit bepaalt welke interventies de toezichthouder kan plegen om zo te volgen of het goed gaat met de organisatie. Wanneer het goed gaat met de organisatie – het bestuur handelt competent en de organisatie staat er kwalitatief en financieel goed voor – , volstaat het om monitoren als interventie (basisniveau) te hanteren. Dreigt het minder te gaan, dan is het wellicht nodig om een andere interventie te plegen. Om zo goed mogelijk te bepalen welke interventie voldoet, is het zaak een scherp onderscheid te maken tussen:

#### a. Externe en interne factoren

- risico's en problemen die te maken hebben met *externe factoren* als aanbod van en vraag naar personeel, demografische ontwikkeling (toe- of afname van het aantal geboorten), bezuinigingen of juist ruimere overheidsbudgetten, groei of krimp van het marktaandeel;
- problemen en risico's die te maken hebben met *interne factoren* als de kwaliteit van de huidige medewerkers, ziekteverzuim, de kwaliteit van het gebouwbeheer en eerder gemaakte bestuurlijke keuzes.

#### Risico's door externe en interne factoren

In het geval van risico's door externe factoren doet de toezichthouder er goed aan om de gebruikelijke afstand tot het bestuur te overbruggen en de handen meer ineen te slaan (meer strategisch partner zijn). Wij adviseren de toezichthouder om tijdens de vergadering met het bestuur het agendapunt 'trenddiscussie' te vullen met onderwerpen die de strategie van de organisatie raken. Doel daarvan is het met elkaar bepalen van de strategische relevantie voor de organisatie en de risico's te duiden. Het is het moment om als bestuur en toezichthouder, ieder vanuit de eigen rol, samen met de strategie van de organisatie bezig te zijn. Soms is het noodzakelijk dat de toezichthouder juist proactief handelt en een steen vooruit werpt met als doel het bestuur uit te dagen om actie te ondernemen.

Bij het duiden van risico's door interne factoren is het van belang om als toezichthouder dichter naar de organisatie te bewegen: *feeling* te hebben met de organisatie. Zodat rapportages van het bestuur adequaat kunnen worden geduid en besproken. Het is van belang om als toezichthouder te beschikken over een helicopterview. Rapportages, voorzien van een motivatie waarom ken- en stuurgetallen en ijkpunten wel of niet zijn gerealiseerd zijn belangrijk. Daarnaast is het goed om de organisatie in bedrijf te zien en te ervaren, om signalen uit de organisatie in verband te kunnen brengen met de rapportages: harde cijfers interpreteren door daarbij zachte factoren niet uit het oog te verliezen.

#### b. De kracht, cohesie en competenties van het bestuur

Zorg dragen voor goed bestuur betekent ook regelmatig en op gestructureerde wijze de tijd nemen om met de bestuurder in gesprek te gaan over diens competenties en functioneren. Daarbij is het van belang de inhoud van de gesprekken vast te leggen, zodat beide gesprekspartners zich herkennen in hun bijdragen aan het gesprek en de bestuurder een duidelijk beeld krijgt van wat de toezichthouder ziet als zijn sterke en ontwikkelpunten.

De toezichthouder kan vervolgens op basis van deze gesprekken de resultaten en het verloop van processen (en eventuele early warning signals) beter duiden. Ook vormen deze gesprekken een goede basis om de bestuurder tussentijds feedback te geven. Deze tussentijdse feedback is van groot belang. Zo kan een situatie worden voorkomen waarin de bestuurder het idee heeft goed te functioneren en competent te zijn, terwijl de toezichthouder daaraan geleidelijk gaat twijfelen. Als de toezichthouder vervolgens te lang wacht met het uitspreken van zijn twijfels en uiteindelijk zijn vertrouwen opzegt, komt deze boodschap voor de bestuurder uit de lucht vallen (zie kader Schoolorganisatie in zwaar weer op pagina 6).

