

Educational Governance

Afstudeerverslag

Naam; Céline M.M. Heijnen
S0063983
Vak; Bachelorsopdracht
196039
Opleiding; Educational Design, Management & Media
Universiteit Twente
Begeleiders; Maria A. Hendriks, Universiteit Twente
Frans J.G. Janssens, Universiteit Twente
Martine Pol, Onderwijsinspectie Utrecht
Datum; 11-07-2006

Voorwoord

Met dit onderzoek rond ik mijn Bacheloropleiding Educational Design, Management & Media af. Ik vond het een leerzame ervaring om binnen de Onderwijsinspectie te mogen meelopen. Ik wil Martine Pol bedanken voor de begeleiding die zij mij geboden heeft. Zij maakte mij wegwijs binnen de Onderwijsinspectie en ondersteunde mij in de uitvoering van mijn bacheloropdracht. Voor mijn begeleiding binnen de Universiteit Twente wil ik graag Maria Hendriks en Frans Janssens bedanken. De begeleiding die zij boden maakte het mogelijk om mijn bacheloropdracht tot een goed einde te brengen. Een apart dankwoord wil ik nog tot mijn lieve Nico richten. Zijn schrijfvaardigheid heeft heel wat bijgedragen aan de leesbaarheid van het wetenschappelijk artikel.

Voor u ligt hier mijn afstudeerverslag van de bacheloropdracht *Educational Governance*. Het verslag bestaat uit het onderzoeksvoorstel, het literatuurverslag van de literatuurstudie naar educational governance en het wetenschappelijk artikel over de analyse van de kwaliteit van de Leidraad Aspect Governance, een instrument voor de beoordeling van de kwaliteit van governance binnen het Voortgezet Onderwijs. De documenten zijn met gele bladzijden van elkaar gescheiden.

Ik wens u veel leesplezier toe bij het lezen van mijn afstudeerverslag.

Céline Heijnen

Onderzoeksvoorstel

Literatuurverslag

Wetenschappelijk Artikel

Onderzoeksvoorstel

1. Probleemsituatie

Volgens de minister van OC&W komt momenteel de inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie van alle betrokkenen in en rond de school niet voldoende tot hun recht. Daarom houdt de minister een pleidooi om de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs op een andere leest te schoeien (Onderwijsinspectie, 2006). Er moet meer aandacht komen voor de interne en externe verantwoording aan de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen (horizontale verantwoording), waarbij deze verantwoording nooit geheel het verticale (het toezicht van OC&W) kan vervangen. De verantwoording zal zich dan dus niet alleen op de intern betrokkenen moeten richten, maar ook de omgeving van de school moet directer betrokken worden bij de instellingen. Er zal binnen de school een systeem van checks and balances moeten ontstaan, waarbij zowel verantwoording wordt afgelegd als betekenisvol overleg wordt gevoerd. Hierbij is het toezicht van het ministerie van OC&W selectief, samenhangend, sober en sluitend en richt zich op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs, waarbij ook de feitelijke werking van de governance wordt betrokken. Het toezicht zal zich dus niet alleen moeten richten op de rechtmatigheid en kwaliteit van het onderwijs, maar zich ook systematischer en duidelijker moeten richten op de feitelijke werking van de horizontale verantwoording. De Onderwijsinspectie moet daarop beoordelen of de governance voldoende vertrouwenwekkend functioneert (MinOC&W, 2005). De inspectie krijgt hiertoe de opdracht toezicht uit te oefenen op de feitelijke werking van governance en een goede balans te vinden tussen het interne toezicht, de horizontale verantwoording en het externe (verticale) toezicht.

2. Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is exploratief van aard. Het is de bedoeling om, in samenwerking met de Onderwijsinspectie, een beschrijvend instrument te om de 'staat van governance' van scholen in het voortgezet onderwijs (VO) mee te kunnen beoordelen. Het ministerie van OC&W geeft aan dat er met een 'lerende aanpak' gewerkt moet gaan worden. Vandaar dat de Onderwijsinspectie met een beschrijvend instrument van start wil gaan. Dit beschrijvend instrument kan echter niet uit het niets gemaakt worden en behoeft een degelijke grondslag. Daarom zal er voorafgaande en tijdens de ontwikkeling van het instrument een literatuurstudie naar theorieën, onderzoeken en praktijkervaringen in zowel de wetenschappelijke literatuur als in de meer praktijkgerichte literatuur.

3. Theoretisch kader

Het doel van dit literatuurverslag is te onderzoeken wat Good Governance kan zijn binnen het middelbaar onderwijs. Belangrijke deelvragen gaan over wat er bekend is binnen de algemene (wetenschappelijke) literatuur over governance, wat er binnen de onderwijssector onder good governance wordt verstaan en wat men binnen andere sectoren onder good governance verstaat. Daartoe wordt er gekeken naar wat er in de algemene literatuur over de vormgeving van governance wordt geschreven. Ook wordt een blik geworpen op hoe de governance binnen andere publieke sectoren en binnen het bedrijfsleven wordt vormgegeven en adviezen die daarover zijn gepubliceerd. Als laatste wordt gekeken naar de heersende visies op good governance binnen het onderwijs, waarmee rekening dient te worden gehouden. Om echter verwarring door de vele terminologie te voorkomen, wordt van start gegaan met een korte inleiding op de binnen de governanceliteratuur gehanteerde terminologie.

4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Probleemstelling

Wat is een valide en betrouwbaar onderzoeksinstrument, dat aansluit op de beleidsnotitie Governance van het Ministerie van OC&W en de indicatoren van Good Governance, voor de Inspecteurs van het Onderwijs om zich een goed beeld te kunnen vormen van de staat van governance van een school in het VO tijdens het toezicht?

Onderzoeksvragen

Wat is voor de onderwijsinspecteurs een valide, betrouwbaar en bruikbaar instrument om de staat van governance binnen middelbare scholen mee te beschrijven?

1. Wanneer is er sprake van een goede staat van Governance (Good Governance)?
 - a. Wat wordt er in de theorie onder Good Governance verstaan?
 - b. Wat verstaat het Ministerie van OC&W onder Good Governance?
 - c. Wat verstaan andere sectoren onder Good Governance?
2. Welke governance-indicatoren moeten door het instrument beschreven worden, om tot een valide, betrouwbaar en bruikbaar instrument te komen om de staat van governance binnen een middelbare school mee te omschrijven?
 - a. Welke theoretische indicatoren worden ook daadwerkelijk aangetroffen?
 - b. Welke andere indicatoren worden aangetroffen?
 - c. Hoe kunnen deze indicatoren het beste onderverdeeld worden?
 - d. Achten de Onderwijsinspecteurs de in de literatuur en praktijk aangetroffen indicatoren relevant?
 - e. Achten de Onderwijsinspecteurs de in de literatuur en praktijk aangetroffen indicatoren meetbaar?

5. Onderzoeksofzet en onderzoeksobject

De probleemstelling is exploratief van aard. Het is de bedoeling dat er een beschrijvend instrument wordt ontwikkeld, waarmee de Inspecteurs van het Onderwijs zich een goed beeld van de staat van governance op scholen in het VO kunnen vormen.

Allereerst zal er aangevangen worden met een literatuurstudie naar governance. Daarmee wordt getracht;

- a. Een antwoord te vinden op de vragen wat er over het algemeen onder governance wordt verstaan.
- b. Ook zal er gezocht worden naar indicatoren, determinanten, principes en modellen van good governance in de wetenschappelijke. Aangezien op het gebied van governance binnen het onderwijs nog niet zo heel veel bekend is, zal voornamelijk gezocht worden in de wat algemenere literatuur over governance.
- c. Om diezelfde redenen zal er ook naar literatuur gezocht worden over governance binnen andere sectoren in Nederland, waar men sinds langere tijd met governance bezig is en dus al enige ervaring heeft opgedaan met goede praktijken van governance. Hierbij zal met name naar sectoren gekeken gaan worden waar men ook te maken heeft met een extern toezichtorgaan, zoals de inspectie. Een voorbeeld van een dergelijke sector is de gezondheidszorg.
- d. Aangezien aangesloten dient te worden bij de gedachtegang van het Ministerie van OC&W, zal er ook worden gezocht naar documenten waarin wordt uitgelegd wat het Ministerie van OC&W onder governance verstaat.

Mocht er niet voldoende info in de literatuur aangetroffen worden, bestaat er nog de mogelijkheid om toezichthouders en instellingen binnen andere sectoren die zich met governance bezighouden te beraadslagen.

6. Operationalisering

De in de literatuurstudie aangetroffen gegevens zullen vervolgens worden verwerkt in een beschrijvend instrument. De in het governance kader van de Onderwijsinspectie beschreven aandachtspunten, waarop door aanvullingen en commentaar zullen worden geleverd aan de hand van de literatuur, worden voor de inspecteurs verder geconcretiseerd, zodat deze hanteerbaar zijn voor de inspecteurs in de vorm van stellingen die beoordeeld kunnen worden aan de hand van een puntenschaal. De stellingen zullen vooraf nog worden toegelicht, waarop nog verder commentaar en aanvullingen worden gegeven. Randvoorwaarde is dat er aangesloten moet worden bij de bestaande instrumentatie en werkwijze van de Onderwijsinspectie.

Steekproef

Vanuit risicoprofielen en een risicoanalyse heeft de Onderwijsinspectie een drietal arrangementen met concrete toezichtactiviteiten ingevuld. Getracht zal worden om passend bij elk arrangement een aantal scholen te selecteren voor de pilots, waar governance een onderdeel van is. Een 15-tal scholen heeft zich n.a.v. een conferentie aangemeld. De overige scholen worden aangevuld door een selectie van scholen door Cfi, een selectie van scholen die aan het project VO-BVE deelnemen en ongeveer 5 VO-scholen per inspectiekantoor. Helaas vindt er nog een aparte steekproef van scholen met een aangenomen goede staat van governance plaats, die niet in deze pilots worden meegenomen. Voor dit onderzoek zullen de pilotscholen die van Maart tot en met halverwege Mei worden bezocht meegenomen worden. Dit zijn waarschijnlijk een twintigtal scholen. Door de veranderlijkheid van de planning is de samenstelling nog onbekend.

Analyseplan

Het hoofddoel van het analyseplan is om de betrouwbaarheid en validiteit van het ontwikkelde instrument te onderzoeken. Verder zal ook de bruikbaarheid van het instrument onderzocht worden, welke van invloed is op de betrouwbaarheid en validiteit. De validiteit is onder te verdelen in een interne en externe validiteit.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid houdt de mate waarin de metingen vrij van meetfouten zijn.

Within-Test Consistency

Over de overzichtslijst zal een itemanalyse worden uitgevoerd om de betrouwbaarheid binnen de toets vast te stellen. Door middel van het verwijderen van items wordt getracht deze betrouwbaarheid te vergroten, mocht dit nodig zijn.

Test-Hertest Betrouwbaarheid

Een andere manier om de betrouwbaarheid vast te stellen is de test-hertest methode. Vanwege het tijdsbestek is deze methode binnen dit onderzoek niet mogelijk.

Parallel-Test Betrouwbaarheid

Ook kan er gebruik worden gemaakt van een parallel, vergelijkbare instrument. Gezien de omvang van deze studie en het uitgangspunt van de Onderwijsinspectie om de scholen zo weinig mogelijk te belasten, is deze paralleltest organisatorisch gezien ongeschikt.

Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid

Een andere vorm van betrouwbaarheid is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Deze is van belang, omdat de pilots door meerdere inspecteurs worden afgenomen. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid wordt zoveel mogelijk vergroot, doordat de inspecteurs eenzelfde training krijgen in het voeren van gesprekken met de scholen. Een andere manier waarop de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vergroot wordt, is door de bedoeling en de werking van het te hanteren instrument toe te lichten. Om interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vast te stellen wordt de coëfficiënt kappa berekend.

Interne Validiteit

Wat betreft de interne validiteit zijn er de validiteitsoorten criterionvaliditeit, constructvaliditeit en inhoudsvaliditeit (Dooley, 2001).

Criterion-validiteit

De criterionvaliditeit is niet van toepassing, aangezien er geen sprake is van een andere methode waarmee het huidige instrument vergeleken wordt.

Constructvaliditeit

Allereerst zal er, voor de validatie van de constructen, een confirmerende analyse worden uitgevoerd met Lisrel. Door middel van deze padanalyse wordt bekeken tot in welke mate de verkregen data met het bedachte model overeenkomt. Ook zal er een explorerende analyse worden uitgevoerd door middel van een factoranalyse. Met de factoranalyse kan worden nagegaan welke constructen de overzichtslijst daadwerkelijk bezit. Om de effecten van de achtergrondvariabelen te achterhalen worden de itemanalyse, padanalyse en factoranalyse nogmaals herhaald voor de binnen de achtergrondvariabelen bestaande categorieën zonder verwijdering van items.

Typische bedreigers van de constructvaliditeit binnen de experimentele groep zijn de *experimenter expectancy* en de *demand characteristics* (Dooley, 2001, p.202). Mogelijke remedies voor de verwachtingen van de experimenteerder, de inspecteurs in dit geval, zijn de zogenaamde naïeve experimenteerder, de blinde experimenteerder en de geblikte experimenteerder (Dooley, 2001, p.189). De eerste twee zijn niet mogelijk, omdat de inspecteurs in het beschrijven van de staat van governance juist moeten afgaan op de literatuur en er geen sprake is van een controle groep. Het derde alternatief zou wel mogelijk zijn door de scholen een vragenlijst voor te leggen, maar door de onbekendheid van het probleem kan hiermee geen volledig beeld van de werkelijke situatie worden verkregen. De "demand characteristics" zouden achterwege gelaten kunnen worden door de proefscholen in het ongewisse te laten over hun werkelijke behandeling. Dit is echter onmogelijk door het recht op informatie dat de scholen hebben. Zij behoren te weten waarom en hoe ze geïnspecteerd worden.

Inhoudsvaliditeit

De inhoudsvaliditeit van het instrument wordt getracht te verkrijgen doordat het instrument in de theorie is gefundeerd door middel van een literatuuronderzoek. Verder hebben experts binnen de Onderwijsinspectie, die kennis van de praktijk hebben, ook input gegeven aan het instrument en

dit beoordeeld. Verder wordt achteraf de inhoudsvaliditeit vastgesteld door de inspecteurs in het veld te bevragen over de gebruikte indicatoren. Zij kunnen dan hun oordeel geven over indicatoren die, volgens hen, overbodig zijn of nog ontbreken.

Interne Validiteitbedreigers

Validiteitbedreigers voor de interne validiteit zijn *historie, maturatie, toetsing, instrumentatie, statistische regressie, selectie, experimentele uitval* en mogelijke interacties van deze validiteitbedreigers (Campbell & Stanley, 1963, p.5). Van *regressie* en *selectie* is meestal sprake als er zowel van een experimentele als een controle groep gebruik wordt gemaakt (Dooley, 2001, p.169). Wat deze verzameling van interne validiteitbedreigers betreft, spelen geschiedenis en *maturatie* een belangrijke rol. Scholen die later in de planning staan voor een bezoek hebben meer tijd om zich voor te bereiden voor gesprek over governance, nadat deze hierover zijn voorgelicht. Verder wordt de tijd tussen het voorgesprek en de daadwerkelijke inspectie zo beperkt mogelijk gehouden. Toetsing speelt een rol in dat, voor de eigenlijke inspectie, de scholen een voorgesprek krijgen waarin ook de inrichting van de governance al besproken wordt. Wat de instrumentatie betreft komt de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid naar voren. Deze wordt zoveel mogelijk vergroot, doordat de inspecteurs een zelfde training krijgen in het voeren van gesprekken met de scholen. Een andere manier waarop de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vergroot wordt, is door de bedoeling en de werking van het te hanteren instrument toe te lichten. Van statistische regressie kan ook sprake zijn. Een groot aantal scholen is namelijk geselecteerd, omdat de inspectie vermoedt dat deze op bepaalde gebieden risico lopen. Deze risico's hoeven echter geen invloed te hebben op de staat van governance binnen de betreffende school, maar kan natuurlijk wel. Daartegen zijn echter ook een aantal scholen geselecteerd, omdat deze opvallend positieve resultaten toonden. Van een toetsingseffect is geen sprake, omdat er geen gebruik wordt gemaakt van een controlegroep. Gezien de veranderlijkheid van de planning is ook uitval een reëel gevaar voor de interne validiteit.

Externe validiteit

De externe validiteit betreft de mate waarin onderzoeksbevindingen gegeneraliseerd kunnen worden naar andere populaties, tijden en omstandigheden (Dooley, 2001, p.197).

Externe Validiteitbedreigers

Validiteitbedreigers voor de externe validiteit zijn het interactie-effect van toetsing, de selectiemethode en de experimentele variabele, het reactie-effect van het experimenteel arrangement, en de interactie van de verschillende treatments die één proefpersoon ondergaat (Campbell & Stanley, 1963, p.5-6). Het interactie-effect van toetsing is natuurlijk aanwezig, maar dit zal ook voor de scholen gelden die na de pilots bezocht gaan worden. Ook deze scholen zullen dan een voorgesprek krijgen. De overige interactie-effecten zijn niet van toepassing, omdat er geen gebruik wordt gemaakt van een controlegroep en de scholen maar één treatment krijgen. De externe validiteit blijft echter een probleem, omdat het onderzoek maar beperkt is tot een relatief klein aantal scholen, waar vaak ook wat mee aan de hand is. Of het instrument echt intern valide is, zal pas blijken als het in de 'praktijk' wordt gebracht.

Bruikbaarheid

De bruikbaarheid van het instrument wordt onderzocht door van een drietal pilotscholen de gesprekken met de school te observeren en de inspecteurs erover te bevragen. Ook kunnen de scholen (de proefrespondenten) bevraagd worden over de gesprekken, omdat de pilotscholen aan het einde van de pilot al bevraagd gaan worden over de pilot in zijn geheel zal hier van worden afgezien (Emans, 2002). Verder wordt er met de afdeling Toetsing gesproken over de bruikbaarheid van het instrument. Zij hebben reeds voorafgaande aan het gebruik het instrument moeten beoordelen en aanpassen aan de gehanteerde standaarden. Voor bevraging van de inspecteurs en 'methoden en technieken experts' zal worden afgegaan op de standaarden van de

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2006). Bij de beoordeling van de bruikbaarheid zal worden aangesloten bij de criteria die worden gehanteerd door Toetsingscommissie binnen de Onderwijsinspectie.

7. Tijdschema

Tijd	Activiteit
Januari - April	Literatuurstudie
Januari - April	Onderzoeksvoorstel
Maart	Ontwikkeling instrument(en)
Maart-Mei	Uitvoering Pilots
Maart-Juni	Schrijven artikel
Mei	Data-analyse

Referenties

Campbell, D.T., & Stanley, J.C. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Boston: Houghton Mifflin.

Dooley, D. (2001). *Social Research Methods*. New Jersey: Prentice-Hall.

Emans (2002). *Interviewen: Theorie, techniek en training*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2006). *The program evaluation standards 2*. Verkregen op 18 maart 2006, van <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>

Ministerie van OC&W (2005). *Beleidsnotitie governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van OC&W. Verkregen op 28 november 2005, van <http://www.minocw.nl/kamerbrieven/P13>

Onderwijsinspectie (2006). *Beoordeling Governance: Aanzet tot een toezichtkader*. Verkregen op 1 Februari 2006, van het intranet van de Onderwijsinspectie.

Educational Governance

Céline M.M. Heijnen
Universiteit Twente
Enschede

25-06-2006

Inhoudsopgave

Afkortingen.....	10
Inleiding	11
Verantwoording van de zoekmethode.....	14
1. Het Ministerie van OC&W	10
1.1. Bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs.....	10
1.2. Ontwikkelingsperspectief	11
1.3. Acties.....	12
1.4. Lerende Aanpak	13
1.5. Minimale eisen	14
1.6. Wet op het Onderwijstoezicht	15
1.7. Definiëring Educational Governance.....	15
1.8. Conclusie Ministerie van OC&W	17
2. Algemene Governancetheorie	20
2.1. Taxonomie.....	20
2.1. Angelsaksische literatuur	22
2.1.1. Carver	22
2.1.2. Ranson et al.....	25
2.1.3. Gill.....	26
2.1.4. Holland en Jackson	27
2.1.5. Berghe en Levräu	27
2.1.6. Een belangrijke kanttekening	29
2.2. Germanistische literatuur	30
2.2.1. Strikwerda.....	30
2.2.2. Luursema et al	32
2.3. Conclusie Wetenschappelijke Theorie	36
3. Governance binnen andere sectoren	44
3.1. Governance bekeken vanuit een hoger niveau	45
3.1.1. De WRR.....	45
3.1.2. De SER.....	47
3.2. Governance gezien vanuit de sectoren.....	49
3.2.1. Commissie Corporate Governance	49
3.2.2. Commissie Health Care Governance	52
3.3. Conclusie Algemene Praktijk	55
4. Educational Governance.....	63
4.1. Definiëring	63
4.2. Verantwoording	64
4.3. Het Schoolbestuur.....	65
4.3.1. Bestuursvormen en –modellen.....	66
4.3.2. Bestuurlijke organisatie	67
4.3.3. Bestuursprocessen.....	69
4.3.4. Taken Besturend Orgaan	71
4.4. Het Toezicht	72
4.5. Principes van educational governance	73
4.6. Conclusie Onderwijstheorie	75
5. Educational Governance: “De Praktijk”	82
5.1. Educational governance bekeken vanuit een globaler perspectief.....	82
5.1.1. De Onderwijsinspectie.....	83
5.1.2. De Onderwijsraad	84

5.2.	Educational Governance bekeken vanuit de Sectoren.....	87
5.2.1.	Commissie Governance Beroepsonderwijs	87
5.2.2.	Code Goed Bestuur PO.....	90
5.3.	Valkuilen Governance	93
5.4.	Conclusie “Onderwijspraktijk”.....	95
	Eindconclusie.....	103
	Bespreking.....	113
	Herdefiniëring Educational Governance.....	115
	Reflectie.....	116
	Referenties	118

Afkortingen

Alv	Algemene ledenvergadering
AvA	Algemene vergadering van Aandeelhouders
BO	Besturend Orgaan
BVE	Beroeps- en Volwasseneneducatie
CCG	Code Corporate Governance
CEO	Chief Executive Officer
CHCG	Code Health Care Governance
CvB	College van Bestuur
HO	Hoger Onderwijs
Ministerie van OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OR	Ondernemingsraad
PCS	Process Compliance Monitoring
PO	Primair Onderwijs
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
RvT	Raad van Toezicht
RvT-model	Raad-van-Toezicht-model
TNO	Nederlandse Organisatie voor Toegepast - wetenschappelijk onderzoek
SER	Sociaal Economische Raad
TO	Toezichthoudend Orgaan
VBS	Verenigde Bijzondere Scholen
VO	Voortgezet Onderwijs
VOS/ABB	Vereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijke onderwijs
WMS	Wet Medezeggenschap Scholen
WOT	Wet op het Onderwijstoezicht
WRR	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid

¹Inleiding

De afgelopen jaren is de behoefte aan heldere antwoorden en het afleggen van rekenschap aan interne en externe partijen steeds zichtbaarder geworden. In toenemende mate worden ondernemingen niet alleen gezien als organisaties met winst oogmerk gericht op eigen continuïteit. Zij hebben ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid, waarover zij rekening en verantwoording moeten afleggen. Door internationalisering en schaalvergroting in het bedrijfsleven neemt de invloed van grote ondernemingen op het maatschappelijk leven toe. Incidenten als die van World.com en Enron hebben bijgedragen aan de behoefte tot ontwikkeling van normen voor goed bestuur, adequaat toezicht en interne en externe verantwoording (Commissie Health Care Governance, 1999). Steeds vaker vragen interne en externe partijen om informatie over de gerealiseerde en geplande inzet van mensen en middelen, processen en activiteiten, resultaten, producten, diensten en maatschappelijke effecten (Van den Berg, 2004, p.8). Momenteel wordt er in diverse maatschappelijke sectoren stevig gediscussieerd over wat men onder 'goed bestuur' moet verstaan (VBS, 2003, p.3) en worden er codes voor 'good governance' ontwikkeld (Van den Berg, 2004, p.8). Dezelfde ontwikkelingen spelen nu ook binnen de onderwijssector. Het Hoger Onderwijs (HO) en de sector Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) zijn al enige tijd bezig. Ook binnen het Primair Onderwijs (PO) is reeds een code good governance ontwikkeld. Nu wil men ook binnen het Voortgezet Onderwijs (VO) met governance van start gaan. Het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) heeft in juli 2005 voor deze vier deelsectoren hiertoe een aanzet gedaan door het uitbrengen van een governancekader met minimale eisen (Ministerie van OC&W, 2005). De Onderwijsinspectie is daarbij gevraagd te onderzoeken hoe haar toezicht op de governancestructuur aangesloten kan worden. De Onderwijsinspectie gaat daarbij van start met het VO, met de bedoeling een wijze van inspecteren te ontwikkelen die in een later stadium ook op de overige deelsectoren kan worden toegepast. Daartoe moet de Onderwijsinspectie echter een goed beeld vormen van wat een goede governancestructuur zou kunnen zijn, wat door middel van deze literatuurstudie wordt getracht boven water te krijgen.

Figuur 1 Model van Toezicht en Verantwoording (Janssens, 2005)



¹ Met dank aan mw drs M. Hendriks & dhr prof dr F. Janssens, beide verbonden aan de Universiteit Twente & mw drs M. Pol, verbonden aan de Inspectie van het Onderwijs, voor de begeleiding van dit onderzoek.

Janssens (2005) beschrijft in zijn oratie over onderwijstoezicht en Educational Governance de 'enforcement pyramid' van Ayres en Braithwaite (1992). Volgens Janssens (2005, p.26) kunnen binnen deze piramide de formele en informele verantwoordingsactiviteiten van de actoren op alle niveaus in samenhang worden beschreven. Deze activiteiten dienen dan dusdanig op elkaar te zijn afgestemd dat aan de gestelde doelen en verwachtingen van de maatschappelijke dienstverlening kan worden voldaan. De piramide staat in Figuur 1 weergegeven. De onderste laag, het intern toezicht, geeft de zelfreguleringsactiviteiten beschreven op instellingsniveau weer. De top, het extern toezicht, vormt het overheidstoezicht. Dit literatuurverslag zal zich uitsluitend op die onderste laag richten. Het doel van dit literatuurverslag is te onderzoeken wat kenmerken van een goede governancestructuur binnen het VO zouden kunnen zijn om deze laag vorm te geven. Daarbij wordt getracht de volgende onderzoeksvragen te beantwoorden;

Welke kenmerken van good (educational) governance uit de algemene wetenschappelijke en onderwijsliteratuur en algemene en onderwijspraktijken zou een governancekader binnen het VO?

1. Wat verstaat het Ministerie van OC&W onder good educational governance?
2. Wat zouden volgens de (algemene) wetenschappelijke literatuur kenmerken voor good (educational) governance kunnen zijn?
3. Wat zouden volgens algemene praktijken kenmerken voor good (educational) governance kunnen zijn?
4. Wat zouden volgens de onderwijsliteratuur kenmerken voor good (educational) governance kunnen zijn?
5. Wat zouden volgens bestaande onderwijspraktijken kenmerken voor good (educational) governance kunnen zijn?

Om al te veel verwarring te voorkomen wat de terminologie betreft, wordt in hoofdstuk 1 van start gegaan met een samenvatting van het, door het ministerie van OC&W omschreven, governancekader met de minimale eisen. Ook zal er in dat hoofdstuk een korte inleiding over termen die in de verschillende velden en sectoren in de discussie over governance gehanteerd worden en afgesloten worden met de definitie van governance waaraan het governancekader, dat aan het einde van deze literatuurstudie gegenereerd wordt, vergeleken en hergedefinieerd zal worden. Omdat de discussie over governance binnen de onderwijssector nog niet zolang geleden van start is gegaan en de theorie over governance binnen het onderwijs daarom nog maar beperkt is, wordt in de hoofdstukken 2 en 3 naar de meer algemene governance literatuur binnen andere sectoren over governance wordt geschreven. Daarmee wordt getracht een antwoord te vinden op de deelvragen welke kenmerken van een goede governancestructuur in de algemene literatuur en binnen andere sectoren aangegeven worden. Hoofdstuk 2 richt zich daarbij op de wetenschappelijke literatuur over onderzoeken die binnen bedrijven en organisaties hebben plaatsgevonden. De wat minder wetenschappelijke literatuur, in de vorm van adviezen en codes van goed bestuur, wordt in hoofdstuk 3 behandeld. De hoofdstukken 4 en 5 richten zich vervolgens op de literatuur over governance binnen het onderwijs. In hoofdstuk 4 wordt weer de meer wetenschappelijke literatuur over educational governance behandeld en in hoofdstuk 5 de meer praktische literatuur in de vorm van codes en adviezen. In de hoofdstukken 3 en 5 zullen, naast de praktische en gedetailleerde adviezen en codes, ook meer algemene adviezen behandeld worden. Deze zijn niet zo zeer van nut om een gedetailleerd beeld van een goede governancestructuur te ontwikkelen, maar geven het grotere kader weer waarbinnen de veelal politieke discussies zich afspelen en de grotere context waarin de governance binnen onderwijsinstellingen wordt ingebed. In de conclusie wordt tot slot besproken wat de opbrengst van de literatuurstudie is, welk governancekader daaruit geabstraheerd kan worden en welke definitie van good educational governance daaruit volgt. Het geabstraheerde governancekader zal in samenhang worden gebracht met dat van het Ministerie van OC&W, waaruit aanbevelingen voor verdere beleidsontwikkeling en verder onderzoek gegeven zullen worden.

Dit literatuurverslag tracht geen volledig overzicht te geven van de aangetroffen literatuur van governance. Wel tracht het literatuurverslag een volledig beeld te geven van de aangetroffen

literatuur, in zoverre dat deze zaken naar de mening van de auteur van waarde zijn voor het vormgeven van een kader voor de beoordeling van governance binnen scholen in het voortgezet onderwijs. De bedoeling van dit literverslag is input te bieden voor de ontwikkeling van een instrument. Voordat met de beschrijving van de resultaten van het literatuuronderzoek van start wordt gegaan, zal nog een korte verantwoording van de zoekmethode gegeven worden.

Verantwoording van de zoekmethode

Gezocht is naar relevante en/of recente artikelen zowel op het gebied van onderzoek naar en topics over Governance. Ook is gezocht naar relevante en/of recente boeken op het gebied van Governance. Voor het zoeken naar algemene (wetenschappelijke) literatuur vormde de database ERIC de basis. De zoekmachine van de UB-catalogus is alleen geschikt voor het zoeken naar boeken binnen de UB-collectie. Via de database ERIC en Picarta kan op een gerichtere manier ook gezocht worden naar artikelen die zich in de UB-collectie bevinden. Daarnaast bevat de ERIC-database ook full-text bestanden. Ook in Science Direct is gezocht naar full-text bestanden. Google Scholar is gebruikt voor het zoeken naar recentere full-text die niet via de databases verkregen konden worden. In geval van een zeer relevant artikel of boek is de database Web of Science gebruikt voor het zoeken naar artikelen die naar het betreffende artikel hebben gerefereerd, om zo aan meer informatie over het betreffende onderwerp te komen. Aangezien het literatuurverslag een onderwerp beslaat dat momenteel zeer in ontwikkeling is, was het van belang recente artikelen te vinden. De hiervoor beschreven wetenschappelijke databases voorzagen hier echter onvoldoende in. Voor het zoeken naar meer recente artikelen is vervolgens gebruik gemaakt van de zoekmachine Google. Voor het zoeken naar literatuur over Governance binnen de sectoren is ook gebruik gemaakt van de zoekmachine Google, omdat deze literatuur veelal niet onder de noemer 'wetenschappelijk' valt. Met behulp van de zoekmachine Google is veelal gericht gezocht naar informatie binnen sectoren, waarvan bekend was dat deze zich ermee bezig hielden. Ook is gericht binnen websites van organisaties gezocht, waarvan bekend was dat deze zich met governance bezighielden. Engelse zoektermen die, in combinatie met elkaar, gebruikt zijn bij het zoeken naar literatuur zijn; administration, attributes, code, corporate, determinants, education, educational, governance, management, principles, "secondary education", "total quality management", "total quality education". Nederlandse gebruikte zoektermen zijn; kwaliteitszorg, onderwijs, schoolmanagement, schoolbestuur, "voortgezet onderwijs". Het logboek met gevonden referenties is in de bijlage toegevoegd.

1. Het Ministerie van OC&W

Juli 2005 kwam het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (ministerie van OCW) met een beleidsnotitie over governance. Volgens het ministerie van OC&W (2005) zijn onderwijsinstellingen op zoek naar modernere vormen van sturing en verantwoording. Hun zoektocht richt zich daarbij op de rolverdeling tussen onderwijsgevers, leidinggevers, besturen, ouders, overheden en andere betrokkenen. Ook richt de aandacht zich op verantwoording en controle tussen de centrale overheid en de onderwijsinstelling. Volgens het ministerie blijkt uit het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) dat de afstand tussen de burgers en onderwijsinstellingen te groot is en daardoor de maatschappelijke legitimiteit van de instelling in het geding komt.

In de beleidsnotitie zijn de ruimte geven aan de onderwijskundige professional en het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving de twee kernambities van het ministerie van OCW. De beleidsnotitie geeft twee lijnen waarlangs deze ambities kunnen worden bereikt. Ten eerst wordt aangegeven op welke manier de minister kan terugtreden om aan de onderwijsinstellingen de noodzakelijke ruimte te bieden en welke kaders daarbij in acht moeten worden genomen. Op deze manier tracht het ministerie van OCW een goede balans te vinden tussen het geven van ruimte en de noodzaak in uitzonderlijke gevallen de politieke verantwoordelijkheid te nemen. In een tweede lijn wordt de complexiteit van het behandelde vraagstuk erkend. Daarom wordt ervoor gekozen om in het stelsel de beslissende rol niet aan één partij toe te kennen, maar te kiezen voor een “veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel”. Het beleid wordt vanaf dat punt, via een lerende aanpak, op basis van de praktijk verder ontwikkeld. De centrale vraag die het ministerie zich daarbij stelt is;

“...hoe in de praktijk het bieden van ruimte en afleggen van verantwoording aan alle (interne en externe) betrokkenen bij de instelling gaat werken.”

Deze ‘lerende aanpak’ biedt daarnaast een goede gelegenheid om ervaring op te doen over de wijze waarop de onderwijskundige professional hun rol in het maatschappelijke debat kunnen vormgeven en van elkaar kunnen leren.

1.1. Bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs

Momenteel is de aandacht vooral gericht op controle, en dan vooral het voorkomen van incidenten. Dit resulteert in over-regulatie, want meer normen en regels leiden tot een groter risico op afwijkingen en daarmee op incidenten, met als gevolg weer aanvullende normen en incidenten. Een eerste dilemma is dat in de communicatie over en weer tussen de instelling en belanghebbenden vooral gericht is op toezicht en verantwoording en daardoor o.a. ‘versmalt’. De communicatie heeft veelal een formeel in plaats van een inhoudelijk karakter. Onderwijsgevers voelen zich te weinig vakinhoudelijk ondersteund en overleg met het beroepenveld is te vrijblijvend, waardoor de voor de kwaliteit van belang zijnde kennis en inspiratie, verloren gaat. Het tweede dilemma ligt op het gebied van verantwoording door en autonomie van instellingen. Het aantal besturen met meerdere scholen groeit. Het voordeel hiervan is dat scholen een grotere bestuurlijke slagkracht hebben, maar er kleven ook enkele nadelen aan. Zo bestaat het risico dat de keuzevrijheid en invloed van leerlingen en ouders afnemen. Ook de herkenbaarheid en slagvaardigheid van individuele scholen die onder één bestuur vallen erodeert. Een derde dilemma is het dilemma tussen de politieke eindverantwoordelijkheid in het parlementaire stelsel en de bestuurlijke en onderwijskundige autonomie van onderwijsinstellingen. Er bestaat een cyclus van afnemend vertrouwen. Deze is ontstaan doordat de politiek de bestuurlijke neigingen heeft om op incidenten te reageren met

nieuw beleid of algemene regels. Bij incidenten dient daarom na te worden gegaan of er sprake is van een incident of een falend systeem.

1.2. Ontwikkelingsperspectief

Om te komen tot een stelsel waarin het vertrouwen van alle betrokkenen de boventoon voert en de ruimte is voor alle inspanningen van betrokkenen ten dienste van het leerproces, heeft het Ministerie van OC&W het uitgangspunt geformuleerd dat onderwijsinstellingen zich in het publieke domein moeten bevinden met een specifieke maatschappelijke taak.

Ten eerste dient er meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid te komen. Speerpunten van het kabinetsbeleid hiertoe zijn deregulering en het terugdringen van de administratieve lasten. Regels en gedetailleerde voorschriften worden opgeruimd en regels die gehandhaafd moeten worden, versimpeld. De wetgeving zal meer geformuleerd worden vanuit zorgplichten. Om de interactie tussen actoren te laten leiden tot kwaliteitsontwikkeling en bewaking van publiek geld, zullen zij toegerust moeten worden met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en invloed. Voorbeelden zijn heldere informatierechten en scheiding tussen bestuur en toezicht. Verder moet het toezicht vanuit de overheid selectief, samenhangend, sober en sluitend en afgestemd worden op de verantwoording in en rond instellingen. Als laatste dient er verspreiding van kennis te komen in de vorm van vergelijking van kwaliteit van instellingen en van goede en minder goede geslaagde praktijken. Er moeten heldere kaders komen die richting geven en grenzen stellen. Deze kaders en bestuurlijke afspraken moeten dusdanig worden ingericht dat onderwijsinstellingen zoveel mogelijk worden uitgedaagd om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en om die doelen te bereiken.

Het kabinet heeft op grond van de hierboven weergegeven overwegingen actiepunten geformuleerd. Deze liggen ten grondslag aan enkele principes;

- *Het bestuur van de onderwijsinstelling ondersteunt onderwijsgegenden, stimuleert hen en daagt hen uit eigen verantwoordelijkheid te nemen op hun vakgebied.*
- *Het bestuur is als bevoegd gezag de eerstverantwoordelijke voor de onderwijsinstelling, dus ook voor de te maken keuzen tussen de soms conflicterende belangen van de diverse spelers.*
- *De taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht moeten helder gescheiden zijn (met onderscheid naar po/vo en bve/ho).*
- *De betrokkenheid van leerlingen, deelnemers, studenten en ouders is gewaarborgd (informatierechten, klachtrecht, medezeggenschap).*
- *De betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving (zoals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) is gewaarborgd.*
- *Binnen de verschillende onderwijssectoren nemen de vertegenwoordigende organisaties (brancheverenigingen, sectororganisaties) meer verantwoordelijkheid (onder meer om de onderwijsinstellingen hierbij te ondersteunen).*
- *Er moet meer aandacht komen voor de interne en externe verantwoording aan de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen (horizontale verantwoording), waarbij deze verantwoording nooit geheel het verticale toezicht (het toezicht van het ministerie van OCW) kan vervangen.*
- *Het toezicht door het ministerie van OCW is selectief, samenhangend, sober en sluitend en richt zich op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs; ook de feitelijke werking van de governance wordt daarbij betrokken; bij ernstig falen kan de minister interveniëren. Er dient een goede balans te komen tussen het interne toezicht, de horizontale verantwoording en het toezicht door de rijksoverheid.*
- *De minister kan in uitzonderlijke gevallen rechtstreeks interveniëren als sluitstuk van de verantwoordelijkheid voor het stelsel.*

1.3. Acties

Het kabinet streeft naar “een stelsel dat als vanzelfsprekend rechtmatigheid borgt, goede besteding van de publieke middelen garandeert en dynamische kwaliteitsverbetering uitlokt. Voor dynamiek is ruimte om naar eigen inzicht te handelen noodzakelijk. Zoals al eerder gezegd wil het kabinet deze ruimte vergroten door deregulering en het terugdringen van administratieve lasten. In dit kader werd ook het principe van de zorgplicht genoemd. Het kabinet verstaat onder een zorgplicht “een wettelijke gedragsnorm die de onderwijsinstellingen ertoe verplicht zorg te betrachten voor een door de wetgever omschreven belang dat enerzijds voldoende concreet is en anderzijds gedragsvarianten in de praktijk toelaat”. Een aanvullende manier van vergroting van de dynamiek van het stelsel is de scheiding van bestuur en toezicht. Het kabinet stelt hierbij dat de kern van het gewenste dynamische onderwijsstelsel is dat belanghebbenden bij de instellingen voor elkaar aanspreekbaar zijn. Wil dit dynamische stelsel goed werken, komt de positie, het belang en de kwaliteit van de toezichtfunctie naar voren. De sectoren PO en VO hebben de keuze óf een Raad-van-Toezicht-model (RvT-model), waarin een Raad van Toezicht (RvT) toezicht houdt op het functioneren en de handelingen van een College van Bestuur (CvB), óf scheiding van bestuurlijke en toezichtfunctie. Verplichting tot een RvT heeft geen zin, gezien de omvang dat voor bepaalde instellingen slechts tot een extra laag leiden. Wel zijn natuurlijk alle onderwijsinstellingen verplicht om verantwoording af te leggen. Eis is dat het toezicht op het bestuurlijk handelen, zichtbaar/transparant wordt gemaakt. De toezichthouder moet zich verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het bestuur.

De interne verantwoording gaat vooraf aan en is een randvoorwaarde voor publieke verantwoording. Het is de bedoeling dat onderwijsinstellingen niet alleen verantwoording afleggen aan, maar ook betekenisvol overleg voeren met de omgeving. Getracht moet worden deze twee zaken te combineren. De gemeenteraad en de algemene ledenvergadering (alv) moeten hun rol actiever gaan invullen. Het schoolbestuur blijft echter aanspreekpunt van de overheid, en dus eindverantwoordelijk voor wat er op de scholen gebeurt. Door de verplichting tot informatieverstrekking, het teruggeven van informatie die bij de overheid beschikbaar is en voor benchmarking, zullen de gemeenteraad en de alv in staat gesteld worden de prestaties van de onderwijsinstellingen onderling te vergelijken. Gemeenten hebben sinds de Leerplichtwet 1969 een rol in het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en verminderen van de jeugdwerkloosheid. Gemeenten hebben echter ook verantwoordelijkheden die van invloed kunnen zijn op de scholen. Volgens het kabinet kan een gemeente meerwaarde bieden door in nauwe samenwerking met een school de regie te voeren over het stelsel van hulp- en zorgorganisaties en zo samenhang te bevorderen.

De scheiding tussen bestuur en intern toezicht zal wettelijk worden verankerd in de Wet Primair Onderwijs/Wet op de Expertisecentra Speciaal Onderwijs en Wet Voortgezet Onderwijs. De bevoegdheden van de RvT worden ook in diezelfde wetten vastgelegd. Of een school voor functiescheiding of voor een Raad-van-Toezicht-model (RvT-model) kiest, wordt aan henzelf overgelaten. De taakverdeling tussen het bestuur en management van de instellingen moet voor iedereen duidelijk zijn. In de wetgeving wordt daarbij expliciet opgenomen dat het bevoegde gezag taken en bevoegdheden aan het management kan delegeren. Het bevoegde gezag is formeel werkgever en verantwoordelijk voor de naleving van arbeidsvoorwaarden-overeenkomsten, ook wel cao's genoemd, en het personeelsbeleid. Binnen een heldere rolverdeling past, volgens het kabinet, volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden naar de schoolbesturen.

Naast dat ouders en personeel die als groep door de Wet medezeggenschap scholen (WMS) een relatie tot het bestuur en management krijgen, is het ook de professionele verantwoordelijkheid van de school dat er aandacht is voor de individuele ouder. Het kabinet wil dit waarborgen in de vorm van een zorgplicht. Echter ook met de maatschappelijke omgeving, de instanties en

groeperingen in de directe omgeving, zal reëel overleg moeten worden gevoerd. Een belangrijk instrument hiervoor is het jaarverslag.

Zoals gezegd is het ministerie van OCW verantwoordelijk dat er een goed functionerend en hoogwaardig onderwijsbestel is en blijft. Het ministerie hanteert daarbij een aantal vaste ankerpunten voor het overheidshandelen, waarbinnen de ontwikkeling naar meer autonomie en minder regels moet plaatsvinden;

- *de specificatie van de (minimum)normen voor kwaliteit en opbrengst en het toezicht houden op die kwaliteit en opbrengst;*
- *de bekostigingsvoorwaarden;*
- *het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle kinderen;*
- *de specificaties waarover besturen en scholen (horizontaal en verticaal) rekenschap en verantwoording moeten afleggen;*
- *het bevorderen van de beschikbaarheid van transparante vergelijkende gegevens over de onderwijsprestaties (benchmarks);*
- *een goede ondersteuning voor de posities bestuur, onderwijsgevend, ouders en leerlingen (waaronder waarborging van goede medezeggenschap);*
- *het in beeld brengen van de prestaties van het bestel;*
- *het bevorderen van de verdere ontwikkeling en innovatie van het bestel op basis van inzicht in bestelprestaties.*

Omdat het bij het onderwijs om overheidsmiddelen gaat, is het algemeen aanvaard dat instelling verantwoording afleggen over het financiële gevoerde beleid en de reservepositie. Het financiële beleid en de reservepositie zijn niet alleen van belang voor de verticale verantwoording, maar ook voor de horizontale. De richtlijnen voor het jaarverslag zullen daartoe worden aangevuld met regels over verantwoording van het financiële beleid en de financiële positie.

Om erop toe te zien dat de beschikbare middelen verantwoord worden ingezet, zal het verticale toezicht in gericht moeten blijven op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast moet het toezicht zich duidelijker en systematischer moeten gaan richten op de feitelijke werking van de horizontale verantwoording. Daarmee wordt bedoeld dat het verticale toezicht moet beoordelen of de governance binnen onderwijsinstellingen voldoende functioneert. Met de Kaderstellende visie op toezicht II, tracht het kabinet te bereiken dat de toezichtkaders en daarop gebaseerde toezichtarrangementen niet onbedoeld en onnodig innovatieve ontwikkelingen blokkeren maar juist stimuleren.

Door benchmarks te ontwikkelen en 'good practices' te verspreiden, kunnen de kwaliteit van de arbeidsorganisatie en de efficiëntie van het onderwijsproces worden gestimuleerd.

1.4. Lerende Aanpak

Al eerder is er gesproken van een "lerende aanpak". De opzet van een dergelijke aanpak is om in overleg met de verschillende onderwijs(-sub-)sectoren, en zo mogelijk in gezamenlijke opdrachtgeverschap, een samenhangend programma op te zetten en uit te voeren waarin het van elkaar leren centraal staat. Samenvattend verdienen de volgende nieuwe beleidslijnen daarbij de aandacht;

- *Effectieve inrichting van de horizontale verantwoording door en reële beïnvloeding van de maatschappelijke omgeving van onderwijsinstellingen*
- *Benchmarking*
- *Onderzoek naar versterking van de positie van de belanghebbenden*
- *De positie, het belang en de kwaliteit van de raden van toezicht*

1.5. Minimale eisen

In de bijlage van het advies staan de minimale eisen die het ministerie van OCW aan governance stelt. De visie van OCW op governance is dat in alle sectoren gegarandeerd moet zijn dat met name de functie van het toezicht van de instellingen op de volgende manier adequaat is vormgegeven. Onder “adequate vormgeving” verstaat OCW;

“een heldere voor stakeholders kenbare geformaliseerde regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die inhoudelijk ingaat op de volgende punten:

- *De benoeming en samenstelling van de bestuurs- en toezichtfunctionarissen;*
 - *Opstellen profiel leden van bestuursfunctionarissen*
 - *Opstellen profiel leden toezichtfunctionarissen*
 - *Toeziën op juiste nakoming van profiel*
 - *Actueel overzicht met namen, leeftijden, beroep, nevenfunctie, zittingsperiode van zittende toezichtfunctionarissen*
 - *Actueel overzicht met namen, leeftijden, nevenfunctie, zittingsperiode van zittende bestuursfunctionarissen*
- *De onafhankelijkheid van het toezicht;*
 - *Scheiding van adviesfunctie aan bestuur en toezichtfunctie op het bestuur*
 - *Geen benoeming van voormalige bestuursleden (ten minste vijf jaar na afloop)*
 - *Geen ongewenste belangenverstrengeling, waaronder relaties met concurrenten*
 - *Maximaal aantal toezichtfuncties bij andere bekostigde onderwijsinstellingen (twee)*
- *De transparantie van het toezicht en bestuur, en*
 - *Vaststelling en publicatie van de wijze van omgaan met majeure besluiten*
 - ***Opstellen jaarverslag en bestuursverslag die voldoen aan eisen gesteld door de wet als verantwoording voor het gevoerde beleid***
 - *Goedkeuren van begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag*
 - *Verantwoording over het toezicht en evaluatie van het functioneren toezichtfunctionarissen*
 - *Vaststelling of wijziging van de statuten*
 - *Besluiten tot ontbinding van de rechtspersoon of het aanvragen van surseance van betaling of faillissement*
- *De taak- en bevoegdheidsafbakening tussen bestuur en toezicht.*
 - *Benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen*
 - *Benoeming, vaststelling van bezoldiging, schorsing en ontslag van toezichtfunctionarissen*
 - *Toeziën op realisatie van wettelijke taak in relatie tot strategie instelling*

Op één na, zijn de hier beschreven bevoegdheden en verantwoordelijkheden van toepassing op de RvT. De vet gedrukte taak is van toepassing op het CvB.

1.6. Wet op het Onderwijstoezicht

In aanloop op de governancenotitie is in 2002 de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) van kracht geworden. De WOT heeft als doelstelling ervoor te zorgen dat er betere en onafhankelijke informatie over de kwaliteit van het onderwijs beschikbaar komt. De Tweede Kamer der Staten-Generaal (overheid.nl, 2002) acht het van belang dat het onderwijs zich verder te laten ontwikkelen, de samenleving vertrouwen kan stellen in het onderwijssysteem. Volgens de Tweede Kamer der Staten-Generaal (overheid.nl, 2002) is toezicht daarmee niet exclusief het bestuursinstrument voor de minister, maar ook een instrument dat een maatschappelijke functie vervult. Er komt dan een sterkere nadruk te liggen op de zelfregie van de individuele onderwijsinstelling en de bestuurlijke samenwerkingsverbanden van instellingen. Het toezicht van de Onderwijsinspectie en mogelijk daarop volgende bestuurlijke interventies van de overheid zijn daartoe aanvullende instrumenten. De bedoeling is dat het Onderwijsinspectietoezicht een stimulerende werking heeft op het zelfcorrigerend vermogen van instellingen en het beoogde dynamische evenwicht met belanghebbenden uit de omgeving.

De WOT draagt het toezicht op aan de Onderwijsinspectie met de volgende taken (Artikel 3, lid 1 en 2, WOT);

- a. *het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit,*
- b. *het bij de uitoefening van de onder a bedoelde taak bevorderen van de kwaliteit van het onderwijs, onder meer door het voeren van overleg met het bestuur, het personeel van de instelling, en zo nodig, de besturen van gemeente en provincie,*
- c. *het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan,*
- d. *het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken.*

Een aantal zaken die in de WOT genoemd worden, zijn van belang op de wijze waarop de Onderwijsinspectie haar toezicht op de governance binnen scholen vorm geeft.

In de WOT staan een aantal uitgangspunten voor het toezicht geformuleerd. Eén van de uitgangspunten voor het toezicht op het onderwijs, die in de WOT wordt genoemd, is dat de Onderwijsinspectie het toezicht op een zodanige wijze uitoefent, dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Ook dient de uitoefening van het toezicht er mede op gericht te zijn betrokkenen te informeren over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (Artikel 4, lid 2 en 3 WOT).

Artikel 13 van de WOT stelt dat de Onderwijsinspectie haar werkwijze dient vast te leggen in kaders, waarbij overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen dient plaats te vinden (Artikel 13, lid 1 en 2, WOT).

1.7. Definiëring Educational Governance

Als men het over Good Governance binnen het onderwijs heeft, spreekt men ook wel van Educational Governance. Volgens Klifman (2004a, p.1-2) is er in het debat over educational governance sprake van een terminologische verwarring. Naast het begrip *educational governance*, wordt ook vaak gebruik gemaakt van de begrippen *good governance* en *corporate governance*. Deze laatste wordt ook wel gebruikt in combinatie met *internal governance*. Men spreekt van internal governance, wanneer hieraan ook de relatiepatronen binnen de onderneming zijn toegevoegd.

Klifman (2004b, p.1) typeert *good governance* als “het opnieuw in balans brengen van relatiepatronen tussen de verschillende organen binnen de organisatie”. Volgens het Verenigde Bijzondere Scholen (VBS) (2003, p.3) draait het bij *good governance* om vragen als welke

bevoegdheid de politiek verantwoordelijke in eigen hand houdt en voor welke zaken uitvoerders mandaat krijgen om binnen een gegeven beleidskader naar eigen inzicht te handelen.

