

Tilburg University

Goed onderwijsbestuur

Noorlander, C.W.; Huisman, P.W.A.

Published in:

Jaarboek onderwijsrecht 2006-2010

Publication date:

2011

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Noorlander, C. W., & Huisman, P. W. A. (2011). Goed onderwijsbestuur: Stand van zaken en vooruitblik. In E. H. Hooge, F. J. de Vijlder, P. J. J. Zoontjens, P. W. A. Huisman, & M. T. A. B. Laemers (Eds.), *Jaarboek onderwijsrecht 2006-2010* (pp. 69-94). SDU-uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Prof. mr. dr. P.W.A. Huisman en mr. dr. C.W. Noorlander

Goed onderwijsbestuur: stand van zaken en vooruitblik

1 Inleiding

Deze bijdrage gaat in op de ontwikkelingen van goed bestuur (governance) in de afgelopen jaren. We nemen daarbij een iets langere periode dan de periode van het jaarboek, omdat dit onderdeel voor het eerst in het jaarboek expliciet is opgenomen. We blijven in paragraaf 2 daarbij niet te lang stilstaan bij de totstandkoming en de oorsprong van de 'governancediscussie', omdat die als bekend mag worden verondersteld en elders reeds uitgebreid beschreven is. Paragraaf 3 schetst de belangrijkste tot stand gekomen wetgeving voor goed onderwijsbestuur in de onderscheiden sectoren. Paragraaf 4 gaat vervolgens in op de rol die de inspectie krijgt of neemt bij toezicht op goed onderwijsbestuur. Nu er deugdelijkheidseisen zijn vastgesteld (bijvoorbeeld rond de functiescheiding) en de Wet op het onderwijstoezicht (Wot) zal worden aangepast, zal naar verwachting ook de (handhavende) rol van de inspectie in dit opzicht intensiever worden. Paragraaf 5 brengt vervolgens de ontwikkelingen in de jurisprudentie in beeld. Mede uit uitspraken uit 'aanverwante' sectoren zijn enkele lijnen te schetsen, bijvoorbeeld rond de verantwoordelijkheid van een raad van toezicht bij ontslag van bestuurders. Paragraaf 6 rondt af met enkele globale conclusies en een vooruitblik naar de toekomst; welke ontwikkelingen staan ons nog te wachten op het gebied van goed onderwijsbestuur, en wat betekent dat voor de rol van de bestuurder en interne toezichthouder?

2 Kernelementen van goed onderwijsbestuur

Goed onderwijsbestuur kan in globale termen worden getypeerd als het in balans brengen van relatiepatronen tussen de verschillende organen binnen de onderwijsorganisatie en de relatie tussen de onderwijsorganisatie en haar omgeving. Volgens een meer specifieke omschrijving is goed onderwijsbestuur een samenhangend geheel van het besturen van het onderwijs, het toezicht daarop en de verantwoording over beide.¹

Op basis van de literatuur² en de rapporten van de Onderwijsraad³ zijn de volgende onderdelen de hoofdmoot van goed onderwijsbestuur:

- *Scheiding tussen bestuur en intern toezicht.* Intern toezicht is toezicht dat plaatsvindt binnen de organisatie. Ten aanzien van het intern toezicht kan worden onderscheiden tussen twee vormen: de functionele en de organieke vorm. Bij de functionele vorm is er sprake van één orgaan, maar de bestuursfunctie en de toezichtfunctie worden door verschillende personen uitgeoefend. Bij de organieke vorm wordt de bestuursfunctie en de toezichtfunctie door verschillende organen uitgevoerd. Extern toezicht vindt plaats door branchetoezicht, visitaties, accreditatie en door overheidstoezicht. Het intern toezicht kan niet in de plaats treden van het extern toezicht. Het intern toezicht vormt wel de basis voor het externe toezicht, zodat het extern toezicht selectiever kan worden ingezet.⁴
- *Horizontale verantwoording.* Een belangrijk uitgangspunt van goed onderwijsbestuur is dat partijen die het meeste belang hebben bij het onderwijs hun invloed daarop kunnen uitoefenen op instellingsniveau. Het gaat hier om wat ook wel horizontale verantwoording wordt genoemd. Een helder systeem van verantwoording en verantwoordelijkheid vormt naast democratische procedures, gekozen vertegenwoordiging, scheiding der machten en openbaarheid van bestuur één van de hoekstenen van een democratisch stelsel. Horizontale verantwoording is complementair aan de verantwoording die in de verticale lijn aan externe toezichthouders wordt afgelegd. Medezeggenschap door de medezeggenschapsraden, deelnemersraden, studentenraden en ondernemingsraden kan als een onmiskenbare schakel worden gezien in de totale keten van ‘checks and balances’ binnen de instelling en omdat het geïnstitutionaliseerde vorm van horizontale verantwoording betreft, als een belangrijk element van goed bestuur.⁵ Aan het eind van deze bijdrage gaan we nog kort in op de rol van medezeggenschap bij goed bestuur.
- *Gedragscode voor goed bestuur.* In de Memorie van Toelichting⁶ bij het wetsvoorstel Versterking besturing gaf de minister het volgende aan: “Branchecodes zijn inmiddels gemeengoed in de semi-publieke en private sector maar een betrekkelijk nieuw fenomeen in ons onderwijsbestel. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van een code en het initiatief daartoe liggen uiteraard bij de desbetreffende sector of branche, zonder tussenkomst van de overheid. Het gaat immers om een vorm van zelfregie en zelfbinding waarmee het collectief van instellingen binnen een bepaalde sector aangeeft welke opvattingen men heeft over en op welke wijze men – gegeven het wettelijk kader – uitwerking en invulling geeft aan principes van

goed bestuur. Een gedragscode heeft in de eerste plaats een interne functie: de coördinatie en samenhang van het intern toezicht en bestuur wordt verhelderd en versterkt, alsmede de relaties met belanghebbenden. Tevens heeft een gedragscode een externe functie omdat door openheid en verantwoording aan de buitenwacht een onderwijsinstelling haar maatschappelijke opdracht vervult.⁹