### Praktijkvoorbeeld: Schoolorganisatie in zwaar weer

Op enkele locaties van een schoolorganisatie in het primair onderwijs gaat het niet goed met de onderwijskwaliteit. Het bestuur rapporteert maandelijks aan de toezichthouder over de ontwikkelingen en de maatregelen die het neemt. Deze rapportages vormen voor de toezichthouder aanleiding om meer op schoolbezoek te gaan en zichzelf op de hoogte te stellen. Men spreekt vaker met het bestuur over diens functioneren.

De observaties en gesprekken zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de onderwijskwaliteit, en het lijkt erop dat de toezichthouder en het bestuur daar vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid aan werken. Oftewel: het gaat in de gesprekken en rapportages voornamelijk over de externe factoren die de kwaliteit van de schoolorganisatie bepalen.

Onderhuids vindt er echter een geheel ander proces plaats, waardoor het bestuur en de toezichthouder zonder daarover te spreken langzaam uit elkaar groeien. Steeds meer komt bij de toezichthouder – eerst individueel, later meer uitgesproken in het geheel – de twijfel naar boven of het bestuur wel in staat is de gerezen problemen het hoofd te bieden. De toezichthouder heeft een groot aantal vragen. Het zijn vragen die men pas gaat stellen als het te laat is en het vertrouwen in het bestuur volledig verdwijnt doordat de inspectie de externe druk verhoogt. De toezichthouder kan niet anders meer dan het vertrouwen in het bestuur opzeggen – een maatregel die door het

bestuur met ongelof wordt aangehoord, aangezien het nimmer heeft getwijfeld aan de eigen competentie en geen signalen vanuit de toezichthouder heeft gekregen.

Als de toezichthouder het proces evalueert, wordt duidelijk dat ook hij onvoldoende proactief heeft gehandeld in deze situatie, onvoldoende heeft doorgevraagd en onvoldoende heeft gecommuniceerd met het bestuur over de langzaam groter wordende twijfel over diens functioneren.

Een analyse aan de hand van mogelijke interventies zoals hieronder beschreven, levert het besef op dat toezichthouder en bestuur de ontwikkelingen vanuit verschillende perspectieven hebben gevolgd en dat er onvoldoende gecommuniceerd is over deze verschillen. Toezichthouder en bestuurder hebben elkaar weliswaar met grote regelmaat gesproken. Maar omdat het om uiteenlopende redenen niet kwam tot verslaglegging, leefden er bij de gesprekspartners verschillende beelden van de wederzijdse verwachtingen, werden afspraken niet helder geëvalueerd en liep het urgentiebesef uiteen. En, *last but not least*, is men stilzwijgend en onbewust in een steeds zwaardere interventie terechtgekomen, zonder de consequenties daarvan te bespreken. Kortom: de communicatie onderling schoot duidelijk tekort en er was te weinig gevoeligheid voor de signalen die over en weer zijn gegeven.

*NB. Deze beschrijving bevat elementen uit een aantal casussen en is derhalve niet te herleiden tot een concrete situatie.*

Stel een duidelijke functiebeschrijving en een profiel op voor de bestuurder en ga daarover met hem in gesprek. Houd vervolgens jaarlijks een functioneringsgesprek en tweejaarlijks een beoordelingsgesprek. Geef daarnaast tussentijds regelmatig feedback: maak twijfels over het functioneren van de bestuurder zo vroeg mogelijk bespreekbaar.

Ook is het van groot belang om de positie van de schoolorganisatie in ogenschouw te nemen. Het besturen van een zwakke schoolorganisatie vraagt andere competenties dan het besturen van een sterke schoolorganisatie. Verschuift de positie van de schoolorganisatie van sterk naar matig of zelfs zwak? Ga dan met elkaar als toezichthouders en bestuur in gesprek over wat dat betekent voor de gevraagde competenties. In hoeverre beschikt het bestuur over deze competenties? Hoe kan hij deze competenties verder ontwikkelen of daarin worden ondersteund/gecoacht?