De term *corporate governance* wordt veelal binnen het bedrijfsleven gehanteerd. Sommige auteurs definiëren *corporate governance* als “manieren waarop mensen die geld leveren aan organisaties zichzelf ervan kunnen verzekeren ook wat terug te krijgen voor hun investering”. Andere auteurs nemen een meer politieke benadering en definiëren *corporate governance* als de verbinding tussen directeuren, managers, werknemers, aandeelhouders, klanten, crediteuren en leveranciers aan de organisatie en naar elkaar (Mertzanis, 2001, p.89). Klifman (2004a, p.1) vertaalt *corporate governance* als goed ondernemingsbestuur. Bij *corporate governance* gaat het niet langer meer uitsluitend om de kwaliteit van het bestuurd (de school), maar ook om de kwaliteit van het bestuur (het besturende orgaan). Corporate governance is volgens Klifman (2004b, p.2) een ‘sociaal en evolutief gebeuren’, waarin iedereen probeert bij te blijven en ‘goede voorbeelden binnen te halen’. Volgens (2005a, p.5-6) heeft het systeem voor *corporate governance* in de economie twee functies. De eerste functie is om signalen af te geven aan bestuurders van ondernemingen, voordat de afzetmarkt zulke signalen afgeeft, over zaken als waarin te investeren en uit welke activiteiten de ondernemingen zich moeten terugtrekken. De dynamiek van het economische proces is een beter uitgangspunt om de effectiviteit van het systeem van corporate governance te beoordelen dan wat er in de wet wel of niet is vastgelegd met betrekking tot formaliteiten als verslaglegging en regels met betrekking tot toezicht, zonder het belang van de toezichthouder te ontkennen. De tweede functie van het systeem van corporate governance is het afdwingen van zo effectief en efficiënt mogelijke gebruikmaken productiefactoren van ondernemingen, resulterend in een zo hoog mogelijk rendement in het perspectief van de langere termijn.

Educational governance is de sectorspecifieke variant van corporate governance, net zoals *cultural governance* dat is voor de gezondheidszorg (Klifman, 2004a, p.2). Een andere term voor *educational governance* is *meervoudig publiek verantwoord* (Van den Berg, 2004, p.9). Er bestaan verschillende definities van *educational governance*. Het algemene “thema” dat in de meeste definities naar voren komt is het verantwoord en verstrekken van informatie over inzet, processen, resultaten en effecten. De Onderwijsraad (2004, p.17) omschrijft *educational governance* als volgt;

Spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van en degelijk toezicht op onderwijsinstellingen en een daarbij passende degelijke verantwoording van onderwijsinstellingen aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door in- en externe belanghebbenden.

Strikwerda (2005a, p.7) heeft een meer bedrijfskundige definitie, die de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) voor corporate governance hanteert, vertaalt naar het Nederlandse onderwijs vertaalt;

Onder educational governance wordt verstaan het systeem van organen, bevoegdheden, rechten, plichten, machtsmiddelen en processen waardoor (1) het bestuur van een onderwijsinstelling en de leerkrachten voor het in die instelling georganiseerd onderwijs, de waarde van dat onderwijs voor de ontwikkeling van de samenleving naar inhoud en niveau optimaliseert, (2) diegenen die daartoe een legitiem belang hebben toegang verlenen tot dat onderwijs, (3) zodat het bestuur en de leerkrachten over het door hen verzorgde onderwijs en over de aanwending van middelen, verantwoording afleggen aan diegenen die daartoe een legitiem recht hebben, (4) waarmee specifieke besluiten van het bestuur vooraf kunnen worden gecorrigeerd, (5) waarmee het bestuur wordt benoemd, beoordeeld, beloond, décharge wordt verleend en wordt ontslagen.

1.8. Conclusie Ministerie van OC&W

In dit hoofdstuk is gekeken naar de visie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OC&W) op educational governance en dan vooral educational governance in het Voortgezet Onderwijs (VO) en het Primair Onderwijs (PO). Hiermee werd getracht een antwoord te verkrijgen op de vraag wat het Ministerie van OC&W onder educational governance verstaat. Uit het voorgaande is gebleken dat het onderwijs op zoek is naar nieuwe rolverdelingen om de afstand naar de burgers te verkleinen en op die manier de maatschappelijke legitimiteit te behouden. Het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (OC&W) heeft daartoe twee kernambities gesteld; ruimte geven aan de onderwijskundige professional en het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving. Wat betreft de bestuurlijke verhoudingen, is momenteel de aandacht vooral gericht op controle, waardoor de verantwoording aan belanghebbenden versmalt, de herkenbaarheid en slagvaardigheid van het toenemende aantal scholen dat onder één bestuur valt erodeert en een cyclus van afnemend vertrouwen dat tot overregulatie leidt. Om onderwijsinstellingen in staat te stellen zich in het publieke domein te bevinden met een specifieke maatschappelijke taak, zal volgens het Ministerie van OC&W er onder andere deregulering, een selectief, samenhangend sober en sluitend toezicht vanuit de overheid en benchmarking plaats moeten gaan vinden. Daarbij moet een lerende aanpak centraal staan. Het tweede doel van dit hoofdstuk is om te komen tot een voorlopige definitie van het begrip good educational governance. Deze definitie dient als uitgangspunt voor het te ontwikkelen governancekader voor het VO. In de conclusie zal de gekozen definitie in het licht van het gegenereerde governancekader worden beoordeeld en hergedefinieerd. In de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) staat echter dat de Onderwijsinspectie haar werkwijze dient vast te leggen in zogenaamde toezichtkaders. Ook voor governance zal dat gelden, waardoor eerder sprake lijkt te zijn van meer regelgeving dan van minder. In de Governancebeleidsnotitie doet

Daarbij wordt gesteld dat het toezicht zicht dient aan te sluiten bij de zelfevaluatie van de instelling, terwijl een overgroot gedeelte van de instellingen nog niet over richtinggevende evaluaties met betrekking tot governance beschikken, omdat zij daar nog totaal niet mee bezig lijken te zijn.

In Tabel 1. staan de in dit hoofdstuk door het Ministerie van OC&W omschreven kenmerken van het governancekader dat zij voor ogen hebben samengevat. In Tabel 1 is ervoor gekozen een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. De literatuur over governancestructuren spreekt veelal in termen van taken en bevoegdheden en het Raad-van-Toezicht-model (RvT-model), waarin sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO). Op de in Tabel 1 samengevatte kenmerken zal kort worden gereflecteerd door deze in het licht van de in het begin door het Ministerie van OC&W geformuleerde kernambities te beoordelen. Daarna zal dit hoofdstuk worden afgesloten met een keuze voor een definitie van *educational governance* aan welke het, aan het einde van dit literatuurverslag vergaarde, *educational governancekader* vergeleken zal worden.

Tabel 1
Governancekader Ministerie van OC&W

Min OC&W
Raad-van-Toezicht óf scheiding van bestuurlijke en toezichtfunctie
Lerende aanpak
Toezichthoudend Orgaan
Het interne toezicht kan niet het externe toezicht vervangen.
Zichtbaar en transparant maken van toezicht
Benoemingfunctionarissen
benoeming toezichtfunctionarissen

opstellen profiel leden BO
opstellen profiel leden TO
toezicht op juiste nakoming profiel
Actueel overzicht met namen, leeftijden, nevenfunctie, zittingsperiode van zittende bestuursfunctionarissen
Scheiding van adviesfunctie aan bestuur en toezichtfunctie op het bestuur
Maximaal aantal toezichtfuncties bij andere bekostigde onderwijsinstellingen (twee)
Geen benoeming van voormalige bestuursleden (ten minste vijf jaar na afloop)
Geen ongewenste belangenverstrengeling, waaronder relaties met concurrenten
Onafhankelijk toezicht
Vaststelling en publicatie van de wijze van omgaan met majeure besluiten
Goedkeuren van begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag
Verantwoording over het toezicht en evaluatie van het functioneren toezichtfunctionarissen
Vaststelling of wijziging van de statuten
Besluiten tot ontbinding van de rechtspersoon of het aanvragen van surseance van betaling of faillissement
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht
Benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen
Benoeming, vaststelling van bezoldiging, schorsing en ontslag van toezichtfunctionarissen
Besturend Orgaan
Toerusting van actoren met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en invloed ter bewaking publiek geld en kwaliteitsontwikkeling: bv. * Scheiding bestuur en toezicht * Heldere informatierechten
Ondersteuning onderwijsgeveenden en deze stimuleren tot nemen eigen verantwoordelijkheid
Eerstverantwoordelijke voor onderwijsinstelling
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag die voldoen aan eisen gesteld door de wet als verantwoording voor het gevoerde beleid
Duidelijke taakverdeling tussen bestuur en management
Formele werkgever, verantwoordelijk voor; * naleving arbeidsvoorwaardenovereenkomsten * personeelsbeleid
Borgt betrokkenheid leerlingen, deelnemers, studenten en ouders; * informatierecht * klachtrecht * medezeggenschap
Professionele aandacht voor individuele ouder
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving: b.v. * bedrijfsleven * maatschappelijke organisaties
Voert reëel overleg met maatschappelijke omgeving
Maatschappelijke omgeving heeft reële invloed op de inrichting van de horizontale verantwoording

Uit het hierboven weergegeven kader, Tabel 1, blijkt dat het ministerie van OC&W veel waarde hecht aan een duidelijk model voor het TO. De minimale eisen betreffen vrijwel alleen de taken van het toezichthoudende orgaan. Accenten worden daarbij gelegd op de benoeming van de toezichtfunctionarissen, de onafhankelijkheid van het toezicht en de taak- en

bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht. Gekeken naar de kernambities die het Ministerie van OC&W zich in het begin van dit hoofdstuk heeft gesteld, valt het in de taken en bevoegdheden van het BO op dat "het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving", alhoewel niet in de vorm van minimale eisen, duidelijk wordt vormgegeven door te stellen dat de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving geborgen moet worden en daarbij te specificeren op welke punten dit tot uitwerking kan worden gebracht. Het "ruimte geven aan de onderwijskundige professional" is echter nauwelijks direct terug te vinden in het omschreven onder het BO in het governancekader. Wat betreft de aspecten valt het op dat het Ministerie van OC&W het aspect "scheiding van toezicht en adviesfunctie" onder de benoeming van functionarissen plaatst, terwijl dit eerder onder het onafhankelijke toezicht op zijn plaats lijkt te zijn.

Van de eerder gegeven definities van educational governance, sluit die van de Onderwijsraad het beste aan op de accenten die het Ministerie van OC&W binnen het kader legt. De definitie van de Onderwijsraad stelt namelijk dat er omgangsvormen voor het bestuur en toezicht moeten zijn, welke in het governancekader van het Ministerie van OC&W worden vormgegeven onder de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht. Verder spreekt de definities van de Onderwijsraad over een "passende verantwoording van onderwijsinstellingeng aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door belanghebbenden". Beide zijn in het governancekader van het Ministerie van OC&W terug te vinden onder borging van betrokkenheid van belanghebbenden door het BO. De definitie van Strikwerda is echter, ten opzichte van de definitie van de Onderwijsraad, gedetailleerder en sluit beter aan op het doel van het governancekader voor de Inspectie van het Onderwijs; het operationaliseren van educational governance. Zo erkent de definitie, net zoals het governancekader van het Ministerie van OC&W, dat er sprake is van verschillende organen, onderscheidt het plichten en bevoegdheden en is er sprake van processen. Ook spreekt de definitie over het betrekken van belanghebbenden tot het onderwijs en het afleggen van verantwoording aan deze belanghebbenden. De definitie verschilt met het governancekader van het Ministerie van OC&W in dat het aan de belanghebbenden als algemeen het recht toekent om besluiten te corrigeren en het bestuur te benoemen, beoordelen, belonen, décharge te verlenen en te ontslaan, terwijl het governancekader van het Ministerie van OC&W dit specifiek toekent aan het TO.

2. Algemene Governancetheorie

Het grootste gedeelte van de wetenschappelijke theorie is gericht op het bedrijfsleven. Zoals al eerder gezegd speelt binnen het bedrijfsleven governance al veel langer een rol. De meer maatschappelijke sectoren zijn door de recente deregulering pas sinds korte tijd vatbaar geworden voor governance.

In dit hoofdstuk zal de aangetroffen wetenschappelijke literatuur besproken worden. Deze zal worden onderverdeeld in twee soorten governance-systemen, het Angelsaksische en het Germanistische. De governancestructuren binnen Nederland vallen onder het Germanistische model, maar het merendeel van de aangetroffen wetenschappelijke literatuur is van Angelsaksische herkomst en dus minder toepasbaar voor het Nederlandse model. Deze literatuur biedt echter belangrijke inzichten op het functioneren van het besturende orgaan naar het management toe.

2.1. Taxonomie

Over de gehele wereld zijn de corporate governance systemen grofweg in te delen in een aantal klassen. Weimer en Pape (1999) hebben getracht een taxonomie van Corporate Governance-systemen op landelijk niveau te ontwikkelen. Deze taxonomie is gebaseerd op acht door hen geïdentificeerde karakteristieken. De karakteristieken zijn;

1. *The prevailing concept of the firm;*
2. *The board system;*
3. *The salient stakeholders able to exert influence on managerial decision-making;*
4. *The importance of stock markets in the national economy;*
5. *The presence of absence of an external market for corporate control;*
6. *The ownership structure;*
7. *The extend to which executive compensation is dependent on corporate performance;*
8. *The time horizon of economic relationships.*

Weimer en Pape (1999, p.153) stellen vier groepen van relatief rijke, geïndustrialiseerde landen voor welke meer of minder overeenkomende corporate governance-systemen geïdentificeerd kunnen worden. In Tabel 2 worden de landenklassen beoordeeld op de acht karakteristieken.

De hoofdkenmerk van een marktgeoriënteerd systeem is dat er sprake is van een actieve externe markt van stakeholders die het bedrijf controleert. Deze actieve externe markt vormt een mechanisme voor belanghebbenden om individueel invloed te kunnen uitoefenen op beslissingen van het management. In de netwerkgeoriënteerde systemen beïnvloeden oligarchische groepen via netwerkrelaties de managementbeslissingen. In het Angelsaksische model is met name één type belanghebbende van grote invloed, de aandeelhouder. In de Angelsaksische landen worden aandeelhouders sterk door de wet beschermd. Het Angelsaksische systeem wordt verder gekarakteriseerd door zogenaamde 'one-tier' bestuursraden. De uitvoerende en toezichthoudende taken zijn hierbij geconcentreerd in één orgaan. De uitvoerende leden zijn echter van binnen het bedrijf en de toezichthoudende van buiten het bedrijf. De toezichthouders zijn meestal experts die een uitvoerende functie hebben binnen de bestuursraad van een ander bedrijf. Zij zijn verantwoordelijk voor het management van het bedrijf en hebben verplichtingen jegens de aandeelhouders. In de Germanistische landen, waartoe ook Nederland behoort, is sprake van een zogenaamd 'two-tier' systeem. In een dergelijk systeem is er sprake van een aparte RvT en Raad van Bestuur (RvB). De samenstelling van de toezichtraad laat zien dat werknemers en belanghebbenden belangrijke aandeelhouders zijn. Ook banken zijn belangrijke aandeelhouders. Beurzen spelen een minder belangrijke rol in Germanistische landen dan in de Angelsaksische landen.

Tabel 2
Taxonomie

A taxonomy of systems of corporate governance				
Market/network-oriented system of corporate governance	Market-oriented		Network-oriented	
Country class Countries (GDP 1995 x US\$ 1,000,000,000,000; GDP per capita x US\$ 1 at current prices and exchange rates). Source: IMF for GDP, OECD for GDP per capita	Anglo-Saxon USA (7,246; 25,512) UK (1,107; 17,468) Canada (569; 15,598) Australia (349; 18,072)	Germanic Germany (2,259; 25,133) The Netherlands (396; 21,733) Switzerland (287; 36,790) Sweden (246; 22,389) Austria (233; 24,670) Denmark (175; 28,181) Norway (147; 28,434) Finland (126; 19,106)	Latin France (1,567; 22,944) Italy (1,119; 17,796) Spain (574; 12,321) Belgium (264; 22,515)	Japan Japan (4,961; 36,732)
Concept of the firm	Instrumental, shareholder oriented	Institutional	Institutional	Institutional
Board system	One-tier (executive and non-executive board)	Two-tier (executive and supervisory board)	Optional (France), in general one-tier	Board of directors; office of representative directors; office of auditors; <i>de facto</i> one-tier
Salient stakeholder(s)	Shareholders	Industrial banks (Germany), employees, in general oligarchic group	Financial holdings, the government, families, in general oligarchic group	City banks, other financial institutions, employees, in general oligarchic group
Import if stock market in the national economy	High	Moderate/high	Moderate	High
Active external market for corporate control	Yes	No	No	No
Ownership concentration	Low	Moderate/high	High	Low/moderate
Performance – dependent executive compensation	High	Low	Moderate	Low
Time horizon of economic relationship	Short term	Long term	Long term	Long term

Het marktgeoriënteerde Angelsaksische en het marktgeoriënteerde Rijnlandse (Germanistische) model zijn volgens Luursema, van Twist, Beemer, Timmerman en Gronheid (2003, p.21) de twee overheersende modellen. Zoals al eerder is gezegd en ook in Tabel 2 is te zien, spreekt men bij het Angelsaksische van een “one-tier” stelsel en bij het Germanistische van een “two-tier”. In het Angelsaksische stelsel kent men slechts één bestuur, waar ook “non-executive members of the board” zitting in hebben. In het Angelsaksische model is er meestal sprake van én een Raad van Bestuur én een aparte Raad van Commissarissen (RvC). In het dualistische Rijnlandse model houdt de RvC toezicht op de RvB. Een ander kenmerk van het Rijnlandse model is dat men een zwaarwegend belang toekent aan de “stakeholder”, de belanghebbenden, van de organisatie. Daaronder vallen de werknemers, klanten en leveranciers. Het belang van deze belanghebbenden komt tot uiting in de alsmaar groter wordende aandacht voor ‘maatschappelijk verantwoord ondernemen’ (Luursema et al., 2003, p.21)

Uitgaande van deze taxonomie dient er bij de beoordeling van de internationale literatuur rekening te worden gehouden met de karakteristieke verschillen in governance-systemen. De veelal Engelstalige literatuur dient dus tegen de achtergrond van de Nederlandse context te worden beoordeeld en niet klakkeloos als toepasbaar worden aangezien.

2.1. Angelsaksische literatuur

In de Angelsaksische literatuur is vooral Carver een bekendheid. Een bekend boek van Carver is "Boards that make a difference", dat gaat over het functioneren van bestuursraden. Het boek concentreert zich daarbij meer op de non-profit instellingen en stelt deze in contrast met profit-instellingen. Aangezien het bij educational governance ook draait om non-profit instelling die een meer marktgeoriënteerde werkwijze moeten gaan aannemen, kan dit boek hierover belangrijke inzichten geven.

2.1.1. Carver

Grote invloed op het denken van de bestuurlijke inrichting van heeft de Amerikaan John Carter met zijn ideeën over *policy governance* voor de non-profit sector (ISIS, 2003). In het policy governance model wordt de verhouding tussen bestuur en management als een continuüm gezien, waarbij bestuur en management een gevarieerd gedragsrepertoire ter beschikking staat voor het regelen van de onderlinge verhoudingen (VBS, 2003, p.3).

Het bestuur

Carver (1997, p.2-3) onderscheidt een viertal besturen. (1) Een bestuur dat bestuurt, die zich in de top van de organisatie bevindt, waar alle macht ligt en die geheel verantwoordelijk is voor alle activiteiten die binnen de organisatie worden uitgevoerd. (2) Het adviserende bestuur. Een dergelijk bestuur kan overal in de organisatiestructuur geplaatst worden en heeft alleen zoveel autoriteit/macht als het toegekend krijgt door de organisatie of bij wet. (3) Een lijnbestuur dat zelden voorkomt. Een lijnbestuur is niet meer dan de plaatsing van een groep, daar waar ooit één manager zat. (4) De laatste is de zogenaamde werkgroep. Deze is van de eerste soort, maar dan zonder al te veel staf. In zijn theorieën richt Carver zich voornamelijk op het eerste soort bestuur, het bestuur dat bestuurt.

Er bestaan vele soorten organisaties die worden bestuurd door een bestuur. Carver concentreert zich op drie hoofdtypen, de zogenaamde profit besturen, de non-profit besturen en de overheidsbesturen. Profit besturen worden aangetroffen in het bedrijfsleven, non-profit besturen in de meer liefdadigheidsorganisaties. De overheidsbesturen (publieke besturen) vormen een soort mengvorm van de voorgaande twee. Sommige besturen zijn quasi-overheid, zoals waterschappen en luchthavenautoriteiten en sommige weer volledig overheid, zoals gemeenteraden. Gemeenschappelijk hebben de drie hoofdtypen dat ze de uiteindelijke verantwoordelijkheid dragen voor de organisatieactiviteiten en prestaties. Het verschil tussen de profit en de non-profit- en publieke besturen is dat bij de profit organisaties de consumenten bepalen of een product of dienst het geld waard is. Bij non-profit organisaties is dit echter niet het geval. Het geld komt meestal ergens anders vandaan, zoals van de overheid, en dus blijft een consumentenoordeel uit, aldus Carver (1997, p.6). Het verschil ligt daarom niet in de verdeling van verdiensten of in de essentie van het managen, maar in dat de meeste non-profit en publieke organisaties een gedragsmatig proces voor het aggregeren van de vele individuele evaluaties van het product en de kosten ontberen. Deze organisaties missen het fundament dat hen in staat stelt succes en falen te definiëren, weten wat de moeite waard is en vooral het herkennen van een goede prestatie.

Het falen van besturen ligt in een aantal zaken. Volgens Carver (1997, p.8-11) zijn de verantwoordelijkheden van een raad en het onderscheid tussen de raad en het management verwaarloosd in de studie naar het management. Door dat er niet genoeg aandacht uitgaat naar het bestuderen van de raad, worden de kwaliteiten van een dergelijke raad niet effectief benut. Dit geldt vooral voor de non-profit en de publieke sector. Aan zaken die van triviaal belang zijn, wordt disproportioneel aandacht geschonken. Hoewel een bestuursraad zich vooral met zaken dient bezig te houden die in de toekomst bevinden, blijkt dat deze zich meer bezig houden met zaken op de korte termijn of zelfs zaken die in het verleden gespeeld hebben. Bestuursraden lijken alsmaar te reageren op initiatieven van de staf dan dat ze zelf pro-actief optreden. Sommige bestuursraden lijken zelfs meer tijd te spenderen aan wat de staf eigenlijk al voor hen heeft gedaan. Raden staan vaak toe dat verantwoordelijkheid rondom de leidinggevende wordt geëkt. Ook wanneer zij de positie van een leidinggevende functie hebben ingesteld, blijven zij vaak in hun officiële capaciteiten verhouden tot ander personeel door hen aanwijzingen te geven of hun prestaties te beoordelen. Slechts zeldzaam wordt een raad-uitvoerdersrelatie aangetroffen waarin duidelijk is afgesproken welke partij welke autoriteit bezit. Zaken die in het grijze gebied van beide autoriteiten liggen, wordt meestal aan de raad overgelaten, die deze dan simpelweg goed- of afkeurt.

Bestuursraden moeten niet een al te grote betrokkenheid bij de organisatie hebben. Door direct te participeren in het werk van de organisatie kan een bestuursraad door de bomen het bos niet meer zien. Bestuursraden moeten echter ook geen waakhonden zijn. Medewerkers zijn over het algemeen eerlijk en competent, dus de beste rol van de bestuursraad is om hen aan te moedigen. Vertrouwen is hierbij een sleutelwoord. De leider is iemand in wie je moet kunnen geloven en achter wie je wilt gaan staan. Dit soort bestuursraden moet van de administratie afblijven, want dat zijn hun zaken niet. Als laatste moeten bestuursraden niet managen, maar hoofdzakelijk plannen en beter communiceren met hun leden en stafleden. Bestuursraden plannen de elementen van onder andere personeel en financiën. Bestuursraden ontwikkelen een langetermijnplanning. Vooral in organisaties waar meerdere etniciteiten samenwerken zouden betere processen en producten ontstaan als de raad en de staf elkaar beter zouden kunnen verstaan.

Het bestuur moet als collectief een autoriteit zijn en als collectief besturen. Om de uitvoering te kunnen toetsen aan het bestuursbeleid, dient er een gedisciplineerde naleving te zijn. Het bestuur heeft een eigen plek binnen de organisatie en het systeem, met een eigen agenda. Zij stelt de ijkpunten vast, met daaraan gekoppeld een tijdsbestek. Verder spreken besturen namens belanghebbenden. Een bestuur dient dus te weten of zij verbonden is met deze belanghebbenden, wie zij zijn, wat zij willen en wat de status van deze belanghebbenden is in het totale krachtenveld. Om te kunnen controleren hoe de gang van zaken ervoor staat, dient een bestuur over de volgende zaken te beschikken (ISIS, 2003, p.22):

- *Visie en uitgangspunten.*
- *Beleidsplan met goede beschrijvingen.*
- *Definities over wat goed is en het daaraan koppelen van meetpunten.*
- *Duidelijke verantwoordelijkheid voor het behalen van resultaten.*
- *Systematische en cyclische toetsing van resultaten en ijkpunten.*

In de taal van Carver draait het om de doelen en niet de middelen. In dit kader heeft het geen zin om vragen te gaan stellen naar activiteiten, programma's en in houden. Het bestuur doet uitspraken over de grenzen en welke middelen binnen die grenzen zijn geoorloofd (ISIS, 2003, p.22).

Volgens ISIS (2003, p.23) onderscheidt Carver vier beleidscategorieën:

- o *Uitspraken over doelen, resultaten, ontvangers en kosten.*

- o *Afbakening van middelen waarvan de leiding zich kan bedienen.*
- o *Uitspraken over hoe het bestuur het eigen werk inricht (executief tot representatief).*
- o *Uitspraken over de verbinding tussen bestuur en leiding.*

Kernen die volgens Carter typerend zijn voor goede besturen zijn (ISIS, 2003, p.23);

- *Vooruitkijkend; waarden georiënteerd; besturend en in staat stellend tot leiden; met het oog op voortdurende visieontwikkeling; explorerend; toetsend; evaluerend; debatterend; definiërend.*
- *Besturen zijn steeds gericht op het effect dat goed bestuur via onderwijs kan hebben op de toekomst van jonge mensen en de wereld waarin zij leven.*
- *Besturen zorgen voor visies en verdere doordenking van visies die gaan over het resultaat van het doen.*
- *Besturen buigen zich over het effect van de organisatie.*
- *Besturen functioneren als groep en nemen gefundeerd besluiten die zijn gericht op het verwezenlijken van wat men gezamenlijk wil.*
- *Besturen die goed functioneren raken het gevoel van onbehagen en het gevoel niet met het goede bezig te zijn kwijt.*
- *Een gevoel dat bestuurswerk veel tijd kost en niet lijdt tot effecten verdwijnt.*

Carver (1997, p.17-18) en ISIS (2003, p.24) geven een lijst met criteria voor een goede governancestructuur. Deze lijst vat het voorgaande redelijk goed samen.

- *Visie (denk het ondenkbare);* Een bruikbaar governanceframework houdt en ondersteunt de visie in de primaire positie.
- *Focus fundamenteel;* Een goed model van governance adresseert expliciet fundamentele waarden, de bestuursraad is immers de beschermheer van de organisatorische waarden.
- *Beoordeel extern en denk marktgericht;* Dwingen tot een externe focus, omdat organisaties geneigd zijn naar binnen gericht te zijn.
- *Meet opbrengst;* Een uitkomstengedreven organisatiesysteem moet worden mogelijk gemaakt. Alle functies en beslissingen moeten worden gewogen aan de standaard van het nut. Er moet niet alleen gezorgd worden voor een missie gericht op uitkomsten, maar deze missie moet ook de focus van de organisatie worden.
- *Hoofddlijnen;* Bestuursraden zijn het ermee eens dat de hoofdzaken voorrang verdienen, maar ze zijn niet in staat de hoofdzaken van de bijzaken te onderscheiden. Een model moet hiertoe hulp bieden.
- *Toekomst;* Een governance-schema moet een bestuursraad helpen in de toekomst te denken. Strategisch leiderschap vereist immers een langetermijnvisie.
- *Pro-activiteit gericht op creatie i.p.v. verbetering;* Bestuursraden reageren momenteel veelal op initiatieven vanuit de staf dan dat ze zelf leiden. Een governance-model moet een bestuursraad helpen te creëren in plaats van goed te keuren.
- *Variëteit in denkprocessen;* Het is van belang de rijkheid en diversiteit van de samenstelling en individuele meningen van de bestuursraad te verbeteren en deze wel te laten leiden tot één stem. Een governance-model moet het belang van één stem in plaats van het door elkaar schreeuwen of een ontbrekende unanimiteit.
- *Eenheid in beleid en uitvoering;* In rechtmatige of morele zin zijn bestuursraden raden van toezicht. Ze zijn echter ook tot in bepaalde mate verantwoordelijk naar consumenten, burens en de staf. Een goed model van governance zou moeten definiëren hoe deze tegenstrijdigheden verenigd kunnen worden.
- *Beslis gedisciplineerd;* Raden van bestuur hebben het vaak moeilijk zich te houden aan de werksomschrijving, besluitvaardig te zijn zonder daarbij impulsief te zijn en het besluit bij de kern te houden. Een goed model van governance dient een rationele basis te bieden voor de zelfdiscipline van de raad.
- *Heldere kaders voor ieders inbreng;* Een governance-model moet bestuursraden in staat stellen rollen te articuleren, zonder daarbij elkaars rollen te isoleren. De specifieke bijdrage aan een topic moet dus helder zijn.

- *Duidelijke informatiebehoefte*; Een governancemodel onderscheidt meer precies de benodigde informatie, waarbij te veel, te weinig, te late en verkeerde informatie wordt ontweken.
- *Proportioneel controle*; Een goed model van governance classificeert die managementaspecten die onder strikte versus losse controle dienen te staan.
- *Bewaak tijd*; Aangezien bestuursleden, naast hun lidmaatschap van de bestuursraad, vaak nog overige werkzaamheden hebben, hebben ze weinig tijd om te verspillen. Een governancemodel moet daarin bijstaan door aan te geven wat de aandacht verdiend en daarmee kostbare tijd productief te gebruiken.

2.1.2. Ranson et al.

Ranson, Farrel, Peim en Smith (2005) analyseerden de governancestructuur van scholen van verschillende prestatieniveau's in Wales. Daarvoor werden tien zogenaamde "Local Education Authorities" geselecteerd. Uit hun analyse blijkt dat good governance leidt tot betere prestaties van de school. De volgende karakteristieken van good governance, worden geassocieerd met verbetering van basisscholen;

1. *Governance and governors are valued*; Omdat zij de school verbinden met de grotere gemeenschap, de corporatieve aard van de school en de publieke, collectieve status van de genomen beslissingen versterkt, voorzien zij in een andere inbreng en perspectief.
2. *Governance that represents the diversity of its parent communities*; De participatie en inbreng van een verscheidenheid aan ouders, helpt de school de variëteit aan leerbehoeften te begrijpen en borgt hun verbinding tot het ondersteunen van het leren van hun kinderen thuis.
3. *Partnership between head and governors are of mutual support*; Het hoofd waardeert en ondersteunt het besturend orgaan in hun rollen, net zoals het besturend orgaan het hoofd en de staf van de school daarin ondersteunt. Hoofden proberen niet te beheeren door de rol van governance over te nemen.
4. *Clarity of roles*; Hoofden zijn de hoofduitvoerders die voorzien in professioneel leiderschap en het dagelijkse management, terwijl het besturende orgaan toeziet op de school. Het besturende orgaan is publiekelijk verantwoordelijk.
5. *Organized as an executive board or governing body*; Beoefenen de functie van controle, strategie en verantwoordelijkheid.
6. *Scrutiny as the strategic function of the best primary school governing bodies, assuring the quality and standards of education in the school*; Dit wordt bereikt door:
 - a. Hoge verwachtingen te stellen
 - b. Het borgen van een volledige beraadslaging en ondervraging van beleid, begrotingen en praktijken van de school
 - c. Het hanteren van systemen voor het monitoren en het herzien van prestatiestandaarden, financiële plannen en beleidsontwikkelingen van de school.
7. *Embodying the values and ethos of the school*; De bestuurders brengen de publieke waarden en het doel van rechtvaardigheid en eerlijkheid tot uiting.
8. *Close attachment of governors to the life of the school*; De bestuurders ontwikkelen kennis en begrip van de kernpraktijken van de school door een systeem van links naar het curriculum domein en visitaties aan het klaslokaal.
9. *Close ties with the community*; Het betrekken van ouders en de gemeenschap is de sleutel tot het success van de school en de bestuurders hebben een hoofdrol hierin.

2.1.3. Gill

Gill (2001) heeft onderzoek gedaan naar twintig non-profit organisaties in Canada. In zijn onderzoek onderzocht hij hoe bepaalde factoren de governance praktijken beïnvloeden. De factoren die van invloed zijn op de governance zijn Gill (2001, p.4);

- diegene die 'eigenaar' is van de non-profit; daarmee wordt de groep, leden of leidinggevenden, bedoeld die zorgen voor het publieke vertrouwen in de non-profit organisatie (Gill, 2001, p.13).
- verschillen in selectie van de raad; de manier waarop de leden worden geselecteerd heeft grote invloed op het vertrouwen in de raad. Als leden op verschillende manieren worden geselecteerd, leidt dit tot wantrouwen tussen de groepen (Gill, 2001, p.14).
- de invloed van de grootte, complexiteit en de geografische 'scope'; Deze factor was verreweg meest significant van invloed. De grootte en complexiteit van een organisatie bepaald welk governancemodel wordt geadopteerd (Gill, 2001, p.16).
- soort incorporatie; Organisaties die door hun specifieke doel onder specifieke wetgeving staan, zoals onderwijsinstellingen, hadden eerder kernaspecten in hun governancestructuur.
- organisatiegeschiedenis; Uit de casestudiën bleek dat raden die in zwaar weer terechtkomen oude praktijken opgeven in het voordeel van nieuwe governancebenaderingen.
- kennis van alternatieve governancemodellen;
- persoonlijke en politieke agenda's; persoonlijke of politieke agenda kunnen de belangen van de organisatie zelf schaden.
- kritieke gebeurtenissen en overgangsfases; deze omvatten onder andere legale incorporaties, recruterende van personeel en begroten of bezuinigen in personeel of budget.

Factoren die niet direct van invloed zijn, maar wel enige invloed kunnen hebben op de keuze voor een governancemodel zijn;

- *Director liability;*
- *Financial viability;*
- *Adopting more 'business-like' practices while maintaining human service values;*
- *Hoe waarde toe te voegen aan de organisatie;*
- *Een goede balans vinden tussen 'policy focus' en 'knowledge of operations';*
- *Duidelijkheid en helderheid scheppen tussen de rol van de raad en het management;*
- *Improving measurement of board;*
- *Chief Executive Officers (CEO) and organisational performance*
- *Verbeteren van de communicatie met belanghebbenden*

Tekenen dat een raad in de problemen zit zijn;

- *excessive turnover of CEO or board members;*
- *difficulty recruiting credible board members;*
- *rapid depletion of reserve funds;*
- *chronic unplanned or unmanaged deficits;*
- *role confusion between board and CEO;*
- *low attendance or participation in meetings;*
- *poor management of meetings;*
- *factionalism;*
- *underground communications;*
- *unresolved conflicts;*
- *failure to address conflicts of interest;*
- *decision deadlock;*

- *disrespect for organizational norms and policies; and*
- *poor communication with funders and other key stakeholders.*

Geïdentificeerde succesfactoren zijn;

- *Strong board and staff leadership*
- *A positive working relationship between board and CEO*
- *Role clarity*
- *Strong agreement of key stakeholders on organizational values, mission and objectives*
- *Respect for organizational norms, board policies and decisions*
- *Good board development practices and teamwork*
- *Regular, objective assessment of board, CEO and organizational performance*
- *High levels of trust and low levels of conflict*
- *Constructive resolution of conflict and 'conflicts of interest'*
- *A good balance between organizational stability, flexibility, innovation and enterprise*
- *Consensus or 'near-consensus' decision-making*
- *Effective management of meetings and board work*

2.1.4. Holland en Jackson

Holland en Jackson (1998) richten zich bij hun onderzoek rechtstreeks op het gedrag van non-profit boards zelf. Zij identificeerden zes dimensies van bestuursraadcompetenties die de essentiële elementen van effectieve governance lijken te vangen;

1. *Contextual: the board understands and takes into account culture, values, mission, and norms of the organization it governs.*
2. *Educational: the board takes necessary steps to ensure that members are well informed about the organization, the professions working there, and the board's own roles, responsibilities, and performance.*
3. *Interpersonal: the board nurtures the development of its members as a group, attends to the board's collective welfare, and fosters a sense of cohesiveness and teamwork.*
4. *Analytical: the board recognizes complexities and subtleties in the issues it faces, and it draws upon multiple perspectives to dissect complex problems and to synthesize appropriate responses.*
5. *Political: the board accepts that one of its primary responsibilities is to develop and maintain healthy two-way communications and positive relationships with key constituencies.*
6. *Strategic: the board helps envision and shape institutional direction and helps ensure a strategic approach to the organization's future.*

2.1.5. Berghe en Levrau

Van den Berghe en Levrau (2004) hebben uit de wetenschappelijke literatuur een aantal criteria geïdentificeerd die in meer of mindere mate gebruikt worden bij "corporate governance and board rating systems". Deze zijn opgedeeld in drie categorieën. Categorie 1 wordt vrijwel altijd gebruikt, categorie 2 is in een aantal rating systems aangetroffen en categorie 3 wordt slechts zeldzaam meegenomen;

Categorie 1;

- Onafhankelijkheid van externe leidinggevers
- Aanwezigheid van bestuursraadcommissies

- Compensatie van leidinggevenden en uitvoerenden

Categorie 2;

- Grootte bestuursraad: hoe groter de raad, hoe minder efficiënt en negatiever de prestaties van de organisatie beïnvloed worden.
- De leiderschapsstructuur binnen de bestuursraad
- De rol van de bestuursraad
- Frequentie vergaderingen bestuursraad

Categorie 3;

- Toegang tot informatie
- Leeftijdslimitatie
- Bestuursraadcontrole
- Educatie/training

Directeuren hebben echter ook een eigen perspectief. Uit interviews met 60 raadsleden van Belgische bedrijven, komen enkele elementen van een goede bestuursraad naar voren: Ten eerste de kwaliteit van de bestuursvergaderingen. Deze is afhankelijk van de kwaliteit en hoeveelheid van de informatie die de bestuursleden tot hun beschikking hebben, van de kwaliteit van de discussies en de debatten, de rol van de voorzitter en de manier waarop beslissingen worden genomen door de bestuursraad. De samenstelling van de bestuursraad als tweede element. Het bestuur moet bestaan uit een mix van mensen met verschillende persoonlijkheden en achtergronden, maar deze moeten elkaar complementeren. Ook moet er een balans zijn tussen interne en externe bestuursleden. Verder zijn de grootte en de internationalisatie van belang. Een derde element is de rol van de bestuursleden. Bestuursleden moeten inzicht hebben in de strategie van het bedrijf en het management stimuleren de strategie te formuleren en te implementeren. Verder moet een bestuursraad in enige mate een entrepreneur zijn en de moed hebben om enige risico's te nemen. Veel raden zijn te defensief van aard. Een tweede rol van de bestuursraad is om te monitoren en te controleren. Om mismanagement te voorkomen, moet de raad duidelijke regels stellen en toezien opdat deze regels nageleefd worden. Als laatste dient de evolutie van uitkomsten gecontroleerd te worden en geconfronteerd te worden met de financiële plannen. Het laatste element is de bestuursraad-management-belanghebbenderelatie. Deze relaties vormen het hart van de organisatie. Een bestuursraad is afhankelijk van een sterk en oprecht management. Daarnaast moet de bestuursraad met de belanghebbende communiceren en de strategie van de belanghebbenden vertalen naar het management.

Aan de hand van de bevindingen van de evaluatie van de besturen van 30 Belgische bedrijven, komen Van den Berghe en Levrau (2004) tot een evaluatieinstrument van corporate governance, dat uit de volgende componenten bestaat:

- *De goede structuur*; Om überhaupt tot een effectief werkende bestuursraad te komen, moet de bestuursraad over de goede structuur bezitten. Daartoe dient de structuur te voldoen aan aanbevelingen voor governance als een hoge mate van transparantie over bestuurszaken, de behoefte aan een tegenwerkende kracht, een toepasselijke structuur voor de raad en het invoeren van commissies. Daarnaast dient de structuur aangepast te worden op de ontwikkelingsfase van het bedrijf.
- *De goede mensen*; Structuur is alleen echter geen garantie voor een effectieve bestuursraadwerking. De meeste nadruk moet daarom worden geplaatst op het selecteren van de juiste mensen. Voor externe bestuursleden is zowel het opstellen van een profiel als de integratie van het nieuwe bestuurslid in de raad van belang. De voorzitter van de raad dient nog aan extra criteria te voldoen. Gezien het belang van de interne bestuursleden, dienen ook deze met zorg te worden geselecteerd.
- *De goede cultuur*; Cultuur omvat de zachte elementen van de bestuursraad. Deze component richt zich op de manier van vergaderen en debatteren. Het betreft hier de mate van formaliteit, openheid en kritische houding in discussies. Het besluitvormingsproces en de onderlinge relaties van de bestuursleden vallen ook onder de cultuur. De interbestuurlijke reflectie is vrijwel altijd gebaseerd op de ervaring van

discrepancies tussen vier verschillende situaties in verhouding tussen bestuur en management (Klifman 2004b, p.4). (1) De eerste situatie is de *formele* verhouding, zoals deze is vastgelegd in de statuten en reglementen van een onderwijsinstelling. (2) De *feitelijke* verhouding is zoals deze zich voordoet in onderlinge contacten, zoals vergaderingen. (3) Hoe een verhouding *beleefd* wordt verschilt van persoon tot persoon. (4) Als laatste is er dan natuurlijk nog de *gewenste* verhouding. Deze discrepanties ontstaan, omdat iemand met een intern perspectief anders tegen zaken aankijkt dan iemand met een extern perspectief. Een botsing tussen een intern en een extern perspectief doet zich vaak voor (Klifman, 2004b, p.3-4). De vier discrepanties doen zich meestal in meerdere of mindere mate tegelijk voor, waarna een actor het interne debat aanzwengelt.

- *De goede issues*; De bestuursraad vervult een dubbelrol. Aan de ene kant dient de bestuursraad te monitoren en controleren en aan de andere kant zich actief met de strategie te bemoeien. Daarnaast kan de bestuursraad enkele van zijn verantwoordelijkheden delegeren naar uitvoerende medewerkers. En als laatste dient de raad de ingestelde commissies nauw te beoordelen. Het doel van deze component is te onderzoeken wie in de praktijk verantwoordelijk is en hoe de betrokken partijen interacteren.
- *De goede informatie*; Het effectief kunnen maken van beslissingen, behoeft geïnformeerde directeuren. De uitdaging is deze directeuren voldoende te informeren. Informatierechten gaan echter hand in hand met verplichting tot discretie en betrouwbare directeuren.
- *Het goede proces*; Voor een effectieve raad zijn ook enkele procedurele aspecten nodig. Deze component verwijst naar de format van vergaderingen van de bestuursraad en commissies. Dit format omvat de frequentie en duur van vergaderingen, de mate van aanwezigheid van de leden, hun rol in de bepaling van de agenda, stemprocedures, etc.
- *De goede salariering*; Er dient een salarieringsbeleid voor zowel de interne als externe leden te bestaan.
- *De goede evaluatie*; Een laatste, kritisch aspect van een effectief werkende bestuursraad is de evaluatie van haar eigen presteren en management. Deze evaluatie omvat de samenstelling van de raad, de werking van de raad en de individuele leden. Ook de hoofdmanager en het topmanagement moeten worden geëvalueerd.

2.1.6. Een belangrijke kanttekening

Volgens Cornforth en Edwards (1999, p.346) is een groot gedeelte van de literatuur over raden prescriptief van aard en geeft deze literatuur een geïdealiseerd beeld dat niet empirisch is onderbouwd. Onderzoek toont aan dat de interpretaties van non-profit raden van hun rollen en hun bijdragen aan het draaiende houden van de organisatie zeer gevarieerd zijn (Cornforth & Edwards, p.359). Deze verschillen zijn te verklaren vanuit een complex samenspel van institutionele en organisatiefactoren. Te weten de manier waarop de organisatie wordt gereguleerd, de traditie en normen van governance in de sector, de geschiedenis van de organisatie, de manier waarop raadsleden worden gekozen, de ervaring en vaardigheden van raadsleden en de manier waarop de raad georganiseerd en draaiende wordt gehouden. Volgens Cornforth en Edwards (1999, p.360-361) was in de door hun onderzochte raden de 'compliance role' dominant, waardoor meer strategische overwegingen achterwege worden gelaten. Hoe meer de staat tracht raden te gebruiken als middelen voor de controle van de kwaliteit en consistentie van publieke diensten en 'procedural propriety', hoe meer de 'compliance role' van governance versterkt wordt. Gemeenschappelijke problemen op het gebied van het management van governance processen, die de effectieve strategische bijdrage van de raden limiteerde, zijn het problemen op het gebied van 'agenda setting' de manier waarop bijeenkomsten gedraaid werden. Er was een gebrek aan duidelijkheid over de rol van de raad versus de rol van het management. Ook was er ambiguïteit tussen de voorzitter en het senior management over wie de

agenda zou moeten beheren, met als gevolg dat geen van beide het effectief deed. Verder werd er weinig waarde gehecht aan het belang van een goede 'meeting practice'. Een tweede gerelateerd probleem was het informatieniveau. De ene keer werden raadsleden bedolven onder de informatie en een andere keer kregen ze te weinig informatie om een goede beslissing te kunnen nemen. Als laatste was er nog het probleem van een laag niveau van procesvaardigheden van de raadsleden op het gebied van governance. Over het algemeen besteden de raden te weinig tijd aan het reflecteren op hun eigen rol.

2.2. Germanistische literatuur

Omdat alleen in het Engels en Nederlands gezocht is naar literatuur over governance, beperkt de germanistische literatuur zicht tot de bronnen die binnen de Nederlandse literatuur zijn aangetroffen. Binnen de Nederlandse literatuur heeft Strikwerda veel artikelen over governance gepubliceerd. Ook hebben Luursema et al. (2002) een artikel over governance gepubliceerd dat van belang is voor het zicht krijgen op wat een goede governancestructuur is.

2.2.1. Strikwerda

Strikwerda (2005a) kent, aan de hand van een multidisciplinaire beschouwing, een aantal rollen aan het bestuur, het eigenlijke CvB, toe. De eerste rol is een formatieve rol. De eerste taak van een bestuur van een onderneming is het formuleren en uitdragen van de maatschappelijke rol, de doelstelling, de identiteit en de waarde van de onderneming. Deze formatieve rol kan gekarakteriseerd worden als een inspanningsverplichting van het bestuur. Tot deze rol kan het bepalen van de maatschappelijke doelstelling en identiteit van de onderneming worden gerekend. Hieronder valt o.a. waar de onderneming voor staat in de samenleving, in inspirerende en normatieve zin, de hiërarchie van waarden van de onderneming, de risicobereidheid, corporate & brand image, waarden en normen binnen de organisatie en de stijl van leidinggeven.

Een andere rol van het bestuur is de zogenaamde performancerol. Hieronder kan worden aangeduid het geheel van creëren van voorwaarden. Hiertoe kan worden gerekend

- het bepalen van de doelstellingen en de strategie van de onderneming en haar onderdelen, waaronder vallen de markten waarop de onderneming actief is, de producten en diensten die de onderneming voert, de scope van resources, competenties en activiteiten en de eventueel daarmee samenhangende allianties met derden en de beoogde rentabiliteit op geïnvesteerd vermogen, verhouding vreemd/eigen vermogen, dividend beleid.
- Ook valt onder deze rol het bepalen van de organisatie van de onderneming, de juridische structuur, de financiële structuur, het operationeel model, de taakstructuur, de managementstructuur, de managementprocessen, planning, controle en rapportage en de gedelegeerde en voorbehouden bevoegdheden.
- Benoeming van functionarissen op sleutelposities, management development en planning van opvolging, beoordeling, beloning.
- Het coördineren van de activiteiten van en binnen de onderneming.
- Het ontwikkelen, verwerven en alloceren van resources.

De laatste rol van het bestuur is de zogenaamde conformancerol. Onder deze rol kan worden verstaan;

- *Het afleggen van verantwoording aan de RvC, de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en de Ondernemingsraad (OR), inclusief het opstellen en publiceren van het jaarverslag.*
- *Het opstellen en indienen van overige wettelijke vereiste rapportages, belastingaangifte, milieurapportages e.d..*
- *Het opvolging geven aan de bevindingen van de externe accountant.*

- *Het er op toezien dat alle werknemers en onderdelen van de onderneming zich houden aan internationale- en nationale wetten, gebruiken en voorschriften.*
- *Het actief toezicht uitoefenen op de prestaties en het functioneren van de onderdelen van de onderneming, respectievelijk het management van de onderdelen, inclusief hun persoonlijk functioneren in relatie tot gestelde doelen en marktontwikkelingen.*
- *De bedrijfsvoering zodanig organiseren dat routines, (ontwikkelde) kennis en vaardigheden geborgd worden in overeenstemming met de onderneming als groeiend concern en als maatschappelijk social capital.*
- *Het bewaken van de integriteit van de onderneming, in haar maatschappelijk handelen, als handelspartner, als werkgever en van de integriteit van haar immateriële en materiële activa, in termen van bescherming tegen diefstal, verwaarlozing en oneigenlijk gebruik. Hiertoe moet ook worden gerekend het bepalen van de voorbehouden bevoegdheden en het daarmee betrokken zijn in voor de onderneming cruciale besluiten.*

Strikwerda (2005b, p.4-5) geeft een achttal opvattingen over wanneer een RvB *out of control* is;

1. De resource dependency opvatting stelt dat als een bedrijf geen controle heeft over de voor de continuïteit benodigde productiemiddelen, deze *out of control* is.
2. De machtsopvatting van in control stelt dat een bedrijf *out of control* is, als deze geen marktmacht of macht jegens instituties bezit.
3. De systeemopvatting; zonder aanpassingsvermogen in handelen, producten en snelheid is een bedrijf *out of control*.
4. De institutioneel economisch opvatting; Beslissingen van de RvB worden niet door de kapitaalsmarkt respectievelijk de RvC worden door niet gecorrigeerd, voordat deze door de afzetmarkt worden gecorrigeerd.
5. De juridische accounting opvatting: De RvB heeft historische gegevens die van belang zijn voor het vermogen van de onderneming niet correct vastgelegd, waarmee zij niet aan de wettelijke verplichting voldoet.
6. De managementopvatting; Het is de taak van de leiding doelen vast te stellen, maatregelen te nemen opdat die doelen gehaald worden. Wordt dit niet gedaan, is de leiding *out of control*.
7. De principle of action-opvatting: De RvB intervineert tijdig waar dat nodig is. Een onderneming die zaken op zijn beloop laat en zich laat vangen in het fight or flight syndroom is *out of control*.
8. De psychologische opvatting: er dient een systeem aanwezig te zijn dat steeds bewust is van de bovengenoemde aspecten. Zonder overleg kan er niet gecorrigeerd worden en is de onderneming of instelling *out of control*.

2.2.2. Luursema et al.

In de private sector is de rol van de RvC gedefinieerd in het Burgerlijk Wetboek;

De raad van commissarissen van een onderneming heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad terzijde.

De rol van een RvT is, volgens Luursema et al. (2003, p.29), vergelijkbaar met die van een RvC's. Aangezien RvT's veelal zowel een toezichthoudende als een raadgevende taak uitoefenen, kan het voorkomen dat zij een bestuursbehandeling moeten beoordelen waartoe zij zelf hadden geadviseerd. Dit wordt aangeduid met de term "collusie".

Belangen

In de private sector richt de RvC zich op het belang van de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. De belangen voor de publieke sector zijn echter minder duidelijk. Binnen zelfstandige bestuursorganen (zbo's) richt de RvT zich op het instellingsbelang. Voorbeelden van dergelijke zbo's zijn Staatsbosbeheer en de Nederlandse Organisatie voor Toegepast-wetenschappelijke onderzoek (TNO). Staatsbosbeheer legt daarbij het accent op het belang van een behoorlijke taakvervulling en TNO op het belang van de organisatie als geheel. Het maatschappelijk belang krijgt echter ook steeds een meer prominente rol. Er bestaat echter soms spanning tussen het instellings- en maatschappelijke belang. Het schrappen van een opleiding uit instellingsbelang aan een universiteit is immers niet in het maatschappelijke belang. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de meeste RvT's zich richten op het instellingsbelang (Luursema et al., 2003, p.30-32).

Taken en bevoegdheden

De taken en bevoegdheden van een RvT wisselen per instelling. De meeste RvT's beschikken volgens Luursema et al. (2003, p.33-42) over de volgende hoofdbevoegdheden: Ten eerste zijn er de besluiten over de rechtspositie van het bestuur, waartoe beslissingen omtrent de benoeming, schorsing en ontslag van leden van bestuur en de vaststelling van hun arbeidsvoorwaarden behoren. Volgens Luursema et al. (2003, p.34) is het echter moeilijk om toezicht te houden, als dat niet gepaard gaat met sanctiemogelijkheden ten aanzien van hun rechtspositie.

Een tweede bevoegdheid is het goedkeuren van besluiten en adviseren van het bestuur. Volgens Luursema et al., (2003, p.35-36) is de goedkeuring van strategische documenten en specifieke besluiten dé kernbevoegdheid van een RvT. De soorten besluiten die aan goedkeuring onderhevig zijn, lopen per instelling uiteen. Deze besluiten zijn ruwweg in vier categorieën in te delen; 1) Besluiten die invloed hebben op de rechtsvorm of werkwijze van de instelling, zoals wijziging van statuten, reglementen, de medezeggenschapsregeling. 2) Beleidsmatige en financiële beslissingen, zoals het meerjarenbeleid, de begroting, het jaarplan, het jaarverslag, de jaarrekening en in sommige gevallen het vaststellen van de tarieven. 3) Het aangaan van privaatrechtelijke verplichtingen, zoals besluiten tot samenwerking met derden of het verbreken van de samenwerking, het sluiten van overeenkomsten, het doen van grote investeringen of het aangaan van grote geldleningen. 4) En tenslotte beslissingen die van invloed zijn op de organisatie en het personeel, zoals reorganisaties of ingrijpende wijzigingen en de rechtspositie of arbeidsomstandigheden van het personeel. De documenten zijn meestal in de statuten nader gespecificeerd. Om te voorkomen dat een RvT een goedkeuring van besluit niet eindeloos voor zich uitschuift, moeten sommige RvT's hun goedkeuring binnen een bepaalde termijn verlenen. Een laatste hoofdbevoegdheid is het goedkeuren van besluiten en adviseren van het bestuur. Volgens Luursema et al. (2003, p.37) kan de RvT een klankbord voor het bestuur vormen, die

vanuit de eigen ervaringswereld, met een grotere distantie en een zekere onafhankelijkheid kan helpen beoordelen, zaken opmerken en bespreekbaar maken die anders aan het oog van het bestuur voorbij zouden gaan.

Daarnaast zijn er nog enkele specifieke bevoegdheden die slechts voor enkele RvT's gelden; A) Tijdelijk besturen bij ontbinten van de directie, voor een aantal RvT's is dit wettelijk bepaald. B) Vertegenwoordigen van de rechtspersoon in geval van een strijdig belang. C) Toezicht op medezeggenschap. D) Geschillenbeslechtiging met als uitgangspunt dat zoveel mogelijk 'binnenshuis' wordt opgelost. E) Adviseren over de haalbaarheid van een prestatiecontract en F) richtlijnen geven voor de administratieve organisatie en interne controle.

Voor het aanwijzen van de externe accountant onderscheiden Luursema et al. (2003, p.40) drie soorten arrangementen; 1) Aanwijzing door de RvT, 2) aanwijzing door het CvB, RvT keurt goed, 3) Aanwijzing door de minister.

Benoeming van de leden

De samenstelling van RvT's wordt mede bepaald door de wijze van benoeming. Luursema et al. (2003) onderscheiden twee vormen van benoeming door de minister en benoeming door middel van coöptatie. Aangezien bij middelbare scholen geen sprake zal zijn van benoeming door de minister, wordt alleen de coöptatieprocedure besproken.

Coöptatie is het invullen van een vacature in de raad door de raad zelf. De zittende leden benoemen dan het komende lid. Coöptatie kan in gesloten of open vorm plaatsvinden. Bij gesloten coöptatie is er geen openbaarheid. Het vertrekkende lid stelt meestal een nieuw lid met een vergelijkbare achtergrond voor. Open coöptatie wordt ook wel 'gecontroleerde coöptatie' genoemd. De wervingsprocedure en selectiecriteria zijn dan openbaar. Door de openheid, inzichtelijkheid en verantwoording kunnen de nadelen van de gesloten coöptatie deels opgeheven worden. Interne belanghebbenden, als de RvB, ondernemingsraad en soms ook de cliëntenraad, worden dan bij de procedure betrokken. In Tabel 3 staan de voor- en nadelen van beide vormen van coöptatie kort samengevat;

Eén van de instrumenten die de RvT voor een transparante benoemingsprocedure tot haar beschikking heeft, is de profielschets. In de private sector geeft de profielschets een weergave van de RvC die het beste zou aansluiten bij de behoeften van de onderneming. Een profielschets kan ingaan op de gewenste samenstelling en omvang van de raad en de achtergrond en ervaring van de leden. Daarnaast kan de profielschets uitgangspunten over de toetreding van oud-bestuursleden tot de raad of de gewenste maatschappelijke ervaring formuleren. Bij het opstellen van een dergelijke profielschets door de Raad van Commissarissen dienen de algemene vergadering van aandeelhouders en de ondernemingsraad betrokken te worden.

Tabel 3

Voor- en nadelen benoemingswijzen leden RvT in publieke sector

	Voordelen	Nadelen
Open coöptatie	• Grotere keuze uit kandidaten • Openheid naar stakeholders en samenleving • De procedure draagt bij aan acceptatie en ondersteuning van het gezag van de RvT	• Langere procedure • Er worden bij stakeholders verwachtingen gewekt die niet altijd kunnen worden waargemaakt • Er komt in de praktijk nog niet altijd evenveel van terecht
Gesloten coöptatie	• Nieuw lid past goed in het team; anderen kennen hem uit het 'old-boys-netwerk' • Bevordert eenheid van opvatting en onafhankelijkheid van RvT • Snelle procedure	• Risico op 'groupthink' door eenzijdige samenstelling van de RvT • Beslotenheid en 'achterkamertjespolitiek' • Weinig 'zelfreinigend vermogen' • Een 'ons-kent-ons' cultuur

Onafhankelijkheid en vertrouwen

In de private sector geldt dat RvC's hun werkzaamheden moeten verrichten zonder last of ruggespraak en zonder enig belang te vertegenwoordigen. Ook in de publieke sector geldt dat de RvT onafhankelijk en kritisch moet functioneren. De RvT hoort echter ook het vertrouwen van alle betrokkenen te hebben. Op dit gebied spelen er twee principes, het 'collegialiteitsbeginsel' en de 'invloed van stakeholders'.

Volgens het 'collegialiteitsbeginsel' fungeert de RvT als een college en treedt met één gezicht naar buiten. Meningsverschillen blijven binnenskamers. Praktisch betekend dit dat er eisen moeten worden gesteld aan de achtergrond van de leden van de RvT. Bepaalde functies worden onverenigbaar, geacht met het lidmaatschap, de zogenaamde 'incompatibiliteiten'. Onverenigbare functies zijn bestuurders van de instelling zelf, voormalige bestuurders van de instelling, medewerkers van de instelling zelf, leden van de medezeggenschapsraden, leden van de geschillencommissies, bestuurders en toezichthouders van soortgelijke instellingen, werknemers bij soortgelijke instellingen, zakelijke relaties van de instelling, cliënten van de instelling, burgemeesters en wethouders, regionale lichamen, gedeputeerden, externe toezichthouders, Eerste- en Tweede-Kamerleden, netredacteuren of programmaredacteuren en rijksambtenaren. Naaste deze specifieke functies, bestaan er ook bepaalde situaties, waardoor onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de RvT zou kunnen ontstaan, dit zijn met de instelling strijdige belangen. Voorbeelden van dergelijke tegenstrijdige belangen zijn; Als een persoon door hiërarchische ondergeschiktheid elders in zijn onafhankelijk functioneren wordt belemmerd; De persoonlijke verhouding tot het bestuur, contacten die leden van de RvT met geledingen uit bedrijfsorganisaties onderhouden mogen alleen ten dienste staan van informatie-inwinning; Multicommissarissen, leden van RvT's die ook in andere RvT's zitten of één of meerdere commissariaten vervullen; En de evenredige verdeling over mannen en vrouwen bij benoemingen.

Anderen zijn weer meer aanhanger van de zogenaamde 'invloed van stakeholders'. De filosofie hierachter is dat de invloed van de stakeholders het vertrouwen in de betrokkenheid van de stakeholders vergroot. Praktisch betekent dat er, eventueel bindende, voordrachtrechten van stakeholders moeten komen (Luursema et al., 2003, p.52). Van een niet-bindend voordrachtsrecht is sprake als een bepaalde groep stakeholders een voordracht mag doen voor een lid van de RvT, maar de uiteindelijke benoeming van die voordracht mag afwijken. Bij een bindend voordrachtsrecht mag dat niet.

2.3. Conclusie Wetenschappelijke Theorie

In dit hoofdstuk is er gekeken naar wetenschappelijke literatuur over governance, waarmee getracht werd een antwoord te krijgen op de vraag wat volgens de meer algemene wetenschappelijke literatuur kenmerken van good educational governance zouden kunnen zijn. In de wetenschappelijke literatuur kan men onderscheid maken tussen Angelsaksische en Germanistische literatuur. Binnen Angelsaksische landen is er veelal sprake van een zogenaamde "one-tier" raad. Deze raad bevat zowel toezichthoudende als besturende functies, terwijl er binnen de Germanistische "two-tier boards" sprake is van een apart orgaan voor de toezichthoudende functies en een apart orgaan voor de besturende functies.

Hoofdstuk 1 ging over welk governancekader het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) voor ogen heeft. In deze paragraaf zal de in dit hoofdstuk verkregen wetenschappelijke literatuur gespiegeld worden aan dit governancekader van het Ministerie van OC&W en worden hierop aanvullingen geven. Hiertoe zijn de kenmerken uit Tabel 1 in samengevatte vorm overgenomen in de eerste kolom. De vetgedrukte kenmerken zijn de minimale eisen. De literatuurbronnen zijn genummerd. Onder de tabel is een lijst weergegeven waarin de bijbehorende literatuurbronnen te vinden zijn. Een kruisje geeft aan dat binnen de bijbehorende literatuurbron informatie te vinden is over een bepaald governancekenmerk. Aanvullende kenmerken binnen de literatuurbronnen worden binnen de cellen samengevat. In het geval van deze tabel, geven de rode kolommen de Angelsaksische literatuurbronnen weer en de groene kolommen de Germanistische literatuurbronnen. Na Tabel 4 wordt puntsgewijs ingegaan op de resultaten, waarna een discussie en reflectie volgt. In de reflectie wordt de onderzoeksvraag nogmaals herhaald en bekeken hoe goed deze in dit hoofdstuk beantwoord is. In Tabel 4 is ervoor gekozen een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. De literatuur over governancestructuren spreekt veelal in termen van taken en bevoegdheden en het Raad-van-Toezicht-model, waarin sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO).

Tabel 4
Verzamelschema 2

	1	2	3	4	5	6	7
Raad-van-Toezicht model							
Toezichthoudend Orgaan							
Benoeming functionarissen							
Opstellen profiel leden BO	Gevarieerde samenstelling	x					
Opstellen profiel leden TO	x	x					x
Toezicht juiste nakoming profiel							
Actueel overzicht gegevens leden BO							

	1	2	3	4	5	6	7
Actueel overzicht gegevens leden TO							
Scheiding advies en toezichtfunctie							advisering
Maximaal aantal toezichtfuncties elders							
Geen benoeming voorgaande bestuursleden							
Geen ongewenste belangenverstrengeling							
Onafhankelijk toezicht							
Vaststelling wijze publicatie majeure besluiten							
Goedkeuren begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag							
							Goedkeuren besluiten
Verantwoording toezicht							
Evaluatie toezichtfunctionarissen					x		
Vaststelling of wijziging statuten							
Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement							Tijdelijk besturen bij ontbintenis
							Vertegenwoordigen rechtspersoon in geval van strijdig belang
	Proportionele controle						
							Vertrouwen hebben van belanghebbenden

	1	2	3	4	5	6	7
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht							
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen.							x
Idem toezichtfunctionarissen							x
	Duidelijke informatiebehoefte		x				
							Geschillenbeslechtiging
Besturend Orgaan							
Ondersteuning onderwijsgeven							
Duidelijke taakverdeling bestuur en management	x	x	x				
Formele werkgever							
Borgt betrokkenheid belanghebbenden		x		x	Mate van openheid en kritische houding		
		Onderscheid belanghebbenden		x			
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving				x			
Overlegt met maatschappelijke omgeving				x			
Invloed maatschappelijke omgeving op besluitvorming							
Horizontale verantwoording		x		x		x	
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag als verantwoording							

	1	2	3	4	5	6	7
	Sturing op hoofdlijnen						
	Toekomstgerichte blik					x	
	Pro-activiteit		x				
	Waarden en visie	x	x	x		x	
						Integriteit	
						Doelstellingen en strategie	
						Maatschappelijke doelstellingen	
						Voorzieningen	
	Eenheid in beleid en uitvoering		x				
						Toezicht prestaties en functioneren	
	Marktgerichtheid						
	Efficiëntie in werk		x		x		
						Borgen routines, kennis en vaardigheden	

Blauw = hoofdstuk 1 Rood = Angelsaksische literatuur
 Groen = Germanistische literatuur

1	=	Carver (1997) en ISIS (2003),	paragraaf 2.1.1.
2	=	Ranson, Farrel, Peim & Smith (2005),	paragraaf 2.1.2.
3	=	Gill (2001),	paragraaf 2.1.3.
4	=	Holland & Jackson (1998),	paragraaf 2.1.4.
5	=	Berghe & Levrau (2004),	paragraaf 2.1.5.
6	=	Strikwerda (2002),	paragraaf 2.2.1.
7	=	Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheim (2003),	paragraaf 2.2.2.

Wat betreft de benoeming van de functionarissen door het Toezichthoudend Orgaan (TO), gaan Carver, ISIS en Ranson, Farrel, Peim en Smith in op het opstellen van profielen voor de leden van het Besturend Orgaan (BO) en het TO. Carver en ISIS zijn hierin wat minder specifiek, door aan te geven dat er sprake moet zijn van een gevarieerde samenstelling. Luursema, van Twist, Beemer, Timmerman en Gronheim geven alleen aan dat er een profiel voor de leden van het TO moet worden opgesteld. Onder het onafhankelijke toezicht van het TO, verruimen Luursema et al. het goedkeuren van de begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag van het Ministerie van OC&W naar het goedkeuren van besluiten van het BO in het algemeen. Berghe en Levrau geven ook aan dat de het functioneren van toezichtfunctionarissen geëvalueerd moeten worden. Met betrekking tot het besluit tot ontbinding, vorm van rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement, geven Luursema et al. aan dat er daarnaast ook sprake moet zijn van tijdelijk bestuur door het TO in geval van ontbinten van het BO. Een aanvullend kenmerk van Carver en ISIS op de taken kenmerken van het TO is dat het TO proportionele controle op het BO moet uitoefenen. Luursema et al. hebben als aanvullend kenmerk dat het TO de rechtspersoon moet kunnen vertegenwoordigen in het geval dat er sprake is van een strijdig belang. Volgens Luursema et al. moet het TO verder het vertrouwen van de belanghebbenden hebben. Onder de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht, geven Luursema et al. aan dat het TO voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen moet zorgen. Als aanvulling leggen zij de verantwoordelijkheid voor de geschillenbeslechting bij het TO en kennen zij haar een adviserende functie toe. Carver, ISIS en Gill geven als aanvullend kenmerk dat er vanuit het TO van een duidelijke informatiebehoefte sprake moet zijn. Het TO dient duidelijk te zijn in de informatie die zij van het BO wenst te hebben.

Kijkend naar de aspecten van het BO, sluiten Carver, ISIS, Ranson et al. en Gill aan bij het governancekenmerk van een duidelijke taakverdeling tussen bestuur en management. Ranson et al. en Holland en Jackson geven als aanvullend kenmerk dat het BO de betrokkenheid van de belanghebbenden dient te borgen. Berghe en Levrau voegen daaraan toe dat er vanuit het BO sprake moet zijn van een mate van openheid en kritische houding naar de belanghebbenden toe. Ranson et al. geven nog als aanvullend kenmerk dat er onderscheid in soorten belanghebbenden moet gemaakt, wat weer ondersteund wordt door Holland en Jackson. Holland en Jackson ondersteunen voorts het borgen van de betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving, het overleg met de maatschappelijke omgeving en de verantwoording naar deze maatschappelijke omgeving en andere belanghebbenden, horizontale verantwoording. De horizontale verantwoording wordt verder nog ondersteund door Ranson et al. en Strikwerda. Carver en ISIS hebben verder nog aanvullende kenmerken dat het BO moet sturen op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik moet hebben, pro-actief moet zijn, waarden en een visie moet hebben, er eenheid in beleid en uitvoering moet zijn, het BO marktgericht te werk moet gaan en efficiënt moet zijn in haar werk. Het uitdragen van waarden en een visie wordt ook door Ranson et al., Gill, Holland en Jackson en Strikwerda aangestipt. De eenheid in beleid en uitvoering en efficiëntie in werk komt verder terug in de literatuur van Gill, Carver en ISIS. Strikwerda heeft nog als aanvullende kenmerken integriteit, doelstellingen en strategie, maatschappelijke doelstellingen, coördineren van de organisatie, financiële en facilitaire voorzieningen, toezicht prestaties en functioneren en het borgen van routines, kennis en vaardigheden.

In Tabel 4 valt het op dat, wat het TO betreft, de Angelsaksische literatuur weinig aanknopingspunten biedt voor de taken en verantwoordelijkheden van het toezichthoudende orgaan. Binnen Angelsaksische raden van bestuur is er veelal sprake van een zogenaamde “one-tier” raad. Er bestaat dan geen apart orgaan voor de toezichthoudende functies. Wel zou er binnen deze one-tier raad onderscheid moeten zijn tussen toezichts- en bestuursfuncties, welke in de Angelsaksische wetenschappelijk literatuur niet echt duidelijk terug te vinden zijn. Deze literatuur beperkt zich daarbij tot het geven van globale aandachtspunten binnen de organisatie en gaat nauwelijks tot niet in op het weergeven van effectieve formele structuren binnen een organisatie. Wel is de Angelsaksische literatuur het, wat betreft de benoeming van functionarissen,

erover eens dat er nagedacht moet worden over wat een effectieve samenstelling van de raad is en bij de selectie hiernaar handelen. Dit zijn echter ook de enige kenmerken die zij noemen in vergelijking met het Ministerie van OC&W. Ook in de Germanistische literatuur behandelen Luursema et al., in vergelijking met het Ministerie van OC&W, slechts een beperkt aantal aspecten van de benoeming van functionarissen. Daarbij gaan zij wel uitgebreid in op de benoemingswijzen van leden van een toezichthoudend orgaan en geven zij een lange lijst van onverenigbare functies van de leden van dit toezichthoudend orgaan. Wat betreft de vormen van benoeming, lijkt de benoeming door de minister, vanwege het grote aantal scholen, praktisch gezien minder geschikt. Het lijkt daarbij verstandig wel de voor- en nadelen van open en/of gesloten coöptatie te kennen, welke wel van toepassing kunnen zijn voor het aannemen van nieuwe functionarissen. Wat betreft de vraag aan welke zaken van het BO het TO goedkeuring dient te verlenen, staan Luursema et al. in sterk contrast met het Ministerie van OC&W. Aan de ene kant stelt het ministerie dat er goedkeuring verleend moet worden aan enkele documenten, terwijl aan de andere kant Luursema et al. een lange lijst van besluiten waaraan het TO goedkeuring dient te verlenen geeft. Op de vraag hoe een onafhankelijk toezicht dient te worden vormgegeven, biedt de literatuur helaas ook weinig aanknopingspunten. Alleen de Germanistische literatuur van Luursema et al. gaat specifiek op dit onderwerp in. Daarbij lijkt er nog weinig overeenstemming te zijn welke kenmerken deze moeten betreffen. Wel lijkt er al lichte overeenstemming te zijn over één kenmerk, de zaken waaraan het TO goedkeuring dient te verlenen. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat hoewel het scala aan besluiten heel nauw maar ook heel breed kan zijn. Zo beperkt het Ministerie van OC&W zich slechts tot de wettelijk voorgeschreven rapportages, terwijl Luursema et al. het hebben over alle door het BO genomen besluiten. Voor de rest noemen Luursema et al. kenmerken die los lijken te staan van de minimale eisen van het Ministerie van OC&W. Hierbij valt met name op dat het TO het vertrouwen van de belanghebbenden dient te hebben. Wat betreft de taken en bevoegdheidsafbakening zijn Luursema et al. het eens met de minimale eisen benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van bestuurs- en toezichtfunctionarissen. Twee aanvullende taken die Luursema et al. noemen zijn geschillenbeslechting en advisering. Deze kunnen echter een bedreiging vormen voor de onafhankelijkheid van het toezicht. Het governancekader van het Ministerie van OC&W gaat uit van een onafhankelijke TO en BO. Dit houdt in dat niet alleen het TO afhankelijk moet zijn van het BO, maar ook het BO van het TO. Vooral de adviseringstaak bestaat het risico dat het TO op de stoel van het BO gaat zitten. Ook over de geschillenbeslechting kan men denken dat deze taak beter het BO kan toekomen.

Wat betreft de taken en bevoegdheden van het BO lijkt men het er in de Angelsaksische literatuur redelijk over eens met het Ministerie van OC&W dat er een duidelijke taakverdeling tussen het bestuur en het management dient te zijn naar belanghebbenden toe en dat er sprake dient te zijn van horizontale verantwoording; verantwoording naar de belanghebbenden toe. Wat betreft de governancekenmerken van het BO die door het Ministerie van OC&W genoemd worden, biedt hiervoor dan ook hoofdzakelijk de Angelsaksische literatuur aanknopingspunten. In de Germanistische literatuur gaat alleen Strikwerda wat verder in op de horizontale verantwoording. Strikwerda biedt in de Germanistische literatuur, samen vooral met Carver en Gill, meer inhoudelijke aanvullingen. Inhoudelijk stelt Carver dat organisaties de normen, waarden en visies die ze aanhangen, ook duidelijk uitdragen in hun doen en laten. Wat betreft de Germanistische literatuur sluit Strikwerda zich hierbij aan en gaat er zelfs dieper op in door zaken als integriteit en maatschappelijke doelstellingen te noemen. Andere zaken die in de Angelsaksische literatuur over de werkwijze van organisaties duidelijk naar voren komen, zijn eenheid in beleid en uitvoering en efficiëntie in werk. Strikwerda gaat hier wat specifiek op in door zaken als coördinatie en het borgen van routines, kennis en vaardigheden aan te stippen.

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag “wat volgens de algemene wetenschappelijke literatuur kenmerken van good educational governance in het algemeen zouden kunnen zijn” te komen, kan gezien de opbrengsten van het literatuuronderzoek gesteld worden dat de algemene wetenschappelijke literatuur de benoeming van functionarissen van minder groot belang achten binnen een goed governancekader dan

het Ministerie van OC&W. De algemene wetenschappelijke literatuur biedt weinig aanknopingspunten voor de gedetailleerde minimale eisen van het Ministerie van OC&W. Ook voor de onafhankelijkheid van het toezicht biedt de algemene wetenschappelijke literatuur weinig aanknopingspunten. De Germanistische literatuur van Luursema et al. is de enige die er dieper op in gaat. Ook voor de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht biedt de Germanistische literatuur de enige (beste) aanknopingspunten. Wat betreft de taken- en bevoegdhedenstructuur van het BO is er wel het een en ander bekend. De Angelsaksische literatuur geeft de meeste aanknopingspunten, en dan vooral de literatuur van Gill, voor de door het Ministerie van OC&W gestelde kenmerken. De Angelsaksische literatuur geeft aan dat er een duidelijke taakverdeling tussen bestuur en management moet zijn. Ook de betrokkenheid van belanghebbenden wordt belangrijk geacht. Daarbij wordt nog ingegaan op het aanvullende kenmerk dat er onderscheid moet worden gemaakt in de belanghebbenden. Er is echter geen literatuur die ingaat op de professionalisering van het onderwijsgevend personeel, wat ook een kernambitie van het Ministerie van OC&W. Aanvullende kenmerken zijn vooral in de Angelsaksische literatuur van Carver en Gill en de Germanistische literatuur van Strikwerda te vinden. Vooral Carver en Gill richten zich daarbij meer op het bestuursproces zelf. Strikwerda richt zich ook sterk op het bestuursproces, maar neemt daarbij de maatschappij als uitgangspunt. Willen de scholen richting een RvT-model gaan, dan is de Angelsaksische literatuur minder geschikt dan de Germanistische literatuur. Binnen de Angelsaksische literatuur geeft men wel aan dat er onderscheid wordt gemaakt tussen toezichthoudende en besturende functies, maar hier wordt in de literatuur echter niet heel diepgravend op ingegaan.

Voorlopig governancekader

Uit bovenstaande tabel kan een voorlopig governancekader voor het VO worden opgesteld. In dit voorlopige governancekader worden de door het Ministerie van OC&W aangedragen governancekenmerken meegenomen, ook al worden deze niet in de literatuur bevestigd. Daar vanuit gaande lijkt het RvT-model het meest geschikte model voor good educational governance.

Taken en verantwoordelijkheden TO

Voor de benoeming van de besturende en toezichthoudende functionarissen, dient het TO profielen op te stellen om tot een gevarieerde samenstelling van de raden te komen. Daarbij moet worden toegezien op de juiste nakoming van het profiel. Leden van het TO mogen maar een maximaal aantal toezichtfuncties elders hebben en mogen geen voorgaande leden van het BO zijn. Voor zowel haar eigen leden als de leden van het BO, moet het TO erop toezien dat er ongewenste belangenverstrengelingen ontstaan door bijvoorbeeld functies die de leden elders beoefenen. Verder dient het TO te beschikken over een actueel overzicht van de gegevens van haar eigen leden en de leden van het BO.

Om tot een onafhankelijk toezicht te komen, dient de wijze waarop het TO majeure besluiten neemt te worden vastgesteld. Het TO dient in ieder geval goedkeuring te verlenen aan begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen en de vaststelling of wijziging van statuten. Ook kan het TO goedkeuring verlenen aan door het BO genomen besluiten. Verder neemt het TO het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement. In geval van ontbinten kan het TO tijdelijk de instelling besturen. Bij strijdig belang kan het TO ook de rechtspersoon vertegenwoordigen. Als laatste dient het TO, om tot een onafhankelijk toezicht te komen, aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde toezicht, om zo het vertrouwen van deze belanghebbenden te winnen. De door het TO uitgevoerde controle dient

proportioneel te zijn. Een ander, onder de benoeming van functionarissen geplaatst aspect, is de scheiding van de advies- en toezichtfunctie. Tijdens het adviseren van het BO, moet het TO ervoor oppassen niet op de stoel van het BO te gaan zitten.

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van het bestuur en het toezicht, is het TO verantwoordelijk voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen. Verder dient het TO naar het BO duidelijk te zijn in welke informatie zij van het BO verlangen om haar toezicht uit te kunnen oefenen.

Taken en verantwoordelijkheden BO

Ook tussen het bestuur en het management dient er een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling te bestaan. Het BO dient ondersteuning te bieden aan onderwijsgevers. Daarbij is het BO als formele werkgever verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en het personeelsbeleid.

Het BO dient de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving te borgen. Daarbij dient hij onderscheid te maken in groepen belanghebbenden, die elk specifieke belangen en wensen hebben. Naast dat er overleg over het te voeren beleid met belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving plaatsvindt, dient in ieder geval de maatschappelijke omgeving ook invloed op dat beleid te hebben. Het BO dient ook horizontaal verantwoording af te leggen over behaalde prestaties. Deze horizontale verantwoording kan plaatsvinden door middel van bestuursverslagen en jaarverslagen.

Binnen het te voeren beleid dient er sprake te zijn van sturing op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik, pro-activiteit, waarden en visie, integriteit, (maatschappelijke) doelstellingen en strategie, marktgerichtheid en efficiëntie in werk. Ook het BO dient toe te zien op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Om tot efficiëntie in werk te komen, dienen routines, kennis en vaardigheden geborgd te worden.

3. Governance binnen andere sectoren

In een aantal maatschappelijke sectoren speelt governance al langere tijd (Klifman, 2004a, p.1-2). Voorbeelden van dergelijke sectoren zijn;

- Het bedrijfsleven; Corporate governance voor beursgenoteerde ondernemingen;
 - o Commissie Peters 1997
 - o Commissie Tabaksblad 2003
- De sociale woningbouw; Intern toezicht woningcorporaties;
 - o Commissie Glasz 1998
- De gezondheidszorg; Health care governance;
 - o Commissie Meurs 1999
- De culturele sector; Cultural governance
 - o Commissie Daamen 2000
- Sector Hoger onderwijs; Transparant toezicht hogescholen;
 - o Commissie Glasz 2000

Meer algemeen zijn er ook rapporten over governance uitgebracht door de Onderwijsraad, de WRR, de SER en commissie Meijerink (Inspectieraad, 2005). In dit hoofdstuk zullen de adviezen van de WRR, de Sociaal Economische Raad (SER) en de rapporten van de Commissies Tabaksblad en Meurs besproken worden. De rapporten van de Onderwijsraad zullen in hoofdstuk 5 behandeld worden.

De werking van deze commissies is, volgens Klifman (2004a, p.2), tweeledig;

- 1) De interne werking; het opstellen van regels voor goed bestuur die richting geven aan veranderingen binnen de sector.
- 2) De externe werking; het reageren op maatschappelijke beweging en 'onrust'. De sector moet zich kunnen verantwoorden, moet transparant gedrag vertonen en moet de integriteit handhaven c.q. bevorderen.

Vaak wordt het rapport van een dergelijke commissie gebruikt als een *code voor goed bestuur*. Een dergelijke code is bedoeld tot ijkking of herijking van het relatiepatroon tussen bestuur en toezichthoudende orgaan. De code reguleert de verhoudingen, zoals taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, tussen de verschillende bestuursorganen binnen een onderneming. Men spreekt van *internal governance*, wanneer hieraan ook de relatiepatronen binnen de onderneming zijn toegevoegd. Volgens Klifman (2004a, p.4) gaat het bij een code voor goed bestuur om het kunnen uitleggen waarom bestuur en management de zaken doen zoals ze die doen. Dit gaat volgens het 'pas toe of leg uit'- principe.

Aanleidingen die in het bedrijfsleven een rol spelen in hun meest recente bewegingen naar *good governance* zijn dat er, ten eerste, al geruime tijd een samenhang van goed bestuur met de ontwikkeling naar duurzaam ondernemen, meer transparantie en meer sociale verantwoordelijkheid en integriteit. Ook heeft er een democratisering van het aandeelhouderschap plaatsgevonden, waardoor publieke verantwoording over de machtsstructuren en maximale openheid over de interne werking en de controlesystemen nodig is. De media zijn er als de kippen bij als er iets verkeert lijkt te gaan en het bedrijfsleven heeft te maken met ingewikkelde economische regelgeving en een grote juridische aansprakelijkheid.

Volgens Strikwerda (2005b, p.1) is de wijze waarop in Nederland uitwerking en invulling wordt gegeven aan het vraagstuk van corporate governance niet bevorderlijk voor de kwaliteit van management control. In omloop zijnde definities van corporate governance zijn contraproductieve, het vakgebied van corporate governance dreigt gedomineerd te worden door juristen en auditoren en de functie van het systeem van corporate governance dreigt uit het oog verloren te worden. Het gevolg van dit alles is dat er onvoldoende beroep wordt gedaan op de discipline van de professioneel opgeleide controller.

In dit hoofdstuk zal eerst gekeken worden naar de adviezen van de SER en de WRR. Deze adviezen geven een globale richting aan, langs welke de governance zich zal gaan ontwikkelen, en plaatsen governance in een grotere kader, te weten de inbedding in het beleid van de overheid en andere, verderaf gelegen, organisaties die van invloed zijn op de governance binnen een instelling. Daarna zal gekeken worden naar de adviezen van de Commissie Corporate Governance binnen het bedrijfsleven en de Commissie Health Care Governance binnen de gezondheidszorg, die een meer gedetailleerd en toegepast instellingsgericht beeld van een goede governancestructuur geven. Tot slot zal een schematische samenvatting van alle aspecten van een goede governancestructuur per organisatie gegeven worden. Voor de onderwijsinstelling zelf zal nog een onderverdeling worden gemaakt naar toezichthoudend en besturend orgaan.

3.1. Governance bekeken vanuit een hoger niveau

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Sociaal-economische Raad (SER) hebben rapporten uitgebracht die de Governance binnen scholen in relatie brengen met de taken en verantwoordelijkheden van de overheid in dit geheel.

3.1.1. De WRR

In het rapport van de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (2004) worden de problemen rond de kwaliteit, doelmatigheid en professionaliteit in de sectoren welzijn, volkshuisvesting, gezondheidszorg, arbeidsvoorzieningen en onderwijs geanalyseerd.

De WRR ziet in haar analyse van de sectoren het model van boedelscheiding als dominante vorm van besturen. Met boedelscheiding bedoelt de WRR;

...dat bij de zoektocht naar effectieve vormen van sturing en scheiding wordt bepleit van beleid en uitvoering, van doelen en middelen en van kaderstelling en mandatering zonder dat deze waar nodig afdoende op elkaar worden betrokken.

Hoewel de verschillende sectoren een vaste plaats hebben verworven in de verzorgingsstaat, is niet duidelijk wie nu eigenlijk waar verantwoordelijk voor is. De discussie kent een dichotome benadering, die geleid heeft tot eenzijdige oplossingen voor de problemen waar de maatschappelijke dienstverlening mee kampt. Aan het model van boedelscheiding kleven een aantal negatieve gevolgen. De scheiding tussen beleid en uitvoering heeft ervoor gezorgd dat er inhoudelijke kennis verloren gaat. Dit verlies tracht de overheid te compenseren, door te sturen op resultaten, met perverse effecten als gevolg. Het systeem van toezicht op de maatschappelijke dienstverlening werkt eenzijdigheid in de hand. Het bestaande besturingssysteem heeft tot gevolg dat meten en beoordelen centraal zijn komen te staan en interventies nog nauwelijks worden gedaan. Het beeld van de soevereine consument is slechts een illusie. Voor velen is kiezen maar in zeer beperkte mate een optie, doordat zij te zeer afhankelijk zijn van de maatschappelijke organisaties. Zij zijn dus eerder meer een onderdeel van het systeem dan autonome, kiezende burgers. De politieke sturing van de maatschappelijke dienstverlening is omgeslagen in overmatige aandacht voor beheren en beheersen in plaats van voor de normatieve of ideologische aspecten ervan. Ook het toezicht lijkt een doel op zichzelf te zijn geworden in plaats van een middel om betrokkenen aan te zetten tot het bieden van doelmatige en kwalitatief hoogwaardige diensten, met als risico dat niet de inhoud maar het voldoen aan procedures leidend wordt.

De WRR pleit voor een systeem van checks and balances, dat enerzijds recht doet aan het gemengde en relationele karakter van de maatschappelijke dienstverlening en dat inspeelt op het aanwezige verbetering- en hernieuwingspotentieel, maar dat anderzijds ook effectieve correctiemechanismen bevat.

De noodzakelijke controle en regulering moeten, aldus de WRR, primair gericht zijn op het realiseren van verbeteringen en op het behoud van de vitaliteit van het systeem als geheel. Daartoe heeft de raad vijf principes geformuleerd die richting moeten geven bij het ontwerpen van het gewenste systeem; Ten eerste moeten er kennisallianties georganiseerd worden. Om te kunnen bepalen wat in de maatschappelijke dienstverlening werkzaam en doeltreffend is, is namelijk kennis nodig. Dat houdt in dat er investeringen gedaan moeten worden in systemen en mechanismen om beleid en praktijk bij elkaar te brengen. Op lokaal niveau kan er overleg en samenwerking tussen professionele dienstverleners, management, lokale overheden en lokaal functionerende organisaties van belanghebbenden plaatsvinden. Ten tweede dient er geïnvesteerd te worden in variatie en innovatieve praktijken. Dienstverleners en bestuurders dienen adequaat te kunnen reageren op veranderende maatschappelijke eisen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening. Hiertoe dient een systeem van 'inspanningsverplichtingen' te worden ontwikkeld dat de belanghebbenden dwingt inhoudelijke afspraken te maken over te realiseren kwaliteit en maatschappelijke opbrengsten. Als derde dient in de uitvoerende organisaties en bij overheden en de politiek de inbreng en betrokkenheid van tegenspelers te worden georganiseerd. De WRR kiest open systemen waarin beïnvloeding door belanghebbenden de norm is. Inspraak en medezeggenschap wordt bij de wet nauwkeurig geregeld, waardoor het risico van ritualisering dreigt. Daarom wordt er gepleit voor het loslaten van de vorm en het verplichten van de dialoog met en invloed door cliënten en andere belanghebbenden. Deze bieden mogelijkheden om op lokale toegesneden praktijken te ontwikkelen en om te variëren en met verschillende vormen van inspraak en beïnvloeding te experimenteren. Een centrale voorwaarde hiervoor is de ontsluiting van informatie. Informatie over de kwaliteit van de dienstverlening helpt de cliënt om keuzes te maken of meer inzicht te krijgen in het beleid van de organisatie. Daarnaast dienen de sectoren over mechanismen van conflictbeslechtingen op het individuele niveau te bezitten. Wie de belanghebbenden zijn die bij het beleid betrokken worden, bepaald de organisatie zelf. Wel dienen de organisaties verplicht inzicht te geven in de wijze waarop de relaties met deze belanghebbenden worden vormgegeven. Ten vierde dient de organisatie te zorgen voor een gepaste openbare verantwoording. Een effectief stelsel van checks and balances kan volgens de WRR pas goed functioneren als er rekenschap wordt afgelegd over de wijze waarop de diensten worden uitgevoerd en de wijze waarop met financiële middelen is vormgegeven. Binnen elke sector dient daarom een richtlijn voor verslaglegging te worden ontwikkeld. Voor de organisaties in de maatschappelijke dienstverlening geldt een informatieplicht. Deze plicht heeft tot doel cliënten en hun zaakwaarnemers in staat te stellen zich een oordeel te vormen over de aard en kwaliteit van de dienst. Net zoals de organisaties een informatieplicht hebben, hebben de cliënten een informatierecht, met als doel de wederkerigheid tussen de cliënten en de professionals van de instelling te versterken. Daarnaast beveelt de WRR aan dat instellingen en professionals kwaliteitsverbeterende methoden als visitaties, intercollegiale consultaties, evaluatiesystemen en peer reviews verder uitbouwen en gebruiken als een vanzelfsprekend onderdeel van het werk. Als laatste dienden sectoren het toezicht samenhangend, sober en selectief te maken. Het externe toezicht is aanvullend op het interne toezicht en betreft de kwaliteit en de doelmatige en rechtmatige bestedingen van publieke middelen. Daartoe dient een systeem van selectief toezicht op de kwaliteit in de plaats te komen van een systeem van algemeen kwaliteitstoezicht waarbij alle organisaties worden geïnspecteerd. Selectief toezicht heeft als gevolg dat beschikbare mensen en middelen optimaal worden ingezet en gericht gezocht kan worden naar boven- en ondermaatse prestaties. Voor het selectief toezicht dient een gevarieerd toezichtinstrumentarium te worden ontwikkeld, waarbij het van belang is instrumenten te ontwikkelen die het leren bevorderen of zelfs afdwingen.

Essentiële voorwaarden voor een goed functioneren van de raad van toezicht zijn volgens de WRR onafhankelijkheid, deskundigheid en periodieke openbare verantwoording. De legitimiteit van de RvT wordt verkregen door onafhankelijke en professioneel optreden. Inhoudelijke kennis en expertise van externe en interne toezichthouders dienen daarom te worden aangevuld met kennis en competenties op het gebied van het toezicht zelf, omdat volgens de WRR het

toezichtstelsysteem pas effectief is als de verantwoordelijken hun werk doen. Bij ernstig disfunctioneren, dient er een wettelijke voorziening te zijn om de RvT naar huis te sturen. Bij blijvend onder de maat presteren moet het zelfs mogelijk zijn om de Raad van Toezicht te vervangen.

3.1.2. De SER

In het advies van de Sociaal-economische Raad (2005) wordt gepleit voor het verbeteren van de voorzieningen van diensten met een publiek belang door het stimuleren van ondernemerschap. Een dergelijk ondernemerschap opent volgens de SER nieuwe mogelijkheden voor een doelmatige levering van kwalitatief goede diensten, meer innovatie in dienstverlening en meer maatwerk, wat volgens hen leidt tot meer keuzevrijheid voor de afnemers.

Ten eerste dienen daartoe de verantwoordelijkheden verdeeld te worden. Ondernemerschap van de publieke zaak vraagt van ieder een specifieke invulling te geven aan haar verantwoordelijkheid. Zo dient de overheid zich veel meer te richten op haar systeemverantwoordelijkheid. Dit door doelstellingen en randvoorwaarden helder te formuleren en door toezicht goed te bewaken, mede om afscheid te nemen van gedetailleerde middelenvoorschriften. Ondernemingen in de publieke dienstverlening moeten zich midden in de samenleving plaatsen door klanten en burgers professioneel en 'op maat' te bedienen, de dialoog aangaan met de samenleving door zich responsief op te stellen en verantwoording af te leggen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke opdracht. Burgers en klanten dienen zich echter ook verantwoordelijk te voelen voor het reilen en zeilen van de publieke dienstverlening. Niet alleen gericht op eigenbelang, maar ook oog hebben voor collectieve belangen en afwegingen.

Ondernemerschap is gericht op het zo goed mogelijk dienen van de publieke belangen. De SER onderscheidt drie kringen waartussen ondernemerschap in de publieke dienstverlening zich naar buiten toe beweegt, namelijk de kring van individuele klanten, de kring van de samenleving en de kring van de overheid en politiek. Bij de gerichtheid op de klant vraagt de SER de aandacht voor de wijze waarop ingespeeld wordt op de verschillende en zich ontwikkelende behoeften en voorkeuren van afnemers. De positie van de afnemers wordt volgens hen bepaald door de mogelijkheden voor "exit", de vrijheid om te kiezen voor een andere aanbieder, en voor "voice", medezeggenschap en klachtenrecht. De SER vindt dat ondernemerschap moet bijdragen aan de 'ontvoogding' van de publieke dienstverlening. Wat betreft de relatie met de samenleving, de diverse stakeholders, richt de aandacht van de SER zich op de maatschappelijke legitimatie van de verschillende organisaties die publieke dienstverlening aanbieden. Legitimatie is volgens de SER geen historisch gegeven, maar moet telkens weer worden verworven. Deze verwerving vindt plaats door in de dienstverlening te voldoen aan de maatschappelijke verwachting en door op basis van openheid de dialoog met de maatschappelijke omgeving aan te gaan. Over de relatie tot de overheid en de politieke democratie zegt de SER dat het aan de politiek is om te bepalen wat een publiek belang precies inhoudt en hoe dit het beste kan worden geborgd. Bijvoorbeeld door regelgeving en/of andere instrumenten. De kwaliteit van de betrekkingen naar buiten toe, stelt volgens de SER weer eisen aan de kwaliteit van de organisatie zelf. Om tot een kwalitatief goede organisatie te komen vereist modern leiderschap en een werkwijze die professionals inspireert en motiveert om hun potenties optimaal te benutten. Daarbij past een keuze voor een platte werkorganisatie om het contact met de omgeving te maximaliseren en de afstand tussen leiding en professionals te minimaliseren. Onder de professionals verstaat de SER niet alleen de manager en de specialist, maar ook de medewerker 'in het veld' die in direct contact staat met de klant. Naast dat de overheid richting geeft aan ondernemerschap aan de publieke zaak, dient zij ook ruimte te geven door afstand te nemen van de feitelijke dienstverlening en zich te beperken tot haar verantwoordelijkheid voor het systeem als geheel, naarmate aan een drietal voorwaarden is voldaan. Ten eerste dient een instelling een goede

horizontale verantwoording aan hun stakeholders te hebben en een professionele verantwoording en controlestructuur binnen de eigen organisatie; Ten tweede dient er sprake te zijn van een grotere keuzevrijheid voor de afnemer en concurrentie tussen dienstverleners; En ten derde dient de overheid daadwerkelijk invulling te geven aan haar systeemverantwoordelijkheid op basis van scherp gedefinieerde publieke belangen voor de betaalbaarheid, de kwaliteit en leveringszekerheid van bepaalde diensten.

Burgers verlangen volgens de SER zowel een goede kwaliteit en klantvriendelijke benadering als dienstverlening die is toegesneden op hun specifieke situatie. Prikkel van het ondernemerschap voor differentiatie van de publieke dienstverlening dienen zo goed mogelijk benut te worden. Binnen de randvoorwaarden van de publieke opdracht moet het aanbod op deze behoeften kunnen inspelen. De klanten moeten echter ook wat te kiezen hebben en gebruik kunnen maken van concurreren aanbod. Daarvoor dienen de klanten weer voldoende koopkracht te hebben om hun preferenties te kunnen realiseren. Het uitgangspunt van de SER is dat het aan de overheid is om regels te stellen om concurrentie te reguleren. Het speelveld moet toegankelijk blijven voor nieuwe toetreders. Voorkomen moet worden dat bepaalde aanbieders “de krenten uit de pap halen”, waardoor het voor andere aanbieders niet langer meer loont om een breed pakket aan te bieden. Waar toetreding echter niet gereguleerd kan worden, dienen prestatieprikkels te worden gebruikt. Daarbij moet echter weer voorkomen worden dat deze gezien worden als uitingen van het geïnstitutionaliseerd wantrouwen. Verder kan de intrinsieke motivatie van de organisaties nog worden aangesproken door het vormgeven van de relaties in de keten van opdrachtgevers – opdrachtnemers tot en met de individuele afnemers in de vorm van bijvoorbeeld transacties.

Kenmerkend voor de publieke dienstverlening is volgens de SER de maatschappelijke inbedding. Voor het effectief kunnen functioneren van een organisatie is een maatschappelijk draagvlak nodig. In de visie van de SER ligt de grootste uitdaging in het vinden van een passende vormgeving van meervoudige verantwoording. Onder meervoudige verantwoording verstaat de SER “een evenwichtige combinatie van extern (verticaal) toezicht, interne controle en horizontale verantwoording. Responsiviteit en rekenschap zijn hierin twee kernbegrippen. De organisatie zal goed moeten luisteren naar haar omgeving en tegelijkertijd verantwoording moeten afleggen over het functioneren en de behaalde resultaten. Naarmate deze verantwoordingsstructuur effectiever is, kan volgens de SER het verticale toezicht gericht en selectiever worden ingezet. Het uitgangspunt is daarbij dat er een sluitende garantie bestaat tegen het disfunctioneren van een interne toezichthouder. Het recht van enquête kan daarbij voor belanghebbende partijen een ‘ultimum remedium’ zijn. Voor een effectieve dialoog met de maatschappelijke omgeving zal deze moeten beschikken over informatie over het functioneren en presteren van de organisatie. De SER noemt visitaties en benchmarking als belangrijke hulpmiddelen om dit meer inzichtelijk te maken.

Wat de verantwoordelijkheid van de overheid betreft wordt verwacht dat zij aan systeemveranderingen helder en consequente richting geeft. Zij is verder verantwoordelijk voor de werking van het stelsel als geheel. Onder deze verantwoordelijkheid vallen een heldere omschrijving van de door de desbetreffende tak van dienstverlening relevante publieke belangen en betreft verder onder meer het vastleggen van gedrags- en toetredingsregels, van het toezicht en van de wijze van financiering.

3.2. Governance bezien vanuit de sectoren

Binnen de verschillende Nederlandse sectoren zijn al verschillende adviezen en codes op het gebied van governance verschenen. Van de commissies Corporate Governance en Health Care Governance zijn de rapportages aangetroffen.

3.2.1. Commissie Corporate Governance

December 2003 kwam de commissie Tabaksblad met de Nederlandse corporate governance code (Commissie corporate governance, 2003). Bij deze code is uitgegaan van de bestaande wetgeving betreffende de externe en interne verhoudingen van beursgenoteerde vennootschappen. De code gaat uit van het in Nederland gehanteerde uitgangspunt dat de vennootschap een lange termijn samenwerkingsverband is van diverse bij de vennootschap betrokken partijen. De code bevat zowel principes als concrete bepalingen die de bij een vennootschap betrokken personen en partijen tegenover elkaar in acht zouden moeten nemen. De principes zijn uitgewerkt in concrete best practice bepalingen. Deze bepalingen creëren een zekere normstelling voor het gedrag van bestuurders en commissarissen – ook in relatie tot de externe accountant – en aandeelhouders. In de code wordt uitgegaan van de structuur waarin naast het bestuur een aparte RvC functioneert, al dan niet wettelijk verplicht op grond van de structuurregeling: de zogenaamde “two-tier” bestuursstructuur. In Nederland kunnen vennootschappen die niet onder de verplichte toepassing van de structuurregeling vallen ook kiezen voor een zogenaamde “one-tier” bestuursstructuur, waarbij in het bestuursorgaan zowel de uitvoerende (“executives”) als toezichthoudende (“non-executives”) bestuursleden zitting hebben.

Kort samengevat omdat de code de volgende principes:

- Het bestuur en de RvC zijn verantwoordelijk voor governancestructuur en naleving ervan.

Het bestuur

Taak en werkwijze

- Het bestuur is belast met het besturen van het vennootschap;
 - o Realisatie van doelstellingen
 - o Strategie
 - o Beleid
 - o Resultatenontwikkelingen
- Bestuur legt verantwoording af aan RvC.
- Bestuur verschaft RvC tijdig de benodigde informatie voor de uitvoering van haar werk.
- Het bestuur is verantwoordelijk voor;
 - o Naleving alle relevante wet- en regelgeving
 - o Beheersen van risico's.
 - o Financiering.
- Bestuur rapporteert hierover
- Bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de RvC en zijn auditcommissie.

Bezoldiging

- Bestuurders ontvangen bezoldiging van de vennootschap.
- Bestaat uit een variabel deel dat is gekoppeld aan beïnvloedbare en meetbare doelen.
- De bezoldigingsstructuur moet de belangen van de vennootschap op de middellange termijn bevorderen.

Vaststelling en openbaarmaking van de bezoldiging

- Het verslag van de RvC bevat de hoofdlijnen van het remuneratierapport van de RvC betreffende de bezoldiging van de vennootschap, opgemaakt door de remuneratiecommissie.
- De RvC stelt de bezoldiging van de individuele bestuurders vast.

Tegenstrijdige belangen

- Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen vennootschap en bestuurders wordt vermeden.
- RvC moet goedkeuring geven aan transacties met tegenstrijdige belangen.

De Raad van Commissarissen

Taak en werkwijze

- De RvC heeft tot taak toezicht te houden op;
 - o Het beleid van het bestuur
 - o Algemene gang van zaken in de vennootschap en met haar verbonden onderneming
- Staat het bestuur met raad ter zijde
- Richt zich op het belang van de onderneming
- Is verantwoordelijk voor de kwaliteit van haar eigen functioneren

Onafhankelijkheid

- De RvC is dusdanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het bestuur en welk deelbelang dan ook onafhankelijke en kritisch kunnen opereren

Deskundigheid en samenstelling

- Elke commissaris dient geschikt te zijn om de hoofdlijnen van het totale beleid te beoordelen.
- Elke commissaris beschikt over de specifieke deskundigheid die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak.
- De raad dient dusdanig te zijn samengesteld dat hij zijn taak naar behoren kan vervullen, binnen zijn rol in het kader van de profielschets van de raad.
- Herbenoeming vindt slechts plaats na zorgvuldige overweging.
- Ook bij herbenoeming dienen de profieleisen in acht te worden genomen

Rol van de voorzitter van de RvC en de secretaris van de vennootschap

- Voorzitter bepaalt de agenda en leidt de vergaderingen
- Voorzitter ziet toe op het functioneren van de raad en zijn commissies
- Draagt zorg voor een adequate informatievoorziening aan de commissarissen
- Zorgt voor voldoende tijd voor besluitvorming
- Draagt zorg voor het introductie-, opleidings- of trainingsprogramma voor leden
- Is namens de RvC het aanspreekpunt voor het bestuur.
- Initieert de evaluatie van zowel het functioneren van de RvC als het bestuur
- Draagt zorg voor een ordelijk en efficiënt verloop van de algemene vergadering van aandeelhouders
- De voorzitter wordt in zijn rol gesteund door de secretaris van het vennootschap.