Hierbij moet de toezichthouder juist meer afstand nemen tot het bestuur en onder ogen zien dat er wellicht zal moeten worden ingegrepen (de werkgeversrol vervullen). Dit vergt een meer zakelijke, onafhankelijke houding.

Dit zijn in psychologisch opzicht totaal verschillende bewegingen. Het toezichtdilemma van enerzijds betrokken zijn en dicht bij het bestuur staan versus een onafhankelijke positie innemen en de werkgever zijn, is van toepassing.

## 6. Interventies door toezichthouders in een matrix

Het is van belang om als toezichthouders elkaar na iedere vergadering de vraag te stellen of de interventie voldeed of dat het noodzakelijk is om op te schakelen naar een zwaardere interventie. Vervolgens is het van belang om op tijd weer terug te schakelen naar een lichtere interventie van toezicht houden als de dreiging

het hoofd is geboden en/of het bestuur weer goed functioneert. De escalatiematrix op pagina 7 maakt het mogelijk om de passende interventies te bepalen of de toegepaste interventies te evalueren. Het is te gebruiken als een escalatieladder. De zeven hoofdinterventies waarover de toezichthouder kan beschikken en die hierboven zijn beschreven, zijn in het schema opgenomen. Bij elke hoofdinterventie hoort een aantal subinterventies. Voor de overzichtelijkheid zijn deze niet in de matrix opgenomen. Zie daarvoor paragraaf 4.

### Escalatiematrix van interventies<sup>7</sup>

#### Vertrouwenslijn

In deze escalatiematrix is een zogenaamde vertrouwenslijn getekend. Vertrouwen in de relatie tussen toezichthouder en het bestuur is een belangrijk uitgangspunt. Ergens kan dit vertrouwen kantelen in het besef dat het bestuur niet competent genoeg is om verder te functioneren. Aan de andere kant kan ook het bestuur het vertrouwen in de toezichthouder verliezen.

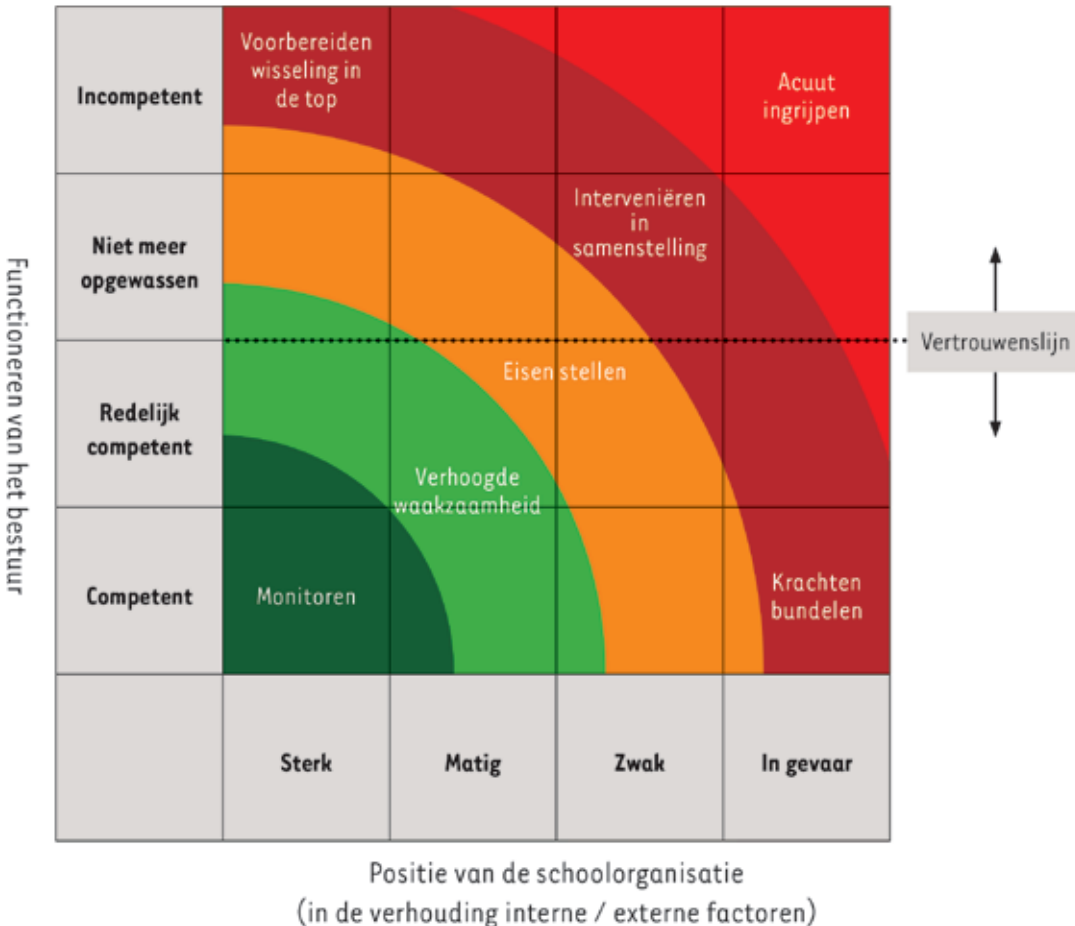
Uiteraard kan men (of kunt u) niet elke bijeenkomst de vertrouwenskwesitie aan de orde stellen, noch als toezichthouder, noch als bestuur. Toch is het goed om hierover niet te zwijgen als dit aan de orde lijkt te zijn.