Samenstelling en rol drie kerncommissies van de RvC

- Indien de RvC meer dan vier leden omvat, stelt deze uit zijn midden een auditcommissie, een remuneratiecommissie en een selectie- en benoemingscommissie in.
- De commissie bereidt de besluitvorming van de RvC voor.

Tegenstrijdige belangen

- Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen vennootschap en commissarissen wordt vermeden.
- De RvC is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met tegenstrijdige belangen bij bestuurders, commissarissen, grootaandeelhouders en de externe accountant in relatie tot de vennootschap.

Bezoldiging

- De algemene vergadering van aandeelhouders stelt de bezoldiging van de commissarissen vast.

One-tier bestuursstructuur

- De samenstelling en het functioneren van het bestuur waarvan zowel bestuurders deel uit maken die zijn belast met de dagelijkse gang van zaken als bestuurders die daarmee niet belast zijn, moeten zodanig zijn dat een behoorlijk onafhankelijk toezicht door laatstgenoemden is gewaarborgd.

De (algemene vergadering van) aandeelhouders

Bevoegdheden

- Volwaardige deelname van aandeelhouders aan de besluitvorming in de algemene vergadering van aandeelhouders.
- Vennootschap stelt aandeelhouders, voor zover mogelijk, in de gelegenheid om op afstand te stemmen en om met alle (andere) aandeelhouders te communiceren.
- Algemene vergadering van aandeelhouder kan zodanig invloed uitoefenen op het beleid van het bestuur en de RvC, dat zij een volwaardige rol speelt in het systeem van “checks and balances”.

De principes die te maken hebben met de aandelen, worden niet meegenomen, omdat deze bij voorbaat niet van toepassing zijn op de middelbare scholen.

De audit van de financiële verslaglegging en de positie van de interne audit functie en externe accountant

Financiële verslaglegging

- Het bestuur is verantwoordelijk voor de kwaliteit en de volledigheid van de openbaar gemaakte financiële berichten
- De RvC ziet erop toe dat het bestuur deze verantwoordelijkheid vervult.

Rol, benoeming, beloning en beoordeling functioneren externe accountant

- Wordt benoemd door algemene vergadering van aandeelhouders
- De RvC doet daartoe een voordracht
- RvC keurt bezoldiging en opdrachtgeving tot niet-controlewerkzaamheden goed, na overleg met bestuur

Interne audit functie

- Interne accountant functioneert onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

Relatie en communicatie van de externe accountant met de organen van de vennootschap

- De externe accountant woont de vergaderingen van de RvC bij waarin over de vaststelling of goedkeuring van de jaarrekening wordt besloten.
- De externe accountant rapporteert zijn bevindingen betreffende het onderzoek van de jaarrekening gelijkelijk aan het bestuur en de RvC.

3.2.2. Commissie Health Care Governance

Ook binnen de gezondheidszorg is men sinds enkele jaren bezig met governance (Commissie Health Care Governance, 1999). Door veranderende opvattingen over zelfbeschikking stellen cliënten steeds meer eisen aan de kwaliteit van de zorg. Men eist tekst en uitleg over de aard en wijze van de behandeling. De gezondheidszorg is complex door de wederzijdse afhankelijkheden die de Nederlandse gezondheidszorg in de publieke, private en professionele sfeer traditioneel kenmerken. Ook schaalvergroting stelt nieuwe eisen aan het bestuur en toezicht. Beleidskeuzen van organisaties hebben een grote impact op het zorgaanbod in een regio. Met de toename van het maatschappelijke belang van grootschalige organisaties, neemt ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid toe.

De meeste zorgorganisaties zijn stichtingen. Als gevolg van de schaalvergroting en de professionalisering van de organisaties is het klassieke besturingsmodel van een stichting niet meer toereikend. De Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisdirecteuren heeft al in 1983 al een voorstel gedaan voor een nieuwe bestuurlijke structuur van stichtingen, waarin de directie het bestuur wordt en er een toezichthoudend orgaan komt, de RvT. Het Raad-van-Toezichtmodel wijkt echter op een principiële punt af van het model van de RvC bij de structuurvennootschap. Door het ontbreken van eigenaren is er geen enkele vorm van formeel tegenwicht tegen de RvT. Governance van non-profit organisaties wijkt af van die van ondernemingen, omdat non-profit organisaties immers geen aandeelhouders (shareholders) kent. De maatschappelijke taak van non-profitorganisaties stelt extra eisen aan goed bestuur en adequaat toezicht en vraagt om manieren voor het afleggen van maatschappelijke verantwoording aan de belanghebbenden (stakeholders). In de gezondheidszorg gaat het zowel om de verhoudingen tussen de RvT en RvB, als om de relatie met de overheid en aan de overheid gelieerde organen. De commissie hanteert de volgende definitie;

Health care governance is een stelsel van spelregels en omgangsvormen voor goed bestuur van en goed toezicht op zorg zorgorganisaties en van adequate verantwoording aan en beïnvloeding door belanghebbenden van de wijze waarop de zorgorganisatie haar doelen realiseert en kwalitatief verantwoorde en doelmatige zorg levert.

Bij het formuleren van de aanbevelingen is de commissie uitgegaan van enkele uitgangspunten;

- Goede zorg vereist goed bestuur;
- Goed bestuur verdient goed toezicht;
- Goede zorg is verantwoorde zorg; Interne en externe verantwoording door RvB over
 - o Kwaliteit van de zorg
 - o Vervulling van maatschappelijke doelen
 - o Totstandgekomen beleid

Goede zorg vereist goed bestuur

De essentie van besturen is volgens de commissie verantwoordelijkheid dragen en verantwoorde beslissingen nemen. Beslissingen zijn maatschappelijk verantwoord als ze maatschappelijk gelegitimeerd zijn. Maatschappelijke legitimeren is een proces dat leidt tot het aanvaarden door externe en interne groeperingen van;

- De doelstelling en strategische keuzen van de gezondheidsorganisatie;
- Het beslag dat die organisatie legt op de maatschappelijke middelen;
- De manier waarop de organisatie naar buiten toe functioneert en verantwoording aflegt.

Volgens de commissie is de zorgorganisatie pas maatschappelijk gelegitimeerd als voor de belanghebbenden het functioneren ervan inzichtelijk is, waardoor vertrouwen ontstaat in het bestuur. Goed bestuur is echter ook vertrouwen geven aan en vertrouwd worden door de eigen medewerkers. Verder houdt goed bestuur in dat op een juiste manier wordt vormgegeven aan de medezeggenschap. Volgens de commissie is medezeggenschap meer dan formeel voldoen aan

de inspraakvereisten volgens deze wetten. Tot slot houdt goed bestuur in dat er intern en extern duidelijkheid is over de taken en bevoegdheden van de RvB.

Goed bestuur verdient goed toezicht

Toezicht is gebaseerd op vertrouwen. Toezicht is het toezien dat een persoon zich gedraagt volgens een bepaalde norm. Goed toezicht vereist dat deze normen, ook wel ijkpunten genoemd, waaraan de RvT het beleid van de organisatie en in het bijzonder het functioneren van de RvB toetst, expliciet en inzichtelijk worden gemaakt, zodat er helderheid bestaat tussen de RvB en de RvT en binnen de organisaties voor de externe belanghebbenden.

Het interne toezicht

Het interne toezicht is de functie van de RvT. Goed toezicht betekent dat de RvT;

- Niet op de stoel van de RvB zit, maar op de RvB toeziet.
- Duidelijk is in de ijkpunten waarop toezicht wordt gehouden.
- Integraal toezicht houdt.

Naast de toezichthoudende functie heeft de RvT ook een rol als klankbord en adviseur van de RvB;

- Gedachtenwisseling over trends en ontwikkelingen in en buiten de organisatie.
- Kwaliteiten van de RvT moeten optimaal benut worden.
- Brugfunctie naar de maatschappij; toetsen of de organisatie haar maatschappelijke functie nog wel vervult en daardoor voldoende maatschappelijke gelegitimeerd is.

Het is volgens de commissie primair de taak van de RvB om de RvT goed en volledig te informeren. De RvT kan haar taak alleen dan goed vervullen, als zij volledig geïnformeerd is. De RvT moet echter daarin ook zelf actief zijn en om informatie vragen.

- De RvT stelt zichzelf door coöptatie samen en kan door niemand dan zichzelf benoemd en ontslagen worden. Dit bevordert de onafhankelijkheid van de RvT. Gecontroleerde coöptatie kan gerealiseerd worden door de interne belanghebbenden te betrekken bij de benoemingsprocedure, de profielschets en de selectie van de leden van de RvT. De benoemingsprocedure, profielschets en zorgvuldige selectie dragen ook bij aan een evenwichtige opbouw van competenties en een goede samenwerking met de RvB. Voor het onafhankelijk en kritisch functioneren van de toezichthouders mogen zij op geen enkele manier belangen hebben bij de zorgorganisatie. Daarnaast moeten kwaliteitseisen worden gesteld aan de toezichthouders.

Het externe toezicht

Net zoals aan het interne toezicht inhoudelijke en procedurele eisen worden gesteld, kunnen ook aan het externe toezicht eisen worden gesteld. Het externe toezicht moet;

- Gebaseerd zijn op vertrouwen
- Eenduidige maatstaven en normen hanteren
- Meer op hoofdlijnen in minder op detail worden gevoerd;
- Niet alleen preventief, maar ook repressief;
- Samenhang vertonen, zonder lacunes en doublures;
- Gebaseerd zijn op de relatie tussen de kwaliteit, het volume en de kosten van de zorg.

Goede zorg is verantwoorde zorg

Maatschappelijke legitimering komt tot stand door op drie niveau's te zorgen voor een wisselwerking van de organisatie met haar omgeving:

- Door het versterken van de informatie aan belanghebbenden;
- Door het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid;
- Door het laten beïnvloeden van beleid door belanghebbenden.

Deze drie vormen van verantwoording dienen op inzichtelijke wijze plaats te vinden

Het verstrekken van informatie en het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden geldt afhankelijk van de stakeholder voor;

- Keuzen in de zorg;
- Kwaliteit van de geleverde zorg;
- Ethische kwesties;
- Geboekte resultaten in termen van prijs-kwaliteitverhouding;
- Financiële verantwoording en geboekt resultaat;
- Besturing/inrichting van de organisatie;
- De externe samenwerking.

Het moment van informatieverstrekking kan verschillend zijn en de gebruikte criteria kunnen zowel kwalitatief als kwantitatief zijn.

3.3. Conclusie Algemene Praktijk

In dit hoofdstuk is gekeken naar adviezen over governance en governancecodes binnen andere sectoren dan het onderwijs, waarmee getracht wordt een antwoord te krijgen op de vraag wat volgens de meer algemene praktijk kenmerken van good educational governance zouden kunnen zijn. Hoofdstuk 1 ging over welk governancekader het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) voor ogen heeft en hoofdstuk 2 over wat er in de algemene wetenschappelijke literatuur over governancekenmerken bekend is. In deze paragraaf zal de in dit hoofdstuk verkregen governance-adviezen en governancecodes gespiegeld worden aan de governancekenmerken van het Ministerie van OC&W plus aanvullende kenmerken van hoofdstuk 2 en zullen hierop wederom aanvullingen geven. Hiertoe zijn de kernmerken uit Tabel 4 in samengevatte vorm overgenomen in de eerste kolom. De blauwe, vetgedrukte kenmerken zijn de minimale eisen van het Ministerie van OC&W. De rode de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 2. De literatuurbronnen zijn genummerd. Onder de tabel is een lijst weergegeven waarin de bijbehorende literatuurbronnen te vinden zijn. Een kruisje geeft aan dat binnen de bijbehorende literatuurbron informatie te vinden is over een bepaald governancekenmerk. Aanvullende kenmerken binnen de literatuurbronnen worden binnen de cellen samengevat. Na Tabel 5 wordt puntsgewijs ingegaan op de resultaten, waarna een discussie en reflectie volgt. In de reflectie wordt de onderzoeksvraag nogmaals herhaald en bekeken hoe goed deze in dit hoofdstuk beantwoord is. In Tabel 5 is ervoor gekozen een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. De literatuur over governancestructuren spreekt veelal in termen van taken en bevoegdheden en het Raad-van-Toezicht-model, waarin sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO).

Tabel 5
Verzamelschema 3

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Raad-van-Toezicht model								x	x	x	x
Toezichthoudend Orgaan											
Benoeming functionarissen											
Opstellen profiel leden BO	x	x									
										Deskundigheid	
										Samenstelling	
										Herbenoeming	
Opstellen profiel leden TO	x	x					x		x		x
Toezicht juiste nakoming profiel											

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Actueel overzicht gegevens leden BO											
Actueel overzicht gegevens leden TO											
Scheiding advies en toezichtfunctie										x	
Maximaal aantal toezichtfuncties elders											
Geen benoeming voorgaande bestuursleden											
Geen ongewenste belangenverstrengeling										x	
Onafhankelijk toezicht											
Vaststelling wijze publicatie majeure besluiten											x
Goedkeuren begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag							x				
Goedkeuren besluiten											x
Verantwoording toezicht									x		
Evaluatie toezichtfunctionarissen					x						
Vaststelling of wijziging statuten											
Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement							x				
Vertegenwoordigen rechtspersoon in geval van strijdig belang							x				
Proportionele controle	x										

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Vertrouwen hebben van belanghebbenden							x				
										Verantwoordelijk voor eigen kwaliteit	
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht											
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen.							x			x	
Idem toezichtfunctionarissen							x				
Duidelijke informatiebehoefte	x		x								x
Geschillenbeslechtiging							x				
Advisering							x			x	x
Actieve informatieverzameling											x
Besturend Orgaan											
Ondersteuning onderwijsgeven											
											Vertrouwen mededewerkers
Duidelijke taakverdeling bestuur en management	x	x	x								x
Formele werkgever											
Borgt betrokkenheid belanghebbenden		x		x	x				x		
Onderscheid belanghebbenden		x		x					x		
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving				x				x	x		

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Overlegt met maatschappelijke omgeving				x					x		x
Invloed maatschappelijke omgeving op besluitvorming									x		x
Horizontale verantwoording		x		x		x		x	x		x
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag als verantwoording											
									Inzichtelijk functioneren belanghebbenden		x
										x	Volledig informeren RvT
Sturing op hoofdlijnen	x										
Toekomstgerichte blik	x										
Pro-activiteit	x		x								
Waarden en visie	x	x	x	x		x					
Integriteit						x					
Doelstellingen en strategie						x				x	
Maatschappelijke doelstellingen						x					
Coördineren						x				x	
Voorzieningen						x					
Eenheid in beleid en uitvoering	x		x								
Toezicht prestaties en functioneren						x				x	
Marktgerichtheid	x										
Efficiëntie in werk	x		x		x					x	
Borgen routines, kennis en vaardigheden						x					
									Conflictbeslechting		

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
								Kwaliteitsverbeterende methoden	x		

Blauw = hoofdstuk 1
Rood = hoofdstuk 2

1	=	Carver (1997) en ISIS (2003),	paragraaf 2.1.1.
2	=	Ranson, Farrel, Peim & Smith (2005),	paragraaf 2.1.2.
3	=	Gill (2001),	paragraaf 2.1.3.
4	=	Holland & Jackson (1998),	paragraaf 2.1.4.
5	=	Berghe & Levrau (2004),	paragraaf 2.1.5.
6	=	Strikwerda (2002),	paragraaf 2.2.1.
7	=	Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman, Gronheim (2003),	paragraaf 2.2.2.
8	=	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004),	paragraaf 3.1.1.
9	=	Sociaal-Economische Raad (2005),	paragraaf 3.1.2.
10	=	Commissie Corporate Governance (2003),	paragraaf 3.2.1.
11	=	Commissie Health Care Governance (1999),	paragraaf 3.2.2.

Zoals in Tabel 5 is te zien, geven zowel de rapporten van de SER en WRR als de codes Corporate Governance (CCG) en Health Care Governance (CHCG) aan dat een Raad-van-Toezicht-model het meest gewenst is. Wat betreft de benoeming van functionarissen door het TO, geeft de Code Corporate Governance aan dat er bij de benoeming en herbenoeming van de leden van het BO, gekeken moet worden naar de deskundigheid en samenstelling. De SER en de CHCG geven verder aan dat er gewerkt moet worden met een profiel voor de benoeming van de leden van het TO. De CCG geeft daarnaast nog aan dat er scheiding van de advies- en toezichtfunctie moet zijn en er geen ongewenste belangenverstrengelingen mogen ontstaan. Wat betreft de onafhankelijkheid van het toezicht, geeft CHCG aan dat de wijze waarop majeure besluiten worden gepubliceerd vast moeten worden gesteld. De SER geeft aan dat het TO haar toezicht moet verantwoorden, waaraan de CCG nog toevoegt dat het TO verantwoordelijk is voor haar eigen kwaliteit. Over de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht hebben de rapporten van de WRR en de SER weinig te melden. De CCG meldt dat het TO verantwoordelijk is voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van de bestuursfunctionarissen. Zowel de CCG en de CHCG sluiten zich verder aan bij de in hoofdstuk 2 genoemde adviserende taak van het TO. De CHCG sluit zich verder nog aan bij de genoemde verduidelijkte informatiebehoefte vanuit het TO en de actieve informatieverzameling door het TO.

Over de governancestructuur binnen de instelling doet de SER slechts globale uitspraken als “een goede horizontale verantwoording aan hun stakeholders” en een “professionele verantwoording en controlestructuur binnen de eigen organisatie”. Wel geeft het rapport van de SER een duidelijk beeld van de verhoudingen en verwachtingen in de driehoek overheid – instelling – burgers. Alhoewel de WRR duidelijk aangeeft dat de politiek zich terug dient te trekken, is het rapport van de SER hierin minder duidelijk. In het rapport van de SER is een uitspraak te vinden dat “het aan de politiek is om te bepalen wat een publiek belang precies inhoudt en hoe dit het beste kan worden geborgd”. Het rapport verduidelijkt dus niet hoe de politiek zich dan precies dient terug te trekken. Wel wordt in het rapport aangegeven dat, naarmate de verantwoordingsstructuur binnen de organisatie effectiever is, het toezicht gericht en meer selectief kan plaatsvinden. Wat wel een aanwijzing is voor de wijze waarop de overheid zich kan terugtrekken. Het globalere kader van de rapporten van de WRR en de SER komt in de Tabel 5 tot uiting in dat zij weinig te

melden hebben over het functioneren van het TO. Wat betreft de taken en bevoegdheden van het BO heeft met name de SER, in het kader van ondernemerschap, het één en ander te melden over het betrekken van belanghebbenden. Het gaat dan over het betrekken van de maatschappij en belanghebbenden bij de organisatie en dialoog tussen de organisatie en de omgeving. Over de meer “procedurele zaken” wordt niet tot nauwelijks gesproken. Als aanvulling op de governancekenmerken voor het BO, stelt de WRR dat organisaties gebruik moeten maken van kwaliteitsverbeterende methoden. Ook het rapport van de SER stipt dit aan. Verder geeft de SER “conflictbeslechting” nog als aanvulling op het takenpakket van het BO. Een belangrijke kanttekening van de WRR is dat boedelscheiding in de vorm van een apart orgaan voor het bestuur en een apart orgaan voor het toezicht op het bestuur, er toe kan leiden dat inhoudelijke kennis verloren gaat. Volgens de WRR bestaat er ook het gevaar dat het toezicht zelf centraal komt te staan, waardoor eenzijdigheid in de hand wordt gewerkt.

Bij de CHCG en CCG, die zich weer meer op de organisatie zelf richten, is het opvallend om te zien dat, wat het BO betreft, de code voor de gezondheidszorg meer het accent legt op het betrekken van belanghebbenden en de maatschappij bij de organisatie, terwijl het de code voor het bedrijfsleven juist weer meer het accent legt op de meer intern spelende zaken. Op de formele zaken die binnen het TO spelen, gaan de codes ook niet bijzonder diep op in. Wel stelt de bedrijfskundige code aanvullende eisen wat betreft de deskundigheid van de leden, de samenstelling van de raad en regels voor herbenoeming. Ook de wijze waarop het TO toezicht moet voeren, wordt door de codes in beperkte mate ingevuld. Een belangrijke toevoeging van de bedrijfskundige code is dat het TO verantwoordelijk is voor haar eigen kwaliteit. De health care code gaat nog wat verder in op de wat meer algemene taken en verantwoordelijkheden door zaken als informatiebehoefte en advisering aan te stippen.

Wat betreft de toepasbaarheid van de literatuur voor het Voortgezet Onderwijs (VO), zijn de adviezen van de SER en de WRR over het algemeen te algemeen van aard en bieden maar weinig aanknopingspunten. De corporate governance code en de health care governance code zijn daarentegen juist heel praktisch van aard. Voor de benoeming van de functionarissen door het TO biedt de CCG meer aanknopingspunten en voor de taak- en bevoegdheidsafbakening van het TO en BO de CHCG iets meer. Wat betreft de taken en bevoegdheden van het BO bieden de rapporten en codes meer aanknopingspunten. Met name het rapport van de SER en in wat mindere mate de code van de HCG, gaan verder in op de door het Ministerie van OC&W omschreven governancekenmerken voor het VO. De CCG biedt daarop nog enkele, meer procedurele, governancekenmerken. Met betrekking tot de belanghebbenden is de CCG minder toepasbaar, omdat deze sector te maken heeft met zogenaamde shareholders; mensen die in principe mede-eigenaar van de organisatie zijn en daardoor een andere vorm van invloed uitoefenen dan de stakeholders waar een school in het VO rekening mee moet houden. Op dat gebied sluit de health care governance code een stuk beter aan. Instellingen voor de gezondheidszorg zijn, net zoals de scholen in het VO, non-profitinstellingen. Gezien de governancecodes een hogere mate van operationalisatie bezitten, bieden deze goede aanknopingspunten voor een governancekader in het VO. Aangezien de gezondheidssector, in tegenstelling tot het bedrijfsleven, daarnaast ook nog te maken heeft met een “vergelijkbare” groep belanghebbenden, biedt de CHCG van beide codes de beste aanknopingspunten.

Voorlopig governancekader

Uit bovenstaande tabel kan een voorlopig governancekader voor het VO worden opgesteld. In dit voorlopige governancekader worden de door het Ministerie van OC&W aangedragen governancekenmerken meegenomen, ook al worden deze niet in de literatuur bevestigd. Daar vanuit gaande lijkt het RvT-model het meest geschikte model voor good educational governance.

Taken en verantwoordelijkheden TO

Voor de benoeming van de besturende en toezichhoudende functionarissen, dient het TO profielen op te stellen om tot een gevarieerde samenstelling van de raden te komen. Bij het opstellen van het profiel moet gelet worden op de gewenste deskundigheid en samenstelling van de raad. Ook in geval van herbenoeming moet er gebruik worden gemaakt van een dergelijk profiel. Daarnaast moet er nog worden toegezien op de juiste nakoming van het profiel. Leden van het TO mogen maar een maximaal aantal toezichtfuncties elders hebben en mogen geen voorgaande leden van het BO zijn. Voor zowel haar eigen leden als de leden van het BO, moet het TO erop toezien dat er ongewenste belangenverstrengelingen ontstaan door bijvoorbeeld functies die de leden elders beoefenen. Verder dient het TO te beschikken over een actueel overzicht van de gegevens van haar eigen leden en de leden van het BO.

Om tot een onafhankelijk toezicht te komen, dient de wijze waarop het TO majeure besluiten neemt te worden vastgesteld. Het TO dient in ieder geval goedkeuring te verlenen aan begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen en de vaststelling of wijziging van statuten. Ook kan het TO goedkeuring verlenen aan door het BO genomen besluiten. Verder neemt het TO het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement. In geval van ontbintenis kan het TO tijdelijk de instelling besturen. Bij strijdig belang kan het TO ook de rechtspersoon vertegenwoordigen. Als laatste dient het TO, om tot een onafhankelijk toezicht te komen, aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde toezicht, om zo het vertrouwen van deze belanghebbenden te winnen. Toezichtfunctionarissen dienen regelmatig geëvalueerd te worden door het TO, het TO is namelijk verantwoordelijk voor haar eigen kwaliteit. De door het TO uitgevoerde controle dient proportioneel te zijn. Een ander, onder de benoeming van functionarissen geplaatst aspect, is de scheiding van de advies- en toezichtfunctie. Tijdens het adviseren van het BO, moet het TO ervoor oppassen niet op de stoel van het BO te gaan zitten.

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van het bestuur en het toezicht, is het TO verantwoordelijk voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen. Verder dient het TO naar het BO duidelijk te zijn in welke informatie zij van het BO verlangen om haar toezicht uit te kunnen oefenen.

Taken en verantwoordelijkheden BO

Ook tussen het bestuur en het management dient er een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling te bestaan. Het BO dient ondersteuning te bieden aan onderwijsgeven. Daarbij is het BO als formele werkgever verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en het personeelsbeleid. Het BO dient daarbij het vertrouwen van haar eigen medewerkers te winnen. Conflicbeslechting kan het beste door het BO worden uitgevoerd.

Het BO dient de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving te borgen. Daarbij dient hij onderscheid te maken in groepen belanghebbenden, die elk specifieke belangen en wensen hebben. Naast dat er overleg over het te voeren beleid met belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving plaatsvindt, dient in ieder geval de maatschappelijke omgeving ook invloed op dat beleid te hebben. Het BO dient ook horizontaal verantwoording af te leggen over behaalde prestaties. Deze horizontale verantwoording kan plaatsvinden door middel van bestuursverslagen en jaarverslagen. Naast dat het BO duidelijkheid moet bieden over haar prestaties en beleid, dient het BO ook aan haar belanghebbenden inzichtelijk te maken hoe hij functioneert. Op deze manier zijn de belanghebbenden op de hoogte van wie waarvoor

verantwoordelijk is en bij wie ze voor bepaalde zaken terecht kunnen. Onder de belanghebbenden van het BO valt natuurlijk ook het TO. Zij dient door het BO volledig en tijdig geïnformeerd te worden om haar toezicht zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Binnen het te voeren beleid dient er sprake te zijn van sturing op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik, pro-activiteit, waarden en visie, integriteit, (maatschappelijke) doelstellingen en strategie, marktgerichtheid en efficiëntie in werk. Ook het BO dient toe te zien op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Om tot efficiëntie in werk te komen, dienen routines, kennis en vaardigheden geborgd te worden. Om tot een verbetering in haar eigen functioneren te komen, dient het BO gebruik te maken van kwaliteitsverbeterende methoden.

4. Educational Governance

Volgens Hooge (2004, in Klifman, 2004b, p.1) hebben een viertal ontwikkelingen geleid tot een toenemende interesse in *good governance* binnen het onderwijs; het proces van deregulering en autonomievergroting, het 'niet blind zijn' van de onderwijssector voor de bredere maatschappelijke aandacht voor goed en transparant bestuur, de reactie van de overheid op onregelmatigheden en fraude in het hoger onderwijs en de BVE-sector, plus het thema 'rekenschap' en de grote verscheidenheid in bestuurlijke vormgeving. Volgens Klifman (2004b, p.2) verschillen deze ontwikkelingen niet volkomen met die van in het bedrijfsleven, maar zijn de ontwikkelingen in het bedrijfsleven meer divers van aard. Andere ontwikkelingen zoals deregulering en vergroting van autonomie en institutionele en bestuurlijke schaalvergroting zijn een groter wordende financiële verantwoordelijkheid van het schoolbestuur en de verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs (Vereniging voor bestuur en management in het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs VOS/ABB), 2004).

Volgens Klifman (2004a, p.5-6) ligt, in lijn met deze ontwikkeling, een verschuiving van verticaal toezicht naar horizontale toezichtrelaties voor de hand. De overheid, als inspecteur, zal minder rechtstreeks toezichtouden, maar regelt in wetgeving dat de instellingen zichzelf verantwoorden aan de verschillende, directe belanghebbenden. Deze horizontale verantwoording is minder juridisch van aard en heeft meer betrekking op de maatschappelijke functie en legitimering van instellingen. Het thema van de horizontale verantwoording is zowel in de onderwijssector als in de overige sectoren een heikel punt. Waar de consumenten en aandeelhouders in de profit sector wel verschillende mogelijkheden hebben om het beleid van een onderneming te beïnvloeden, "breken nu in de non-profit sector de verstatelijking, van wat oorspronkelijk maatschappelijke organisaties van en voor burgers waren, op". Klifman merkt wel op dat de onderwijssector zich van oudsher kenmerkt door een grote betrokkenheid van ouders bij de school, bestuurlijk en in de vorm van ouderparticipatie. Deze posities vragen alleen om geherdefinieerd te worden.

Aan het begin van dit literatuurverslag is een hoofdstuk opgenomen dat een overzicht van gehanteerde governancedefinities gaf. Dit hoofdstuk zal aanvangen met een paragraaf over gehanteerde governancedefinities binnen de onderwijssector en daarmee een aanzet te geven tot toespitsing van de literatuur op de governance binnen deze sector. In paragraaf 4.2 wordt kort gekeken naar wie er allemaal betrokken zijn binnen de governance in de onderwijssector, wat hun belangen zijn en hoe deze belangen behartigd kunnen worden. Omdat uit het kader van het Ministerie van OC&W en de voorgaande theorie is gebleken dat er toegewerkt zal gaan worden naar een Raad-van-Toezichtmodel in het onderwijs, is de governancetheorie binnen de onderwijssector onderverdeeld in een paragraaf met theorie over het besturende orgaan (BO), paragraaf 4.3., en een paragraaf met theorie over het toezichthoudend orgaan (TO), paragraaf 4.4. Paragraaf 4.3 gaat dieper in op welke varianten en modellen van bestuur en organisatie er zijn en hoe dit vormgegeven kunnen worden om tot een goede governancestructuur voor het besturende orgaan te komen. De paragraaf wordt afgesloten met een samenvatting van taken. In paragraaf 4.4. wordt een samenvatting van taken van het toezichthoudende orgaan gegeven.

4.1. Definiëring

Educational governance is de sectorspecifieke variant van corporate governance, net zoals *cultural governance* dat is voor de gezondheidszorg (Klifman, 2004a, p.2). Een andere term voor *educational governance* is *meervoudig publiek verantwoorden* (Van den Berg, 2004, p.9). Er bestaan verschillende definities van *educational governance*. Het algemene "thema" dat in de meeste definities naar voren komt is het verantwoorden en verstrekken van informatie over inzet,

processen, resultaten en effecten. De Onderwijsraad (2004, p.17) omschrijft educational governance als volgt;

Spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van en degelijk toezicht op onderwijsinstellingen en een daarbij passende degelijke verantwoording van onderwijsinstellingen aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door in- en externe belanghebbenden.

Strikwerda (2005a, p.7) heeft een meer bedrijfskundige definitie, die de OECD voor corporate governance hanteert, vertaalt naar het Nederlandse onderwijs vertaalt;

Onder educational governance wordt verstaan het systeem van organen, bevoegdheden, rechten, plichten, machtsmiddelen en processen waardoor (1) het bestuur van een onderwijsinstelling en de leerkrachten voor het in die instelling georganiseerd onderwijs, de waarde van dat onderwijs voor de ontwikkeling van de samenleving naar inhoud en niveau optimaliseert, (2) diegenen die daartoe een legitiem belang hebben toegang verlenen tot dat onderwijs, (3) zodat het bestuur en de leerkrachten over het door hen verzorgde onderwijs en over de aanwending van middelen, verantwoording afleggen aan diegenen die daartoe een legitiem recht hebben, (4) waarmee specifieke besluiten van het bestuur vooraf kunnen worden gecorrigeerd, (5) waarmee het bestuur wordt benoemd, beoordeeld, beloond, décharge wordt verleend en wordt ontslagen.

4.2. Verantwoording

Over wie het educational governance-debat gaat bestaat nog onduidelijkheid. Klifman (2004a, p.1) geeft als antwoord op dit vraagstuk dat het zowel om de besturen (de bevoegde gezagden) van de onderwijsinstellingen als het eindverantwoordelijke management, de overheid als regelgever, de overheid als toezichthouder als de directe belanghebbenden zoals de ouders gaat, zij het met een wisselende, specifieke betrokkenheid. Verder behoren tot het systeem van educational governance niet alleen de organen van rechtspersonen als verenigingen, stichtingen en gemeenten die onderwijs verzorgen, maar ook het geheel van maatschappelijke organisaties, het democratische proces, de wetgever en ministeries. De term 'meervoudig' in de term 'meervoudig publiek verantwoorden' geeft aan dat er sprake is van een vraag- en antwoordspel, waarin meer dan één belanghebbende optreedt (Strikwerda, 2005b, p.7). ISIS (2003, p.83-99) onderscheidt naast verantwoording ook nog rekenschap. Onder rekenschap wordt verstaan "verantwoording", uiteenzetting omtrent en verdediging van handelwijzen, daden en motieven. Verantwoording is het geven van rekenschap. Rekenschap gaat echter verder dan verantwoording, omdat het een morele dimensie toevoegt. Bij verantwoording gaat het meer over opbrengsten, terwijl bij rekenschap woorden als transparantie, integer, authentiek en valide gebruikt worden.

Volgens Van den Berg (2004, p.10) is iedere belanghebbende uniek in zijn of haar manier van het stellen van vragen en reageren op antwoorden. Belanghebbenden willen het handelen van de school beoordelen, oftewel toezicht houden, eigen doelen, processen en organisatie op die van de school afstemmen en meepraten en/of meedoen in het beleid, in feite dus een dialoog voeren. Informatievoorziening is in zowel verticale al horizontale richting nuttig als externe en interne partijen met hun materiële, zoals bekostiging, subsidies of door opleggen van sancties, of immateriële middelen, zoals kennis, een positieve waardering of een goodwill, een bijdrage leveren aan de kwaliteit, doelmatigheid en doeltreffendheid van de school. Deze vloeien voort uit feedback die de school krijgt of informatie die de school beschikbaar stelt. Aan de manier waarop rekenschap wordt afgelegd kunnen de volgende eisen worden gesteld (ISIS, 2003);

1. Er wordt aangegeven in hoeverre dat wat afgesproken was en is beschreven in een beleidsplanning ook daadwerkelijk is gerealiseerd of bereikt.

2. Datgene wat daadwerkelijk is gerealiseerd of bereikt wordt betekenisvol verbonden met de visie en missie en de bijdrage aan het langetermijnbeleid.
3. Er wordt een relatie gelegd tussen de inzet van middelen en de opbrengsten. Ook worden er uitspraken gedaan over de effectiviteit.
4. Er worden conclusies getrokken die van betekenis zijn voor de komende periode

Een randvoorwaarde is wel dat alle partijen vertrouwen in elkaar hebben. Zonder vertrouwen wordt verantwoordt slechts een papieren kwestie die niets oplevert. Om te kunnen bouwen aan dit vertrouwen dienen de partijen o.a.;

9. *zich te houden op de regels (zoals wetten, kaders en codes);*
10. *empathie te hebben voor de belangen, verwickelingen en vraagstukken van de ander;*
11. *overeenstemming te bereiken over elkaars rol en de daarbij behorende verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;*
12. *begrip en respect te hebben voor de wijze waarop de ander de rol uitoefent;*
13. *over de benodigde competenties te bezitten om de eigen rol adequaat uit te kunnen oefenen;*
14. *heldere verwachtingen uit te spreken m.b.t. elkaars handelen en de vorm, inhoud en frequentie van de (wederzijdse) informatievoorziening;*
15. *duidelijke afspraken te maken en die ook na te komen;*
16. *zich openstellen voor feedback.*

Van geval tot geval moet worden bepaald op welke wijze betrokkenen gepresenteerd worden in de beleidsbepaling en het toezicht van een instelling. Hiervoor bestaat reeds een indeling (Weber, 1922 in Strikwerda, 2005b, p.19);

- Gebundene Representation; gekozen bestuurders werken op imperatief mandaat, respectievelijk de directie van een onderwijsinstelling werkt op basis van een imperatief mandaat van het bestuur.
- Freie Representation; Een gekozen bestuurder met een niet-specifieke opdracht, moet een aangeduide taak naar eigen inzicht invullen.
- Approprieerde Representation; Hier is er sprake van óf lekenbestuurders of professionals die zich vanuit de maatschappij visie opwerpen als vertegenwoordigers van een maatschappelijk belang. Van deze vorm is meestal sprake bij een stichting.

4.3. Het Schoolbestuur

Het schoolbestuur is volgens de onderwijswetten eindverantwoordelijk voor hetgeen op de school gebeurt. Schoolbesturen kunnen echter zelf bepalen in welke mate ze zich daadwerkelijk met het besturen bezighouden of dat het schoolmanagement gemachtigd wordt om bepaalde zaken namens het bestuur uit te voeren. De onderwijswetten bepalen dat de verdeling van taken en bevoegdheden in het directiestatuut wordt vastgelegd. Een goed schoolbestuur legt een duidelijke visie ten grondslag aan deze verdeling. (VBS, 2003). Het bestuur van een instelling voor onderwijs (vereniging, stichting) wordt gevormd door diegenen die bij de Kamer van Koophandel als zodanig staan ingeschreven. Dat bestuur is autonoom behoudens beperkingen in de statuten en de wet. Het bestuur kan zijn verantwoordelijkheid (jegens de rechtspersoon, jegens de algemene ledenvergadering) niet delegeren. Alleen beslissingsbevoegdheden en het gebruiksrecht op eigendom kan worden gedelegeerd (Strikwerda, 2005b, p.16).

Schoolbesturen zijn wettelijk eindverantwoordelijk voor de beleids- en bedrijfsvoering op de scholen (ISIS, 2003). Vaak is er sprake van een bestuur, dat een geheel vormt van bestuursleden, bestuurlijke ondersteuning, activiteiten en besturingsprocessen. Schoolbesturen kunnen onderscheiden worden op:

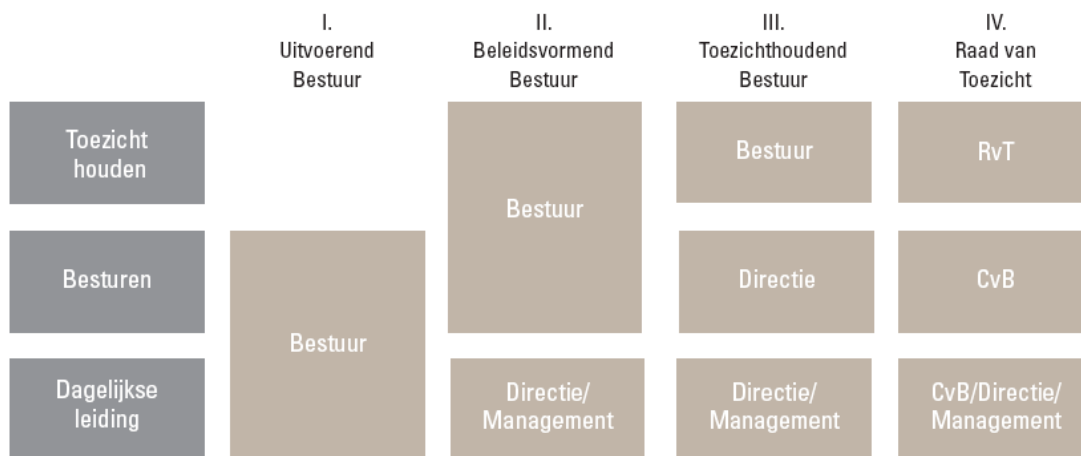
- Denominatie: openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs zoals katholiek, protestants-christelijk, algemeen-bijzonder, gereformeerd, islamitisch onderwijs.

- Bestuursvorm: stichting, vereniging en bestuurscommissie.
- Bestuursfilosofie/bestuursmodel: zoals Raad van Toezicht, executief, beleidsbepalend, toezierend, policy governance.
- Bestuurlijke organisatie: zoals algemeen bestuur, dagelijks bestuur, bestuurbureau, bestuursondersteuning, werkgroepen, portefeuilles.
- Bestuursprocessen (beleidsvorming)
- Bestuurscultuur: informatie- en communicatiecultuur, vergadercultuur.

4.3.1. Bestuursvormen en –modellen

Wat betreft het bestuur is de meest voorkomende bestuursvorm in het VO de stichting (60%). Een andere vaak voorkomende vorm is de verenigingsvorm. Relatief nieuw en nog weinig voorkomend bestuursmodel VO is het Raad-van-Toezicht-model dat bestaat uit een RvT en een CvB. Gezien de huidige ontwikkelingen zal deze vorm van bestuur in toenemende mate gehanteerd gaan worden (ISIS, 2003; VBS, 2003). In Figuur 1. worden een aantal huidige modellen onderscheiden voor de basisstructuur van de top van stichtingen. Het verschil tussen model III en IV is dat bij model III het bestuur haar bevoegdheden grotendeels heeft gedelegeerd naar de directie. De directie gedraagt zich dan als bestuurder, maar wettelijk gezien is het bestuur nog steeds verantwoordelijk. Bij model IV is het CvB ook volgens de wet de bestuurder van de rechtspersoon (Commissie Governance Beroepsonderwijs, 2005, p.13).

Figuur 2. Modellen basisstructuur top instellingen.



Volgens het VBS (2003, p.3) is er in toenemende mate behoefte aan een professioneel bestuur en een deskundig management, dat slagvaardig moet kunnen reageren op snel veranderende omstandigheden. Het integrale (beleidsvormende) bestuursmodel is volgens het VBS (2003, p.4) hiervoor minder bruikbaar. In dit integrale bestuursmodel is het bestuur verantwoordelijk voor de hele beleidsontwikkeling en de schoolleiding belast met de dagelijkse leiding. Schaalvergroting heeft ertoe geleid dat het bestuur van een school een complexe aangelegenheid is geworden die vraagt om uiteenlopende deskundigheid. Tegenover de complexiteit en bestuurlijke schaal staan moderne eisen van zelfbestuur en betrokkenheid. Men is op zoek naar nieuwe modellen van zelfbestuur, die mensen weer kunnen binden aan de organisatie. Volgens het VBS vraagt dat om een variëteit aan bestuursmodellen en bestuurlijke arrangementen. Welk bestuursmodel het beste past, hangt af van de concrete situatie. De Onderwijsraad (2001) noemt het RvT-model nastrevenswaardig (VBS, 2003, p.4). In een Raad van Toezicht wordt niet gezocht naar oplossingen in de bevoegdheidsafbakening en controlemechanismen tussen bestuur en

management, maar vindt er een structurele positiewijziging van de betrokken organen plaats. Bij een Raad van Toezicht worden bestuurstaken en bestuursverantwoordelijkheden bij hetzelfde professionele orgaan, het CvB neergelegd.

4.3.2. Bestuurlijke organisatie

Ook het topmanagement kan op talloze manieren georganiseerd zijn. ISIS (2003, p.70) onderscheidt de volgende managementvarianten;

- *College van bestuur*; belast met de bestuurlijke bevoegdheden binnen de rechtspersoon, veelal onder toezicht van de RvT.
- *Statutair directeur*; Directeur van de rechtspersoon en/of de school aan wie in de statuten een aantal bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend. Er blijft echter een statutair (vrijwilligers-)bestuur bestaan dat zowel toezicht houdt op de statutaire directeur, als ook zelf een aantal bestuursbevoegdheden uitoefent.
- *Bestuursmanager*; Vertegenwoordiger van het bestuur die bij volmacht bevoegdheden krijgt toegekend.
- *Bovenschools directeur/directie*; Deze positie is vergelijkbaar met die van de bestuursmanager, alleen heeft deze relatief minder ruimte door de plaatsing op het operationele niveau.
- *Directieraad*; College van schooldirecteuren dat collegiaal een aantal bovenschoolse bevoegdheden uitoefent op basis van bestuurlijke volmacht. Daarnaast bezitten de directeuren nog over bevoegdheden ten aanzien van hun eigen school.
- *Centrale directie*; Meerhoofdig management dat als collectief de door het bestuur aan het management bij volmacht toegekende bevoegdheden uitoefent.

Lambriks en Bossert (2004) richten zich op het toezicht vanuit het bestuur, het eigenlijke CvB, op het management. Hen valt het op dat er opvallend meer aandacht uitgaat naar dát er toezicht wordt uitgevoerd dan naar hóe het wordt gedaan. Daarbij is het toezicht vaak gericht op feiten en constatering en dus op het verleden gericht. Een derde punt is dat toezicht met name is gericht op de optimale prestaties van de onderneming die verantwoordt wordt in jaarverslagen en begrotingen. Volgens Lambriks en Bossert (2004, p.25) worden veel incidenten juist veroorzaakt door de drang om op korte termijn de prestaties van de onderneming op te stuwten. Goed toezicht moet daarom volgens Lambriks en Bossert (2004, p.26) gericht zijn op hoe het management invulling geeft aan zijn taken, is sterk pro-actief en gericht op strategie en strategische risico's en gericht op de kwaliteit van besluitvorming van bestuur en management.

Lambriks en Bossert (2004, p.26) noemen enkele kernconcepten in de discussie rond governance voor bestuur en management naar voren komen;

- besturingsmodellen voor activiteiten die het algemene belang dienen;
- bestuurlijke en management integriteit;
- transparantie in handelen en besluitvorming;
- informatievoorziening;
- meting van realisatie van beleid en afgeleide doelen.

Deze kernconcepten zijn dan ook deels in de voorgaande hoofdstukken en paragrafen naar voren gekomen. Hierbij wordt opgemerkt dat er, ook in geval van het onderwijs, sprake is van continue verandering die sterk gevoed wordt door externe factoren. Externe ontwikkelingen waarop binnen de onderwijssector onder andere ingespeeld moet worden zijn;

- de continue verandering van de competenties van instroom;

- het steeds sterker aan snelle verandering onderhevige keuzegedrag van de schoolverlaters en daarmee samenhangende concurrentiestrijd tussen hogescholen;
- de invoering van de bachelor-master-structuur en de daarmee samenhangende verbreding en flexibilisering van het onderwijs;
- de toenemende aandacht van scholen voor kennisontwikkeling in bijvoorbeeld kenniskringen;
- de invoering van een accreditatiestelsel;
- de verandering in de financiering van het onderwijs;
- vergroting van de openheid van het voortgezet onderwijs.

De eerste vier ontwikkelingen spelen met name in het hoger onderwijs, maar doordat ook middelbare scholen steeds meer met elkaar gaan concurreren, zijn ontwikkelingen als het keuzegedrag van leerlingen ook voor deze deelsector steeds meer relevant.

Om met deze veranderingen te kunnen omgaan is volgens Lambriks en Bossert (2004, p.27-29) een ander type organisatie nodig dan de reactieve onderwijsinstellingen die de scholen in het algemeen zijn. Daarop noemen ze enkele heldere criteria voor goed bestuur;

1. Ten eerste is onderwijs een maatschappelijke kernfunctie. In het onderwijs gaat het niet om het behalen van een bepaalde output, maar gaat het om de outcome, welke consequenties heeft voor de inrichting van de bestuurlijke organisatie.
2. Een professioneel bestuur dient het besturen van de dagelijkse leiding te onderscheiden. De dagelijkse leiding wordt overgedragen aan de uitvoerenden en het bestuur bepaalt de doelstellingen en strategie van de organisatie, toetst het beleid en de kwaliteit van de organisatie aan de doelstelling, is belast met het werkgeverschap, neemt verantwoording af en legt tegenover derden verantwoording af.
3. Het bestuur dient trends, maatschappelijke en lokale ontwikkelingen waar te nemen en deze aan de managers aan te reiken, die vervolgens deze trends en ontwikkelingen vertalen in beleid. De manager draagt zorg voor de dagelijkse aansturing van de organisatie en de uitvoering van beleid.
4. Het slagen en falen van een bestuursmodel hangt af van;
 - a. Een heldere omschrijving van taken en bevoegdheden van toezichthouders, bestuur en management;
 - b. Gedrag van toezichthouders, bestuur en management dat in overeenstemming is met die taak- en bevoegdhedenverdeling;
 - c. Discipline in het toepassen van bestuurs- en managementinstrumenten.
5. De managementlaag moet voor zowel het niveau erboven én eronder toegevoegde waarde hebben;
6. Centrale directeuren zijn in de praktijk zowel facilitator als leidinggevende. Deze dubbelrol staat onder spanning en daarom dient het bestuur de goede verhouding tussen de centrale directeur en de schoolleiders te bewaken.
7. Er bestaat geen principieel verschil tussen het uitgeoefende toezicht door het bestuur op het management en door de RvT op het bestuur waarvan het beleidsplan en de begroting goedgekeurd dienen te worden. De planning en controlecyclus is van beide toezichten dus in principe hetzelfde. Ook qua taken en tijdsbesteding zou er geen wezenlijk verschil moeten bestaan tussen het bestuur en de RvT.
8. Een nadeel van het RvT-model is dat zowel de bestuursmacht als de uitvoerende macht in één orgaan, het CvB, geconcentreerd zijn. Er dient daarom een goed uitgewerkt en consequent toegepast model voor bestuur gehanteerd te worden, ter waarborging van de checks and balances. Een voorwaarde voor een dergelijk model is dat bestuur en directie zich bewust zijn van hun rol en zich dienovereenkomstig gedragen. Daarnaast dient het planning- en controle-instrument consequent te worden toegepast.
9. Verder dient men zorgvuldig te zijn op de relaties en duidelijk op de inhoud. Vertrouwen is immers essentieel in de verhouding tussen toezichthouders, bestuur en management. Men moet open en eerlijk kunnen communiceren en kritiek kunnen geven en ontvangen.

10. Bestuursmodellen zijn abstracties die de discussie in een concrete situatie over de gewenste bestuurlijke inrichting stimuleren en richting geven. Daarbij gaat het niet om het nastreven van het model als zodanig.

4.3.3. Bestuursprocessen

Besturen begint bij visie. Een gebrek aan visie kan leiden tot plichtmatigheid. Het is echter moeilijk om begrippen als visie, missie en ambitie te definiëren. Alhoewel visie van belang is, wordt het als moeilijk ervaren om ermee bezig te zijn. Sommigen zien het zelfs als een verspilling van tijd. Voor de strategie zijn de missie van de organisatie en de ontwikkelingen in de omgeving van belang. In een goede beschrijving van een strategie worden keuzes onderbouwd en worden toekomstverwachtingen, kansen en bedreigingen, te treffen maatregelen en het voorziene tijdspad gepresenteerd. Doelstellingen dienen te worden gekwantificeerd en voorzien van een tijdshorizon. De hoofdlijnen geven weer hoe de organisatie een en ander wil realiseren. Deze worden weergegeven in termen van beoogde prestaties, benodigde middelen en fasering. ISIS (2003, p.40) maakt onderscheid tussen beleidsvoering en bedrijfsvoering. Bestuur, CvB en RvT zitten vooral aan de kant van beleidsvoering. Het management zorgt voor de bedrijfsvoering. Een ontwikkeld beleidsvoerend vermogen bezit de volgende kenmerken;

- *Een visionaire instelling.*
- *Integrale benadering.*
- *Open communicatieve houding.*
- *Op leren en creëren gericht gedrag.*

Toename van beleidsvoerend vermogen kan worden bereikt door schaalvergroting, samenwerking, bestuurlijke herschikking en professionalisering van bestuur en management.

Beleidsplanning staat hoog genoteerd op de gemiddelde bestuursagenda. Voor het goed voeren van een actuele beleidsagenda vallen de volgende condities op, aldus ISIS (2003, p.41);

- *Open, doelgerichte, duidelijke informatie-uitwisseling.*
- *Duidelijke rollen op duidelijke momenten (gesprekspartner, adviseur, toezichthouder, uitvoerder, beoordelaar, werkgever, bestuurder, gezagvoerder).*
- *Complete en bruikbare documentatie (beleidsplan, beleidsagenda, schoolplan, schoolgids, managementletter, etc.).*

Bij beleid draait het om een cyclische processen die vaak op verschillende niveaus en met verschillende looptijden spelen. Beleidsvoering vraagt van bestuur en management zicht op ontwikkelingen en verbinding met de mensen die er in eerste instantie toe doen voor de school (ISIS, 2003, p.45). Behalve met het management hebben besturen weinig rechtstreeks contact met andere actoren. Alhoewel het contact met de medezeggenschapsraad hoog scoort in het onderzoek, is de frequentie meestal beperkt tot een formele vergadering per jaar. Het contact met de gemeente scoort ook hoog, maar varieert vrij veel. Bestuursleden zijn verder niet alleen gebaat bij goede informatie over de lokale of regionale onderwijssituatie, maar dienen ook goed op de hoogte te zijn van wat er op grotere schaal gebeurt. Trends in de samenleving moeten herkend en geanalyseerd worden om te bepalen in hoeverre een school erop inspeelt. De grondbeginselen van een school dienen daarbij een stevig fundament te vormen (ISIS, 2003, p.50).

Volgens Melink en Gierstberg (2004) is het adequaat beheren van de organisatie, managementcontrole, een voorwaarde om tot een efficiënte en effectieve meervoudige verantwoording te komen. Meervoudige publieke verantwoording wordt momenteel nog vaak

gekenmerkt door het reactief beantwoorden van vragen en is veelal nog steeds extern gedreven. Meervoudig publiek verantwoordt wordt door hen gezien als;

...een verzameling van formele en informele verantwoordingsprocessen die voortkomen uit de bij de instelling behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Voor het hebben van grip op de organisatie zijn vier elementen nodig. Ten eerste een meting die vaststelt wat er gebeurt in het te beheersen proces, een analyse waaruit de mogelijke afwijking ten opzichte van de standaard blijkt, bijsturing om weer terug op koers en snelheid te komen en als laatste communicatie om de benodigde informatie uit te wisselen. Door middel van een managementcontrolesysteem kunnen niet alleen organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar kan dit ook zo goed mogelijk worden gedaan. Voor deze goede werking dient de informatie in het managementcontrolesysteem een aantal kenmerken te bevatten. De informatie moet voor de ontvanger relevant en transparant zijn. Het moet een antwoord geven op de gestelde vraag en de het belang voor de school duidelijk. Daarnaast moet de informatie tijdig zijn. Informatie die niet actueel is, heeft immers geen nut meer. Als laatste dient de informatie betrouwbaar te zijn. Gebrek aan vertrouwen in de informatie levert veelal extra werk op. Goede informatie moet volgens Melink en Gierstbergen (2004, p.69) georganiseerd worden. Informatie over de uitvoering ligt versnipperd door de hele organisatie. Via de planning en controlecyclus wordt inzichtelijk wanneer en waarover informatie beschikbaar is of dient te zijn. In de planning en controlecyclus worden verantwoordelijkheden en verantwoording over de taakuitvoering namelijk aan elkaar gekoppeld en logisch in tijd geordend. De verantwoordelijkheid voor de managementcontrolestructuur ligt bij het bevoegd gezag, aangezien daar immers leiding wordt gegeven aan de bestuurbaarheid en beheersing van de organisatie. Om te komen tot een dergelijk structuur is geïntegreerde benadering, die erop gericht is om acht processen vorm en inhoud te geven, noodzakelijk. Deze processen helpen de controlefunctie te belichten en deze te optimaliseren.

In het planningsproces wordt gekeken naar de wijze waarop de missie te vertalen naar de visie en de korte- en langetermijndoelstellingen. Tot de planning, die wordt gebaseerd op de zelfevaluatie en de omgevingsanalyses, behoort de bepaling van de doelstellingen en bijbehorende maatregelen plus het begroten van de inzet van mensen en middelen. Als tweede proces de kapitaal optimalisatie. Om te voorzien in financieringsbehoeften, dienen korte- en langetermijndoorrekeningen te worden gemaakt en een treasurystatuut te worden ontwikkeld. Analyse en interpretatie behoren tot het derde proces. Beleidsmatige en financiële interpretatie kunnen zich richten op de kwaliteitszorg en de uitvoering van het onderwijsbeleid en innovatie. Deze worden aan de besluitvormers voorgelegd. Een vierde proces is het relatiebeheer. Voor een serieuze aanpak van het afleggen van verantwoording en het beschikbaar stellen van informatie, dient geïnventariseerd te worden wanneer stakeholders welke informatie willen. De communicatie richting deze stakeholders dient zorgvuldig te verlopen en ook moet er bewaakt worden dat afspraken nagekomen worden. Registratie en rapportage is het vijfde proces. Er dient gewaakt te worden over de volledige, juiste en tijdige uitvoering van alle onderwijs en onderwijsondersteunende activiteiten en projecten. Zowel voor intern als extern gebruik op te stellen rapportages moeten accuraat en relevant. Proces zes is risicomanagement. Bij het nastreven doelstellingen loopt de school immers risico's. Deze risico's moeten geïdentificeerd, geëvalueerd en beheersbaar worden gemaakt door het implementeren van risicobeheersmaatregelen. Bij het handhavingproces van het beleid worden richtlijnen en procedures bepaald, opgesteld, gecommuniceerd en onderhouden. Voor de handhaving van deze richtlijnen en procedures dient er intern gecontroleerd te worden. Over de effectiviteit van de genomen controlemaatregelen dient regelmatig te worden gerapporteerd. Het laatste proces is leiderschap over de controlefunctie. Er dient een visie op controle te worden ontwikkeld die in lijn is met de strategie van de organisatie. In het uitdragen van de visie door het management, dient er een balans te worden gezocht tussen de verschillende disciplines. Ook moet de school de juiste competenties in huis hebben, dit is de taak van de controller, directie of hoofd financiën. Er dienen functioneringsgesprekken te worden gehouden op de genoemde taken. Ontbrekende

competenties dienen door middel van opleiding en training aangevuld te worden. Iedereen dient zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de zeven disciplines te kennen. Prestaties en efficiëntie van de organisatie worden regelmatig gecontroleerd.

Volgens Scheper en Van der Smissen (2004) is het toezien op naleving van effectiviteit en efficiëntie van bedrijfsprocessen onderdeel van de toezichtfunctie. Daarbij maken zij onderscheid tussen enerzijds de opzet en anderzijds de (door)werking van de bedrijfsprocessen. In de opzet van bedrijfsprocessen is al jaren geïnvesteerd. Daarnaast komt het toezicht op de werking van bedrijfsprocessen echter steeds meer onder de aandacht. In de praktijk krijgen managers en bestuurders rapportages teruggekoppeld met kengetallen. De wijze waarop deze cijfers tot stand zijn gekomen worden echter niet toegelicht. Kengetallen alleen zijn daarom vaak niet voldoende om toe te kunnen zien op de werking van de bedrijfsprocessen. Toezicht op de werking van deze bedrijfsprocessen dient niet alleen gericht te zijn op het meten van een aantal kengetallen, maar heeft ook tot doel om vast te stellen of de uitvoering van de bedrijfsprocessen ook plaatsvinden als in de procedurebeschrijvingen is beschreven. Het meten van de mate waarin de processen conform de verwachtingen, beleid en regels worden uitgevoerd, heet ook wel Process Compliance Monitoring (PCM). PCM biedt bestuurders en leidinggevenden de handvatten die nodig zijn om de werking van bedrijfsprocessen te kunnen borgen. Een goede onderbouwing van PCM houdt in dat;

- *de selectie van indicatoren en vragen, op basis waarvan terugkoppeling en sturing plaats gaat vinden, onderbouwd en gestructureerd tot stand dient te komen;*
- *de inhoud van rapportages waarin resultaten worden teruggekoppeld dient aan te sluiten bij de behoeften van bestuurders en managers hieromtrent;*
- *het gebruik van het instrument voldoende dient te worden ingebed in de organisatie. Hiertoe dient een koppeling te worden gemaakt met de planning en controlecyclus.*

Volgens Scheper en Van der Smissen (2004, p.87) dienen sturing en toezicht gebaseerd te zijn op informatie omtrent de meest kritische onderdelen van bedrijfsprocessen. Aangezien medewerkers dagelijks binnen deze processen werkzaam zijn, is het belangrijk hen te bevragen over de wijze waarop zij invulling geven aan deze processen. Na het formuleren van een doelstelling dienen mogelijke risico's in kaart te worden gebracht. Sturing en toezicht dient plaats te vinden op deze belangrijke risicogebieden, waartoe indicatoren benoemd moeten worden. Goede stuurinformatie is tijdig, volledig, betrouwbaar en bovendien relevant. Daarom dient de diepgang van de rapportages aan te sluiten op de behoefte van de gebruikers. Het succes van CPM staat of valt met de inbedding van het instrument in de organisatie. Hiervoor is niet alleen duidelijkheid over de rollen van de betrokken partijen nodig, maar ook het gestructureerd plaatsvinden van het voorleggen van vragen aan medewerkers, het rapporteren en het formuleren van verbeterpunten. Daarvoor moet aansluiting worden gezocht bij de reguliere planning en controlecyclus. De PCM-rapportages kunnen worden toegevoegd aan de reguliere managementrapportages.

4.3.4. Taken Besturend Orgaan

In het rapport over corporate governance van de commissie Peters (1997) worden *transparantie* en *verantwoording* als belangrijkste basisprincipes genoemd. In de evaluatie wordt het basisprincipe *integriteit* hieraan toegevoegd. Mensen moeten er namelijk op kunnen vertrouwen dat bestuur en management op basis van een integere belangenafweging te werk gaan. Volgens het VBS (2003, p.4) vraagt dit om een verbindend leiderschap. De leider moet ruimte creëren voor persoonlijke groei voor de professionals in de organisatie, want alleen dan zullen zij zich op een authentieke manier aan de organisatie binden. De samenvatting van de taken van het executief bestuur, het eigenlijke CvB, die Strikwerda (2005b, p.18) geeft, is een bewerking van Fayol. Deze is deels overlappend met de voorgaande paragrafen, maar geeft ook aanvullingen;

1. *Het vertalen van de missie en de identiteit van de stichting in het onderwijs, in relatie tot de door de overheid gestelde normen en locale omstandigheden en ontwikkelingen;*
2. *Het onderwijs realiseren, o.m. door het aantrekken van de juiste leerkrachten, bepalen van typen onderwijs e.d., openen, samenvoegen, splitsen en sluiten van scholen;*
3. *Het presteren van de onderwijsinstelling op de "markt" van onderwijs zoekenden en op de markt van aanbod van leerkrachten en naar andere relevante instellingen;*
4. *Het verwerven van middelen ten behoeve van de onderwijsinstelling;*
5. *Het beheren van de waarden van de onderwijsinstelling, materiële en immateriële, als ook het zorgen voor de veiligheid van leerlingen, leerkrachten en medewerkers;*
6. *Het voeren de financiële en niet-financiële administratie van de onderwijsinstelling;*
7. *Het afleggen van verantwoording*
8. *Het bestuursproces in eigenlijke zin:*
 - a. *Prévoyance*
 - b. *Organisation*
 - c. *Commandement (leiderschap)*
 - d. *Coordination*
 - e. *Controle (intern toezicht)*

4.4. Het Toezicht

Binnen de meer wetenschappelijk/algemene literatuur over governance binnen de onderwijssector, is nog vrijwel niets geschreven over het toezichthoudend orgaan. Veel scholen werken immers nog niet met een Raad-van-Toezichtmodel. Wel heeft Strikwerda al wat over het functioneren van een toezichthoudend orgaan en de relatie van dit orgaan met het besturend orgaan geschreven. Strikwerda (2005b, p.17-18) vat de taken van een toezichthoudend orgaan als volgt samen;

Het toezichthoudende orgaan ziet er op toe dat;

1. *Dat het bestuur de missie en identiteit van de instelling juist vertaalt in het aanbod van onderwijs, naar vorm en inhoud;*
2. *Dat het bestuur het aanbod van onderwijs steeds tijdig aanpast (herstructureert) op veranderingen in de maatschappelijke omgeving;*
3. *Dat het bestuur de doelstellingen van de instelling noch te laag zet uit oogpunt op risicomijding, noch te hoog uit overmoed;*
4. *Het bestuur beschikbare middelen optimaal inzet over het geheel van onderwijsactiviteiten;*
5. *Dat de instelling zo efficiënt mogelijk werkt waarbij Wertrationalität dominant blijft boven Zweckrationalität;*
6. *Dat het bestuur zich gedraagt als een goed rentmeester, dat wil zeggen toevertrouwde materiële en immateriële middelen zo productief mogelijk maakt, zonder roofbouw te plegen op die toevertrouwde middelen en die middelen beschermt tegen misbruik en diefstal;*
7. *Dat het bestuur anderen die namens de instelling handelen, zich steeds houden aan de wet, wat maatschappelijk betamelijk is en aan de bepalingen van de statuten van de instelling;*
8. *Dat het bestuur de daartoe in de statuten en in de wet omschreven besluiten tijdig en juist ter goedkeuring voorlegt aan de daartoe aangewezen organen en dat die organen zich daarover actief buigen;*
9. *Dat een lid van het bestuur zijn persoonlijke belangen steeds ondergeschikt houdt aan de belangen van de instelling;*
10. *Dat het bestuur en anderen zich niet onwettig of in onredelijke mate een deel van de opbrengsten van de instelling toeigent die de anderen rechtens toekomen;*

11. *Dat het bestuur verantwoording aflegt aan diegenen die daartoe een legitiem recht hebben.*

Het executief bestuur initieert, het toezichthoudend orgaan verleent fiat, het executief bestuur voert uit en het toezichthoudend orgaan controleert en grijpt zonodig corrigerend in (Strikwerda, 2005b, p.18).

4.5. Principles van educational governance

Strikwerda (2005b, p.7) heeft vanuit zijn maatschappelijke visie een aantal principes van educational governance opgesteld. Onderwijs is volgens hem niet alleen van belang voor de individuele ontwikkeling, maar daardoor ook voor de sociaal-economische doelstellingen van Nederland. Dit impliceert vervolgens weer dat er minimum eisen aan de kwaliteit van het onderwijs moeten worden gesteld door de wetgever.;

1. Het onderwijs en de daartoe bestaande organisaties van instellingen, besturen, beleidsbepaling, middelen allocatie en aanwending van middelen wordt beoordeeld vanuit de ontwikkeling van de samenleving als geheel.
2. Onderwijs wordt georganiseerd door burgers, ouders of docenten in combinatie of anderszins vanuit maatschappelijke groeperingen, op basis van zelfbestuur en eigen verantwoordelijkheid in het domein van particulier initiatief.
3. De overheid stelt minimum eisen aan het niveau van relevantie van onderwijs, slechts daarop toezicht uitoefent en onderwijs bekostigt op basis van het voldoen aan het gestelde niveau en relevantie en aantal ingeschreven leerlingen. Indien onderwijs niet voldoet aan gesteld minimum eisen, wordt de bekostiging onverwijld gestaakt.
4. Een instelling voor onderwijs, of een onderdeel daarvan, respectievelijk een specifieke opleiding moet failliet kunnen gaan.
5. Een onderwijsinstelling respectievelijk een specifieke opleiding wordt beoordeeld op zijn outcome met betrekking tot de individuele ontwikkeling van leerlingen en bijdrage aan de maatschappelijke ontwikkeling
6. Een onderwijsinstelling wordt bestuurd en geleid of als een associatie van professionals of als een infrastructuur (voor maatschappen van) professionals, niet als een Weberiaanse bureaucratie.
7. Er dient steeds sprake te zijn van een orgaan belast met toezicht op de dagelijkse leiding van een onderwijsinstelling (de executieven) dat gescheiden is van en onafhankelijk van die dagelijkse leiding

Uitgangspunten bij zijn model van educational governance zijn dat (1) educational governance benaderd dient te worden vanuit het perspectief van de democratische, open vrije samenleving en gezien te worden vanuit de context van de civic society. (2) Educational governance dient ervoor te zorgen dat de samenleving steeds over dat onderwijs beschikt dat de samenleving als geheel nodig heeft in utopische zin. (3) Verder dient het erop gericht te zijn dat ouders en/of leerlingen goede keuzes kunnen maken en dat professionals worden gestimuleerd tot kwaliteit in innovatie. (4) De corporate governance uit het bedrijfsleven kan volgens Strikwerda niet worden gekopieerd, waardoor de educational governance een eigen weg dient te zoeken. (5) Om tot een effectieve educational governance te komen is een systeemwijziging vereist; de overheid dient normen te stellen aan het onderwijs en het onderwijs als het ware te kopen van particuliere instellingen (Strikwerda, 2005b, p.21).

Vergelijken we zijn principes met hetgeen ISIS en Lambriks en Bossert in de voorgaande paragrafen hebben gezegd, zien we dat zij het onderwijs meer vanuit een rationeel kader beoordelen. Effectiviteit en efficiëntie komen in hun betogen naar voren als maatstaven waaraan kan worden bekeken of men van een goede organisatie kan spreken. Strikwerda heeft het in dat opzicht over dat een onderwijsinstelling beoordeeld moet worden “op zijn outcome met betrekking tot de individuele ontwikkeling van leerlingen en bijdrage aan de maatschappelijke ontwikkeling”.

Wat betreft Strikwerda's particuliere initiatief, lichten ISIS en het VBS toe dat men op zoek is naar modellen van zelfbestuur, maar niet bezien vanuit particulieren. Over het toezicht op de door de overheid gestelde minimum eisen laten ISIS en Lambriks en Bossert weinig los. Wel zeggen ze dat er voldaan moet worden aan de wetgeving. Het failliet kunnen gaan van een organisatie is een detail dat ook niet genoemd wordt. Dat een onderwijsinstelling moet worden bestuurd en geleid als een associatie van professionals, is ook terug te vinden in het betoog van Lambriks en Bossert. In hun criteria voor goed bestuur geven zij aan wat zij onder een professioneel bestuur verstaan.

4.6. Conclusie Onderwijstheorie

In dit hoofdstuk is er gekeken naar literatuur over governance binnen de onderwijssector, waarmee getracht wordt een antwoord te krijgen op de vraag wat volgens de onderwijsliteratuur kenmerken van good educational governance zouden kunnen zijn. Hoofdstuk 1 ging over welk governancekader het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) voor ogen heeft, hoofdstuk 2 over wat er in de algemene wetenschappelijke literatuur over governancekenmerken bekend is en hoofdstuk 3 over wat er binnen governanceadviezen en –codes aan governancekenmerken naar voren kwamen. In deze paragraaf zal de in dit hoofdstuk verkregen literatuur over governance binnen de onderwijssector gespiegeld worden aan de governancekenmerken van het Ministerie van OC&W plus aanvullende kenmerken van hoofdstuk 2 en 3 en zullen hierop wederom aanvullingen geven. Hiertoe zijn de kernmerken uit Tabel 4 in samengevatte vorm overgenomen in de eerste kolom. De blauwe, vetgedrukte kenmerken zijn de minimale eisen van het Ministerie van OC&W, de rode de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 2 en de groene de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 3. De literatuurbronnen zijn genummerd. Onder de tabel is een lijst weergegeven waarin de bijbehorende literatuurbronnen te vinden zijn. Een kruisje geeft aan dat binnen de bijbehorende literatuurbron informatie te vinden is over een bepaald governancekenmerk. Aanvullende kenmerken binnen de literatuurbronnen worden binnen de cellen samengevat. Na Tabel 5 wordt puntsgewijs ingegaan op de resultaten, waarna een discussie en reflectie volgt. In de reflectie wordt de onderzoeksvraag nogmaals herhaald en bekeken hoe goed deze in dit hoofdstuk beantwoord is. . In Tabel 6 is ervoor gekozen een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. De literatuur over governancestructuren spreekt veelal in termen van taken en bevoegdheden en het Raad-van-Toezicht-model, waarin sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO). De governanceliteratuur binnen het onderwijs is als één bron in Tabel 6 opgenomen, vanwege de mate van fragmentatie van de deelonderwerpen die door de verschillende bronnen werden behandeld. Omdat de literatuur over governancestructuren meestal in termen van taken en bevoegdheden spreekt en veelal gesproken wordt van een Raad van Toezichtmodel, waarbij er sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO), is ervoor gekozen om een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten.

Tabel 6
Verzamelschema 4

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Raad-van-Toezicht model						x	x	x	x	x	x	
Toezichthoudend Orgaan												
Benoeming functionarissen												
Opstellen profiel leden BO	x	x										
Opstellen profiel leden TO	x	x					x		x		x	
Deskundigheid										x		
Samenstelling										x		
Herbenoeming										x		

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Toezicht juiste nakoming profiel												
Actueel overzicht gegevens leden BO												
Actueel overzicht gegevens leden TO												
Scheiding advies en toezichtfunctie										x		
Maximaal aantal toezichtfuncties elders												
Geen benoeming voorgaande bestuursleden												
Geen ongewenste belangenverstrengeling										x		x
Onafhankelijk toezicht												
Vaststelling wijze publicatie majeure besluiten											x	
Goedkeuren begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag							x					
Goedkeuren besluiten												x
Verantwoording toezicht									x			x
Evaluatie toezichtfunctionarissen					x							
Vaststelling of wijziging statuten												
Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement							x					
Vertegenwoordigen rechtspersoon in geval van strijdig belang							x					
Proportionele controle	x											
Vertrouwen hebben van belanghebbenden							x					
Verantwoordelijk voor eigen kwaliteit										x		
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht												
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen.							x			x		
												Duidelijke taken en bevoegdheden toezichtfunctionarissen
Idem toezichtfunctionarissen							x					
Duidelijke informatiebehoefte	x		x								x	
Geschillenbeslechting							x					

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Advisering							x			x	x	
Actieve informatieverzameling											x	x
												Toezicht op besluiten tijdig en juist ter beoordeling voorleggen
												Toezicht op efficiënt werken
												Toezicht op optimale inzet middelen
												Toezicht op juiste inzet middelen
												Toezicht op niveau doelstellingen
												Toezicht op rentmeesterschap
												Toezicht op vertaling missie en identiteit
												Toezicht op aanpassing aan de maatschappelijke omgeving
												Toezicht op planning en controlecyclus
												Toezicht op integer handelen
Besturend Orgaan												
Ondersteuning onderwijsgegenden												x
Vertrouwen mededewerkers											x	
Duidelijke taakverdeling bestuur en management	x	x	x								x	x
Formele werkgever												
Borgt betrokkenheid belanghebbenden		x		x	x				x			
Onderscheid belanghebbenden		x		x					x			x
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving				x				x	x			
Overlegt met maatschappelijke omgeving				x					x		x	x
Invloed maatschappelijke omgeving op besluitvorming									x		x	x
Horizontale verantwoording		x		x		x		x	x		x	x
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag als verantwoording												
Inzichtelijk functioneren belanghebbenden									x	x	x	x
Volledig informeren RvT											x	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Sturing op hoofdlijnen	X											
Toekomstgerichte blik	X											X
Pro-activiteit	X		X									
Waarden en visie	X	X	X	X		X						X
Integriteit						X						X
Doelstellingen en strategie						X				X		X
Maatschappelijke doelstellingen						X						
Coördineren/planning en controlecyclus						X				X		X
Voorzieningen						X						X
Eenheid in beleid en uitvoering	X		X									
Toezicht prestaties en functioneren						X				X		X
Marktgerichtheid	X											X
Efficiëntie in werk	X		X		X				X	X		
Borgen routines, kennis en vaardigheden						X						X
Conflictbeslechtiging									X			
Kwaliteitsverbeterende methoden								X	X			X

Blauw = hoofdstuk 1
 Rood = hoofdstuk 2
 Groen = hoofdstuk 3

1 = Carver (1997) en ISIS (2003),
 2 = Ranson, Farrel, Peim & Smith (2005),
 3 = Gill (2001),
 4 = Holland & Jackson (1998),
 5 = Berghe & Levrau (2004),
 6 = Strikwerda (2002),
 7 = Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman, Gronheim (2003),
 8 = Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004),
 9 = Sociaal-Economische Raad (2005),
 10 = Commissie Corporate Governance (2003),
 11 = Commissie Health Care Governance (1999),
 12 = **Gezamenlijke theorie Educational Governance**

paragraaf 2.1.1.
 paragraaf 2.1.2.
 paragraaf 2.1.3.
 paragraaf 2.1.4.
 paragraaf 2.1.5.
 paragraaf 2.2.1.
 paragraaf 2.2.2.
 paragraaf 3.1.1.
 paragraaf 3.1.2.
 paragraaf 3.2.1.
 paragraaf 3.2.2.
hoofdstuk 4

Net als de literatuurbronnen in de voorgaande hoofdstukken, gaat ook de literatuur binnen het onderwijs slechts zelden in op de benoeming van functionarissen door het TO en de mate van onafhankelijkheid tussen BO en TO. De enige aspecten waarop de literatuur ingaat, zijn de ongewenste belangenverstrengeling bij de benoeming van functionarissen, de evaluatie van toezichtfunctionarissen wat betreft de onafhankelijkheid van het toezicht en de actieve informatieverzameling door het TO wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht. Als toevoeging op de aspecten van de taak- en bevoegdheidsafbakening van bestuur en toezicht, geeft de theorie aan dat er ook naar de belanghebbenden toe duidelijkheid moet zijn over de taken en bevoegdheden van het TO. Verder geeft de theorie nauwgezet aan op welke zaken het TO toezicht dient te houden. Wat de taken en bevoegdheden van het BO betreft, stipt de onderwijstheorie het merendeel van de aspecten aan. Zaken met betrekking tot het BO waarop de onderwijstheorie ingaat zijn; ondersteuning van onderwijsgevend personeel, duidelijkheid taakverdeling bestuur en management naar belanghebbenden toe, het onderscheiden van aparte groepen belanghebbenden, overleg met de maatschappelijke omgeving, invloed van de maatschappelijke omgeving op de besluitvorming, horizontale verantwoording naar belanghebbenden toe, het inzichtelijk maken van het functioneren van het BO naar belanghebbenden toe, het hebben van een toekomstgerichte blik, waarden en visie, integriteit, doelstellingen en visie, een planning en controlecyclus, financiële en of materiele voorzieningen, overeenstemming tussen beleid en uitvoering, toezicht vanuit het BO op prestaties en het functioneren van de organisatie, marktgerichtheid, het borgen van routines, kennis en vaardigheden en tot slot kwaliteitsverbeterende methoden.

Ook de onderwijstheorie gaat, net als de voorgaande hoofdstukken, niet diep in op de taken en bevoegdheden van het TO. In principe is dit ook niet zo heel vreemd, aangezien het Raad-van-Toezicht-model nog nauwelijks ontwikkeld is binnen het onderwijs. Wel wordt er in de onderwijstheorie gedetailleerd aangegeven waarop het TO zich dient te richten. De onderwijstheorie gaat daarnaast ook zeer gedetailleerd in op het functioneren van het besturende orgaan. De professionalisering van het onderwijskundige personeel, een kernambitie van het Ministerie van OC&W, komt hierbij ook kort aan bod. Het functioneren van het BO als formele werkgever wordt verder niet besproken. Opvallend is dat de theorie niet verder ingaat op het borgen van de betrokkenheid van belanghebbenden of de maatschappelijke omgeving, iets wat in de voorgaande hoofdstukken wel als een belangrijk kenmerk van good governance werd aangedragen. Wel geeft de literatuur aan dat er overleg moet plaatsvinden met deze belanghebbenden en dat deze ook invloed moeten kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Andere, vaak genoemde (aanvullende) kenmerken van governance worden wel door de theorie gedekt.

Aan de wetenschappelijke literatuur over het onderwijs kan men zien dat het Raad-van-Toezichtmodel nog niet zijn intrede in het onderwijs heeft gedaan. Met name in de VO sector, waarop dit literatuurverslag zich richt, hebben nog weinig ontwikkelingen richting dit model plaatsgevonden. De literatuur binnen de onderwijssector gaat nog grotendeels uit van een “one-tier” board. Wat betreft de scheiding van de toezichthoudende en besturende functies biedt deze literatuur weinig aanknopingspunten, maar wel een zeer gedetailleerd beeld van wat een goede kwaliteitszorg binnen een school is en hoe deze gefaciliteerd kan worden.

Voorlopig governancekader

Uit bovenstaande tabel kan een voorlopig governancekader voor het VO worden opgesteld. In dit voorlopige governancekader worden de door het Ministerie van OC&W aangedragen governancekenmerken meegenomen, ook al worden deze niet in de literatuur bevestigd. Daar vanuit gaande lijkt het RvT-model het meest geschikte model voor good educational governance.

Taken en verantwoordelijkheden TO

Voor de benoeming van de besturende en toezichhoudende functionarissen, dient het TO profielen op te stellen om tot een gevarieerde samenstelling van de raden te komen. Bij het opstellen van het profiel moet gelet worden op de gewenste deskundigheid en samenstelling van de raad. Ook in geval van herbenoeming moet er gebruik worden gemaakt van een dergelijk profiel. Daarnaast moet er nog worden toegezien op de juiste nakoming van het profiel. Leden van het TO mogen maar een maximaal aantal toezichtfuncties elders hebben en mogen geen voorgaande leden van het BO zijn. Voor zowel haar eigen leden als de leden van het BO, moet het TO erop toezien dat er ongewenste belangenverstrengelingen ontstaan door bijvoorbeeld functies die de leden elders beoefenen. Verder dient het TO te beschikken over een actueel overzicht van de gegevens van haar eigen leden en de leden van het BO.

Om tot een onafhankelijk toezicht te komen, dient de wijze waarop het TO majeure besluiten neemt te worden vastgesteld. Het TO dient in ieder geval goedkeuring te verlenen aan begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen en de vaststelling of wijziging van statuten. Ook kan het TO goedkeuring verlenen aan door het BO genomen besluiten. Verder neemt het TO het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement. In geval van ontbinten is kan het TO tijdelijk de instelling besturen. Bij strijdig belang kan het TO ook de rechtspersoon vertegenwoordigen. Als laatste dient het TO, om tot een onafhankelijk toezicht te komen, aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde toezicht, om zo het vertrouwen van deze belanghebbenden te winnen. Toezichtfunctionarissen dienen regelmatig geëvalueerd te worden door het TO, het TO is namelijk verantwoordelijk voor haar eigen kwaliteit. De door het TO uitgevoerde controle dient proportioneel te zijn. Een ander, onder de benoeming van functionarissen geplaatst aspect, is de scheiding van de advies- en toezichtfunctie. Tijdens het adviseren van het BO, moet het TO ervoor oppassen niet op de stoel van het BO te gaan zitten.

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van het bestuur en het toezicht, is het TO verantwoordelijk voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen. Verder dient het TO naar het BO duidelijk te zijn in welke informatie zij van het BO verlangen om haar toezicht uit te kunnen oefenen. Daarbij dient het TO duidelijk te zijn in haar eigen taken en bevoegdheden. Zowel naar het BO als ander belanghebbenden. Het toezicht van het TO kan zich richten op of het BO besluiten juist en tijdig ter beoordeling voorlegt, efficiënt werkt, middelen optimaal inzet, de doelstellingen op het juiste niveau stelt, rentmeesterschap uitoefent, missie en identiteit in beleid vertaalt, haar beleid aanpast aan de maatschappelijke omgeving, een juiste planning en controlecyclus hanteert en integer handelt.

Taken en verantwoordelijkheden BO

Ook tussen het bestuur en het management dient er een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling te bestaan. Het BO dient ondersteuning te bieden aan onderwijsgeven. Daarbij is het BO als formele werkgever verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en het personeelsbeleid. Het BO dient daarbij het vertrouwen van haar eigen medewerkers te winnen. Conflicbeslechting kan het beste door het BO worden uitgevoerd.

Het BO dient de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving te borgen. Daarbij dient hij onderscheid te maken in groepen belanghebbenden, die elk specifieke belangen en wensen hebben. Naast dat er overleg over het te voeren beleid met belanghebbenden

en de maatschappelijke omgeving plaatsvindt, dient in ieder geval de maatschappelijke omgeving ook invloed op dat beleid te hebben. Het BO dient ook horizontaal verantwoording af te leggen over behaalde prestaties. Deze horizontale verantwoording kan plaatsvinden door middel van bestuursverslagen en jaarverslagen. Naast dat het BO duidelijkheid moet bieden over haar prestaties en beleid, dient het BO ook aan haar belanghebbenden inzichtelijk te maken hoe hij functioneert. Op deze manier zijn de belanghebbenden op de hoogte van wie waarvoor verantwoordelijk is en bij wie ze voor bepaalde zaken terecht kunnen. Onder de belanghebbenden van het BO valt natuurlijk ook het TO. Zij dient door het BO volledig en tijdig geïnformeerd te worden om haar toezicht zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Binnen het te voeren beleid dient er sprake te zijn van sturing op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik, pro-activiteit, waarden en visie, integriteit, (maatschappelijke) doelstellingen en strategie, marktgerichtheid en efficiëntie in werk. Ook het BO dient toe te zien op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Om tot efficiëntie in werk te komen, dienen routines, kennis en vaardigheden geborgd te worden. Om tot een verbetering in haar eigen functioneren te komen, dient het BO gebruik te maken van kwaliteitsverbeterende methoden.

5. Educational Governance: “De Praktijk”

Alhoewel uit de voorgaande hoofdstukken mogelijk geconstateerd kan worden dat het denken over een mogelijke toepassing van het Raad-van-Toezichtmodel binnen onderwijsinstellingen nog niet heeft plaatsgevonden, is dit echter niet zo. Verschillende organisaties en commissies binnen de onderwijssector hebben reeds een advies over governance binnen het onderwijs geschreven. De Onderwijsinspectie heeft reeds een visie op governance geformuleerd. Binnen de sector BVE is, in opdracht van het ministerie van C&W, een onderzoek naar Raden van Toezicht binnen hogescholen.

Ook bestaan er in de onderwijssector reeds een aantal codes voor goed bestuur. Men heeft geopperd dat de code Tabaksblad in de een of ander vorm ook toegepast zou moeten worden in het onderwijs. Een aantal kritische kanttekeningen hierbij zijn echter dat men zich afvraagt of het vraagstuk van *educational governance* wel vanuit het perspectief van marktwerking of ondernemingsbestuur beschouwd kan worden. Het onderwijs heeft een dusdanig ander karakter dan het bedrijfsleven, dat de code Tabaksblad minder geschikt is om als uitgangspunt te dienen voor *educational governance*. Zo vraagt hij zich af of het vraagstuk van *educational governance* wel vanuit het perspectief van marktwerking of ondernemingsbestuur beschouwd kan worden. Daarnaast denkt hij dat onderwijs zo anders van karakter is dan productie dat daarom een code als die van Tabaksblad niet geschikt is om als uitgangspunt te dienen voor *educational governance* (Strikwerda, 2005a).

Voor het HO heeft de commissie Glasz reeds in 2000 al een code voor goed bestuur opgesteld. In 2004 is er een code voor goed bestuur voor het primaire onderwijs gekomen. In de sector BVE is de Commissie Meijerink bezig met een code voor goed bestuur. Voor het voortgezet onderwijs heeft de VOS/ABB actie ondernomen om tot een vergelijkbare code voor goed bestuur te komen. Het is echter ook toegestaan om beredeneerd, in samenspraak met belanghebbenden, van de code af te wijken (Klifman, 2004a, p.4).

In dit hoofdstuk zal eerst gekeken worden naar de adviezen van de Onderwijsinspectie en de Onderwijsraad. Deze geven, net zoals de rapporten van de SER en WRR, een globale richting aan, langs welke de governance zich zal gaan ontwikkelen en de plaatsing van governance in een grotere kader, te weten de inbedding in het beleid van de overheid en andere, verderaf gelegen, organisaties die van invloed zijn op de governance binnen een instelling. Daarna zal gekeken worden naar de adviezen van de Commissie Governance Beroepsonderwijs binnen het beroepsonderwijs en de en de Code Goed Bestuur voor het primaire onderwijs, die een meer gedetailleerd en toegepast instellingsgericht beeld van een goede governancestructuur geven. Tot slot zal een schematische samenvatting van alle aspecten van een goede governancestructuur per organisatie gegeven worden. Voor de onderwijsinstelling zelf zal nog een onderverdeling worden gemaakt naar toezichthoudend en besturend orgaan.

5.1. Educational governance bekeken vanuit een globaler perspectief

Binnen de onderwijssector hebben de Onderwijsinspectie en de Onderwijsraad rapporten gepubliceerd over de vormgeving van governance binnen het onderwijs. Beide geven een globale schets van hoe de governance dient te worden vormgegeven in relatie tot het Rijk en andere overkoepelende organisaties.

5.1.1. De Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie heeft ook reeds een aanvang gemaakt met het ontwikkelen van een visie en kaders op het gebied van governance. Het denken over de rol van de overheid, governance en toezicht is sterk in beweging (Inspectieraad, 2005). De nieuwe vorm van overheidssturing, die de trefwoorden “kaderstelling” en “horizontalisering” hanteert, heeft als consequentie dat het toezicht van de overheid minder hiërarchisch en detaillistisch moet worden, maar zich moet ontwikkelen tot meta-toezicht dat volgens de Onderwijsinspectie alleen een rol heeft als de horizontale verantwoordingsrelaties niet goed functioneren. In de voorgaande rapporten wordt een versterking van de governance van onderwijsinstellingen bepleit en richting gegeven aan de wijze waarop aan governance vormgegeven zou moeten worden. Dit alles met als consequentie dat de overheid op afstand kan blijven als de governance op orde is, aldus de Onderwijsinspectie.

Het debat over governance gaat volgens de Onderwijsinspectie (Inspectieraad, 2005, p.54) over de notie dat instellingen die publieke taken uitvoeren met publiek geld, aan eisen van goed bestuur behoren te voldoen. Door eisen aan goed bestuur te stellen, creëert de overheid checks and balances tussen de publieke instelling en zijn omgeving, waardoor het debat over kwaliteit van de publieke instelling zich primair kan afspelen tussen die instelling en zijn omgeving en de overheid bij de waarborging van de kwaliteit een terughoudendere rol kan spelen.

De Onderwijsinspectie abstraheert de volgende eisen omtrent goed bestuur uit de rapporten van de WRR, de SER, de Onderwijsraad en de commissie Meijerink;

- *scheiding aanbrengen tussen het bestuur van de instelling en een interne toezichthouder die op het functioneren van het bestuur toeziet;*
- *het verplicht stellen van verantwoording aan en interactie met de omgeving van de instelling (horizontale verantwoording);*
- *Het creëren van een mogelijkheid voor belanghebbenden om in te (laten) grijpen als hun invloed in de horizontale relatie niet leidt tot verbetering van de kwaliteit of in geval van wanbeheer, waartegen de interne RvT niet optreedt.*

Volgens de Onderwijsinspectie verbinden de genoemde rapporten enkele consequenties aan de invoering van governance in het onderwijs. Namelijk dat de horizontale verantwoording en intern toezicht niet in de plaats van het verticale toezicht treden. Het verticale toezicht is slechts aanvullend op het interne. Aldus de Onderwijsinspectie gaat het om proportioneel toezicht dat niet gerelateerd is aan iets als een zelfevaluatie, zoals dat nu nog door de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) wordt voorgeschreven, maar gerelateerd aan de verantwoordingsinformatie die een instelling zowel intern als extern verplicht moet gaan opleveren. De Onderwijsinspectie ziet de WOT als het ware als voorziener van het governancestelsel. Waar de inspectie nu de verstrekker van informatie aan de stakeholders van de instelling als publieksfunctie is, is dat straks een verplichting van de instelling zelf.

Janssens (2005) heeft onderzoek gedaan naar een aantal aannames die bij governance gemaakt worden. Een eerste aanname is dat scholen in staat zouden zijn zich te verantwoorden over hun functioneren. Volgens Janssens (2005, p.51-52) laat onderzoek echter zien dat ongeveer de helft van de scholen voor PO en VO daartoe wel in staat zijn vanwege een acceptabel systeem van kwaliteitszorg, maar echter een klein gedeelte van die scholen op basis van haar gegevens een vorm van zelfevaluatie verricht. De bestaande zelfevaluaties vertonen ook nog redelijk wat mankementen op het gebied van onafhankelijkheid van uitvoering en professionele en wetenschappelijke standaarden. Toch zijn er ook weer geen aanwijzingen dat scholen *niet* in staat zijn hun eigen kwaliteit te kunnen vaststellen en daarover te kunnen rapporteren. Enkele negatieve punten zijn dat verantwoordingsinformatie strategisch gedrag van scholen in de hand

werkt, waardoor de uitvoering onvoldoende professioneel is en de objectiviteit, betrouwbaarheid en validiteit van de informatie in gevaar komt. Verder hebben scholen grote moeite om in zelfevaluaties het verantwoordingsperspectief met het schoolverbeteringsperspectief te combineren, omdat dit laatste perspectief als het belangrijkste wordt gezien.

Een tweede aanname betreft het functioneren van de horizontale verantwoording, waarin gesteld wordt dat de omgeving invloed uitoefent op de zelfregulering van de school. Het blijkt dat, alhoewel zij daartoe wel in positie toe zijn of kunnen gebracht worden, geen gebruik maken van verantwoordingsinformatie. Volgens Janssens (2005, p.52-53) moet aan de realiteitswaarde van deze aanname ernstig getwijfeld worden. Het is niet realistisch om te denken dat ouders simpelweg geleerd kan worden hoe zij met verantwoordingsinformatie om moeten gaan. Ook al lijkt de beïnvloeding van ouders van scholen via verantwoordingsinformatie een struikelblok te zijn, houdt dit niet in dat schoolverbetering moeizaam verloopt. Er zijn namelijk aanwijzingen dat kwaliteitszorg een gunstig effect heeft op de kwaliteitsverbetering van scholen.

Een andere aanname is dat toezicht effectief is (Janssens, 2005, p.54-55). Empirische bewijzen zijn schaars en voornamelijk gericht op het externe toezicht. Verbanden zijn er niet of zelfs negatief met leerprestaties. Positieve effecten zijn tot nu toe nog niet aangewezen. Wel zijn er aanwijzingen dat er getwijfeld moet worden aan de professionaliteit en onafhankelijkheid van het interne toezicht. Het interne toezicht lijkt de neiging te hebben eerder de eigen belangen te behartigen dan het algemeen belang. Als dit het gevolg is van gebrek aan kennis en vaardigheden bij lektortoezichthouders, kan dit verbeterd worden door opleiden.

Janssens (2005, p.56) is van mening dat er nog te veel onzekerheden bestaan over het effect en eventuele risico's van de theorie over governance. Volgens hem zitten er vooral tegenstrijdigheden in de perspectieven en belangen van de verschillende actoren en de mate waarin die verenigbaar zijn. Op deze terreinen valt er nog het een en ander te winnen.

5.1.2. De Onderwijsraad

De visie van de Onderwijsraad (2004) is dat degelijk onderwijsbestuur in eerste instantie een taak van het bevoegd gezag is. Elke onderwijsinstelling moet tot een goede vorm van zelfregulering komen op het terrein van bestuur en intern toezicht en een daarbij passende verantwoording vormgeven. Het Rijk krijgt daarbij een faciliterende rol toegediend die, onder meer door op bepaalde punten de onderwijswetten aan te passen, voorwaarden moet scheppen.

De Onderwijsraad heeft twee principes voor degelijk onderwijsbestuur geformuleerd die, afhankelijk van de onderwijssector, op verschillende manieren moeten worden uitgewerkt. Deze paragraaf zal zich beperken tot de uitwerkingen voor het PO en VO, omdat deze het meest bruikbaar zijn voor het VO.

Het eerste principe is de functiescheiding van het bestuur en het interne toezicht. De Onderwijsraad legt het primaat van de vormgeving van deze functiescheiding bij het bevoegd gezag. De vormgeving van de functiescheiding dient in de statuten en andere eigen regelingen te worden vastgelegd. De basisbevoegdheden van een RvT worden door de wetgever wettelijk vastgelegd, die in geval van dit model in acht te moeten worden genomen. Ook dient er een wettelijke mogelijkheid te komen om bestuursbevoegdheden aan de schoolleiding te kunnen delegeren. Het vastleggen van het principe van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht en van de taken en bevoegdheden van het toezichthoudende orgaan in een code kan, volgens de Onderwijsraad, degelijk bestuur bij scholen stimuleren. Scholen geven volgens het pas-toe-of-leg-uitprincipe aan hoe de functiescheiding wordt vormgegeven en verantwoorden zich hierover in hun jaarverslag. Volgens de Onderwijsraad moeten er ook voorzieningen zijn bij wanbeheer. De klachtencommissies en geschillencommissies voor medezeggenschap vormen een eerste

stap om te toetsen of besturen zich houden aan de beginselen van degelijk onderwijsbestuur. Een tweede en uiterste stap is het corrigeren van het wanbeleid van de rechtspersoon als zodanig. Hiervoor bestaan er al voorzieningen via de Minister en de rechter, maar een aanvullend kan ook overwogen worden om een algemene toezichtautoriteit aan te wijzen of in het leven te roepen.

Het tweede principe is dat van evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording. Bij verantwoording gaat het volgens de Onderwijsraad om "het bieden van inzicht aan een relevant forum over het eigen doen en laten". Aan de overheid verantwoorden de onderwijsinstellingen zich zowel financieel als inhoudelijk. Tegenover de belanghebbenden financieel en maatschappelijk. Het in evenwicht zijn van het verticale en horizontale toezicht houdt onder meer in dat de verantwoording aan belanghebbenden, de horizontale verantwoording, nooit in de plaats mag komen van de verantwoording aan de overheid, de verticale verantwoording. De overheid heeft altijd een functie in het bewaken van aspecten van algemeen belang zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid. Aangezien het overgrote deel van het onderwijs publiek wordt gefinancierd, dient een onderwijsinstelling zich daarnaast verticaal te verantwoorden over de doelmatigheid en rechtmatigheid van de besteding van middelen. Daarnaast is de Onderwijsraad van mening dat verantwoording afleggen ook bijdraagt aan de aanspreekbaarheid van de onderwijsinstelling die zo haar maatschappelijk draagvlak vergroot. Hierbij staat het leervermogen van onderwijsinstellingen centraal, waarbij instrumenten als zelfevaluatie en monitoren een belangrijke rol kunnen spelen. Het leervermogen bevordert zo het adequaat functioneren van een instelling in haar omgeving.

Scholen moeten in de komende jaren meer gaan inspelen op verschillen tussen leerlingen en dus een grotere variëteit laten zien. Dat houdt in dat bestuur en toezicht hier meer rekening mee moeten gaan houden. Voor de horizontale financiële verantwoording aan ouders bestaan reeds voorzieningen. Ook voor de maatschappelijke verantwoording bestaan al voorzieningen, zoals de schoolgids en het jaarverslag. Het is aan de scholen zelf om te bepalen welke vorm de maatschappelijke verantwoording krijgt en wie zij als belanghebbenden aanmerken.

In februari 2006 kwam de Onderwijsraad met haar advies Doortastend Onderwijstoezicht (Onderwijsraad, 2006). De strekking van dit advies is dat iedereen die betrokken is bij het onderwijs, zoals ouders, leerlingen, studenten, leraren en docenten, bestuurders en politici, inzicht willen hebben in het functioneren van het onderwijs. Dat inzicht moet, volgens de Onderwijsraad, "gebaseerd zijn op onafhankelijke informatie en samengevat in een aantal hanteerbare normen", waardoor de genoemde betrokkenen kunnen nagaan hoe het gesteld is met het onderwijs. Daarbij staat de Onderwijsraad voor ogen dat de normstelling helder moet zijn en het informatiegehalte hoog met een hoge mate van handhaafbaarheid. De reden waarom de Onderwijsraad een dergelijke normstelling aanhangt is, omdat er steeds meer differentiatie in het scholenveld en fragmentatie in de samenleving ontstaat. Ouders willen weten waar ze het beste onderwijs kunnen krijgen en een beperkt geheel aan normen biedt daarvoor houvast.

De Onderwijsraad geeft in haar advies drie centrale uitgangspunten voor het toekomstige toezicht mee. Dit zijn ten eerste het benadrukken en onderscheiden van de unieke taken van de Inspectie. Deze drie centrale uitgangspunten bestaan uit informeren, oordelen en handhaven. Daarbij beveelt de Onderwijsraad aan dat de informatie van de inspectie niet alleen gericht moet zijn op directeuren, maar ook anderen, zoals raden van toezicht, gemeenten en medezeggenschapsraden, moet aanspreken. Aangeleverde informatie van instellingen moet blijvend worden gecontroleerd. Wat betreft de beoordelingstaak van de Inspectie, kan deze alleen maar helder toezien als er duidelijke normen worden gehanteerd. Daartoe moeten, op alle kernterreinen waar niet over onderhandeld mag worden, duidelijke normen worden gehanteerd. Daarbij geldt het primaat van de wetgever. Op het gebied van handhaving moet het doortastende optreden van de Inspectie worden bevorderd door meer variatie aan te brengen in het sanctiearsenaal. Als tweede uitgangspunt heeft de Onderwijsraad het bevorderen van eenvoud van toezicht. Stapeling van toezicht, kwaliteitsprocedures en instanties lost volgens de

Onderwijsraad weinig op. De mening is dat de verschillende procedures beter en vooral systematischer met elkaar verbonden moeten zijn en op elkaar moeten aansluiten. Daartoe moet het toezicht op bestaande waarborgen worden geïntensiveerd. Een voorbeeld hiervan zijn de examen- en bekwaamheidseisen voor docenten. Door het toezicht hierop te intensiveren, wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat de overheid als primaire taak heeft goed leerplichtig onderwijs te garanderen. Dit door te zorgen voor deugdelijke docenten. Verder moet de bewaking van het niveau van de eindexamens in het VO aan de Inspectie komen. Als laatste moeten de bestaande toezichtinstanties in het onderwijs beter samenwerken en onderling informatie uitwisselen. Het laatste centrale uitgangspunt van de Onderwijsraad is de inrichting van het toezicht per sector te variëren. Voor alle sectoren blijft een externe toezichthouder nodig, alleen de positie van deze toezichthouder ten opzichte van de instellingen in de verschillende sectoren varieert. Om na te kunnen gaan wat de neveneffecten van het terugtrekken van de overheid zijn, of de gestelde doelen behaald worden en wat de gevolgen zijn voor leerlingen en studenten, dienen de ontwikkelingen in de onderwijssectoren bewaakt en geëvalueerd te worden. Daarbij wordt aangeraden de ervaringen van sectoren die hier al langer mee bezig zijn, zoals het hoger onderwijs en de gezondheidszorg, te betrekken.

De Onderwijsraad raadt aan om, aansluitend op het voorgaande advies, te zoeken naar manieren waarop het interne toezicht versterkt kan worden, omdat ook voor het interne toezicht geldt dat informatie en normstelling wezenlijk moeten zijn. De inspectierapporten vormen daartoe een belangrijke bron voor het interne toezicht. Adequaat intern toezicht, binnen een instelling of binnen een branche, is volgens de Onderwijsraad afhankelijk van een aantal randvoorwaarden. Voorbeelden van dergelijke randvoorwaarden zijn een beperkt aantal instellingen, een hoog professioneel niveau en een effectieve controle door middel van 'naming shaming and blaming' of concrete sancties. Verder wordt aangeraden protocollen en codes niet al te zeer op te tuigen, aangezien dit een tegengesteld effect kan hebben. Het kan de aandacht aftrekken van zaken die belangrijker zijn, bijvoorbeeld het primaire proces.

5.2. Educational Governance bekeken vanuit de Sectoren

Binnen het beroeps- en het primaire onderwijs bestaan reeds governancecodes. Met name het rapport van de Commissie Governance Beroepsonderwijs geeft een gedetailleerde invulling van de governancestructuur binnen het beroepsonderwijs.

5.2.1. Commissie Governance Beroepsonderwijs

De commissie heeft zich bij het opstellen van de code primair gericht op die gebieden die tot de verantwoordelijkheid horen van bve-instellingen. Tot deze verantwoordelijkheden zien zij het intern bestuur en toezicht en de verantwoording richting externe belanghebbenden over het functioneren en de prestaties van bve-instellingen als ook op het faciliteren van inbreng van externe belanghebbenden ten behoeve van bijvoorbeeld beleidsontwikkeling en –bijsturing. In haar code maakt de commissie onderscheid tussen bepalingen en handreikingen. De commissie is van mening dat bepalingen verplicht moeten zijn voor alle bve-instellingen. Handreikingen zijn slechts suggesties en voorzetten die de bve-instellingen kunnen gebruiken bij de verdere uitwerking van de inrichting en het functioneren van haar bestuur, toezicht en relaties met externe belanghebbenden.

De commissie kiest voor de bve-instelling het raad-van-toezichtmodel. Dit model bestaat uit een College van Bestuur (CvB) als drager van het bevoegde gezag en een Raad van Toezicht (RvT). Dit model is voor zowel stichtingen als verenigingen mogelijk. Bij de vereniging kan de Algemene Ledenvergadering (een deel van) de toezichtstaak vervullen. Dit wordt in het advies echter niet verder uitgewerkt.

Het College van Bestuur

Volgens de commissie is de taak van het CvB het bestuur van de bve-instelling. Daarbij is zij verantwoordelijk voor de doelstellingen en de continuïteit, het naleven van wet- en regelgeving en het nakomen van gemaakte afspraken en is zij het bestuurlijke aanspreekpunt. Verder dient het CvB zich te richten naar het belang van de instelling, haar maatschappelijke doelstelling en relevante belanghebbenden. Goedkeuring van de RvT is nodig voor;

- De visie van waaruit geopereerd wordt.
- Het meerjarenplan en jaarplan, beide met begroting.
- Vaststelling jaarrekening en verslag.
- Besluit tot statuutwijziging, ontbinding van de rechtspersoon of aanvraag faillissement of surseance van betaling.
- Overige majeure beslissingen dien bepaald dienen te worden door de bve-instelling en vastlegging behoeven in de statuten en/of het reglement.