Ergens in het aangegeven gebied in de escalatiematrix ligt namelijk een kantelpunt, en als het vertrouwen in elkaar eenmaal weg is, zal het niet meevallen om dit terug te winnen.

## 7. Aandacht voor de sociale kant van governance – het gedrag

Bij hun interventies moeten toezichthouders helder in beeld hebben waar hun kracht en zwakte liggen en ook wat de kracht en zwakte van het bestuur is. Ieder individu werkt vanuit persoonlijke drijfveren.

## Escalatiematrix



In de praktijk van het toezicht houden zien we nogal eens dat één of enkele toezichthouders de toon aangeven zonder dat het intern toezichthoudend orgaan eerst met elkaar tot een door het gehele team gedragen beoordeling komt. Dat kan te maken hebben met de specifieke discipline of expertise waarop iedere individuele toezichthouder is uitgekozen en benoemd.

Als bijvoorbeeld de financieel deskundige een harde uitspraak doet over de financiële situatie en het functioneren van het bestuur, dan is het toch noodzakelijk om op een rationele manier als totale team van toezichthouders tot een evenwichtige beoordeling van de situatie te komen. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een toezichthouder vanuit zijn deskundigheid op het gebied van onderwijskwaliteit geen vertrouwen heeft in het vermogen van de bestuurder om deze op orde te krijgen.

Een derde voorbeeld betreft een situatie waarin de verhouding tussen de voorzitter van het intern toezichthoudend orgaan en de voorzitter van het bestuur onder druk staat. Ze kunnen elkaar persoonlijk niet liggen, verward zijn in een onderlinge concurrentiestrijd of wederzijdse opmerkingen hebben gemaakt die de verhoudingen voorgoed onder druk zetten. Als er dan een machtsstrijd ontstaat, is dat niet in het belang van de schoolorganisatie. Het zijn drie voorbeelden van situaties waarin een enkel lid van het intern toezichthoudend orgaan het oordeel van het totale team over het functioneren van het bestuur probeert te beïnvloeden op grond van de specifieke kennis of ervaringen die hij of zij heeft. Dit zijn de momenten waarop het intern toezichthoudend orgaan blijf dient te geven van een hygiënische vorm van toezicht houden. Dat wil zeggen dat het team van toezichthouders ook in staat