Naast dat het CvB voor bepaalde zaken goedkeuring dient te vragen aan de RvT, dient de CvB ook verantwoording af te leggen aan de RvT. Hiertoe dient het CvB alle, voor toezicht benodigde, informatie aan het RvT te verschaffen. Verder dient het CvB effectief gebruik te maken van de adviesfunctie van de RvT door het voorleggen van belangrijke beslissingen en complexe zaken, verantwoording af te leggen aan relevante belanghebbenden en taken en werkwijzen vast te leggen in statuten en/of het reglement.

Wat de structuur en personele invulling betreffen, legt de RvT de gewenste omvang van het CvB vast. Als er sprake is van een meerhoofdige CvB, dient er een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De RvT benoemt de leden en bepaalt de contractuur, rechtspositie, bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden. De RvT is ook bevoegd het CvB te schorsen, ontslaan of anderszijds in te grijpen. De kwaliteit van het CvB dient aan te sluiten bij de behoeften van de instelling. De RvT werkt daartoe bij de werving en selectie van leden van het CvB met een vooraf gesteld profiel, evalueert jaarlijks (de leden van) het CvB en bespreekt met

hen de verwachtingen en wensen voor de toekomst en legt de uitkomsten en afspraken van dit evaluatiegesprek vast in een dossier.

Wat betreft de nevenfuncties van de leden van het CvB, dienen deze gemeld te worden aan de RvT. Overstijgt een nevenfunctie de minimale werkbelasting, heeft het lid goedkeuring van de RvT.

Raad van Toezicht

Kort samengevat zijn de taken van de RvT;

- Zorgen voor een goed college van bestuur. Middelen hiertoe zijn benoeming, schorsing, ontslag en jaarlijkse evaluatie.
- Toezicht houden op het beleid van het CvB en op de algemene gang van zaken van de bve-instelling en de met haar verbonden instellingen.
- Goedkeuring geven of onthouden aan beslissingen van het CvB.
- Het CvB met raad ter zijde staan en als klankbord fungeren.
- Zorgen voor een adequate inrichting en het adequaat functioneren van de RvT.

Bij ontstentenis of belet van het CvB is de RvT zowel binnen als buiten de organisatie het aanspreekpunt.

De RvT heeft de verantwoordelijkheid om van het CvB en de externe accountant alle informatie te verlangen die zij nodig heeft voor een goede uitvoering van haar toezichtfunctie. Haar taken en werkwijzen worden vastgelegd in statuten en/of het reglement.

Wat betreft de samenstelling van de RvT, bepaald de RvT zelf wat haar omvang moet zijn, welke competenties zij nodig heeft en wat de zittingsduur en honorering is. Zij benoemt, schorst en ontslaat ook haar eigen leden. Bij de werving, selectie en benoeming van haar leden dienen de volgende regels gevolgd te worden;

- Opstellen profielschets betreffende de vacature.
- Afspraken maken over de werving- en selectieprocedure.
- Het betrekken van belangrijke stakeholders.

Leden van de RvT worden benoemd voor een beperkte periode van maximaal 4 jaar. Bij herbenoeming dient het lid opnieuw beoordeeld te worden aan het herijkte competentieprofiel. In totaal mag een lid niet langer zitten dan 9 jaar. Voor het aftreden dient de RvT een rooster in te stellen, om de continuïteit te waarborgen. Leden van de RvT ontvangen een honorering die door de RvT zelf wordt bepaald. De leden van de RvT zijn onafhankelijk van (deel)belangen van de bve-instelling en kunnen onbevange ten opzichte van elkaar en van het CvB opereren. De voorzitter van de RvT is verantwoordelijk voor het creëren van de benodigde voorwaarden voor adequaat functioneren en is het primaire aanspreekpunt voor leden van de RvT, leden van het CvB en anderen binnen en buiten de bve-instelling. Voor de nodige ondersteuning, zorgt de RvT ervoor dat zij beschikt over een secretariaat, die zich zowel binnen als buiten de bve-instelling kan bevinden. Alle zaken over de samenstelling van de RvT dienen geregeld te worden in de statuten en/of het reglement. De RvT dient iedere vorm en schijn van belangenverstrengeling van leden van het CvB en het RvT die de uitoefening van hun taak beïnvloeden te bewaken.

Commissies

De RvT kan uit haar midden commissies, met als taak de besluitvorming van de RvT over bepaalde onderwerpen voor te bereiden, instellen. Enkele voorbeelden van dergelijke commissies zijn een auditcommissie, een remuneratiecommissie, selectie- en benoemingscommissie en commissie identiteit. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, samenstelling en werkwijze van eventuele commissies dienen vastgelegd te worden in het reglement.

Externe accountant

De raad van toezicht benoemt de externe accountant en verleent goedkeuring aan opdrachtgeving tot eventuele niet-controle werkzaamheden door deze accountant. De externe accountant dient in ieder geval aanwezig te zijn op de vergadering van de RvT, waarin de jaarrekening en de managementletter worden besproken. Tevens dient de externe accountant zijn bevindingen over de jaarrekening te rapporteren aan de RvT en het CvB.

Externe dialoog

Volgens de commissie ligt de aandacht voor externe belanghebbenden in het opleiden voor de arbeidsmarkt, het werkveld van bve-instellingen. De commissie ziet twee doelen in de relatie met belanghebbenden in het kader van governance; ten eerste informeren over wat de bve-instelling doet en daar verantwoording over afleggen en ten tweede te weten komen wat de behoeften en wensen van belanghebbenden zijn en die informatie meenemen in beleidsontwikkeling.

Kenmerken van een goede relatie met belanghebbenden is dat deze doelgroepgericht is. Belanghebbenden dienen de voor hen relevante informatie te ontvangen en inbreng te kunnen leveren bij beslissingen die hun belang raken. Informatie voor belanghebbenden dient gemakkelijk beschikbaar en overzichtelijk te zijn.

Het CvB blijft bestuurlijk verantwoordelijk. Het neemt de inbreng van belanghebbenden mee in zijn besluitvorming en communiceert het genomen besluit en de afwegingen aan de belanghebbenden. De RvT neemt bij zijn beslissingen over het vaststellen van goedkeuren van zaken eveneens de inbreng van belanghebbenden mee. De bve-instelling dient te investeren in het genereren van inbreng van belangen door het opzoeken van informatie e/of stimuleren van belanghebbenden om zich te uiten.

De commissie onderscheidt de volgende belanghebbenden van bve-instellingen;

- De directe gebruikers van het publieke aanbod van bve-instellingen:
 - o De (potentiële) deelnemers.
 - o De afnemende organisaties.
 - o Kamers van Koophandel en werkgevers- en werknemersorganisaties
- Toeleverende en afnemende onderwijsinstellingen voor een adequate onderwijsketen:
 - o Het VMBO en het HBO.
- Verantwoordelijken voor de sociale-culturele structuur van onze samenleving:
 - o De rijksoverheid.
 - o De lokale overheden.
 - o Sociaal maatschappelijke organisaties (welzijnsorganisaties, jeugdhulpverlening, bureaus jeugdzorg etc.).
- Afnemers van private diensten (bv. Contractonderwijs).
- Leveranciers van diensten (bv. Banken die krediet verstrekken).

De laatste twee worden vormgegeven in het reguliere economische verkeer.

In het beleid van het CvB voor de dialoog met belanghebbenden dienen in ieder geval de volgende elementen aanwezig te zijn:

- Wie de belanghebbenden zijn.
- Waarover en hoe informatie en verantwoording worden gegeven en inbreng bij beleidsontwikkeling wordt georganiseerd.

Tot de informatie en verantwoording aan externe belanghebbenden hoort, volgens de commissie, in ieder geval het volgende;

- Wat de bve-instelling biedt en doet;
 - o Missie, beleid en doelstellingen voor de komende periode.

- o Het profiel en het concrete opleidingsassortiment en de dienstverlening.
- Wat de bve-instelling heeft gepresteerd in de afgelopen periode:
 - o Prestaties in relatie tot eigen doelen die gesteld zijn, voor zover mogelijk aan de hand van benchmarks.
 - o Uitkomsten van het periodieke onderzoek van de inspectie volgens door de inspectie gehanteerde overzichtstabellen.
 - o Financiële prestaties conform de bepalingen voor de jaarrekening van bve-instellingen.
- Hoe bestuur en toezicht zijn ingericht en functioneren:
 - o Omvang, samenstelling en honorering van de CvB.
 - o Omvang, samenstelling en honorering van de RvT. Tevens de hoofdfuncties en de belangrijkste nevenfuncties van de leden, alsmede het jaar van de eerste benoeming en het einde van de lopende termijn.
 - o Werkzaamheden van de RvT in het afgelopen jaar, waaronder de vergaderingen met de belangrijkste onderwerpen en de gehanteerde werkwijze bij (her)benoeming van een lid.
- Hoe de dialoog met externe belanghebbenden is ingericht:
 - o Beleid ten aanzien van de dialoog met belanghebbenden.
 - o De feitelijke dialoog in het afgelopen jaar.

Relevante belanghebbenden dienen in ieder geval geraadpleegd te worden over:

- De missie en het beleid voor zover het opleidingsaanbod betreft en de dienstverlening.
- Het concrete aanbod van de bve-instelling en de locatie waar dat aanbod wordt gegeven.
- De gewenste kwaliteit van dat aanbod.
- De wensen en behoeften ten aanzien van het aanbod, de dienstverlening en het functioneren van de bve-instelling in het algemeen en hoe belanghebbenden de bve-instelling daarop beoordelen.

Betrokken belanghebbenden dienen zoveel mogelijk terugkoppeling van het gemotiveerde besluit dat over het betreffende onderwerp is genomen te ontvangen. Het organiseren van belanghebbenden kan op vele manieren. Enkele voorbeelden zijn;

- structurele raad van advies
- Ad hoc klankbord of adviesgroep
- Gebruikerspanel
- Enquête
- Jaarlijks bezoek aan belanghebbenden om te bespreken hoe zij terugkijken op het afgelopen jaar en wat zij wensen voor het komende jaar
- Thematische debatten met belanghebbenden

Bijzondere aandacht gaat uit naar de afnemende werknemers, om voor een goede aansluiting op de arbeidsmarkt te vormen. Als laatste dient het CvB te zorgen voor een (klachten)regeling die het externe belanghebbenden mogelijk maakt om hun klacht effectief aanhangig te maken en om met de instelling in gesprek te komen wanneer belanghebbenden van mening zijn dat onvoldoende effectief en efficiënt met hun opleidingsvragen en verwachtingen wordt omgegaan.

5.2.2. Code Goed Bestuur PO

In 2004 is er een code goed bestuur voor het primair onderwijs ontwikkeld (Lumpsum, 2004). In deze code zijn basisprincipes vastgelegd die een ppel doen op de professionaliteit van bestuurders en managers in het primair onderwijs. Deze Code beoogt een discussie op gang te brengen over de principes die dienen te gelden voor een goed bestuur in het primair onderwijs (VNG, 2004). De code is zowel voor bestuurders en managers als voor belanghebbenden bedoeld. De code is bedoeld om in dialoog met alle belanghebbenden te reflecteren op de

bestuurlijke inrichting en het handelen van bestuurders en managers. De aanleiding tot deze code is de invoering van de lumpsumbekostiging. De school dient zelf te beslissen over de toepassing van het geld en dient hierover verantwoording af te leggen.

**Principes voor goed bestuur
van het primair onderwijs**

Algemeen

- 1 *Het bestuur vindt zijn legitimering in de instandhouding van de school/scholen om het geven van onderwijs te realiseren. Het bestuur handelt ten dienste van die school/scholen. Dit laat onverlet dat de statuten van de organisatie ook andere doelstellingen kan bevatten.*
- 2 *Het bestuur legt verantwoording af over zijn functioneren aan zijn belanghebbenden en stelt daartoe periodiek vast wie zijn belanghebbenden zijn.*
- 3 *Bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie richt het bestuur zich op het creëren van optimale condities voor het onderwijsleerproces in de school/scholen en de daaruit voortvloeiende eisen ten aanzien van de leerlingen, hun ouders, het personeel én de organisatie op de school/scholen.*
- 4 *Het bestuur zorgt ervoor dat er (intern) toezicht plaatsvindt op het bestuurlijk handelen. Daarbij is het niet de bedoeling dat personen toezicht houden op zichzelf.*
- 5 *Het bestuur treedt als eenheid op en spreekt met één mond.**
- 6 *Het bestuur formuleert tezamen met de school/scholen de doelen van het onderwijs dat op de school/scholen gegeven wordt en stelt vast op welke wijze getoetst wordt in welke mate deze doelen bereikt zijn.*
- 7 *Het bestuur definieert in overleg met de school/scholen het begrip kwaliteit zoals dat voor de organisatie van de school/scholen wordt gehanteerd, gezien het daar gegeven onderwijs, en stelt vast op welke wijze de kwaliteit van de organisatie en het onderwijs wordt getoetst.*
- 8 *Het bestuur evalueert periodiek zijn eigen functioneren en stelt zonodig de inrichting van de bestuurlijke organisatie hierop bij.**
- 9 *Het bestuur maakt de besturingsfilosofie bekend aan alle belanghebbenden.**
- 10 *Het bestuur maakt de samenstelling van het bestuur en de achtergrond van de leden bekend aan alle belanghebbenden.**
- 11 *Het bestuur maakt de profielen op basis waarvan het bestuur wordt samengesteld bekend aan alle belanghebbenden en evalueert deze periodiek én in ieder geval bij het ontstaan van een vacature.**

- 12 *Bestuurders verdiepen zich in relevante ontwikkelingen en inzichten in het onderwijs.**
- 13 *Vergoedingen aan bestuurders worden vermeld in de jaarrekening.**

Transparantie, verantwoording en motivering

- 14 *Het handelen van het bestuur is transparant en 'actief openbaar' dat wil zeggen dat relevante inlichtingen en gegevens uit eigen beweging worden verstrekt aan belanghebbenden.*
- 15 *Het bestuur motiveert op deugdelijke en heldere wijze de beweegredenen voor zijn handelen.**
- 16 *De informatievoorziening door en aan het bestuur wordt gekenmerkt door tijdigheid en consistentie, is toegankelijk en inzichtelijk en is toegesneden op de behoeften van diegenen die betrokken zijn bij de school/scholen.**

Onafhankelijkheid

- 17 *Bestuurders handelen zó dat er geen vermenging is tussen schoolbestuurlijke belangen en eigen zakelijke en/of persoonlijke belangen, en dat iedere schijn daartoe wordt vermeden.**
- 18 *Het bestuur waakt ervoor dat bij één of meer bestuurders functies en/of bevoegdheden binnen of buiten het bestuur zodanig samenvallen dat de betreffende bestuurder of groep bestuurders onevenredig veel invloed heeft of kan hebben op het handelen van het bestuur.**

Vertrouwen

- 19 *Het handelen van het bestuur wordt gekenmerkt door betrouwbaarheid zodat kan worden gerekend op gedane toezeggingen en gewekte verwachtingen.*
- 20 *Bevoegdheid, kennis, informatie en invloed waarover het bestuur of een individuele bestuurder uit hoofde van zijn of haar functie beschikt, wendt het bestuur c.q. wendt deze individuele bestuurder uitsluitend aan voor het doel waarvoor die zijn gegeven.**

Integriteit en gelijke behandeling

- 21 *Het bestuur en individuele bestuurders handelen zo dat alle belanghebbenden met respect worden bejegend en hun belangen correct worden afgewogen.**
- 22 *Het bestuur handelt in gelijke gevallen en situaties op gelijke wijze.**
- 23 *Het bestuur draagt er zorg voor dat werknemers zonder gevaar voor hun rechtspositie de mogelijkheid hebben te rapporteren aan de voorzitter van het bestuur of aan een door het bestuur aangewezen functionaris of orgaan over vermoede onregelmatigheden van algemene, bestuurlijke, operationele en financiële aard binnen het bestuur en/of binnen de school/scholen.**

Financiële deugdelijkheid

- 24 *Het bestuur draagt zorg voor een deugdelijke bedrijfsvoering. Met deugdelijke bedrijfsvoering wordt ook bedoeld dat deze bedrijfsvoering is gericht op het realiseren van de door het bestuur vooraf geformuleerde doelen.*
- 25 *Het bestuur voert beleid wat betreft risico-management, geldbeheer, financiering en belegging. Het bestuur verantwoordt de uitvoering hiervan in het jaarverslag.*
- 26 *Het bestuur geeft expliciet de herkomst en omvang aan van additionele middelen zoals sponsorgelden en vrijwillige ouderbijdragen en verantwoordt de besteding.*
- 27 *Het bestuur wijst zelf de externe accountant aan.**

5.3. Valkuilen Governance

De Besturenraad heeft in maart 2003 onder de titel “Goed bestuur, goed onderwijs” het advies uitgebracht van de commissie Strikwerda, die door de Besturenraad is ingesteld. ISIS (2003, p.26-30) heeft uit het rapport van deze commissie de valkuilen en conclusies overgenomen.

Ten eerste bestaan er een aantal algemene valkuilen voor “goed bestuur”. Een eerste algemene valkuil is dat zodra een nieuwe trend in de bestuurlijke organisatie is gezet, de neiging bestaat deze trend te volgen uit het gevoel ander niet mee te tellen. Voor over te gaan op een nieuw bestuurlijk model moet echter eerst een gedegen analyse worden uitgevoerd over de organisatie van het nieuwe model en mogelijke problemen die daarbij naar voren kunnen komen. Een tweede algemene valkuil is dat managers niet altijd een helder beeld hebben over de nieuwe inhoud, taken en bevoegdheden en bestuurlijk gedrag in een nieuw bestuurlijk model. Deze veranderingen dienen eerst in kaart te worden gebracht, vooral wat de attitudeveranderingen betreft om tot een geslaagde invoering van het nieuwe model te komen. Verder kan een bestuursmodel niet functioneren zonder een helder bestuursstelsel. Onder een helder bestuursstelsel wordt een set van afspraken en procedures over taken en bevoegdheden van elk orgaan, over planning en controle van werkzaamheden en over de informatievoorziening verstaan. Een valkuil voor de centrale directeur is dat een centraal bestuur geen bestuurder is. Een belangrijke taak van het bestuur is het nemen van beslissingen. Een aantal van deze beslissingen kunnen worden overgelaten aan andere organen, zoals die van de centrale directeur. Bepaalde beslissingen behoren echter alleen door het bestuur te worden genomen. De centrale directeur behoort dit te respecteren. Valkuilen voor het bestuur zijn ten eerste dat het bestuur te ver van de dagelijkse praktijk handelt en daardoor vervreemd van de werkelijkheid. Een andere valkuil is dat het bestuur zich niet als team gedraagt, maar als vriendenclub, waardoor van besturen niets meer terecht komt. Het bestuur moet zich ook weer niet als een manager gedragen, maar zich richten op de strategische beslissingen van de organisatie. Het bestuur is eindverantwoordelijke voor het gevoerde beleid en dient de centrale directeur of schoolleider te controleren en niet te veel bewegingsvrijheid toe te kennen. Verder dient het bestuur de dagelijkse leiding aan de organisatie toe te vertrouwen en er zich niet zelf mee te bemoeien. Als laatste valkuil dient het bestuur zijn rol als werkgever niet te veronachtzamen door de centrale directeur of schoolleider in de kou te laten staan. Een mogelijke valkuil voor het CvB is dat hij de RvT als een noodzakelijk kwaad beschouwt, door deze zo min mogelijk informatie te verschaffen en zo min mogelijk vergaderingen met de RvT te beleggen. Valkuilen voor de RvT zijn dat de RvT geen onderscheidt maakt tussen toezicht houden en besturen en alle beslissingen wil nemen. Dit veroorzaakt een machtsconflict dat alle aandacht opslokt. Het tegenovergestelde is ook weer een valkuil. De RvT geeft de bestuurder te veel ruimte, waardoor er geen kritisch toezicht wordt gehouden. Ook de RvT kan zich als een vriendenclub gedragen,

waardoor het toezicht inhoudelijke weinig voorstelt. Een laatste valkuil voor een RvT is dat deze een afwachtende houding aanneemt, terwijl een actieve houding wordt verwacht.

De conclusies die de commissie Strikwerda heeft getrokken is ten eerste dat onderwijs een maatschappelijke kernfunctie is. De doelstellingen moeten niet, zoals in het bedrijfsleven, gericht zijn op output, maar op outcome. Verder dient een professioneel bestuur het bestuur van de dagelijkse leiding te onderscheiden. De dagelijkse leiding dient opgedragen te worden aan de uitvoerenden en bestuur bepaalt zelf de doelstellingen en de strategie van de organisatie.

5.4. Conclusie “Onderwijspraktijk”

In dit hoofdstuk is er gekeken naar literatuur over toepassingen van governance in de praktijk van de onderwijssector, waarmee getracht wordt een antwoord te krijgen op de vraag wat volgens bestaande onderwijspraktijken kenmerken van good educational governance zouden kunnen zijn. Hierbij is gekeken naar educational governance codes en visie- en adviesdocumenten. Hoofdstuk 1 ging over welk governancekader het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) voor ogen heeft, hoofdstuk 2 over wat er in de algemene wetenschappelijke literatuur over governancekenmerken bekend is, hoofdstuk 3 over wat er binnen algemene governanceadviezen en –codes aan governancekenmerken naar voren kwamen en in hoofdstuk 4 wat er binnen governanceadviezen en –codes aan governancekenmerken naar voren kwamen in de onderwijssector. In deze paragraaf zal de in dit hoofdstuk verkregen praktijkdocumenten over governance binnen de onderwijssector gespiegeld worden aan de governancekenmerken van het Ministerie van OC&W plus aanvullende kenmerken van hoofdstuk 2 en 3 en zullen hierop wederom aanvullingen geven. Hiertoe zijn de kernmerken uit Tabel 4 in samengevatte vorm overgenomen in de eerste kolom. De blauwe, vetgedrukte kenmerken zijn de minimale eisen van het Ministerie van OC&W, de rode de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 2, de groene de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 3 en de zwarte de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 4. De literatuurbronnen zijn genummerd. Onder de tabel is een lijst weergegeven waarin de bijbehorende literatuurbronnen te vinden zijn. Een kruisje geeft aan dat binnen de bijbehorende literatuurbron informatie te vinden is over een bepaald governancekenmerk. Aanvullende kenmerken binnen de literatuurbronnen worden binnen de cellen samengevat. Na Tabel 7 wordt puntsgewijs ingegaan op de resultaten, waarna een interpretatie annex discussie en reflectie volgt. In de reflectie wordt de onderzoeksvraag nogmaals herhaald en bekeken hoe goed deze in dit hoofdstuk beantwoord is. In Tabel 7 is ervoor gekozen een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. De literatuur over governancestructuren spreekt veelal in termen van taken en bevoegdheden en het Raad-van-Toezicht-model, waarin sprake is van een toezichthoudend orgaan (TO) en een besturend orgaan (BO).

Tabel 7
Verzamelschema 5

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Raad-van-Toezicht model						x	x	x	x	x	x			x	x		x
Toezi chthoudend Orgaan																	
Benoeming functionarissen																	
Opstellen profiel leden BO	x	x													x		
Opstellen profiel leden TO	x	x					x		x		x				x		
															Werving en selectieprocedure		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Toezi chthoudend Orgaan																	

nakoming profiel																			
Actueel overzicht gegevens leden BO																	X		
Actueel overzicht gegevens leden TO													X						X
Scheiding advies en toezichtfunctie																		X	
Maximaal aantal toezichtfuncties elders																	X	X	
Geen benoeming voorgaande bestuursleden																			
Geen ongewenste belangenverstrengeling													X					X	
Onafhankelijk toezicht																			
Vaststelling wijze publicatie majeure besluiten												X					X		
Goedkeuren begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag								X											
Goedkeuren besluiten								X										Goedkeuring aan opdracht tot niet-controle werkzaamheden	
Verantwoording toezicht									X				X						
Evaluatie toezichtfunctionarissen						X													
																		Evaluatie bestuursfunctionarissen	
Vaststelling of wijziging statuten																			

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement							x								x		
Vertegenwoordigen rechtspersoon in geval van strijdig belang							x										
Proportionele controle	x														x		
Vertrouwen hebben van belanghebbenden							x								x		
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht																	
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen.							x								x		
Duidelijke taken en bevoegdheden toezichtfunctionarissen												x					x
Idem toezichtfunctionarissen							x								x		
Duidelijke informatiebehoefte	x		x								x						
Geschillenbeslechting							x										
Advisering							x				x				x		
Actieve informatieverzameling											x	x			x		x
Toezicht op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden besturend orgaan												x		Randvoorwaarden voor adequaat intern toezicht	x		
															Benoemd externe accountant		

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Besturend Orgaan																	
Ondersteuning onderwijsgevend												X				X	
Vertrouwen medewerkers											X						
Duidelijke taakverdeling bestuur en management	X	X	X								X	X				X	X
																Maakt profielen bekend	
																Maakt samenstelling en achtergronden bekend	
Formele werkgever																	
Borgt betrokkenheid belanghebbenden		X		X	X					X				X	X		
Onderscheidt belanghebbenden		X		X					X	X		X		X	X	X	
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving				X				X		X							
Overlegt met maatschappelijke omgeving				X					X		X	X					
Invloed maatschappelijke omgeving op besluitvorming										X	X	X	X	X	X		
Horizontale verantwoording		X		X		X		X	X	X	X	X		X	X	X	
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag als verantwoording																	

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Volledig informeren TO											x				x		x
Sturing op hoofdlijnen	x																
Toekomstgerichte blik	x											x					
Pro-activiteit	x		x														
Waarden en visie	x	x	x	x		x						x				x	
Integriteit						x						x			x	x	
Doelstellingen en strategie						x						x				x	
Maatschappelijke doelstellingen						x											
Coördineren/planning en controlecyclus						x						x				x	
Voorzieningen						x						x					
Eenheid in beleid en uitvoering	x		x													x	x
Toezicht prestaties en functioneren						x						x					
Marktgerichtheid	x											x				x	
Efficiëntie in werk	x		x		x					x							
Borgen routines, kennis en vaardigheden						x						x			x		
Conflictbeslechting										x				x	x		
Kwaliteitsverbeterende methoden								x	x			x					

Blauw = hoofdstuk 1
 Rood = hoofdstuk 2
 Groen = hoofdstuk 3
 Zwart = hoofdstuk 4

1 = Carver (1997) en ISIS (2003),
 2 = Ranson, Farrel, Peim & Smith (2005),
 3 = Gill (2001),
 4 = Holland & Jackson (1998),
 5 = Berghe & Levrau (2004),
 6 = Strikwerda (2002),
 7 = Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman, Gronheim (2003),
 8 = Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004),

paragraaf 2.1.1.
 paragraaf 2.1.2.
 paragraaf 2.1.3.
 paragraaf 2.1.4.
 paragraaf 2.1.5.
 paragraaf 2.2.1.
 paragraaf 2.2.2.
 paragraaf 3.1.1.

9	=	Sociaal-Economische Raad (2005),	paragraaf 3.1.2.
10	=	Commissie Corporate Governance (2003),	paragraaf 3.2.1.
11	=	Commissie Health Care Governance (1999),	paragraaf 3.2.2.
12	=	Gezamenlijke theorie Educational Governance,	hoofdstuk 4
13	=	Inspectieraad (2005),	paragraaf 5.1.1.
14	=	Onderwijsraad (2004) en (2006),	paragraaf 5.1.2.
15	=	Commissie Governance Beroepsonderwijs (2005),	paragraaf 5.2.1.
16	=	Code Goed Bestuur PO (2004),	paragraaf 5.2.2.
17	=	Besturenraad (2003),	paragraaf 5.3.

Wat betreft de benoeming van functionarissen door het TO lijken de Onderwijsinspectie en de Onderwijsraad zich nog niet echt een beeld te hebben gevormd. Opvallend genoeg lijken de Commissie Governance Beroepsonderwijs zich hier wel een goed beeld van gevormd hebben. De Besturenraad, die de Code Goed Bestuur PO heeft geschreven, lijkt zich daarentegen alleen een redelijk beeld van de gewenste samenstelling van het TO te hebben gevormd. Wat betreft de valkuilen voor governance, stipt de besturenraad m.b.t. het TO slechts ook een paar punten kort aan.

Ook met betrekking tot het BO lijkt de Onderwijsinspectie zich nog geen heel specifiek beeld te hebben gevormd. De Onderwijsraad en de Commissie Governance Beroepsonderwijs zijn het ermee eens dat de betrokkenheid van belanghebbenden geborgd moeten worden; belanghebbenden moeten worden onderscheiden, de maatschappelijke omgeving invloed moet hebben op de besluitvorming van het BO, het BO zich horizontaal moet verantwoorden en het BO verantwoordelijk is voor de conflictbeslechtingen. Deze verantwoordelijkheid voor conflictbeslechtingen staat echter haaks op de eerder genoemde verantwoordelijkheid voor geschillenbeslechting van het TO die door Luursema et al. (7) genoemd werden. Waarschijnlijk kan dit geïnterpreteerd worden alsof het BO eerst zelf verantwoordelijk is voor het bijleggen van geschillen, maar het TO moet ingrijpen als dit niet voldoende gebeurt en de organisatie hierdoor in gevaar komt.

De Code Goed Bestuur PO sluit aan bij het onderscheiden van belanghebbenden en de horizontale verantwoording, maar gaat daarnaast specifiek in op de organisatie zelf dan de hiervoor besproken literatuurbronnen. De Code Goed Bestuur PO voegt hieraan toe dat het BO verantwoordelijk is voor het bekendmaken van de profielen en de samenstelling en achtergrondleden van de bestuursleden. Bij het bekendmaken van de profielen is het echter onduidelijk of het BO deze ook zelf opstelt of dat het TO hiervoor verantwoordelijk is. In het geval van de eerste situatie, kan echter uit de literatuur worden opgemaakt dat dit tegenstrijdig is met uitspraken van andere literatuurbronnen die het TO al verantwoordelijke aanwijzen.

De kanttekeningen die de Besturenraad zet zijn terecht. Deels worden kanttekeningen als “de directeur moet het bestuur respecteren” en “de RvT mag niet op de stoel van het CvB gaan zitten” weggenomen door een duidelijke verdeling van rollen, taken en bevoegdheden die in een goede governancestructuur worden vormgegeven. Scholen en managers dienen zich daarom eerst een goed te beeld te hebben gevormd van wat er allemaal bij governance komt kijken, voordat ze zomaar klakkeloos een trend proberen over te nemen. Als het CvB en de RvT zich als vriendenclubs gedragen, komt effectieve sturing hiermee in gevaar. Verder lijkt er toch een discussie te bestaan over de afstand die het bestuur ten opzichte van het management moet nemen. De Besturenraad is het met Carver eens dat deze niet te groot, maar ook weer te klein mag zijn.

Gekeken naar de opbrengsten in dit hoofdstuk lijkt het dat de Code Governance Beroepsonderwijs de beste aanknopingspunten biedt voor een governancekader in het VO. Tot nu toe is deze code een van de weinige documenten waarin goed is nagedacht over de benoeming van functionarissen vanuit het TO en de taak- en bevoegdhedenafbakening tussen bestuur en toezicht. Ook biedt de code goede aanknopingspunten voor de vormgeving van een onafhankelijk toezicht. Voor de vormgeving van de taken en bevoegdheden van het BO binnen het governancekader VO geeft, naast de Code Governance Beroepsonderwijs, de Code Governance Bestuur PO goede aanknopingspunten. Met name op het gebied van de meer inhoudelijke zaken als waarden en visie geeft zij een duidelijk beeld. De visie van de Onderwijsinspectie, biedt weinig tot geen aanknopingspunten voor de taken en bevoegdheden van het TO als en die van het BO. De Onderwijsraad biedt echter nog enkele aanknopingspunten voor de relatie van de instelling met belanghebbenden. De inbreng van de Besturenraad is ook beperkt, maar biedt met haar kanttekeningen een wellicht belangrijk tegengewicht aan de governancekenmerken die tot nu toe in de literatuur en documenten naar voren zijn gekomen.

Voorlopig governancekader

Uit bovenstaande tabel kan een voorlopig governancekader voor het VO worden opgesteld. In dit voorlopige governancekader worden de door het Ministerie van OC&W aangedragen governancekenmerken meegenomen, ook al worden deze niet in de literatuur bevestigd. Daar vanuit gaande lijkt het RvT-model het meest geschikte model voor good educational governance.

Taken en verantwoordelijkheden TO

Voor de benoeming van de besturende en toezichthoudende functionarissen, dient het TO profielen op te stellen om tot een gevarieerde samenstelling van de raden te komen. Bij het opstellen van het profiel moet gelet worden op de gewenste deskundigheid en samenstelling van de raad. Ook in geval van herbenoeming moet er gebruik worden gemaakt van een dergelijk profiel. Daarnaast moet er nog worden toegezien op de juiste nakoming van het profiel. De profielen zijn onderdeel van een werving en selectieprocedure. Wat betreft de werving van de leden van het TO, mogen deze leden maar een maximaal aantal toezichtfuncties elders hebben en mogen geen voorgaande leden van het BO zijn. Voor zowel haar eigen leden als de leden van het BO, moet het TO erop toezien dat er ongewenste belangenverstrengelingen ontstaan door bijvoorbeeld functies die de leden elders beoefenen. Verder dient het TO te beschikken over een actueel overzicht van de gegevens van haar eigen leden en de leden van het BO.

Om tot een onafhankelijk toezicht te komen, dient de wijze waarop het TO majeure besluiten neemt te worden vastgesteld. Het TO dient in ieder geval goedkeuring te verlenen aan begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen en de vaststelling of wijziging van statuten. Ook kan het TO goedkeuring verlenen aan door het BO genomen besluiten. Verder neemt het TO het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement. In geval van ontbinten kan het TO tijdelijk de instelling besturen. Bij strijdig belang kan het TO ook de rechtspersoon vertegenwoordigen. Als laatste dient het TO, om tot een onafhankelijk toezicht te komen, aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde toezicht, om zo het vertrouwen van deze belanghebbenden te winnen. Toezichtfunctionarissen dienen regelmatig geëvalueerd te worden door het TO, het TO is namelijk verantwoordelijk voor haar eigen kwaliteit. Daarnaast dient het TO tevens de bestuursfunctionarissen te evalueren. De door het TO uitgevoerde controle dient proportioneel te zijn. Een ander, onder de benoeming van

functionarissen geplaatst aspect, is de scheiding van de advies- en toezichtfunctie. Tijdens het adviseren van het BO, moet het TO ervoor oppassen niet op de stoel van het BO te gaan zitten.

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van het bestuur en het toezicht, is het TO verantwoordelijk voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen. Ook de externe accountant wordt door het TO benoemd. Verder dient het TO naar het BO duidelijk te zijn in welke informatie zij van het BO verlangen om haar toezicht uit te kunnen oefenen. Daarbij dient het TO duidelijk te zijn in haar eigen taken en bevoegdheden. Zowel naar het BO als ander belanghebbenden. Het toezicht van het TO kan zich richten op of het BO besluiten juist en tijdig ter beoordeling voorlegt, efficiënt werkt, middelen optimaal inzet, de doelstellingen op het juiste niveau stelt, rentmeesterschap uitoefent, missie en identiteit in beleid vertaalt, haar beleid aanpast aan de maatschappelijke omgeving, een juiste planning en controlecyclus hanteert en integer handelt. Om tot een adequaat intern toezicht, dient het TO randvoorwaarden te stellen aan haar eigen toezicht.

Taken en verantwoordelijkheden BO

Ook tussen het bestuur en het management dient er een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling te bestaan. Het BO dient ondersteuning te bieden aan onderwijsgevers. Daarbij is het BO als formele werkgever verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en het personeelsbeleid. Het BO dient daarbij het vertrouwen van haar eigen medewerkers te winnen. Conflicbeslechting kan het beste door het BO worden uitgevoerd.

Het BO dient de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving te borgen. Daarbij dient hij onderscheid te maken in groepen belanghebbenden, die elk specifieke belangen en wensen hebben. Naast dat er overleg over het te voeren beleid met belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving plaatsvindt, dient in ieder geval de maatschappelijke omgeving ook invloed op dat beleid te hebben. Het BO dient ook horizontaal verantwoording af te leggen over behaalde prestaties. Deze horizontale verantwoording kan plaatsvinden door middel van bestuursverslagen en jaarverslagen. Naast dat het BO duidelijkheid moet bieden over haar prestaties en beleid, dient het BO ook aan haar belanghebbenden inzichtelijk te maken hoe hij functioneert. Op deze manier zijn de belanghebbenden op de hoogte van wie waarvoor verantwoordelijk is en bij wie ze voor bepaalde zaken terecht kunnen. Naast het inzichtelijk functioneren, dient het BO ook informatie te verstrekken over de samenstelling en achtergronden van haar leden. Onder de belanghebbenden van het BO valt natuurlijk ook het TO. Zij dient door het BO volledig en tijdig geïnformeerd te worden om haar toezicht zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Binnen het te voeren beleid dient er sprake te zijn van sturing op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik, pro-activiteit, waarden en visie, integriteit, (maatschappelijke) doelstellingen en strategie, marktgerichtheid en efficiëntie in werk. Ook het BO dient toe te zien op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Om tot efficiëntie in werk te komen, dienen routines, kennis en vaardigheden geborgd te worden. Om tot een verbetering in haar eigen functioneren te komen, dient het BO gebruik te maken van kwaliteitsverbeterende methoden.

Eindconclusie

Binnen de onderwijssector is men momenteel bezig met een aanloop naar governance. Het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) heeft in juli 2005 voor vier deelsectoren, het Primair Onderwijs (PO), het Voortgezet Onderwijs (VO), de Beroeps- en Vowasseneneducaties (BVE) en het Hoger Onderwijs (HO), hiertoe een aanzet gedaan door het uitbrengen van een governancekader met minimale eisen (Ministerie van OC&W, 2005). De Onderwijsinspectie is daarbij gevraagd te onderzoeken hoe binnen de sector VO haar toezicht op de governance aangesloten kan worden. De bedoeling is een wijze van inspecteren te ontwikkelen die in een later stadium ook op de overige deelsectoren kan worden toegepast. Daartoe moet de Onderwijsinspectie echter een goed beeld vormen van wat een goede governancestructuur zou kunnen zijn. Met deze literatuurstudie is getracht boven water te krijgen welke kenmerken van good (educational) governance uit de algemene wetenschappelijke en onderwijsliteratuur en algemene en onderwijspraktijken een governancekader binnen het VO kunnen omvatten.

Hoofdstuk 1 ging over welk governancekader het Ministerie van Onderwijs Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) voor ogen heeft, hoofdstuk 2 over wat er in de algemene wetenschappelijke literatuur over governancekenmerken bekend is, hoofdstuk 3 over wat er binnen algemene governanceadviezen en –codes aan governancekenmerken naar voren kwamen, in hoofdstuk 4 wat er binnen governanceadviezen en –codes aan governancekenmerken naar voren kwamen in de onderwijssector en hoofdstuk 5 naar governanceaspecten binnen governancepraktijken in de onderwijssector. In dit hoofdstuk zal aan de hand van de gegenereerde Tabel 8 gekeken worden hoe een governancekader in het Voortgezet Onderwijs (VO) eruit zou kunnen zien. Daarmee wordt tevens de hoofdvraag van dit literatuurverslag beantwoord; Welke kenmerken van good (educational) governance uit de algemene wetenschappelijke en onderwijsliteratuur en algemene en onderwijspraktijken zou een governancekader kunnen omvatten? Hiertoe zijn de kernmerken uit Tabel 4 in samengevatte vorm overgenomen in de eerste kolom. De blauwe, vetgedrukte kenmerken zijn de minimale eisen van het Ministerie van OC&W, de rode de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 2, de groene de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 3 en de zwarte de aanvullende kenmerken uit hoofdstuk 4. De literatuurbronnen zijn genummerd. Onder de tabel is een lijst weergegeven waarin de bijbehorende literatuurbronnen te vinden zijn. Een kruisje geeft aan dat binnen de bijbehorende literatuurbron informatie te vinden is over een bepaald governancekenmerk. Aanvullende kenmerken binnen de literatuurbronnen worden binnen de cellen samengevat. Na Tabel 8 wordt puntsgewijs ingegaan op de resultaten, waarna een interpretatie annex discussie en reflectie volgt. In de reflectie wordt de onderzoeksvraag herhaald en bekeken hoe goed deze in dit hoofdstuk beantwoord is. Omdat de literatuur over governancestructuren meestal in termen van taken en bevoegdheden spreekt en veelal gesproken wordt van een Raad-van-Toezichtmodel (RvT-model), waarbij er sprake is van een Toezichthoudend Orgaan (TO) en een Besturend Orgaan (BO), is ervoor gekozen om een onderverdeling te maken van de gevonden taken en bevoegdheden naar orgaan en deze tegen elkaar uit te zetten. Het gevonden governancekader zal vervolgens in samenhang worden gebracht met het governancekader van het Ministerie van OC&W, waarin aanbevelingen zullen worden gedaan voor verdere beleidsontwikkeling en onderzoek.

Tabel 8
Verzamelschema 6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Raad-van-Toezicht model						x	x	x	x	x	x			x	x		x
Toezichthoudend Orgaan																	
Benoeming functionarissen																	
Opstellen profiel leden BO	x	x													x		
Opstellen profiel leden TO	x	x					x		x		x				x		
Werving en selectieprocedure															x		
Toezicht juiste nakoming profiel																	
Actueel overzicht gegevens leden BO															x		
Actueel overzicht gegevens leden TO													x				x
Scheiding advies en toezichtfunctie																x	
Maximaal aantal toezichtfuncties elders															x	x	
Geen benoeming voorgaande bestuursleden																	
Geen ongewenste belangenverstrengeling												x				x	
Onafhankelijk toezicht																	
Vaststelling wijze publicatie majeure besluiten							x				x				x		
Goedkeuren begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag							x										
Goedkeuren besluiten							x								x		
Verantwoording toezicht									x			x					
Evaluatie toezichtfunctionarissen					x												
Evaluatie bestuursfunctionarissen															x		
Vaststelling of wijziging statuten																	
Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement							x								x		
Vertegenwoordigen rechtspersoon in geval van strijdig belang							x										
Proportionele controle	x														x		
Vertrouwen hebben van belanghebbenden							x								x		
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht																	
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag bestuursfunctionarissen							x								x		
Duidelijke taken en bevoegdheden toezichtfunctionarissen												x					x

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag toezichtfunctionarissen							x								x		
Duidelijke informatiebehoefte	x		x								x						
Geschillenbeslechting							x										
Advisering							x				x				x		
Actieve informatieverzameling											x	x			x		x
Toezicht op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden besturend orgaan												x			x		
Randvoorwaarden voor adequaat intern toezicht														x			
Benoemd externe accountant															x		
Goedkeuring aan opdracht tot niet-controle werkzaamheden															x		
Besturend Orgaan																	
Ondersteuning onderwijsgegenden												x				x	
Vertrouwen medewerkers											x						
Duidelijke taakverdeling bestuur en management	x	x	x								x	x				x	x
Maakt profielen bekend															x		
Maakt samenstelling en achtergronden bekend															x		
Formele werkgever																	
Borgt betrokkenheid belanghebbenden		x		x	x					x				x	x		
Onderscheidt belanghebbenden		x		x					x	x		x		x	x	x	
Borgt betrokkenheid maatschappelijke omgeving				x				x		x							
Overlegt met maatschappelijke omgeving				x					x		x	x					
Invloed maatschappelijke omgeving op besluitvorming										x	x	x	x	x	x		
Horizontale verantwoording		x		x		x		x	x	x	x	x		x	x	x	
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag als verantwoording																	
Inzichtelijk functioneren belanghebbenden									x		x	x			x	x	
Volledig informeren RvT											x				x		x
Sturing op hoofdlijnen	x																
Toekomstgerichte blik	x											x					
Pro-activiteit	x		x														
Waarden en visie	x	x	x	x		x						x				x	
Integriteit						x						x			x	x	
Doelstellingen en strategie						x						x				x	
Maatschappelijke doelstellingen						x											

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Coördineren/planning en controlecyclus						x						x				x	
Voorzieningen						x						x					
Eenheid in beleid en uitvoering	x		x													x	x
Toezicht prestaties en functioneren						x						x					
Marktgerichtheid	x											x				x	
Efficiëntie in werk	x		x		x					x							
Borgen routines, kennis en vaardigheden						x						x			x		
Conflictbeslechting										x				x	x		
Kwaliteitsverbeterende methoden								x	x			x					

Blauw = Minimale eisen Ministerie OC&W

1	=	Carver (1997) en ISIS (2003),	paragraaf 2.1.1.
2	=	Ranson, Farrel, Peim & Smith (2005),	paragraaf 2.1.2.
3	=	Gill (2001),	paragraaf 2.1.3.
4	=	Holland & Jackson (1998),	paragraaf 2.1.4.
5	=	Berghe & Levrau (2004),	paragraaf 2.1.5.
6	=	Strikwerda (2002),	paragraaf 2.2.1.
7	=	Luursema, Van Twist, Beemer, Timmerman, Gronheim (2003),	paragraaf 2.2.2.
8	=	Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (2004),	paragraaf 3.1.1.
9	=	Sociaal-Economische Raad (2005),	paragraaf 3.1.2.
10	=	Commissie Corporate Governance (2003),	paragraaf 3.2.1.
11	=	Commissie Health Care Governance (1999),	paragraaf 3.2.2.
12	=	Gezamenlijke theorie Educational Governance,	hoofdstuk 4
13	=	Inspectieraad (2005),	paragraaf 5.1.1.
14	=	Onderwijsraad (2004) en (2006),	paragraaf 5.1.2.
15	=	Commissie Governance Beroepsonderwijs (2005),	paragraaf 5.2.1.
16	=	Code Goed Bestuur PO (2004),	paragraaf 5.2.2.
17	=	Besturenraad (2003),	paragraaf 5.3.

Op basis van de voorgaande literatuurstudie, kan een volgend mogelijk governancekader voor scholen in het VO worden omschreven, dat een aanzet kan geven voor de ontwikkeling van governancepraktijken binnen de school en waarop de Onderwijsinspectie haar toezicht kan vormgeven. Dit governancekader is slechts heel kernachtig. Via Tabel 8 kunnen onderwerpen van interesse opgezocht worden voor nadere details. In Figuur 2. en Tabel 9 staat het kader schematisch samengevat.

Voorlopig governancekader

Uit een groot aantal bronnen binnen de governanceliteratuur dat handelt over het Raad-van-Toezichtmodel dat de schoolbesturen toe moeten zullen werken naar een Germanistisch Raad-van-Toezicht-model, waarin de Raad van Bestuur (RvB) de uitvoerende taken bezit en de Raad van Toezicht (RvT) de toezichthoudende. Het is echter denkbaar dat het voor kleinere instelling praktisch onmogelijk is om met twee aparte raden te werken. Zij zullen dan meer toe moeten gaan werken naar de Angelsaksische “one-tier board”, één raad waarbinnen leden óf een toezichthoudende óf een uitvoerende taak bezitten. Of men nu gebruik gaat maken van het RvT-model of van de zogenaamde “one-tier board”, scheiding van uitvoerende en toezichtstaken is een conditio sine qua non voor good governance. Schoolbesturen vallen in de categorie non-profit -besturen die gefinancierd worden door de overheid. Door deze overheidsfinanciering dreigt een gevaar voor de horizontale verantwoording. Alhoewel scholen verplicht zijn ouders te betrekken bij de zorg voor kwaliteit, lijkt het dat scholen minder afhankelijk zijn van een consumentenoordeel, dat het bedrijfsleven in staat stelt succes en falen te definiëren aan de hand van dat consumentenoordeel. Scholen lijken daardoor minder snel geneigd zich veel van dit consumentenoordeel aan te trekken. Als het betrekken van ouders bij de zorg voor kwaliteit als doel op zich is verworpen, kan het gevolg daarvan zijn dat er met de daadwerkelijke inbreng van ouders weinig gedaan wordt.

Taken en verantwoordelijkheden TO

Het TO is de toezichthouder van het BO. Daarin hanteert zij een systeem voor het monitoren en herzien van een groot aantal zaken. Voor de benoeming van de besturende en toezichthoudende functionarissen, dient het TO profielen op te stellen om tot een gevarieerde samenstelling van de raden te komen. Bij het opstellen van het profiel dient gelet te worden op de gewenste deskundigheid en samenstelling van de raad. Ook in geval van herbenoeming moet er gebruik worden gemaakt van een dergelijk profiel. Daarnaast moet er nog worden toegezien op de juiste nakoming van het profiel. De profielen zijn onderdeel van een werving en selectieprocedure. Wat betreft de werving van de leden van het TO, mogen deze leden maar een maximaal aantal toezichtfuncties elders hebben en mogen geen voorgaande leden van het BO zijn. Voor zowel haar eigen leden als de leden van het BO, moet het TO erop toezien dat er ongewenste belangenverstrengelingen ontstaan door bijvoorbeeld functies die de leden elders beoefenen. Verder dient het TO te beschikken over een actueel overzicht van de gegevens van haar eigen leden en de leden van het BO. Om het functioneren van de RvT nog verder te versterken kunnen de leden opgeleid of onderricht worden in het toezicht houden. Tot slot dient de RvT ook haar eigen functioneren en inrichting cyclisch te evalueren. Om voor transparantie van het toezicht te zorgen dient er voor een jaarlijkse verslaglegging van het functioneren van de RvT te worden gezorgd.

Om tot een onafhankelijk toezicht te komen, dient de wijze waarop het TO majeure besluiten neemt te worden vastgesteld. Het TO dient in ieder geval goedkeuring te verlenen aan begrotingen, jaarrekeningen en jaarverslagen en de vaststelling of wijziging van statuten. Ook kan het TO goedkeuring verlenen aan door het BO genomen besluiten. Verder neemt het TO het besluit tot ontbinding van de rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement. In geval van ontbinten is kan het TO tijdelijk de instelling besturen. Bij strijdig belang kan het TO ook de rechtspersoon vertegenwoordigen. Als laatste dient het TO, om tot een onafhankelijk toezicht te komen, aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het door haar gevoerde toezicht, om zo het vertrouwen van deze belanghebbenden te winnen. Toezichtfunctionarissen dienen regelmatig geëvalueerd te worden door het TO, het TO is namelijk verantwoordelijk voor haar eigen kwaliteit. Daarnaast dient het TO tevens de bestuursfunctionarissen te evalueren. De door het TO uitgevoerde controle dient proportioneel te zijn. Een ander, onder de benoeming van functionarissen geplaatst aspect, is de scheiding van de advies- en toezichtfunctie. Tijdens het adviseren van het BO, moet het TO ervoor

oppassen niet op de stoel van het BO te gaan zitten. Het TO kan met het BO van gedachten wisselen over trends en ontwikkelingen en/of de manier waarop het BO de kwaliteiten van de school benut. Ook kan het TO adviseren over de haalbaarheid van de afgesproken prestaties

Wat betreft de taak- en bevoegdheidsafbakening van het bestuur en het toezicht, is het TO verantwoordelijk voor de benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van zowel de bestuursfunctionarissen als de toezichtfunctionarissen. Ook de externe accountant wordt door het TO benoemd. Verder dient het TO naar het BO duidelijk te zijn in welke informatie zij van het BO verlangen om haar toezicht uit te kunnen oefenen. Daarbij dient het TO duidelijk te zijn in haar eigen taken en bevoegdheden en de ijkpunten waarop zij haar toezicht richt, door verwachtingen te stellen en het BO te ondervragen over de haalbaarheid van afgesproken prestaties. Zowel naar het BO als ander belanghebbenden. Het toezicht van het TO kan zich richten op of het BO besluiten juist en tijdig ter beoordeling voorlegt, efficiënt werkt, middelen optimaal inzet, de doelstellingen op het juiste niveau stelt, rentmeesterschap uitoefent, missie en identiteit in beleid vertaalt, haar beleid aanpast aan de maatschappelijke omgeving, een juiste planning en controlecyclus hanteert en integer handelt. Om tot een adequaat intern toezicht, dient het TO randvoorwaarden te stellen aan haar eigen toezicht.

Taken en verantwoordelijkheden BO

Ook tussen het bestuur en het management dient er een duidelijke taak- en bevoegdhedenverdeling te bestaan. Het BO dient ondersteuning te bieden aan onderwijsgevers. Daarbij is het BO als formele werkgever verantwoordelijk voor de naleving van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten en het personeelsbeleid. Het BO dient daarbij het vertrouwen van haar eigen medewerkers te winnen. Conflicteslechting kan het beste door het BO worden uitgevoerd.

Het BO dient de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving te borgen. Daarbij dient hij onderscheid te maken in groepen belanghebbenden, die elk specifieke belangen en wensen hebben. Onderscheiden belanghebbenden kunnen bijvoorbeeld zijn; directe gebruikers, toeleverend- en afnemende onderwijs en verantwoordelijken voor de sociaal-culturele structuur. Naast dat er overleg over het te voeren beleid met belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving plaatsvindt, dient in ieder geval de maatschappelijke omgeving ook invloed op dat beleid te hebben. Het BO dient ook horizontaal verantwoording af te leggen over behaalde prestaties. Deze horizontale verantwoording kan plaatsvinden door middel van bestuursverslagen en jaarverslagen. Naast dat het BO duidelijkheid moet bieden over haar prestaties en beleid, dient het BO ook aan haar belanghebbenden inzichtelijk te maken hoe hij functioneert. Op deze manier zijn de belanghebbenden op de hoogte van wie waarvoor verantwoordelijk is en bij wie ze voor bepaalde zaken terecht kunnen. Naast het inzichtelijk functioneren, dient het BO ook informatie te verstrekken over de samenstelling en achtergronden van haar leden. Onder de belanghebbenden van het BO valt natuurlijk ook het TO. Zij dient door het BO volledig en tijdig geïnformeerd te worden om haar toezicht zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Binnen het te voeren beleid dient er sprake te zijn van sturing op hoofdlijnen, een toekomstgerichte blik, pro-activiteit, waarden en visie, integriteit, (maatschappelijke) doelstellingen en strategie, marktgerichtheid en efficiëntie in werk. In het formuleren van haar beleid dient het BO trends en maatschappelijke ontwikkelingen gade te slaan en hierop in te spelen. Ook het BO dient toe te zien op de prestaties en het functioneren van de organisatie. Om tot efficiëntie in werk te komen, dienen routines, kennis en vaardigheden geborgd te worden. Om tot een verbetering in haar eigen functioneren te komen, dient het BO gebruik te maken van kwaliteitsverbeterende methoden.

[illegible]

Tabel 9
Taken en Bevoegdheden

<i>Orgaan</i>	<i>Taken en bevoegdheden</i>
TO	Pijl 1; • Stelt profiel op voor de leden van het TO; maximaal aantal toezichtfuncties elders, geen benoeming voorgaande bestuursleden, geen ongewenste belangenverstrengeling. • Maakt gebruik van een (vastgelegde) werving en selectieprocedure voor zowel TO als BO • Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag toezichtfunctionarissen • Benoemd externe accountant • Zie toe op juiste nakoming profiel TO • Bezit actuele gegevens leden TO en BO • Evaluatie toezichtfunctionarissen • Zorgt voor duidelijke taken en bevoegdheden toezichtfunctionarissen • Stelt randvoorwaarden voor adequaat intern toezicht • Eenheid in beleid en uitvoering
TO	Pijl 2; • Vertegenwoordigt rechtspersoon in geval van strijdig belang • Verantwoordt eigen toezicht; o.a. om vertrouwen belanghebbenden te winnen • Maakt functioneren van TO inzichtelijk voor belanghebbenden • Actieve informatieverzameling
TO	Pijl 3 + 4; • Proportionele controle • Toezicht op taken en bevoegdheden BO • Actieve informatieverzameling

Vervolg Tabel 9
Taken en Bevoegdheden

TO

Pijl 5;

- Toezicht op taken en bevoegdheden BO
- Advisering BO
- Zorgt voor scheiding advies- en toezichtfuncties
- Actieve informatieverzameling
- Keurt profiel leden BO goed
- Keurt besluiten BO goed; o.a. begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag
- Geeft goedkeuring aan opdracht tot niet-controlewerkzaamheden
- Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement
- Stelt wijze publicatie majeure besluiten vast.
- Stelt wijzigingen van statuten vast.
- Verantwoordt eigen toezicht
- Evaluatie bestuursfunctionarissen
- Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag toezichtfunctionarissen
- Geeft aan welke informatie van het BO gewenst is
- Conflictbeslechting

BO

Pijl 6;

- Opstellen profiel leden TO
- Stuurt op hoofdlijnen
- Toekomstgerichte blik
- Pro-actief
- Waarden en visie
- Voert een integer beleid
- Gericht op doelstellingen; ook maatschappelijke doelstellingen
- Maakt gebruik van een planning en controlecyclus
- Zorgt voor voorzieningen
- Denkt marktgericht
- Borgt routines, kennis en vaardigheden
- Efficiëntie in werk

Vervolg Tabel 9
Taken en Bevoegdheden

BO		Pijl 7;
	• Levert actuele gegevens leden BO; maakt samenstelling en achtergronden bekend • Legt profielen bestuursfunctionarissen voor • Informeert TO volledig • Legt te nemen besluiten ter goedkeuring voor	
BO		Pijl 8;
	• Onderscheidt belanghebbenden in maatschappelijke omgeving • Voert overleg met maatschappelijke omgeving • Legt verantwoording af over o.a. beleid, onderwijsprestaties, verbeteracties; o.a. via jaarverslag en bestuursverslag • Maakt functioneren van BO inzichtelijk voor belanghebbenden	
BO		Pijl 9;
	• Pro-activiteit richting instelling • Ondersteuning onderwijsgevenden • Onderscheidt hen als belanghebbenden • Borgt betrokkenheid onderwijsgevenden • Legt verantwoording af; o.a. om vertrouwen onderwijsgevenden te winnen, o.a. d.m.v. jaarverslag en bestuursverslagen • Duidelijke taakverdeling tussen BO en management • Formele werkgever; zorgt voor arbeidsvoorwaarden etc. • Ziet toe op prestaties en functioneren • Borgt routines, kennis en vaardigheden • Maakt gebruik van kwaliteitsverbeterende methoden • Conflictbeslechting	
Instelling		Pijl 10;
	• Duidelijke taakverdeling tussen BO en management • Is betrokken bij instelling • Voert overleg met BO • Oefent invloed uit op besluitvorming BO	
MO		Pijl 11;
	• Is betrokken bij instelling • Voert overleg met BO • Oefent invloed uit op besluitvorming BO	

Bespreking

Uit de literatuurbronnen blijkt dat governance een breed begrip is. Kijkend naar wat er in de literatuur is aangetroffen over de door het Ministerie van OC&W genoemde governancekenmerken, blijkt dat het bestaan van het RvT-model nog relatief nieuw is. De schaarse informatie die over het RvT-modellen beschikbaar is, betreft veelal geschreven adviezen en codes. In de wetenschappelijke literatuur is relatief weinig over RvT-modellen aangetroffen. Wel geven veel van de literatuurbronnen aan dat binnen een governancekader het RvT-model gewenst is. Of dit het enige goed werkende model voor governance is, wordt echter niet duidelijk. Zo wordt er in de literatuur onderscheid gemaakt tussen “one tier” raden en “two tier” raden. In het geval van het RvT-model is er sprake van een “two-tier” raad; een apart orgaan voor toezichthoudende functies, het TO, en een apart orgaan voor de besturende functies, het BO. In een “one-tier” raad vallen de besturende en toezichthoudende functies binnen een en dezelfde raad. Binnen de Angelsaksische literatuur is veelal sprake van “one-tier” raden. Omdat in de Angelsaksische literatuur meer de nadruk ligt op de scheiding tussen de taken en verantwoordelijkheden van de raad en het management dan tussen de toezichthoudende en besturende functies binnen de raad, lijkt deze weinig aanknopingspunten te bieden wat betreft de taken en bevoegdhedenverdeling tussen de organen van een RvT-model. Echter ook de Germanistische literatuur lijkt maar enkele aanknopingspunten te bieden. De beste aanknopingspunten lijken te worden aangedragen door de Commissie Governance Beroepsonderwijs (CGB). Het advies van deze commissie sluit aan bij een groot aantal governancekenmerken, waardoor deze een relatief samenhangend beeld van hoe het taken- en verantwoordelijkhedenpakket van een TO eruit zou kunnen zien. Kijkend naar de kenmerken van het TO waarop de verschillende literatuurbronnen inhaken, lijkt er slechts enkele; redelijke overeenstemming te zijn over het opstellen van profielen voor de werving van toezichtfunctionarissen en de actieve informatieverzameling door het TO. De overige kenmerken worden slechts hier en daar in de literatuur aangestipt. Dit wil natuurlijk niet zeggen dat de genoemde kenmerken niet van toepassing zijn binnen een goed educational governancekader. De beperkte informatie lijkt slechts aan te geven dat de minimale eisen van het Ministerie van OC&W erg vooruitstrevend zijn. Wellicht doet het Ministerie van OC&W er daarom verstandig aan voorlopig nog een stapje terug te doen, er dient in ieder geval nog verder onderzoek plaats te vinden naar wat kenmerken van een goed functionerend TO zijn. Tot slot doemt er met betrekking tot het TO nog een grote vraag op over wie er nu eigenlijk toezicht houdt op de RvT. Wat dit betreft lijkt er een lancune in de literatuur te zijn. Ook de RvT heeft er natuurlijk belang bij het beeld dat het goed gaat met de onderwijsinstelling. Maar wie ziet er nu op toe dat de RvT zaken door de vingers gaat zien om tot dat beeld te komen? Ook hiervoor kan verder onderzoek aanknopingspunten bieden.

Voor de taken en bevoegdheden van het BO lijkt de literatuur wel de nodige aanknopingspunten te bieden. Zo lijkt er grote overeenstemming te bestaan over het aanwezig zijn van horizontale verantwoording, de verantwoording van het BO over haar eigen functioneren naar belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving, een duidelijke taakverdeling tussen bestuur en management, het borgen van de betrokkenheid van belanghebbenden, het voeren van overleg met de maatschappelijke omgeving, het uitoefenen van invloed door die maatschappelijke omgeving, het inzichtelijk functioneren van het BO voor belanghebbenden, het uitdragen van waarden en visie, eenheid in beleid en uitvoering en efficiëntie in werk. De minimale eis met betrekking tot het hebben van een jaar- en bestuursverslag als verantwoording naar belanghebbenden toe is echter niet in de literatuur teruggevonden. Wellicht is deze eis misschien wat te ver doorgeslagen door jaar- en bestuursverslagen vast te stellen als dé ultieme middelen van verantwoording. Binnen de literatuur over het BO lijkt er niet echt een “beste bron” aan te wijzen. Er zijn een groot aantal kenmerken voor good educational governance binnen het BO geïdentificeerd, maar natuurlijk is er geen bron die alle kenmerken omvat. Ook binnen de literatuur over het BO zijn er veel kenmerken die maar door een klein aantal bronnen worden aangestipt. Waarop er met betrekking tot de taken en verantwoordelijkheden van het BO nog verder onderzoek dient te worden uitgevoerd.

Wat betreft de aangedragen kenmerken van het TO, vergeleken met die van het BO, kan men enige overlap constateren. Aspecten die van belang blijken te zijn voor een goed functionerende BO, zoals eenheid in beleid en uitvoering en efficiënt in werk, blijken ook voor een goed functionerende TO van belang te zijn. Bij de inrichting van de governancestructuur voor het TO, kunnen wellicht aspecten, die onder het BO zijn geplaatst, worden overgenomen. Omgekeerd geldt dat natuurlijk ook. Zoals al eerder gezegd, is het bestaan van een RvT-model nog relatief nieuw binnen het VO. Om meer kennis te verzamelen over hoe een TO binnen een instelling in het VO effectief kan functioneren, kunnen bijvoorbeeld best practices worden verzameld. Over de werking van een bestuur lijkt al zeer veel informatie te bestaan, wellicht dat hieruit praktijken geabstraheerd kunnen worden die ook in het kader van governance goed zouden kunnen functioneren. Dit geldt zowel voor scholen die met het RvT-model willen gaan werken als scholen die te klein zijn voor een dergelijk model, maar wel scheiding in de besturende en toezichthoudende functies willen gaan aanbrengen. De kenmerken van het TO met die van het BO vergeleken, lijken er wat tegenstrijdigheden te bestaan. Zo ook over het opstellen van de profielen/de benoeming van de leden van het BO. Enkele bronnen zeggen dat dit de taak van het TO is, terwijl er ook een bron is, zie rode kruisje in de tabel, die zegt dat dit de taak van het BO zelf is. Aan wie de taak toebehoort om conflicten te beslechten, zal waarschijnlijk afhangen van de situatie. In eerste instantie zal die waarschijnlijk bij het BO liggen, maar zodra er schade voor de instelling dreigt, zal het TO zich ermee moeten gaan bemoeien. Een andere onenigheid bestaat er over de vraag of het TO naast een toezichthoudende ook een adviserende functie moet worden toegekend. Het Ministerie van OC&W geeft aan dat er een scheiding tussen deze twee functies moet worden aangebracht, wat betekent dat het TO het BO niet mag adviseren. Enkele andere bronnen kennen deze taak echter wel aan het TO toe. Het blijkt dat er bij het BO toch een behoefte aan advies bestaat. Mocht het TO inderdaad niet bevoegd zijn deze te verstrekken, dient er wel over nagedacht te worden waar deze functie dan wel binnen of zelfs buiten de instelling geplaatst kan worden. Een derde onenigheid lijkt er te bestaan over welk orgaan het profiel voor de leden van het BO dient op te stellen, het BO zelf of het TO? Een gulden middenweg kan wellicht zijn dat het BO deze zelf opstelt en het TO hieraan goedkeuring verleent. De overige verschillen tussen de literatuurbronnen berusten louter op de mate van operationalisering. Zo lijken de codes een hogere graad van operationalisering dan bijvoorbeeld de adviezen van de SER en WRR te hebben. Afhankelijk van de accenten die een code legt, lijken er echter ook verschillen in graad van operationalisering tussen van kenmerken te bestaan.

Over dit governancekader kan men stellen dat het alles behalve deregulerend is. Het punt is dat de wet stelt dat het toezicht van de Onderwijsinspectie in kaders dient te worden vormgegeven. Voor het toezicht op de governance binnen onderwijsinstellingen zal daarvoor ook een kader moeten worden vormgegeven. Dit staat echter haaks op de ambitie van het Ministerie van OC&W om te dereguleren. Het is echter ook zo dat zowel de Onderwijsinspectie als de onderwijsinstellingen in het VO nog geen flauw benul lijken te hebben van wat governance nu eigenlijk inhoud en hoe dat het beste kan worden vormgegeven. Zowel de Onderwijsinspectie als de onderwijsinstellingen lijken grote behoefte te hebben aan een gedetailleerd kader waarin de verantwoordelijkheden van alle actoren helder zijn uiteengezet met daarbij praktische voorbeelden. Een gedetailleerd kader als dit lijkt daarom wel gewenst, waardoor men zich moet afvragen of deregulering op dit moment al een goede zet is. Het lijkt beter om eerst af te wachten waar de ontwikkelingen op het gebied van governance heenleiden en dan pas, waar het mogelijk blijkt, tot deregulering over te gaan. In het huidige governancekader van het Ministerie van OC&W lijken nog te veel lancunes en onduidelijkheden te zitten om als goede basis te dienen voor het toezicht van de Onderwijsinspectie.

Wanneer het governancekader van het Ministerie van OC&W wordt vergeleken met de governancekaders in de overige literatuurbronnen, kan men dan ook concluderen dat het ministerie tot die laatste groep behoort. Zo gaat het Ministerie van OC&W relatief gedetailleerd in op het

betrekken van de omgeving, de zogenaamde horizontale verantwoording en de dialoog met belanghebbenden. Bij het benoemen van belangrijke hoofdaspecten van governance, beperkt het Ministerie van OC&W zich echter tot de specifieke uitwerking van de meer formele zaken als de benoeming van de functionarissen. Hieruit blijkt dat het Ministerie van OC&W veel waarde hecht aan een duidelijk model voor het TO. Als men naar de kernambities van het Ministerie van OC&W kijkt, die bestaan uit “ruimte geven aan de onderwijskundige professional” en “het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving”, valt het op dat “het vormen van een goed functionerende TO ” geen deel uitmaakt van deze kernambities. De wel geformuleerde kernambitie “het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving” is daarentegen weer *niet* terug te vinden in de minimale eisen. Wel geeft het Ministerie van OC&W in de beschrijving van het governancekader hieraan vorm. Zo stelt het Ministerie van OC&W dat de betrokkenheid van belanghebbenden en de maatschappelijke omgeving door de instelling geborgd moeten worden. De kernambitie “ruimte geven aan de onderwijskundige professional” is zelfs nog in de minimale eisen, nog in de omschrijving nauwelijks terug te vinden. In dat verband wordt enkel genoemd dat er “ondersteuning aan onderwijsgevers verleend moet worden en deze gestimuleerd moeten worden tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid”. Andere concrete uitspraken met betrekking tot deze kernambitie zijn niet gevonden. Het lijkt erop dat het Ministerie van OC&W meer overeenstemming moet zien aan te brengen tussen haar ambities en de manier waarop zij die in de praktijk geoperationaliseerd wil zien. Want als het verbeteren van de relatie met de maatschappelijke omgeving een dergelijk belangrijke ambitie is, lijkt het logisch deze ambitie dan ook in de vorm van minimale eisen tot uiting te laten komen. Verder moet het Ministerie van OC&W duidelijker zijn in hoe er ruimte moet worden geboden aan de professional.

De komende jaren zullen meerdere non-profit organisatie, waaronder niet alleen scholen voor het VO, overstappen op het RvT-model. Zij zullen een schat aan informatie genereren voor verder onderzoek. Gedurende dat onderzoek zal, om op de gezette kanttekeningen terug te komen, gekeken moeten worden naar hoe verlies van informatie door boedelscheiding, eenzijdigheid van toezicht en gedragingen van een “vriendenclub” voorkomen kunnen worden. Door onderzoek uit te voeren naar de resultaten van de governancestructuren van deze scholen, kunnen aanknopingspunten gegenereerd worden waarop andere scholen voort kunnen bouwen. Niet alleen aanknopingspunten voor een goed functionerend RvT-model, maar wellicht ook voor andere goed functionerende modellen, voor het voorkomen van de gezette kanttekeningen en het ruimte geven aan de professional. Het Ministerie van OC&W doet er wellicht goed aan een stap terug te doen in haar minimale eisen en scholen te stimuleren in het ontwikkelen van en experimenteren met governancepraktijken. Uit onderzoek zal blijken welke praktijken het beste werken, welke het Ministerie van OC&W dan in regelgeving kunnen omzetten. Op deze manier doet het Ministerie van OC&W ook daadwerkelijk recht aan de door haarzelf geformuleerde “lerende aanpak”.

Herdefiniëring Educational Governance

De definitie van Strikwerda die als startpunt van deze literatuurstudie vormde was;

*Onder educational governance wordt verstaan het systeem van organen, bevoegdheden, rechten, plichten, **machtsmiddelen** en processen waardoor (1) het bestuur van een onderwijsinstelling en de **leerkrachten** voor het in die instelling georganiseerd onderwijs, de waarde van dat onderwijs voor **de ontwikkeling van de samenleving** naar inhoud en niveau optimaliseert, (2) diegenen die daartoe een legitiem belang hebben toegang verlenen tot dat onderwijs, (3) zodat het bestuur en **de leerkrachten** over het door hen verzorgde onderwijs en over de aanwending*

van middelen, verantwoording afleggen aan diegenen die daartoe een legitiem recht hebben, (4) waarmee specifieke besluiten van het bestuur vooraf kunnen worden gecorrigeerd, (5) waarmee het bestuur wordt benoemd, beoordeeld, beloond, décharge wordt verleend en wordt ontslagen.

Op het eerste gezicht omvat de definitie alle basiskenmerken van een goed governancekader. Bekijken we deze definitie in het licht van het hierboven gegenereerde governancekader, blijkt dat deze definitie niet gericht is op onderwijsinstellingen die een Raad-van-Toezichtmodel hebben. Naast het BO zal daarom ook het TO aan deze definitie toegevoegd moeten worden.

Verder wordt in de definitie gesproken van een systeem van organen, bevoegdheden, rechten, plichten, machtsmiddelen en processen. In het governancekader hebben we gezien dat het vooral draait om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De plichten kunnen opgevat worden als taken en de rechten en processen vinden we ook terug in de vorm van het recht op informatie voor belanghebbenden en verantwoordingsprocessen. De verantwoordelijkheden ontbreken echter in het rijtje van Strikwerda en zijn machtsmiddelen lijken niet terug te kunnen worden gevonden in het governancekader.

Onder punt 1 in de definitie wordt van “de ontwikkeling van de samenleving” gesproken. Het governancekader heeft het meer over “het maatschappelijk belang”. De ontwikkeling van de samenleving is daarin slechts een onderdeel. Al deze kanttekeningen meegenomen, kan de volgende definitie van wat good educational governance is worden opgesteld;

Onder educational governance wordt verstaan het systeem van organen, bevoegdheden, rechten, plichten, verantwoordelijkheden en processen, waardoor (1) het BO, het TO en het management, via welke ook de docenten, van een onderwijsinstelling voor het in die instelling georganiseerd onderwijs, de waarde van dat onderwijs voor het maatschappelijk belang naar inhoud en niveau optimaliseert, (2) diegenen die daartoe een legitiem belang hebben toegang verlenen tot en toezicht en invloed laten uitoefenen op dat onderwijs, (3) zodat het BO, TO en het management over het door hen verzorgde onderwijs en over de aanwending van middelen, verantwoording afleggen aan diegenen die daartoe een legitiem recht hebben, (4) waarmee specifieke besluiten van het BO vooraf door het TO en overige belanghebbenden kunnen worden gecontroleerd en eventueel gecorrigeerd, (5) waarmee het BO en het TO worden benoemd, beoordeeld, beloond, décharge worden verleend en worden ontslagen.

Reflectie

Gezien de omvang van deze literatuurstudie is er al veel over governance geschreven. Een nadeel is echter dat een groot gedeelte descriptief is. Het is eigenlijk verbazingwekkend dat er zo weinig empirische literatuur te vinden is over governance binnen de Germanistische “two-tier boards”. De descriptieve literatuur komt erg idealistisch over, terwijl uit gezette kanttekeningen blijkt dat niet alles zo vanzelfsprekend is. Men kan dus zo zijn twijfels hebben over de toepasbaarheid binnen het VO van de door de literatuur gegenereerde kenmerken. Natuurlijk kan een code als bijvoorbeeld de Health Care Governance Code, ook al ligt deze dicht bij het onderwijs, niet klakkeloos worden overgenomen. Gezondheidsinstellingen zijn anders georganiseerd, hebben vaak ook grotere omvang en kennen een groot aantal specialisten. Aan de andere

kant zijn het echter ook enkele non-profit organisaties die te maken hebben met een externe controle vanuit de overheid. Naar mijn mening ligt de grens van toepasbaarheid in het schemergebied van profit versus non-profit organisaties. Profit-organisaties zijn niet afhankelijk van externe financiering en zijn in veel grotere mate afhankelijk van hun klanten. Natuurlijk lijkt het wel de bedoeling dat het met onderwijsinstellingen ook die kant op gaat, maar de driehoekrelatie organisatie-klanten-overheid is toch nog van een dusdanig andere aard dat deze toepasbaar is voor het “externe kader” van governance voor het VO. Hiermee wordt aangesloten bij de mening van Strikwerda (hoofdstuk 5) dat educational governance niet geheel vanuit het perspectief van marktwerking of ondernemingsbestuur beschouwd kan worden. Daarnaast denkt Strikwerda dat onderwijs zo anders van karakter is dan productie dat daarom een code als die van Tabaksblad niet geschikt is om als uitgangspunt te dienen voor educational governance. In tegenstelling tot het “externe kader”, kan het “interne kader” het bedrijfsleven wel weer voor nuttige informatie zorgen. Ook het bedrijfsleven is immers erop gericht zo efficiënt en effectief mogelijk te functioneren. Op basis van best practices en onderzoek zal ook het VO tot een eigen code good educational governance moeten komen.

Als men dan kijkt op het niveau van de kenmerken, blijkt dat door de verschillende maten van gedetailleerdheid en de uiteenlopendheid van gehanteerde termen in de verschillende literatuurbronnen, het lastig is om een duidelijke overzicht van de verzamelde literatuur weer te geven. De ene literatuurbron behandelt bepaalde aspecten slechts globaal, bijvoorbeeld in termen van “algemene ontsluiting van informatie”. Andere literatuurbronnen gaan juist weer heel gedetailleerd op specifieke zaken in. Dit is onder andere te zien in de tabel doordat er meer kruisjes achter bepaalde kenmerken staan. Het lastige van deze tabel is dat er in de literatuur dermate veel, genuanceerde, details staan, dat deze lang niet allemaal in de tabel verwerkt zijn kunnen worden. Alhoewel de nuances vaak klein van aard zijn, kunnen zij echter redelijke verschillen in operationalisatie tot gevolg hebben. Het is daardoor heel lastig om al deze nuances onder één noemer samen te voegen en daarmee tot een conclusie te komen. Echter voor alle kenmerken, of zij nu meer of minder gedetailleerd zijn, geldt dat er binnen het VO gezocht moet worden naar een gepaste invulling, waarin keuzes voor nuances gemaakt moeten worden. Dergelijke keuzes kunnen niet slechts gemaakt worden op een literatuurstudie als deze. Deze literatuurstudie kan dan ook niet meer als een eerste verkenning worden gezien, een kijkje in de kijkdoo die governance heet. Het is nu zaak om op zoek te gaan naar best practices en het uitvoeren van onderzoeken om tot een gefundeerde basis te komen waarop scholen voor het VO kunnen voortbouwen. Gezien de onzekerheden die Janssens beschrijft, wordt deze noodzaak alleen maar groter.

Referenties

- Carver, J. (1997). *Boards that make a difference: A new design for leadership in nonprofit and public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Commissie Corporate Governance (2003). De Nederlandse corporate governance code. Verkregen op 13 Januari 2006, van <http://www.commissiecorporategovernance.nl/Definitieve%20code>
- Commissie Governance Beroepsonderwijs (2005). Educational Governance bij bve-instellingen; advies voor een code van de Commissie Governance Beroepsonderwijs aan de Bve Raad. Verkregen op 13 Januari 2006, van http://www.bveraad.nl/upload/153099_7093_1106733774751-rapportcomissiegovernance.pdf
- Commissie Health Care Governance (1999). Health Care Governance. Verkregen op 13 Januari 2006, van <http://www.healthcaregovernance.nl/rapport.html>
- Cornforth, C., & Edwards, C. (1999). Board Roles in the Strategic Management of Non-profit Organisations: theory and practice. *Corporate Governance*, 7(4), 346-362. Verkregen op 4 januari 2006, van <http://www.blackwell-synergy.com/loi/corg>.
- Gill, M. (2001). Governance DO'S & DON'TS; Lessons from Case Studies On Twenty Canadian Non-profits. Institut sur la gouvernance. Verkregen op 30 Januari 2006, van http://www.rural.gc.ca/researchreports/gov/cover_e.pdf
- Holland, T.P., & Jackson, D.K. (1998). Strengthening Board Performance: Findings and Lessons from Demonstration Projects. *Nonprofit Management & Leadership*, 9(2), 121-134. Verkregen op 4 januari 2006, van <http://www.blackwell-synergy.com/loi/corg>.
- Inspectieraad (2005). *Toezichtsvisie Inspectieraad*. Utrecht: Onderwijsinspectie.
- ISIS (2003). *Bestuur & management in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: ISIS.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie: Over onderwijstoezicht en Educational Governance*. Universiteit Twente.
- Klifman, H. (2004a). Greep krijgen op educational governance. *School en wet*, oktober, p.276-281. Verkregen op 3 januari 2006, van <http://www.besturenraad.nl/>
- Klifman, H. (2004b). Aandacht voor good governance in het onderwijs. *Meso* 139, december, p.3-10. Verkregen op 3 januari 2006, van <http://www.besturenraad.nl/>
- Lambriks, F., & Bossert, H. (2004). Beter onderwijs door effectief bestuur en management, in Van den Berg (red.), *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoord in het onderwijs. MESOfocus*, 55, 25-37. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Lumpsum (2004). *Code Goed Bestuur PO*. Verkregen op 23 januari 2006, van http://www.vbs.nl/docs/verhouding_b_m/code%20goed%20bestuur%20po.doc
- Luursema, M.A., Van Twist, M.J.W., Beemer, J., Timmerman, R.M., & Gronhein, F. (2003). Toekomst voor raden van toezicht?: Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief. Assen: Koninklijke van Gorcum.

- Melink, G., & Gierstberg, A. (2004). Good governance vereist good management control, in Van den Berg (red.), *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoord in het onderwijs. MESOfocus*, 55, 25-37. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Mertzanis, H.V. (2001). Principles of Corporate Governance in Greece. *Corporate Governance*, 9(2), 89-98. Verkregen op 4 januari 2006, van <http://www.blackwell-synergy.com/loi/corg>.
- Ministerie van OC&W (2005). *Beleidsnotitie governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van OC&W. Verkregen op 28 november 2005, van <http://www.minocw.nl/kamerbrieven/P13>
- Onderwijsraad (2004). *Degelijk Onderwijsbestuur: Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Doortastend onderwijstoezicht: Aanbevelingen voor toekomstig toezicht op het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Overheid.nl (2006). *Wet op het Onderwijstoezicht*. Verkregen op 13 Juni 2006, van <http://wetten.overheid.nl>.
- Scheper, W., & Van der Smissen, S. (2004). Toezicht op de werking van onderwijs- en bedrijfsprocessen, in Van den Berg, M. (red.) (2004). *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoord in het onderwijs. MESOfocus*, 55, 83-94. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Sociaal-Economische Raad (2005). *Advies 05|04; Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Den Haag: SER.
- Strikwerda, J. (2005a). "Goed bestuur van onderwijs: Principes voor educational governance". In F. H. J. G. Brekelmans, P. W. A. Huisman, & J. M. M. v. d. Ven (Eds.), *Educational Governance - Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2004*, 24, 17-34. Den Haag: Sdu. Verkregen op 13 Januari 2006, van <ftp://home.planet.nl/Educational%20governance-Strikwerda.pdf>
- Strikwerda, J. (2005b). To be or not to be: in control. *Controllers Magazine*, 19(4), 38-42. Verkregen op 13 Januari 2006, van <ftp://home.planet.nl/Controlverse.pdf>
- Van den Berg, M. (2004). Een spel van vragen en beantwoorden, in Van den Berg, M. (red.), *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoord in het onderwijs. MESOfocus*, 55, 8-24. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van den Berghe, L.A.A., & Levrau, A. (2004). Evaluating Boards of Directors: What constitutes a good corporate board? *Corporate Governance*, 12(4), 461-478. Verkregen op 4 januari 2006, van <http://www.blackwell-synergy.com/loi/corg>.
- VBS (2003). *Zelfbestuur en verbindend leiderschap; Over ontwikkelingen in bestuur & management*. Den Haag: VBS.
- Weimer, J., & Pape, J.C. (1999). A Taxonomy of Systems of Corporate Governance. *Corporate Governance*, 7(2), 152-166. Verkregen op 4 januari 2006, van <http://www.blackwell-synergy.com/loi/corg>.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

LEIDRAAD ASPECT GOVERNANCE
Een Instrument voor de Beoordeling van de Kwaliteit van Governance van VO-scholen

Céline M.M. Heijnen
Universiteit Twente, Enschede

Samenvatting

Om de huidige stand van zaken met betrekking tot governance te kunnen beschrijven, wordt binnen de Onderwijsinspectie de Leidraad Aspect Governance ontwikkeld. Deze leidraad is een instrument voor de onderwijsinspecteurs om de kwaliteit van governance binnen scholen voor het Voortgezet Onderwijs mee te beoordelen. In het onderzoek naar de kwaliteit, is deze leidraad aan de hand van gevoerde gesprekken met de scholen over de kwaliteit van governance voor 28 bevoegde gezagen ingevuld. Verder zijn 5 inspecteurs van de Onderwijsinspectie geïnterviewd die deze leidraad hebben gehanteerd. De conclusie van dit onderzoek is dat de Leidraad Aspect Governance valide, maar onbetrouwbaar lijkt. De gegevens waarop deze conclusie is gebaseerd, zijn echter te beperkt om deze conclusie als betrouwbaar te beoordelen.

Afkortingen

BO	Besturend Orgaan
BVE	Beroeps- en Volwasseneneducatie
CvB	College van Bestuur
HO	Hoger Onderwijs
Ministerie van OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap
MO	Maatschappelijke Organisatie
PO	Primair Onderwijs
RvT	Raad van Toezicht
RvT-model	Raad-van-Toezicht-model
TO	Toeziethoudend Orgaan
VBS	Verenigde Bijzondere Scholen
VO	Voortgezet Onderwijs

Een Instrument voor de Beoordeling van de Kwaliteit van Governance

In de afgelopen jaren is er sprake van een toename van de vraag naar informatie over de gerealiseerde en geplande inzet van mensen en middelen, processen en activiteiten, resultaten, producten, diensten en maatschappelijke effecten alleen maar toegenomen (Van den Berg, 2004, p.8). Dit wordt veroorzaakt doordat ondernemingen in toenemende mate niet alleen worden gezien als organisaties met winstoogmerk, maar ook als organisaties met een maatschappelijke verantwoordelijkheid. Door internationalisering en schaalvergroting in het bedrijfsleven neemt de invloed van grote ondernemingen op het maatschappelijk leven toe. Incidenten als die van World.com en Enron hebben bijgedragen aan de behoefte tot ontwikkeling van normen voor goed bestuur, adequaat toezicht en interne en externe verantwoording (Commissie Health Care Governance, 1999). Momenteel wordt er in diverse maatschappelijke sectoren gediscussieerd over wat men onder 'goed bestuur', good governance, moet verstaan (VBS, 2003, p.3) en worden er governancecodes ontwikkeld (Van den Berg, 2004, p.8). Dezelfde ontwikkelingen spelen zich ook binnen de onderwijssector af. In navolging van het Hoger Onderwijs, Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) en het Primair Onderwijs (PO), wordt er binnen het Voortgezet Onderwijs (VO) een begin gemaakt met de invoering van governance. In juli 2005 heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (Ministerie van OC&W) hiertoe een aanzet gedaan in de vorm van een governancekader met minimale eisen (Ministerie van OC&W, 2005). De Onderwijsinspectie is daarbij gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop zij hierop kan aansluiten bij haar toezicht op de kwaliteit van governance van VO-scholen. Daarnaast heeft de inspectie tot taak gekregen op termijn de feitelijke werking van de governance te beoordelen.

Het onderzoek naar governance vindt gezamenlijk met een onderzoek naar de integratie van de toezichtactiviteiten van verschillende organisaties, waaronder de Onderwijsinspectie, plaats. Om vorm te kunnen geven aan het toezicht op de kwaliteit van governance, heeft de Onderwijsinspectie een toezichtkader geformuleerd. Als bijdrage aan het toezichtkader van de Onderwijsinspectie, heeft Heijnen (2006) een literatuuronderzoek naar governance uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek staan in de het volgende hoofdstuk kernachtig weergegeven. Het toezichtkader heeft tot doel een beschrijving van de huidige stand van zaken in het VO te geven; een nulmeting. Op basis van het toezichtkader en aanwezige expertise en ervaringen binnen de Onderwijsinspectie, zijn een aantal aandachtspunten geformuleerd met betrekking tot kenmerken van governance. Deze aandachtspunten zijn onderverdeeld in een vijftal indicatoren (Onderwijsinspectie, 2006a). De Onderwijsinspectie heeft bij het formuleren van deze aandachtspunten getracht aan te sluiten op de minimale eisen die in het governancekader van het Ministerie van OC&W zijn geformuleerd. Aan de hand van het ontwikkelde toezichtkader van de Onderwijsinspectie, is door enkele leden van de projectgroep en Heijnen de Leidraad Aspect Governance (LAG)² ontwikkeld. Deze leidraad bevat een lijst met kenmerken van governance die de inspecteurs van de Onderwijsinspectie tijdens Periodieke Kwaliteitsonderzoeken (PKO) hebben beoordeeld. PKO's zijn onderzoeken naar alle aspecten van kwaliteit, die eens in de vier jaar bij elke VO-school plaatsvinden. (Onderwijsinspectie, 2006b). Aan de hand van de eerste ingevulde, geretourneerde leidraden en een aantal interviews met inspecteurs die de leidraden gehanteerd hebben, is door Heijnen een tussentijds onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de leidraad. In dit artikel worden de tussentijdse bevindingen over de kwaliteit van de leidraad beschreven.

Theoretische beschouwing

Volgens Janssens (2005, p.21) staat het begrip governance voor een samenhangend geheel van het besturen van een organisatie, het toezicht daarop en de verantwoording over het beleid. Binnen het governance-debat wordt een pleidooi gehouden om het regulerend systeem van 'checks and balances', ten aanzien van maatschappelijke diensten, beter in te richten en de doelstellingen van de overheid

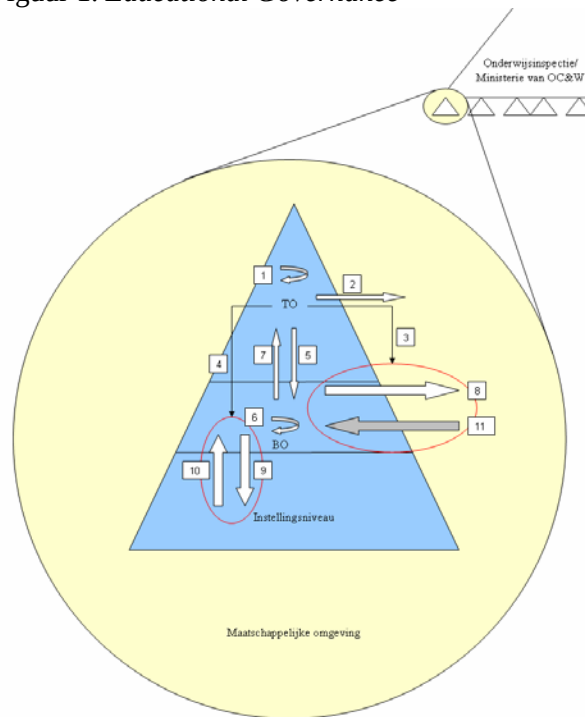
¹ Met dank aan mw drs M. Hendriks & dhr prof dr F. Janssens, beide verbonden aan de Universiteit Twente & mw drs M. Pol, verbonden aan de Inspectie van het Onderwijs, voor de begeleiding van dit onderzoek.

² De leidraad is op te vragen bij de onderzoekster.

dichterbij te brengen. En juiste combinatie van voorzieningen als publieke verantwoording, intern toezicht en kwaliteitszorgsystemen, kan eraan bijdragen dat burgers, bedrijven, instellingen en ook overheidsorganisaties zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en daar ook naar handelen (Janssens, 2005, p.22).

Heijnen (2006) heeft een literatuurstudie uitgevoerd naar kenmerken voor good governance. In deze literatuurstudie heeft zij getracht het governancekader van het Ministerie van OC&W verder te operationaliseren. Uit de resultaten van deze studie heeft zij Figuur 1 geabstraheerd. Tabel 1 beschrijft welke taken en verantwoordelijkheden de pijlen symboliseren.

Figuur 1. *Educational Governance*



De governanceliteratuur hanteert het Raad-van-Toezichtmodel. Dit model gaat uit van een scheiding tussen toezichthoudende en besturende functies. De Raad van Toezicht (RvT), het Toezichthoudend Orgaan (TO) in Figuur 1, draagt dan zorg voor de toezichthoudende functies. Het College van Bestuur (CvB), het Besturend Orgaan (BO) in Figuur 1, draagt dan zorg voor de bestuursfuncties. Pijl 1 geeft de taken en verantwoordelijkheden weer die alleen betrekking hebben op het TO zelf. Het TO stelt bijvoorbeeld een profiel op voor de werving van haar eigen leden. De toezichthoudende functie van het TO uit zich in de pijlen 3, 4 en 5. Zo dient het TO toezicht te houden op de horizontale dialoog van het BO, die weergegeven wordt in de pijlen 8 en 11. De horizontale dialoog houdt in dat het BO verantwoording aflegt over haar functioneren, genomen besluiten en het overleg daarover met de maatschappelijke omgeving (MO). De pijlen 9 en 10 geven de interne dialoog tussen het BO en de instelling weer. Ook geven deze de aansturing vanuit het BO weer. Verder kan het BO advies vragen aan het TO en dient het BO de te nemen besluiten aan dit TO voor te leggen, die deze dan goed- of afkeuren. Deze relaties worden weergegeven door pijl 7. Pijl 5 geeft de toezicht- en goedkeuringsrelatie door het TO op het interne functioneren van het BO weer. Echter ook het TO dient verantwoording af te leggen over haar functioneren en overleg te voeren. De pijlen 2 en 5 geven de verantwoordingsrelaties van het TO weer. Het TO overlegt alleen met het BO. Dit gebeurt in de vorm van het geven van advies en het goed- of afkeuren van de voorgelegde besluiten.

Doel Onderzoek

Het doel van de Onderwijsinspectie is om tot een kwalitatieve omschrijving van de kwaliteit van governance binnen VO-scholen te komen. Daartoe is een valide, betrouwbaar en bruikbaar

instrument nodig. Dit onderzoek tracht een antwoord te formuleren op de onderzoeksvraag of de leidraad aan deze eisen voldoet om tot een kwalitatieve omschrijving van de governance binnen VO-scholen te komen. Door het beoordelen van de ontwikkelingsfase van de VO-scholen ontstaat er een fase-indeling. Aangezien het merendeel van de VO-scholen zich nog niet of pas sinds korte tijd met governance bezighouden, leefde binnen de Onderwijsinspectie de verwachting dat de meeste VO-scholen in fase 1 of 2 ingedeeld zouden worden op de aanwezigheid van kenmerken van governance.

Uit het voorgaande blijkt dat de kwaliteit van de leidraad onder andere afhankelijk is van de mate van validiteit en betrouwbaarheid. Validiteit is de mate waarin een instrument meet wat het bedoeld te meten. Er bestaan twee soorten validiteit; interne en externe validiteit. De interne validiteit verwijst naar de mate waarin de resultaten van een empirisch onderzoek adequaat kunnen worden geïnterpreteerd en de mate waarin de interpretaties vertrouwd kunnen worden. De externe validiteit verwijst naar de mate waarin de resultaten van een empirisch onderzoek veralgemeniseerbaar zijn naar een bredere populatie. De validiteit kan tevens worden onderverdeeld in gezichtsvaliditeit, de mate waarop het instrument op het eerste gezicht lijkt te meten wat het behoort te meten, inhoudsvaliditeit, de mate waarin het instrument het kennisdomein in kwestie meet, criteriumvaliditeit, de mate waarin een instrument de prestatie van een respondent kan voorspellen op een afhankelijke variabele, en constructvaliditeit, welke kijkt naar wat een beoordeling op een item precies betekent (KU Leuven, 2006). Validiteitbedreigers voor de interne validiteit zijn *historie*, *maturatie*, *selectie*, *experimentele uitval* en mogelijke interacties van deze validiteitbedreigers (Campbell & Stanley, 1963, p.5-6). Andere validiteitbedreigers zijn het *experimenter expectancy effect*, dat plaatsvindt wanneer onderzoekers (on)bewust zoeken naar verwachte resultaten, en de *demand characteristics*, die plaatsvinden wanneer respondenten gissen naar wat de onderzoeker graag wil horen. Betrouwbaarheid heeft betrekking op mate waarin geobserveerde beoordelingen vrij zijn van 'meetfouten'. Een vorm van betrouwbaarheid is de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. De interbeoordelaarsbetrouwbaarheid geeft de correlatie tussen de beoordelingen van twee beoordelaars van een zelfde onderzoeksobject weer (Dooley, 2001), welke aangeeft in welke mate beoordelaars een zelfde oordeel over een zelfde object geven. Verschillen in beoordeling kunnen ontstaan door het *signifisch effect*, waarin verschillende opvattingen over de beoordelaarsstaak bestaan, het *halo-effect*, waarin andere kenmerken dan het kenmerk waarop beoordeeld moet worden invloed op de beoordeling hebben, het *sequentie-effect*, waarin de voorgaande beoordeling invloed heeft op de volgende, *normverschuiving*, waarin vrijheid in de beoordelingsschaal tot verdelingen van beoordelingen leidt, en het *contaminatie-effect*, waarin bij de beoordeling andere doelen een rol spelen dan objectieve beoordeling (Bügel, Melse & Goldeberg, 1998, p.9).

Methode

Opzet onderzoek

Om de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de leidraad te onderzoeken, heeft de Onderwijsinspectie 41 pilotscholen bezocht waar inspecteurs voor 28 bevoegde gezagen de leidraad hebben ingevuld. Een gedeelte van de pilotscholen heeft zichzelf aangemeld. Een ander deel van de pilotscholen is door de toezichthoudende organisaties geselecteerd, omdat er op een specifiek gebied iets met de pilotscholen aan de hand was. Een derde deel van de pilotscholen stond reeds gepland voor een inspectie-onderzoek. De gegevens van 14 ingevuld geretourneerde leidraden en vijf geïnterviewde inspecteurs, zijn vervolgens gebruikt van de analyse van de leidraad. In de leidraad werd de inspecteurs gevraagd het bestuursmodel en de aandachtspunten te beoordelen. Zie Tabel 2 voor de aandachtspunten.

Binnen schoolbesturen kunnen vier bestuursmodellen worden onderscheiden; het uitvoerend, beleidsvormend en toezichthoudend bestuur en de RvT. Om de validiteit en betrouwbaarheid van de leidraad te kunnen beoordelen, is gekeken naar de gemiddelden van de fasen waarin de aandachtspunten zijn beoordeeld. Aangezien enkele inspecteurs van mening zijn dat de leidraad alleen toepasbaar is voor scholen met een RvT, wordt voor verder aanwijzingen over de validiteit en betrouwbaarheid in de resultatensectie een vergelijking getrokken tussen de modellen met een toezichthoudend orgaan en de overige modellen.

Tabel 1
Taken en Bevoegdheden

Orgaan	Taken en bevoegdheden
TO	Pijl 1
	• Stelt profiel op voor de leden van het TO; maximaal aantal toezichtfuncties elders, geen benoeming voorgaande bestuursleden, geen ongewenste belangenverstrengeling. • Maakt gebruik van een (vastgelegde) werving en selectieprocedure voor zowel TO als BO • Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag toezichtfunctionarissen • Benoemd externe accountant • Ziet toe op juiste nakoming profiel TO • Bezit actuele gegevens leden TO en BO • Evaluatie toezichtfunctionarissen • Zorgt voor duidelijke taken en bevoegdheden toezichtfunctionarissen • Stelt randvoorwaarden voor adequaat intern toezicht • Eenheid in beleid en uitvoering
TO	Pijl 2
	• Vertegenwoordigt rechtspersoon in geval van strijdig belang • Verantwoordt eigen toezicht; o.a. om vertrouwen belanghebbenden te winnen • Maakt functioneren van TO inzichtelijk voor belanghebbenden • Actieve informatieverzameling
TO	Pijl 3 + 4
	• Proportionele controle • Toezicht op taken en bevoegdheden BO • Actieve informatieverzameling
TO	Pijl 5
	• Toezicht op taken en bevoegdheden BO • Advisering BO • Zorgt voor scheiding advies- en toezichtfuncties • Actieve informatieverzameling • Keurt profiel leden BO goed • Keurt besluiten BO goed; o.a. begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag • Geeft goedkeuring aan opdracht tot niet-controlewerkzaamheden • Besluit tot ontbinding rechtspersoon, surseance van betaling of faillissement • Stelt wijze publicatie majeure besluiten vast. • Stelt wijzigingen van statuten vast. • Verantwoordt eigen toezicht • Evaluatie bestuursfunctionarissen • Benoeming en vaststelling arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag toezichtfunctionarissen • Geeft aan welke informatie van het BO gewenst is • Conflictbeslechting
BO	Pijl 6
	• Opstellen profiel leden TO • Stuurt op hoofdlijnen • Toekomstgerichte blik • Pro-actief • Waarden en visie • Voert een integer beleid • Gericht op doelstellingen; ook maatschappelijke doelstellingen • Maakt gebruik van een planning en controlecyclus • Zorgt voor voorzieningen • Denkt marktgericht • Borgt routines, kennis en vaardigheden

Vervolg Tabel 1
Taken en Bevoegdheden

BO	Pijl 7;
	• Levert actuele gegevens leden BO; maakt samenstelling en achtergronden bekend • Legt profielen bestuursfunctionarissen voor • Informeert TO volledig • Legt te nemen besluiten ter goedkeuring voor
BO	Pijl 8;
	• Onderscheidt belanghebbenden in maatschappelijke omgeving • Voert overleg met maatschappelijke omgeving • Legt verantwoording af over o.a. beleid, onderwijsprestaties, verbeteracties; o.a. via jaarverslag en bestuursverslag • Maakt functioneren van BO inzichtelijk voor belanghebbenden
BO	Pijl 9;
	• Pro-activiteit richting instelling • Ondersteuning onderwijsgeven • Onderscheidt hen als belanghebbenden • Borgt betrokkenheid onderwijsgeven • Legt verantwoording af; o.a. om vertrouwen onderwijsgeven te winnen, o.a. d.m.v. jaarverslag en bestuursverslagen • Duidelijke taakverdeling tussen BO en management • Formele werkgever; zorgt voor arbeidsvoorwaarden etc. • Ziet toe op prestaties en functioneren • Borgt routines, kennis en vaardigheden • Maakt gebruik van kwaliteitsverbeterende methoden • Conflictbeslechting
Instelling	Pijl 10;
	• Duidelijke taakverdeling tussen BO en management • Is betrokken bij instelling • Voert overleg met BO • Oefent invloed uit op besluitvorming BO
MO	Pijl 11;
	• Is betrokken bij instelling • Voert overleg met BO • Oefent invloed uit op besluitvorming BO

Respondenten

Pilotscholen. Van de 14 bevoegde gezagen waar de leidraad voor is ingevuld, namen 17 VO-scholen deel aan de pilots. Al deze VO-scholen zijn openbaar.

Inspecteurs. De respondenten voor de interviews over de kwaliteit van de leidraden zijn vijf inspecteurs. Elk van deze inspecteurs was van een ander inspectiekantoor afkomstig. Eén van de inspecteurs maakt tevens ook deel uit van de projectgroep die deze pilots uitvoert.

Instrumentatie

Format leidraad. Op basis van literatuur en de expertise en ervaringen van de Onderwijsinspectie, is een toezichtkader voor de wijze waarop aan governance inrichting wordt gegeven ontwikkeld. Dit kader heeft tot doel een heldere notie van het begrip en een kader voor de waardering van governance te verkrijgen. Binnen dit toezichtkader zijn vijf indicatoren geformuleerd, onderverdeeld in vijf indicatoren (Onderwijsinspectie, 2006, p.5). In Tabel 2 is een omschrijving van deze indicatoren en bijbehorende aandachtspunten te vinden.

Tabel 2

Indicatoren en aandachtspunten

<i>Indicatoren</i>	<i>Omschrijving</i>
1. Intern toezicht	De mate waarin de instelling een onafhankelijk intern toezicht dat in voldoende mate toeziet op de realisatie van de afgesproken prestaties en de werking van de horizontale dialoog.
1.1	Het intern toezicht is onafhankelijk van het bestuur van de instelling
1.2	Het intern toezicht beschikt over informatie die het deels onafhankelijk van de instelling heeft verworven
1.3	Het intern toezicht beoordeelt de bedrijfsvoering van de instelling
1.4	Het intern toezicht beoordeelt de onderwijsprestaties van de instelling (minimaal alle aspecten uit de WOT)
1.5	Het intern toezicht beoordeelt de feitelijke werking van de horizontale dialoog van de instelling
2. Horizontale dialoog	De mate waarin de instelling haar relevante belanghebbenden onderscheidt en op adequate wijze met elke groep de dialoog over de prestaties voert
2.1	De instelling heeft de groepen belanghebbenden onderscheiden overeenkomstig de structuur van de organisatie.
2.2	De instelling heeft voor iedere groep belanghebbenden bepaald welke prestaties relevant zijn, in ieder geval voor ouders en leerlingen
2.3	De instelling heeft de vormgeving van de dialoog afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de verschillende groepen belanghebbenden
2.4	De instelling heeft de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse groepen belanghebbenden in de dialoog vastgelegd.
3. Prestaties	De mate waarin de instelling met al haar belanghebbenden de te leveren prestaties en het gewenste niveau ervan afgesproken heeft
3.1	De instelling heeft, samen met de betrokken belanghebbenden, de gewenste prestaties gedefinieerd wat betreft de aspecten van de WOT, de wettelijke bepalingen, de bedrijfsvoering, de maatschappelijke functies
3.2	De instelling heeft, samen met de betrokken belanghebbenden, het streefniveau bepaald voor de prestaties, zoveel mogelijk geconcretiseerd in toetsbare doelstellingen voorzien van referentiewaarden
3.3	De instelling heeft, samen met de betrokken belanghebbenden, een visie op leren en onderwijzen geformuleerd waarmee zij de prestaties in samenhang brengt en prioriteert.
4. Verantwoording	De mate waarin de instelling op adequate wijze aan al haar belanghebbenden en aan het interne toezicht de realisatie van de afgesproken prestaties verantwoordt
4.1	De instelling heeft de verschillende vormen van verantwoording afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de verschillende groepen belanghebbenden
4.2	De instelling maakt voor het toezichthoudend orgaan een (jaar)verslag waarin alle te realiseren en gerealiseerde prestaties voor alle belanghebbenden zijn opgenomen, en ook de wijze waarop de instelling deze prestaties heeft nagestreefd.
4.3	De instelling maakt voor het toezichthoudend orgaan een (jaar)verslag waarin is opgenomen, de wijze waarop het proces van de dialoog met en de verantwoording aan de groepen heeft plaats gevonden.
4.4	De informatie in de verantwoording is valide, betrouwbaar en actueel
5. Sturing	Sturing op realisatie van de afgesproken prestaties
5.1	De instelling stuurt planmatig op onderwijsprestaties en bedrijfsvoering
5.2	De sturing sluit aan op de conclusies uit het intern toezicht en de dialoog met de belanghebbenden
5.3	De sturing heeft daadwerkelijk effect op het handelen van het personeel van de instelling
5.4	De instelling evalueert het resultaat van de sturing en legt dit vast in de verantw.