is het eigen functioneren kritisch te beoordelen en de bestuurder niet te laten vermorzelen door de verschillen die er binnen het intern toezichthoudend orgaan bestaan. Door met elkaar helder in kaart te hebben op welke wijze men toezicht wil houden en besturen vanuit een breed gedragen visie, kan in ieder geval bij aanvang en tijdens de jaarlijkse evaluatie nauwkeurig worden nagegaan of deze wijze van toezicht houden en besturen is gelukt en waar verbeteringen nodig zijn.

Een jaarlijkse evaluatie zal vooral over deze aspecten van het toezicht houden dienen te gaan.

### 8. Aan de slag met de interventies

Het liefst zonder dat er een daadwerkelijk risico of een crisis aan de orde is, is het zinvol om aan de hand van de escalatiematrix van interventies, zoals gepresenteerd in het schema hierboven en de bijbehorende toelichting, een aantal scenario's met elkaar te bespreken. Dit kan door een risico voortkomend uit externe factoren of een risico voortkomend uit interne factoren te verkennen, vervolgens de vijf niveaus van de escalatiematrix te concretiseren en daarbij het functioneren van het bestuur in ogenschouw te nemen. Bepaal waar het moment ligt waarop het vertrouwen in de bestuurder aan de orde is. Geef dat moment aan in de escalatiematrix van interventies.

De volgende werkvorm kan daarbij van pas komen:

- Verdeel het intern toezichthoudend orgaan in twee groepen. Vaak wil men zaken liever plenair bespreken, maar het is juist interessant om na te gaan hoe beide groepen zaken hebben gekozen en besproken.

- Kies in elke groep los van elkaar of men een risico voortkomend uit externe factoren of een risico voortkomend uit interne factoren wil bespreken.
- Bepaal vervolgens het risico dat men wil bespreken (zie de voorbeelden die hierboven achter elk risico zijn genoemd).
- Bespreek de vijf niveaus van de escalatiematrix (monitoren, verhoogde waakzaamheid, eisen stellen, interveniëren in samenstelling/krachten bundelen/interveniëren in top en acuut ingrijpen) en maak bij elk niveau zo goed mogelijk de inschatting waar het handelen in dat niveau door wordt gekenmerkt.
- Bepaal op elk niveau hoe men inschat dat de bestuurder zal functioneren.
- Bepaal waar het moment ligt waarop het vertrouwen in de bestuurder kan kantelen. Geef dat moment aan in de escalatiematrix van interventies.
- Na een half uur of drie kwartier rapporteren de twee groepen aan elkaar aan de hand van de volgende punten:
  - Welk risico werd gekozen? Wat was daarvoor de reden?
  - Waar lag het kantelmoment in de verhouding met het bestuur?
- Bespreek vervolgens wat beide rapportages zeggen over het functioneren van het intern toezichthoudend orgaan.
  - Werd bijvoorbeeld een heel verschillend risico besproken?
  - In hoeverre lag het kantelmoment richting bestuur verschillend tussen de twee groepen en hoe komt dat?
  - Wat betekent deze bespreking voor een mogelijke actuele situatie?

## 9. Tot slot

We hopen dat de voorgaande beschrijving van professioneel omgaan met interventies – het op basis van rationele afwegingen en het serieus nemen van gevoelens door zowel de toezichthouder als het bestuur – het mogelijk zal maken om tijdig en adequaat te handelen. Hopelijk kan dat een uiteenvallen/vervangen van het intern toezichthoudend orgaan of een ontslag van het bestuur voorkomen. Dat betekent vooral het tijdig met elkaar bespreken van de fase waarin men verkeert en nagaan in welke mate er vertrouwen is of dreigt te verdwijnen. Zo kunnen pijnlijke en beschadigende situaties voorkomen worden. En als het dan toch tot een uiterste maatregel moet komen, is het van belang om dit te kunnen doen op basis van goede dossiervorming en bewijzen van integer handelen over en weer.

Van harte hopen we echter dat het gebruik van de escalatiematrix deze situatie kan voorkomen.

## Literatuur

- Adviescommissie Behoorlijk Bestuur ('Commissie Halsema') (2013) – Een lastig gesprek
- Prof. dr. ir. Rienk Goodijk (2011) - Toezicht in semipublieke organisaties – Leren we van de misstanden
- Prof. dr. ir. Rienk Goodijk (2012) Falend toezicht in semipublieke organisaties? – zoeken naar verklaringen
- Carla Rhebergen (2013) - Thema Eerste hulp bij governance
- Nationaal Register (2009) - Toolkit commissariaat
- Nationaal Register (2009) - Toolkit toezicht en onderwijs
- Cor Keijser & Stephan van der Vat (2009) - Drijfveren in de praktijk, voor managers, teams en hun coaches, Pearson Education Benelux bv
- Besturenraad en Management Drives (2012) – Verbeter uw onderwijsinstelling vanuit de kracht van uw mensen – voor schoolbestuurders, management en toezichthouders
- Cor Keijser (2011) – Uw gedrag 360° feedback Management Drives, werkboek

## Noten:

- 1 Voor 'toezichthouder' kan gelezen worden 'raad van toezicht', 'toezichthoudend bestuur' etc.
- 2 Voor 'het bestuur' kan gelezen worden 'de bestuurder', 'college van bestuur', 'raad van bestuur' etc.
- 3 Deze kunnen in kaart gebracht worden met behulp van Management Drives. Management Drives meet zes drijfveren. Drijfveren bepalen in hoge mate hoe u, uw team en uw organisatie functioneren. Kennis van drijfveren is essentieel als u zichzelf als (persoonlijk) leider verder wilt ontwikkelen en invloed wilt hebben op de cultuur van uw team en organisatie. Management Drives maakt 'softe' aspecten voor u concreet en zichtbaar die voorheen vooral 'gevoel' en daarmee ongrijpbaar leken.
- 4 De zes organisatiekenmerken op basis van de zes drijfveren van Management Drives. Goede bestuurders hebben oog voor alle aspecten van een organisatie en sturen daar bewust op. De organisatie kan in dat geval excelleren.
- 5 Op basis van:
  - Schema 'Aspecten die nodig zijn voor een goede checks and balances'. In: *Falend toezicht in semipublieke organisaties? – zoeken naar verklaringen* door Rienk Goodijk, 2012.
  - Hoofdstuk 5 'Risico's en aansprakelijkheid'. In: Toolkit Commissariaat – Nationaal Register 2006, bewerkt, aangevuld en geconcretiseerd door C. Rhebergen en D. den Bakker, juni 2013.
- 6 Voor een aantal acties heeft de (G)MR adviesrecht.
- 7 Hoofdstuk 5 'Risico's en aansprakelijkheid'. In: Toolkit Commissariaat – Nationaal Register 2006, bewerkt, aangevuld en geconcretiseerd door C. Rhebergen en D. den Bakker, juni 2013.

### Redactieadres

Besturenraad  
Postbus 381  
3440 AJ Woerden  
T 0348 74 44 44  
F 0348 74 44 99  
[www.besturenraad.nl](http://www.besturenraad.nl)  
[info@besturenraad.nl](mailto:info@besturenraad.nl)

Thema is een uitgave van de Besturenraad, centrum voor christelijk onderwijs. Losse nummers € 3,-

Eindredactie en productiebegeleiding Marketing & Communicatie Besturenraad Vormgeving FIZZ marketing & communicatie, Meppel Druk Drukkerij Ten Brink, Meppel, © Besturenraad 2013