Het doel van de leidraad is tweeledig. Enerzijds biedt de leidraad een leidraad om het gesprek met de instelling en/of het bestuur en/of de raad van toezicht over governance in te richten. Anderzijds

is het een scoringslijst om de governance binnen de desbetreffende pilotschool te kunnen beoordelen. Om de aandachtspunten hanteerbaar te maken voor de inspecteurs, zijn deze in de leidraad verder geconcretiseerd en geformuleerd in de vorm van stellingen. Verder bevat de leidraad een werkinstructie. In deze werkinstructie worden de aanleiding voor het opstellen en de werking van de leidraad worden toegelicht. Tevens worden per indicator en stelling beschrijvingen, toelichtingen en aanwijzingen gegeven. Om het ontstaan van uiteenlopende interpretaties te voorkomen, zijn deze zo concreet mogelijk geformuleerd. De leidraad kan door de inspecteur met pen op papier worden ingevuld. De gegevens kunnen later geanalyseerd worden door middel van de SPSS database of een vergelijkbaar programma.

Structuur leidraad. De structuur van de leidraad komt overeen met de structuur van bestaande leidraden die tijdens de inspectiebezoeken worden gehanteerd. De leidraad gaat van start met drie items die betrekking hebben op het bestuursmodel. Deze hebben de vorm van meerkeuzevragen. Bij de items 0.1 en 0.3 heeft men de keuze uit vijf bestuursvormen, te weten a = *uitvoerend bestuur*, b = *beleidsvormend bestuur*, c = *toezichthoudend bestuur*, d = *raad van toezicht* en e = *anders*. Item 0.2 is een ja/nee vraag over of de school plannen heeft om van bestuursmodel te veranderen. Daarop volgen 20 stellingen over kenmerken van governance die binnen de VO-scholen aanwezig dienen te zijn. Deze zijn onderverdeeld in vijf indicatoren. De stellingen worden beoordeeld op een vier-punts-schaal. Ieder punt is een fase. In Tabel 3 staan de betekenissen van de fasen omschreven. De vijf indicatoren zijn *intern toezicht*, *horizontale dialoog*, *prestaties*, *verantwoording* en *sturing op realisatie van de afgesproken prestaties*, zie Tabel 2.

Tabel 3
Fasen

<i>Fasen</i>	<i>Omschrijving</i>
1	Dit aandachtspunt is (nog) niet gerealiseerd, eventuele voornemens bevinden zich nog in een verkennende fase en besluiten zijn nog niet vastgelegd
2	Dit aandachtspunt is in ontwikkeling, voornamelijk in de fase van planvorming die wel schriftelijk is vastgelegd maar met nog zeer beperkte effecten in de praktijk van de instelling
3	Dit aandachtspunt is al in een dermate gevorderde fase van de ontwikkeling dat belangrijke elementen in de praktijk van de instelling gerealiseerd zijn
4	Dit aandachtspunt is in hoge mate gerealiseerd

Interviewschema. Tijdens de interviews met de inspecteurs werd gebruik gemaakt van een ongestructureerd interviewschema³. Het interviewschema bestaat uit open vragen over de kennis van de inspecteur met betrekking tot governance, de hanteerbaarheid, de construct- en de inhoudsvaliditeit van de leidraad, de wijze van beoordelen en het onderscheidende vermogen van de leidraad, de kennis van governance van inspecteurs, kennis en houding van de pilotscholen, en de gewenste ondersteuning bij het afnemen van de leidraden. Het onderscheidende vermogen geeft aan in hoeverre de leidraad onderscheid kan maken tussen pilotscholen die wel en niet met governance bezig zijn. De vragen over de inhoud-, construct- en gezichtsvaliditeit hebben betrekking op de validiteit. De vragen over de hanteerbaarheid en wijze van beoordelen op de bruikbaarheid van de leidraad. De overige vragen hebben betrekking op de betrouwbaarheid van de leidraad. Via deze vragen kon informatie ingewonnen worden over de wijze waarop de leidraad gebruikt is, of er onduidelijkheden in het gebruik of onbedoelde gebruik waren, of de leidraad inhoud- en gezichtsvalide was, of er verschillende interpretaties aan indicatoren en aandachtspunten gegeven kunnen worden, wat de kennis van de inspecteurs over governance is en of deze voldoende is voor het gesprek. Ook leveren de vragen achtergrondinformatie op over de mate van kennis en de houding van de pilotscholen ten opzicht van governance en of zij, op grond van deze kennis, in staat zijn een helder beeld te schetsen van de kwaliteit van governance binnen hun instelling. Om aanwijzingen te verzamelen voor de verbetering van de leidraad, is de inspecteurs bij elk onderwerp gevraagd of en hoe zij verbetering zouden zien aangebracht in de leidraad, organisatie en ondersteuning. Getracht is de interviewvragen aan te laten

³ Het interviewschema is op te vragen bij de onderzoekster

sluiten op de standaarden voor evaluatie van de Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2006).

Procedure.

Statistische analyse leidraad. Als gevolg van het beperkte aantal ingevuld geretourneerde leidraden, is het niet mogelijk om door middel van een statistische analyse betrouwbare uitspraken te doen over de constructvaliditeit, de betrouwbaarheid en het onderscheidend vermogen van de leidraad. Een analyse van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bleek bij voorbaat al niet mogelijk, omdat per pilotschool maar één leidraad werd ingevuld door de twee visiterende inspecteurs. Om toch enige aanwijzingen te vinden over de validiteit en betrouwbaarheid van de leidraad, zijn van alle stellingen en indicatoren de gemiddelden (M) en standaarddeviaties (SD) berekend. Van de stellingen die met twee beoordelingen zijn beoordeeld, zijn de gemiddelden genomen om verlies van data te voorkomen. De gemiddelden en standaarddeviaties van de vijf indicatoren zijn verkregen door het gemiddelde van alle gemiddelden van de bijbehorende aandachtspunten van de vragenlijsten te nemen. De standaarddeviaties geven de spreiding van de gemiddelden van de afzonderlijke vragenlijsten weer. Deze gemiddelden en standaarddeviaties zijn berekend voor de bestuursmodellen waarin een scheiding tussen bestuur en toezicht aanwezig is. Deze zijn het RvT- en het toezichthoudend bestuursmodel. Hetzelfde is uitgevoerd voor de bestuursmodellen waarin geen dergelijke scheiding aanwezig is. Deze zijn het traditioneel, uitvoerend en beleidsvormend bestuursmodel.

Selectieprocedure inspecteurs. Uit de ingevuld geretourneerde leidraden zijn vijf inspecteurs voor de interviews over de leidraad geselecteerd. Twee daarvan zijn geselecteerd op aanbeveling van de projectleider, omdat van deze inspecteurs bekend was dat zij al meerder piloscholen bezocht hadden en daar uiteenlopende ervaringen hadden opgedaan. Twee inspecteurs zijn geselecteerd op grond van een opvallend positief of negatief ingevulde leidraad. De vijfde inspecteur is geselecteerd omdat deze aan de ontwikkeling van de leidraad meewerkt.

Afnamprocedure interviews. Drie van de vijf interviews vonden telefonisch plaats. De overige twee interviews op het inspectiekantoor te Utrecht. Deze interviews vonden plaats op de kamer van de desbetreffende inspecteur of in een apart kamertje, waar geen andere medewerkers aanwezig waren om niet gestoord te worden. Voorafgaande aan het interview werd het doel van het interview, wie de opdrachtgever van het interview was en de reden waarom de geïnterviewde gevraagd was uitgelegd. Tijdens het afnemen van de interviews is gebruik gemaakt van een interviewschema met open vragen. Elk gegeven antwoord werd geëvalueerd door het gegeven antwoord in eigen bewoording te herhalen. Op die manier werd gecontroleerd of de boodschap van de geïnterviewde goed over kwam en zo objectief als mogelijk te blijven. De antwoorden van de Inspecteurs zijn met pen en papier genoteerd. Om de objectiviteit van de interviewresultaten te vergroten, werd getracht de antwoorden zo letterlijk mogelijk op te schrijven om zich zo van inhoudelijke interpretaties te onthouden. Getracht werd de vragen in de volgorde van het interviewschema te behandelen. Vaak werd echter bij het beantwoorden van een vraag ook een andere vraag beantwoord. Om irritatie te voorkomen, werd het antwoord op de desbetreffende vraag op een evaluerende manier herhaald. Op deze manier werd voorkomen dat eventueel ontbrekende informatie onbeantwoord verloren zou gaan. Tijdens een overgang naar een ander onderwerp, werd het onderwerp kort geïntroduceerd. Bij het stellen van de vragen werd zo veel mogelijk getracht sturende formuleringen te vermijden.

Resultaten

Resultaten leidraad

Bestuursmodellen. Uit de ingevulde leidraden bleek dat van de 14 bevoegde gezagen vier een beleidsvormend bestuur hadden, drie hadden een toezichthoudend bestuur en vier een RvT-model. Van de overige drie pilotscholen werd het bestuur als ‘traditioneel bestuur’ omschreven. Twee scholen met een toezichthoudend bestuur en drie scholen met een RvT gaven aan niet van bestuursmodel te willen veranderen, de negen overige gevoegde gezagen wel. Van de overige bevoegde gezagen gaven twee beleidsvoerende, één toezichthoudend en de drie traditionele besturen aan naar een raad-van-toezicht-model te willen overstappen, twee bevoegde gezagen met een beleidsvoerend bestuur gaven aan naar

een toezichthoudend bestuur toe te willen en twee bevoegde gezagen met een RvT gaven aan naar een ander model over te willen stappen.

Gemiddelden en standaarddeviaties. In Tabel 4 staan de gemiddelden en standaarddeviaties van de indicatoren van de leidraad vermeld. De stellingen 1.3, 2.1, 2.3, 5.1 en 5.2. lijken hoger beoordeeld te worden dan de overige stellingen. De gemiddelde beoordeling van alle indicatoren is 1.73. Met een gemiddelde beoordeling van 1.96 lijkt indicator 2 hoger en met een gemiddelde beoordeling van 1.49 en 1.52 lijken de indicatoren 4 en 3 lager beoordeeld te worden. Bij de indicatoren 1 en 3 lijken de bevoegde gezagen die gebruik maken van toezichthoudend bestuur of een RvT hoger beoordeeld te worden dan de overige modellen. Er vanuit gaande dat men vanaf een verschil van 0.30 op een vier-punt-schaal opmerkelijk hoger beoordeeld wordt, beoordeelden de inspecteurs indicator 1 gemiddeld 0.44 hoger. Bij indicator 3 beoordeelden zij gemiddeld 0.43 hoger. Bij de overige indicatoren is het verschil te klein om van een opmerkelijk hogere beoordeling te kunnen spreken. Zo is er bij indicator 2 slechts een gemiddeld verschil van 0.14, bij indicator 4 een gemiddeld verschil van 0.15 en bij indicator 5 een gemiddeld verschil van 0.12.

Tabel 4
Gemiddelden en Standaarddeviaties

Leidraad Indicator	RvT + Toezichth.Best. (N=7)		Overige modellen (N=7)		Totaal (N=14)	
	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
1.	2.05	.60	1.61	.57	1.83	.59
1.1	2.28	1.25	1.42	.53	1.85	.98
1.2	1.85	.69	1.42	.53	1.64	.61
1.3	2.85	.89	2.35	1.31	2.60	1.07
1.4	1.71	.75	1.50	.76	1.60	.71
1.5	1.57	.53	1.35	.47	1.46	.48
2.	1.89	.71	2.03	.88	1.96	.74
2.1	2.28	1.25	2.57	1.27	2.42	1.17
2.2	1.71	.48	1.85	.89	1.78	.67
2.3	2.21	1.07	2.07	1.09	2.14	1.00
2.4	1.35	.47	1.64	1.10	1.50	.80
3.	1.73	.70	1.30	.49	1.52	.60
3.1	1.85	.89	1.28	.48	1.57	.72
3.2	1.71	.75	1.21	.39	1.46	.61
3.3	1.64	.74	1.42	.78	1.53	.71
4.	1.42	.65	1.57	.58	1.49	.58
4.1	1.42	.53	1.71	.75	1.57	.62
4.2	1.42	.78	1.50	.64	1.46	.66
4.3	1.57	.97	1.42	.53	1.50	.73
4.4	1.28	.48	1.63	.74	1.46	.61
5.	1.94	.87	1.82	1.01	1.88	.87
5.1	2.14	.89	2.00	1.15	2.07	.96
5.2	2.14	1.21	1.85	1.21	2.00	1.13
5.3	1.78	.80	1.78	.90	1.78	.79
5.4	1.71	.75	1.64	.94	1.67	.79

Resultaten interviews

Inhoudsvaliditeit. Volgens het merendeel van de geïnterviewde inspecteurs zijn de bestuursmodellen toereikend voor de bestuursituaties binnen de pilotscholen. Over deze bestuursmodellen werd opgemerkt dat er ook combinaties van deze modellen mogelijk zijn; zo kan het CvB tevens de dagelijkse leiding zijn.

Met betrekking tot de inhoudsvaliditeit van de aandachtspunten is de inspecteurs per indicator gevraagd of er belangrijke aandachtspunten ontbraken of dat er bepaalde aandachtspunten juist

overbodig waren. Daaruit kwam naar voren dat zijzelf niet het idee hadden dat er bepaalde aandachtspunten ontbraken of overbodig waren. Eén inspecteur gaf aan hier verder niet over nagedacht te hebben.

Bij bepaalde indicatoren en aandachtspunten, vonden de inspecteurs enkele termen en uitgangspunten niet helder en concreet genoeg. Zo werden in de toelichting bij indicator 2 slechts enkele mogelijke groepen belanghebbenden als voorbeeld gegeven, terwijl niet alle belanghebbenden die de school zou moeten onderscheiden om een fase 4 te kunnen beoordelen. Daarnaast bevatten een groot aantal aandachtspunten, meerdere aandachtspunten. Alle opmerkingen van inspecteurs over de aandachtspunten, die huns inziens niet voldoende concreet zijn en/of meerdere aandachtspunten omvatten, staan in Tabel 5 vermeld.

Tabel 5

Opmerkingen Inspecteurs

<i>Opmerking</i>	<i>Omschrijving</i>
Indicator 1	
1	Term „onafhankelijk“ niet duidelijk
2	Aandachtspunt 1.2 bevat meerdere aandachtspunten; • voldoende informatie • informatie die onafhankelijk is verworven
3	Is aandachtspunt 1.2 eigenlijk wel haalbaar?
Indicator 2	
4	Niet duidelijk welke groepen belanghebbenden de pilotschool dient te onderscheiden
5	Hoe dient de rol van belanghebbenden in de horizontale dialoog geëxpliciteerd te worden?
Indicator 3	
6	Aandachtspunt 3.1; interne toezichthouders mogen eigen prestatiecriteria stellen
Indicator 4	
7	Aandachtspunt 4.1 bevat meerdere aandachtspunten; • verschillende vormen van verantwoording • afgestemd op de behoeften van belanghebbenden • afgestemd op de mogelijkheden van belanghebbenden • verschillende groepen belanghebbenden
8	Aandachtspunt 4.2 bevat meerdere aandachtspunten; • maakt jaarverslag voor TO • jaarverslag bevat te realiseren prestaties • jaarverslag bevat gerealiseerde prestaties • de wijze waarop prestaties worden gerealiseerd • waarin onderscheid wordt gemaakt naar groepen belanghebbenden
9	Aandachtspunt 4.3 bevat meerdere aandachtspunten; • jaarverslag omvat wijze waarop het proces met de groepen heeft plaatsgevonden • wijze waarop de verantwoording aan de groepen heeft plaatsgevonden
10	Aandachtspunt 4.4 bevat meerdere aandachtspunten; • de informatie is valide • informatie is betrouwbaar • informatie is actueel
Indicator 5	
11	Onduidelijk wat men onder ‚sturing‘ verstaat
12	Aandachtspunt 5.1 bevat meerdere aandachtspunten; • het bestuur stuurt planmatig op onderwijsprestaties • het bestuur stuurt planmatig op bedrijfsvoering
13	Aandachtspunt 5.2 bevat meerdere aandachtspunten; • de sturing sluit aan op de conclusies uit het intern toezicht • de sturing sluit aan op de dialoog met de belanghebbenden
14	Aandachtspunt 5.4 bevat meerdere aandachtspunten; • het bestuur evalueert het resultaat van de sturing • het bestuur legt deze evaluatie vast in de verantwoording

Constructvaliditeit. Tijdens de interviews zijn de inspecteurs bevraagd over eventuele overlap tussen de indicatoren. Ook is hen gevraagd of bepaalde indicatoren uit elkaar getrokken of juist samengevoegd moeten worden. De vijf inspecteurs gaven aan het eens te zijn met de bestaande onderverdeling van aandachtspunten in indicatoren. Tijdens de gesprekken die de inspecteurs met de bestuursleden en/of interne toezichthouders voerden, bleken de indicatoren echter door elkaar te lopen. Zo werd aangegeven dat men het niet over indicator 3 kon spreken, zonder ook indicator 5 aan te halen. Dit gold ook voor de indicatoren 2 en 3. Ook zou het zijn dat zonder een antwoord op indicator 2, indicator 3 ook onbeantwoord bleef. De inspecteurs waren echter niet van mening dat bepaalde indicatoren samengevoegd moeten worden. Doordat er onduidelijkheden bestonden over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen organen, kan het zijn geweest dat met de verkeerde organen over de verkeerde taken en verantwoordelijkheden is gesproken. Dit kan ook als 'door elkaar lopen' zijn ervaren. Over de volgorde van de indicatoren werd opgemerkt dat de indicatoren 2 en 5 omgeruild moeten worden, omdat indicator 5 van groter belang voor governance wordt geacht dan indicator 2. Eerst dient er met de RvT gesproken te worden, dan met het bestuur en dan met de instelling zelf.

Kwaliteit leidraad. Op de vraag of met de leidraad tot een betrouwbare en valide omschrijving van governance binnen een VO-school gekomen kan worden, liepen de oordelen uiteen. Eén inspecteur achtte de leidraad kwalitatief voldoende om een valide en betrouwbare beoordeling van governance mee te vormen. Een andere inspecteur was van mening dat het, na wat kleine aanpassingen, wel een redelijk betrouwbaar instrument zou kunnen worden. Een derde inspecteur achtte het echter onmogelijk om met de huidige leidraad tot een betrouwbaar en valide oordeel te kunnen komen. Een andere veel gezette kanttekening bij de betrouwbaarheid van de leidraad is dat de leidraad door een aantal inspecteurs alleen geschikt werd bevonden voor pilotscholen die reeds een scheiding in het bestuur en toezicht hadden aangebracht. De leidraad gaat er namelijk vanuit dat deze scheiding is aangebracht. Als dat niet het geval is, kunnen alle indicatoren bij voorbaat negatief ingevuld worden. Daarbij zijn de inspecteurs van mening dat de leidraad alleen maar zinvol te beoordelen als er óók gesproken wordt met het CvB; alleen de directeur van de instelling is daartoe niet voldoende. Doordat het inspectiebezoek plaatsvond op instellingsniveau, terwijl het gesprek over governance zich afspeelde op het niveau van het CvB en de RvT, werd het gesprek over de kwaliteit van governance als lastig ervaren.

Onderscheidend vermogen leidraad. Op de vraag of de scoringswijze van de leidraad onderscheid maakt tussen pilotscholen die nog maar weinig en pilotscholen die al veel elementen van governance hebben ontwikkeld. Eén inspecteur was van mening dat de notitie te gedetailleerd is. Volgens hem ligt het ambitieniveau van de fase waarin governance geheel ontwikkeld is, nog ver in het verschiet. Vooral bij aandachtspunt 1.2 is dat het geval. Uit goodwill zou vaak een twee zijn beoordeeld, waar een één wellicht passender was geweest. Op de vraag of de leidraad onderscheidt maakt tussen scholen afhankelijk van de mate waarin zij de governance hebben ontwikkeld, werd geantwoord dat er, gezien het hoge ambitieniveau van de vierde fase, nog geen scholen zijn aan te wijzen die deze fase bereikt hebben. Hierdoor valt er weinig onderscheid te maken tussen scholen wat betreft de vier fasen. Dit correspondeert met de bedoeling van de Onderwijsinspectie om in de nulmeting een landelijk en op hoofdlijnen homogeen beeld van governance te schetsen. De onderscheidende elementen zullen zich veelal binnen de eerste en tweede fase bevinden en worden na de analyse van alle leidraden geëxpliciteerd.

Kennis. Alle inspecteurs gaven aan in meer of mindere mate bekend te zijn met aspecten van governance. Slechts één van de inspecteurs achtte de eigen kennis over governance voldoende om het gesprek met de pilotscholen te kunnen voeren. Door dit gebrek aan kennis voelden een aantal inspecteurs zich onzeker in het gesprek met de pilotscholen. Alhoewel een aantal inspecteurs het toezichtkader van de Onderwijsinspectie te laat had ontvangen en/of de inspecteurs te weinig tijd hadden om deze te bestuderen, werd de governancenotitie van de Onderwijsinspectie door alle inspecteurs als voldoende beoordeeld. De inspecteurs hadden niet het idee informatie in het governancekader te missen. De mate van gedetailleerdheid werd als voldoende beoordeeld.

Kennis en houding pilotscholen. De inspecteurs werden ook bevraagd over de kennis en houding van de pilotscholen ten opzichte van governance. Deze gaven aan dat de pilotscholen onvoldoende kennis over governance beschikten. Daardoor leek het voor de pilotscholen moeilijk om

aan te kunnen geven met welke kenmerken van governance zij wel bezighielden. Daarnaast werd door de inspecteurs aangegeven dat de pilotscholen over het algemeen positief tegen governance aankijken, maar dat zij schrikken van de hoeveelheid werk die zij tegemoet zien. Verder werd het gesprek door de pilotscholen als nuttig en relevant ervaren. Op de vraag wat scholen onder governance verstaan, antwoordde één inspecteur dat pilotscholen het idee hebben dat governance wordt ingevoerd om hen de mogelijkheid te bieden voor het ontwikkelen van een goede verantwoordingssystematiek over hun functioneren.

Hanteerbaarheid leidraad. De wijze waarop de leidraad gehanteerd diende te worden en de uitleg die daarbij werd gegeven, werd over het algemeen als helder ervaren. Op de vraag of de toelichting op de indicatoren en aandachtspunten van de leidraad helder was, werd er opgemerkt dat de toelichting bij de aandachtspunten te gedetailleerd was. Om de pilotscholen aan het denken te zetten, zou er tijdens het gesprek een discussie moeten plaatsvinden over wat bijvoorbeeld ‘verantwoording’ zou kunnen inhouden. De leidraad zou hieraan sturing kunnen geven. De gedetailleerdheid van de toelichting zet in deze vorm aan tot het ‘nalopen’ van de aandachtspunten, wat het gesprek over governance ‘vertoebelt’. De toelichting zou meer globaal moeten zijn. Besturen hebben namelijk vaak geen besef waarover gepraat wordt en voelen zich dan overvraagd. Eén inspecteur gaf dan ook aan geen gebruik te hebben gemaakt van de toelichting. Een vergelijkbare opmerking was dat VO-scholen met betrekking tot de invulling van governance keuzes moeten maken over hoe zij daar invulling aan geven. Deze keuzes moeten die pilotscholen helder zien te maken tijdens het gesprek met de inspecteurs. Het blijkt dat er in meerdere gevallen is afgeweken van de wijze waarop de leidraad gehanteerd dient te worden. Zo is de leidraad tijdens het gesprek voorgelegd aan de pilotscholen of zelfs voorafgaande aan het gesprek naar de instelling opgestuurd. Een andere inspecteur had de leidraad gezamenlijk met de instelling ingevuld. Een andere opmerking van de inspecteurs was dat de leidraad geen duidelijkheid verschaftte in met welke organen de inspecteurs met betrekking tot bepaalde indicatoren moeten spreken. Werd bij indicator 1 duidelijk het interne toezicht en bij indicator 5 het bestuur aangewezen, sprak men bij de indicatoren 2 tot en met 4 over ‘de instelling’.

Beoordelen aandachtspunten. Een aantal inspecteurs gaf aan dat de leidraad over het algemeen weinig handvatten voor het beoordelen van de aandachtspunten aanreikt. Een voorbeeld dat genoemd werd is de informatiebehoefte van de RvT. Zo is het de inspecteurs niet duidelijk over welke informatie de RvT moet beschikken om het proces te kunnen monitoren en op welke manieren de RvT de informatie dan aangereikt moet krijgen. Een opvallende opmerking over de manier van beoordelen was dat de desbetreffende inspecteur niet het gevoel had te moeten gokken, maar dat het wel lastig was om onderscheid te maken tussen de vier mogelijke fasen. Eén inspecteur gaf aan dat er vooral discussie bestond over wanneer een aandachtspunt met een fase 2 en wanneer met een fase 3 beoordeeld moest worden. Een andere inspecteur gaf aan te hebben getwijfeld tussen de fasen 1 en 2. Deze discussie wordt als onontkoombaar, maar niet negatief ervaren. De noodzaak om met collega-inspecteurs in discussie te treden om op die wijze tot een betere beoordeling te komen, werd als positief beoordeeld. Een andere opmerking over de wijze van beoordelen was dat, door de geringe aanwezigheid van kenmerken van governance binnen instellingen, de vier fases huns inziens niet geschikt was om op te beoordelen. Eén inspecteur gaf aan de leidraad enkel als gespreksleidraad te willen hanteren, hooguit een beoordeling ‘voldoende’ of ‘onvoldoende’, welke ook door een ander inspecteur werd aangewezen als een meer geschikte methode. Een derde inspecteur gaf aan wel tevreden te zijn met de wijze van beoordelen.

Ondersteuning. Na bevraging over gewenste ondersteuning voor het voeren van de gesprekken en hanteren van de leidraad, werden verschillende suggesties aangedragen. Eén inspecteur achtte de leidraad en de governancenotitie voldoende, een andere inspecteur achtte het voeren van gesprekken tussen de inspecteurs over governance nuttig en twee inspecteurs achtten het (daarnaast) nuttig om over praktijkvoorbeelden te krijgen. Scholing over situaties die inspecteurs in de gesprekken zouden kunnen tegenkomen, werd tevens nuttig geacht. Zo is de leidraad goed toepasbaar binnen pilotscholen met een RvT, maar bij pilotscholen met een ander bestuursmodel worden vaak lastige vragen gesteld door de pilotscholen. Daarbij waren enkele inspecteurs van mening dat zij slecht op de hoogte waren van wat zij de pilotscholen moesten en konden vertellen. Daardoor voelden de inspecteurs zich gedwongen een eigen interpretatie aan de kenmerken te geven. Een mondelinge toelichting van de leidraad, die enkele inspecteurs hadden ontvangen, als zeer nuttig ervaren. Tot slot gaven alle

inspecteurs aan bekend te zijn met de rationale achter governance en de plek die governance innam in de pilots.

Beoordeling betrouwbaarheid en validiteit.

Validiteit. In Tabel 6 staan validiteit- en betrouwbaarheidsbedreigers. Een 'min' betekent dat de desbetreffende validiteits- of betrouwbaarheidsbedreiger geen reële bedreiging lijkt te vormen. De verwachting van de Onderwijsinspectie dat de scholen zeer laag beoordelen op de governancekenmerken, kan een experimenter *expectancy effect* tot gevolg hebben. Het feit dat er inderdaad laag beoordeeld is, kan daarvan als een bevestiging worden gezien. Aangezien de inspecteurs aangaven dat een groot deel van de pilotscholen nog nauwelijks een idee lijkt te hebben van wat governance precies inhoudt, lijkt de lage verwachting voort te komen uit de reële kennis over het scholenveld van de inspecteurs te zijn. De *experimenter expectancy* lijkt daardoor meer een theoretisch gevaar dan een praktische werkelijkheid. Door de lage kennis van de pilotscholen lijkt een bedreiging van *demand characteristics* relatief klein. *Selectie* lijkt wel een reële bedreiging van de interne validiteit. Een aantal pilotscholen heeft zichzelf voor het onderzoek aangemeld, wat tot gevolg kan hebben dat er relatief meer pilotscholen deelnemen die al gevorderd zijn met governance, dan bij aselechte selectie het geval zou zijn. Van de pilotscholen die geselecteerd zijn omdat deze problemen ondervinden, zou men kunnen verwachten dat deze nog niet met governance bezig zijn. Deze scholen kunnen het *selectie-effect* als gevolg van de inclusie van scholen die zichzelf hebben aangemeld deels compenseren. Een laatste mogelijke bedreiging van de interne validiteit is de *historie*. Zoals beschreven, zijn de pilotscholen tussen februari en juli bezocht, wat inhoudt dat de later bezochte pilotscholen door tussenliggende gebeurtenissen een ander beeld kunnen geven dan de eerder bezochte pilotscholen. Met betrekking tot governance hebben zich in de betreffende periode echter geen belangrijke gebeurtenissen afgespeeld, waardoor dit effect verwaarloosbaar geacht kan worden. Om van een maturatie-effect te kunnen spreken, lijkt de tijdsperiode waarin de inspectiebezoeken plaats hebben gevonden te klein. Voor zover bekend zijn er geen pilotscholen uitgevallen, waardoor experimentele uitval ook geen bedreiging kan vormen voor de interne validiteit.

Tabel 6
Bedreigers Validiteit en Betrouwbaarheid

<i>Effect</i>	<i>Aanwezigheid</i>
Validiteit	
Demand characteristics	-
Experimentele uitval	-
Experimenter expectancy	+/-
Historie	-
Maturatie	-
Selectie	+/-
Betrouwbaarheid	
Contaminatie	+
Halo	-
Normverschuiving	+
Sequentie	+
Signifisch	+

Betrouwbaarheid. De bedreigingen van de betrouwbaarheid hebben enkel betrekking op de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Uit de gesprekken met de inspecteurs komen een aantal aanwijzingen voor een lage interbeoordelaarsbetrouwbaarheid naar voren. Zo bleek ten eerste dat er grote verschillen bestaan in de mate van kennis over governance. Sommige inspecteurs hadden bijvoorbeeld, door eerdere deelname aan de discussie over governance, al enige kennis over governance. Andere inspecteurs hadden echter nog nauwelijks kennis over governance. Ook hadden een aantal inspecteurs het toezichtkader niet doorgenomen, voordat zij gesprekken voerden. Het feit dat inspecteurs over het algemeen de mate van gedetailleerdheid van de leidraad als 'goed' ervaren en, op één inspecteur na, nauwelijks aandachtspunten kunnen aanwijzen die niet voldoen, zou kunnen

aangeven dat de inspecteurs geen duidelijk beeld van governance lijken te hebben. De vraag naar meer ondersteuning zou als een bevestiging van dit vermoeden gezien kunnen worden. Verder lijkt de leidraad niet altijd voldoende expliciet en duidelijk te zijn over de aandachtspunten, welke vaak ook nog eens meerdere aandachtspunten omvatten waarvan het de inspecteurs niet allemaal duidelijk was dat dan alle aandachtspunten vereist zijn voor een voldoende beoordeling. In combinatie met gebrek aan kennis over governance en de onduidelijkheid die er over het governancebeeld heerst, leek dit te leiden tot verschillende interpretaties van aandachtspunten. Het feit dat van sommige inspecteurs de opvatting de beoordelingstaak lijkt af te wijken van de bedoelde beoordelingstaak, lijkt een aanwijzing te zijn voor een *signifisch-effect*, een ‘beoordelingstaakeffect’. Sommige inspecteurs leken meer het idee hebben een discussie over governance te moeten aangaan dan een inventarisatie te maken. Er lijken geen aanwijzingen te zijn voor een mogelijk *halo-effect*. Het feit dat inspecteurs aangaven dat uit goodwill veelal een twee werd beoordeeld, kan een aanwijzing zijn dat er sprake is van *normverschuiving* en/of een *contaminatie-effect* en/of een *sequentie-effect*. Inspecteurs gaven namelijk aan het niet prettig vonden om negatief te beoordelen en daarmee al te negatief op instellingen te willen overkomen en deze ontmoedigen met hun oordeel.

Discussie

Vooralsnog moet er geconcludeerd worden dat de leidraad onbetrouwbaar en niet valide is. Er lijken wel aanwijzingen te zijn dat de leidraad het potentieel heeft om tot een betrouwbaar en valide instrument voor het meten van governance ontwikkeld te worden. Verder lijkt de leidraad bruikbaar, maar behoeft deze nog aanpassing.

Validiteit. Om een oordeel te kunnen vormen over de *interne validiteit* van de leidraad, zijn vijf inspecteurs onder andere bevraagd over de inhoudsvaliditeit, ook wel gezichtsvaliditeit genoemd. De inspecteurs is onder andere gevraagd of er aandachtspunten ontbreken, overbodig zijn of nog aanpassing behoeven. De inspecteurs gaven daarop aan dat de aandachtspunten het governance domein redelijk lijken af te dekken. Dit zou de conclusie dat de leidraad inhoudsvalide is ondersteunen. Hierbij moet echter wel een kanttekening geplaatst worden. Het onvermogen van inspecteurs om duidelijke kritiek te leveren of advies te geven kan mogelijk ook duiden op onvoldoende kennis over governance van de inspecteurs. Alhoewel de inspecteurs aangaven dat zij voldoende kennis bezitten, lijkt onduidelijkheid over bepaalde kenmerken van governance erop te duiden dat er binnen de Onderwijsinspectie nog geen eenduidig beeld bestaat van de inhoud van governance. Ook het feit dat inspecteurs niet tijdig in de gelegenheid zijn gesteld om het toezichtkader te bestuderen kan hieraan bijgedragen hebben. De inspecteurs gaven daarnaast aan dat zij de leidraad alleen geschikt achtten voor scholen voor het Voortgezet Onderwijs met een Raad-van-Toezicht-model (RvT-model). Aan de hand van Tabel 4 kan geconcludeerd worden dat er indicatoren zijn waarop de bestuursmodellen, die een scheiding hebben aangebracht tussen toezicht en bestuur van de instelling, hoger beoordeeld worden. Dit zijn de indicatoren 1 en 3. Dit geldt echter niet voor alle indicatoren. Op een aantal indicatoren hebben beide soorten modellen ongeveer een zelfde beoordeling gekregen. Hier lijkt er geen correlaties tussen het bestuursmodel en de fase van beoordeling te zijn. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er ook indicatoren bestaan die losstaan van de aan- of afwezigheid van een Toezichthoudend Orgaan (TO). Deze indicatoren kunnen binnen alle soorten modellen aangetroffen worden. Aan de hand hiervan lijkt de leidraad lijkt ook toepasbaar binnen scholen zonder RvT. Een TO lijkt slechts een enkel kenmerk van governance. Alleen zal binnen de scholen zonder RvT de leidraad op een aantal indicatoren sneller doorlopen zijn. Er zijn dus geen aanwijzingen dat de leidraad *niet* gezichtsvalide is. Op basis van de positieve uitspraken van de inspecteurs en het feit dat de leidraad ook in andere situaties dan die van het RvT toepasbaar lijkt, kan geconcludeerd worden dat de leidraad gezichtsvalide lijkt.

Op de vraag of de leidraad *constructvalide* is, kan door het beperkt aantal leidraden geen statistische analyse uitgevoerd worden waarop een betrouwbare uitspraak kan worden gedaan. Uit de opmerkingen van de inspecteurs kan over de constructvaliditeit geen eenduidige conclusie getrokken worden. Aan de ene kant geven de inspecteurs aan dat de aandachtspunten correct zijn onderverdeeld in indicatoren en de leidraad constructvalide lijkt. Aan de andere kant kan uit de opmerking dat de indicatoren tijdens de gesprekken nogal door elkaar lopen, geconcludeerd worden dat de leidraad *niet*

constructvalide lijkt. Deze conclusie neemt echter *niet* weg dat zaken die analytisch gescheiden zijn *niet* in samenhang besproken kunnen worden. Hieruit kan men concluderen dat de leidraad constructvalide lijkt. Een statistische analyse is echter nodig om dit met zekerheid te kunnen vaststellen.

Wat betreft de validiteitsbedreigers lijkt, door de negatieve verwachting van de Onderwijsinspectie en de weerspiegeling van die verwachting in de lage gemiddelde beoordelingen op de aandachtspunten, een reële kans op het *experimenter expectancy effect* te bestaan. Aan de andere kant lijken de fase-2-beoordelingen die eerder fase-1-beoordelingen moesten zijn, dit effect gecompenseerd te hebben. Deze goodwill beoordelingen kunnen erop duiden dat de inspecteurs niet voldoende van het beschrijvend karakter van de leidraad doordrongen waren. Het feit dat veel scholen nog nauwelijks op de hoogte waren van governance kan ook als een bevestiging van de verwachting worden gezien; blijkbaar kennen inspecteurs door hun veelvuldig schoolcontact het scholenveld goed.

De externe validiteit is mate waarin de leidraad kan worden toegepast binnen andere populaties, tijden en omstandigheden. Gezien het feit dat de pilotscholen voor een deel geselecteerd zijn op specifieke kenmerken, kan men concluderen dat de steekproef niet geheel representatief is voor de gehele populatie. Aangezien er zowel scholen in positieve als in negatieve zin geselecteerd zijn, kan dit *selectie-effect* geneutraliseerd zijn. Van een interactie met de 'tijd' waarin het onderzoek lijkt niet echt sprake, aangezien het de bedoeling is dat deze leidraad ook in de nabije toekomst toegepast gaat worden als beoordelend instrument. Wat betreft de omstandigheden, vond het onderzoek plaats in de context van het integreren van de toezichtactiviteiten van organisaties. In de huidige inspectiebezoeken zou de externe validiteit van de leidraad waarschijnlijk erg laag zijn. Er vanuit gaande dat de integratie van toezichtactiviteiten geen invloed op het onderzoek naar governance heeft, lijkt de leidraad relatief extern valide. Aan de hand van de gezicht-, construct- en externe validiteit en de beperkte invloed van validiteitsbedreigers, kan gesteld worden dat de leidraad valide lijkt te zijn. Alhoewel de leidraad op het eerste gezicht door de inspecteurs als valide lijkt te worden ervaren en er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat dit niet zo zou zijn, zijn de gegevens te beperkt om dit met zekerheid te kunnen concluderen.

Betrouwbaarheid. Doordat de betrouwbaarheid van de leidraad niet statistisch vastgesteld kon worden, is de beoordeling van de betrouwbaarheid gebaseerd op uit de interviews verzamelde gegevens. Uit deze gegevens komen aanwijzingen naar voren dat de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid ernstig wordt bedreigd. Het feit dat de aandachtspunten onvoldoende zijn toegelicht, lijkt tot gevolg te hebben dat het voor de inspecteurs lastig is om deze aandachtspunten te beoordelen. Na bevraging over de wijze van beoordelen, bleek dat zij door de weinige handvatten niet in staat zijn om voldoende onderscheid te maken tussen de vier mogelijke fases. De lage mate van kennis en de onduidelijkheden met betrekking tot het beoordelen van de ontwikkelingsfases, mede door de meervoudige aandachtspunten, lijken te leiden tot verschillende interpretaties en mogelijk daardoor verschillende beoordelingen. Dit vormt een duidelijke aanwijzing voor een lage interbeoordelaarsbetrouwbaarheid. Gezien de uitspraken van de inspecteurs en de lage gemiddelde beoordelingen, is het ook mogelijk dat de leidraad een laag onderscheidingsvermogen heeft. Er zijn immers ook *geen* aanwijzingen gevonden dat de lage beoordelingen *niet* te wijten zijn aan de feitelijke ontwikkeling van het scholenveld. Vooralsnog lijkt het er echter op dat de VO-scholen nog nauwelijks gevorderd zijn met governance. Het feit dat sprake lijkt te zijn van een *contaminatie*-, een *sequentie*- en een *signifisch effect* en *normverschuiving*, lijkt de betrouwbaarheid alleen maar verder te verlagen. Alhoewel de leidraad onbetrouwbaar lijkt, zijn deze aanwijzingen onvoldoende concreet om tot een betrouwbare beoordeling van de betrouwbaarheid van de leidraad te kunnen komen.

Aangezien betrouwbaarheid een noodzakelijke voorwaarde voor validiteit is, moet men tot de conclusie moeten komen dat, vanwege de lage betrouwbaarheid, de leidraad *niet* valide kan zijn. Hieruit volgt dat de eindconclusie met betrekking tot de betrouwbaarheid van validiteit is, dat de leidraad vooralsnog onbetrouwbaar en niet valide lijkt. Gezien de positieve interviewresultaten over de validiteit en het feit dat de lage betrouwbaarheid grotendeels te wijten lijkt aan een lage interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, lijkt het instrument wel voldoende potentieel te bezitten om een betrouwbaar en valide instrument voor het beoordelen van governance te worden.

Bruikbaarheid. Aangezien de inspecteurs geen *directe* moeilijkheden hebben ervaren bij het hanteren van de leidraad en de toelichtingen als helder ervoeren, kan men concluderen dat de leidraad als bruikbaar kan worden geacht. De inspecteurs gaven aan dat zij de leidraad op bepaalde punten niet

voldoende concreet toegelicht achten Met betrekking tot de uitspraken over de gedetailleerdheid van aandachtspunten valt een tegenstrijdigheid te bemerken. Aan de ene kant wensen de inspecteurs meer concretisering van aandachtspunten, maar aan de andere kant wordt er ook opgemerkt dat de aandachtspunten te gedetailleerd zijn om nog een heldere discussie met de scholen te kunnen voeren. Verder achten de inspecteurs de leidraad alleen van toepassing op bevoegde gezagen met een RvT-model. Uit hetgeen over de validiteit gezegd is, lijkt de aanname dat de leidraad alleen toepasbaar is binnen het RvT-model een misvatting te zijn. Dit kan een aanwijzing zijn dat de inspecteurs niet wisten hoe zij de leidraad binnen andere situaties dienden te hanteren. Volgens de inspecteurs zou de leidraad verder te hoge ambities hebben, waardoor de VO-scholen zich overvraagd voelen en de vierpunt-fasering voor de beoordeling van de scholen niet geschikt geacht wordt. Het feit dat de scholen zich overvraagd voelen, kan veroorzaakt zijn doordat de inspecteurs het beschrijvende karakter onvoldoende benadrukt hebben ten opzichte van het gebruikelijke beoordelende kader van het inspectie-onderzoek. Een laatste opmerking met betrekking tot de bruikbaarheid van de leidraad, was dat de beoordelingswijze als ongeschikt wordt geacht gezien de algemene lage beoordelingen van de scholen. Deze lage beoordelingen lijken grotendeels het gevolg van het feit dat scholen zich daadwerkelijk nog nauwelijks met governance hebben beziggehouden. Deels lijken deze lage beoordelingen ook het gevolg van de meervoudige aandachtspunten. Men kan dus concluderen dat de leidraad bruikbaar lijkt te zijn, maar nog wel de nodige aanpassingen behoeft.

Aanbevelingen. De kwaliteit van de leidraad lijkt redelijk, maar wel voor verbetering vatbaar. Aan de hand van de volgende aanbevelingen zou het instrumentarium voor de nulmeting van de kwaliteit van governance verder ontwikkeld kunnen worden tot een instrument met een beoordelend karakter voor scholen. Om tot een betrouwbare en valide leidraad te komen, is in ieder geval verder onderzoek nodig.

Wil men de validiteit van de leidraad garanderen, dient men wat betreft de interne validiteit er zeker van te zijn dat de leidraad ook beoordeeld wat deze dient te beoordelen. Ten eerste dienen de relaties tussen de indicatoren consistent te zijn met de wijze waarop de relaties worden weergegeven in de theorie. Door middel van de uitgevoerde literatuurstudie lijkt dit reeds het geval. Of dit ook daadwerkelijk het geval is, kan nagegaan worden door naast de leidraad te vergelijken met een instrument waarvan bekend is dat deze governance valide meet. Door de inspecteurs bijvoorbeeld, naast de leidraad, een bestaande vragenlijst te laten invullen, kan aan de hand van de door de SPSS-database of een vergelijkbare database berekende correlatie tussen beide instrumenten de *soortgenootvaliditeit* van de leidraad geschat worden. De soortgenootvaliditeit onderzoekt of een afwijkende resultaten op het gevalideerde instrument ook leiden tot afwijkende resultaten op de leidraad. Verder dient na te worden gegaan of de aandachtspunten juist zijn onderverdeeld in indicatoren. Deze *constructvaliditeit* kan geschat worden door met SPSS een *factoranalyse* uit te voeren. De factoranalyse identificeert hoeveel verschillende indicatoren (factoren) door de leidraad worden gemeten. Aan de hand van deze factoranalyse dient de construct van de leidraad te worden aangepast. Wat betreft de constructvaliditeit is het voor de verdere ontwikkeling van de leidraad aan te bevelen de dubbele aandachtspunten uit elkaar te halen en helder te expliciteren in de vorm van prestatie-indicatoren. Om de externe validiteit te kunnen garanderen is het een zo representatief mogelijke steekproef te nemen en het onderzoek plaats te laten vinden in een context die overeen komt met de echte situatie. Een representatieve steekproef van scholen kan bereikt worden door bijvoorbeeld gebruik te maken van scholen die in de planning staan voor een regulier inspectiebezoek, er vanuit gaande dat deze inspectiebezoeken 'aselect' gepland worden.

Om de betrouwbaarheid te kunnen garanderen is het zaak, naast een representatieve, een zo groot mogelijke steekproef te nemen. Door de gegevens van deze leidraden in SPSS in te voeren, kan de cronbachs alfa worden uitgerekend. Cronbachs alfa is een maat voor de betrouwbaarheid tussen items, in dit geval de aandachtspunten. Aan dat hand van cronbachs alfa kan geschat worden hoe goed de leidraad zou correleren met een vergelijkbaar instrument dat onder dezelfde omstandigheden is afgenomen en of er aandachtspunten moeten worden toegevoegd om tot een hogere betrouwbaarheid te komen. Een andere methode om de betrouwbaarheid van de leidraad te meten is de zogenaamde *split-half* methode. Nadat de aandachtspunten uit elkaar zijn getrokken, bevat de leidraad genoeg aandachtspunten om de leidraad in tweeën te splitsen en de correlatie tussen beide delen in SPSS te berekenen. Deze correlatie schat de betrouwbaarheid van de beide sub-leidraden. De consistentie

tussen de aandachtspunten kan daarop verhoogd worden door onbetrouwbare aandachtspunten te vervangen door meer betrouwbare aandachtspunten. Een andere manier om de betrouwbaarheid te verhogen is door het dataverzamelingproces verder te standaardiseren. Dit houdt in dat individuele verschillen in de manier waarop de inspecteurs beoordelen geëlimineerd moeten worden. Ten eerste dient de toelichting geconcretiseerd te worden. Het stellen van vormtechnische eisen aan het te beoordelen product kan de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vergroten. Door een goed beoordelingsvoorschrift met duidelijke aanwijzingen voor het toekennen van een beoordeling kan de vrijheid van de verdeling in de beoordelingsschaal beperkt worden. Verschillen in beoordeling die zijn ontstaan door de vraagstelling kunnen verholpen worden door de vragen zo duidelijk en expliciet mogelijk te formuleren en de vraagformuleringen te standaardiseren. Een oorzaak van de beperkingen aan de validiteit en betrouwbaarheid lijkt deels te vinden te zijn in de organisatie. Zo gaven de inspecteurs aan het governancekader niet tijdig te hebben gelezen en zijn enkele leidraden oneigenlijk gebruikt. Het tijdig en goed inlichten en opsturen van belangrijke documenten dient daarom ook een aandachtspunt voor verder onderzoek. Het is in ieder geval zaak ervoor te zorgen dat er een eenduidig beeld van governance onder de inspecteurs bestaat. Het bieden van praktijkvoorbeelden, mondelinge toelichtingen, overleg tussen inspecteurs en het geven van cursussen en trainingen kunnen hierbij helpen. Om meer zicht op de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te krijgen, is het aan te bevelen om beide inspecteurs de leidraad te laten invullen, om hierover ook via de statistisch weg duidelijkheid te krijgen. Mogelijk heeft het tijdgebrek bij het doornemen van de beschikbare instrumenten geleid tot een sterkere formulering van extra ondersteuningswensen dan het geval was geweest als de inspecteurs wel voldoende voorbereidingstijd hadden gekregen. Om de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid statistisch te kunnen analyseren, dienen beide inspecteurs die het inspectiebezoek uitvoeren de leidraad in te vullen. Uit de gegevens van de beoordelingen van alle pilotscholen kan in SPSS de *coëfficiënt kappa* berekend worden. Deze meet de mate van overeenkomst tussen de twee beoordelingen van één school.

Met betrekking tot de bruikbaarheid van de leidraad is het ook aan te bevelen enkele aanpassingen te verrichten. Wat betreft het beoordelen van de aandachtspunten, bestaat er de mogelijkheid de beoordeling 'fase 2' voorlopig ook als voldoende aan te merken en daarmee het langere termijn perspectief van fase vier wel vast te houden. Men kan er echter ook voor kiezen de aandachtspunten met *aanwezig* of *afwezig* te beoordelen. Omdat er momenteel nog weinig niveauverschil met betrekking tot governance tussen VO-scholen lijkt te bestaan, lijkt deze laatste optie de beste. Echter in beide gevallen is een nadere verkenning van het grensgebied van de beoordelingsmogelijkheden aan te bieden. De verwachting is dat het probleem van de vier-punt-fasering deels al wordt opgeheven als de aandachtspunten verhelderd zijn. Daarnaast lijkt het verstandig om, aan de hand van de resultaten van alle ingevuld geretourneerde leidraden, te onderzoeken hoe de leidraad binnen andere situaties dan die van het RvT-model gehanteerd dienen te worden. Ook dient er onderzocht te worden hoe de inspecteurs de bevoegde gezagen tijdens het gesprek kunnen helpen met het verhelderen. Wellicht kan hierover met de inspecteurs van de pilotscholen in discussie worden getreden. Deze kunnen in de toelichting en aanwijzingen van de leidraad worden opgenomen.

Referenties

- Bügel, K., Melse, L., & Goldebeld, P. (1998). *Beoordelaarovereenstemming bij open vragen leesvaardigheid Frans en Duits*. Arnhem: Cito.
- Campbell, D.T., & Stanley, J.C. (1963). *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Boston: Houghton Mifflin.
- Commissie Health Care Governance (1999). Health Care Governance. Verkregen op 13 Januari 2006, van <http://www.healthcaregovernance.nl/rapport.html>
- Dooley, D. (2001). *Social Research Methods*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Heijnen, C.M.M. (2006). *Educational Governance*. Enschede: Universiteit Twente.

- Janssens, F.J.G. (2005). *Over onderwijstoezicht en Educational Governance; Toezicht in discussie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (2006). *The program evaluation standards* 2. Verkregen op 18 maart 2006, van <http://www.wmich.edu/evalctr/jc/>
- KU Leuven (2006). *Validiteit en betrouwbaarheid*. Verkregen op 22 Juni 2006, van <http://ppw.kuleuven.be/FL/validiteit.htm>
- Ministerie van OC&W (2005). *Beleidsnotitie governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van OC&W. Verkregen op 28 november 2005, van <http://www.minocw.nl/kamerbrieven/P13>
- Onderwijsinspectie (2006a). *Beoordeling Governance: Aanzet tot een toezichtkader*. Verkregen op 1 Februari 2006, van het intranet van de Onderwijsinspectie.
- Onderwijsinspectie (2006b). *Periodiek Kwaliteits-Onderzoek*. Verkregen op 25 Juni 2006, van <http://www.owinsp.nl/begrippen/p/4969>
- Van den Berg, M. (2004). Een spel van vragen en beantwoorden, in Van den Berg, M. (red.), *Handen en voeten aan meervoudig publiek verantwoorden in het onderwijs. MESOfocus*, 55, 8-24. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- VBS (2003). *Zelfbestuur en verbindend leiderschap; Over ontwikkelingen in bestuur & management*. Den Haag: VBS.