- *Een rol van de overheid.* Ook de overheid speelt een rol in het onderwijsbestuur en vormt daarmee het laatste kenmerk van goed onderwijsbestuur. De overheid (in brede zin, dus ook de vertegenwoordigende organen) is verantwoordelijk voor het adequaat functioneren van het onderwijsbestel (vergelijk artikel 23 Grondwet). Traditioneel doet zij dit voor een belangrijk deel op basis van sturing door middel van wetgeving. De overheid behoudt ook binnen het kader van governance een verantwoordelijkheid voor zaken van algemeen belang zoals de kwaliteit van het onderwijsbestel, de toegankelijkheid, de keuzevrijheid, de bekostiging van het onderwijs en een goede aansluiting van de opbrengsten van het onderwijs op de maatschappelijke vraag.⁷ In het kader van de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het onderwijsstelsel en het afleggen van verantwoording daarover, speelt ook de vraag welke gegevens de overheid nodig heeft om zich een oordeel te vormen over het functioneren van het onderwijsstelsel en welke eisen zij stelt aan individuele instellingen als het gaat om het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Binnen dit kader is het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs van groot belang. Binnen het kader van het toezicht door de Inspectie dient de onderwijsinstelling zich te verantwoorden aan de overheid. Dit wordt ook wel verticale verantwoording genoemd. Wanneer het intern toezicht goed functioneert en de onderwijskwaliteit van de instelling goed op orde is kan de overheid op afstand blijven.

Inmiddels heeft de wetgever in alle onderwijssectoren actie ondernomen om de hiervoor genoemde elementen van goed bestuur ook wettelijk te verankeren. Daarbij moet enerzijds recht worden gedaan aan de genoemde principes, maar anderzijds ook aan de bestuurlijke variëteit en de vrijheid van inrichting voor wat betreft het bijzonder onderwijs.

3 Wetgeving inzake goed onderwijsbestuur

3.1 Inleiding

In aansluiting op de feitelijke ontwikkelingen in alle onderwijssectoren zijn er in 2009 wetsvoorstellen ingediend, dan wel is er wetgeving tot stand gekomen waarin

principes van goed onderwijsbestuur tot uitdrukking worden gebracht. Het gaat hier om het volgende:

- voor primair en voortgezet onderwijs, de wet tot *Invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Goed onderwijs, goed bestuur)*.^{8,9}
- voor het educatie en beroepsonderwijs, de wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) inzake *Colleges van bestuur en raden van toezicht*.¹⁰
- voor het hoger onderwijs het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (Whw) inzake *Versterking besturing*.¹¹

3.2 Primair en voortgezet onderwijs

Door de wet Goed onderwijs, goed bestuur wordt ten aanzien van goed onderwijsbestuur geregeld dat:

- de functiescheiding van bestuur en intern toezicht verplicht wordt gesteld voor alle schoolbesturen;
- een wettelijke basis gelegd wordt voor (sector)codes voor goed bestuur.¹²

De wet biedt de minister drie nieuwe interventiemogelijkheden:

- het geven van een aanwijzing, inhoudende een maatregel, bij financieel wanbeheer, ongerechtvaardigde verrijking, handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt verkregen voor de rechtspersoon, de bestuurder/toezichthouder, of een derde, danwel bij intimidatie van ouders, personeel of leerlingen door een bestuurder of intern toezichthouder (artikel 163b en artikel 164 Wet op het primair onderwijs (Wpo)¹³);
- de mogelijkheid om de bekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden bij het niet opvolgen van een aanwijzing (artikel 164 Wpo);
- het inhouden van de bekostiging (bijzonder onderwijs) of het opheffen van de school (openbaar onderwijs) bij het niet voldoen aan de eis van minimale leerresultaten (artikel 164b Wpo).

De Memorie van Toelichting geeft aan dat de Minister van OCW via de weg van een aanwijzingsbevoegdheid niet treedt in de statutaire bevoegdheid van de rechtspersoon om bestuurders of intern toezichthouders te schorsen of te ontslaan (dit vanwege de vrijheid van inrichting). Ondanks dat sluit de regering niet uit dat een aanwijzing in geval van wanbeheer kan bestaan uit een opdracht van de Minister van OCW aan de rechtspersoon om één of meer bestuurders of toezichthouders te vervangen. Omdat de aanwijzingsmaatregel in verhouding dient te staan met de ernst van de overtreding van de

wettelijke norm, zou een dergelijke maatregel verenigbaar zijn met de vrijheid van (in) richting. Dit principe is volgens de regering namelijk niet bedoeld als een vrijwaring voor overheidsingrijpen in gevallen waarin de grenzen over hoe (ook) een schoolbestuur in het maatschappelijk verkeer dient te handelen, ernstig worden overschreden.¹⁴

De regering is in dit verband van opvatting dat:

“(....) de Minister van OCW vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het naar behoren functioneren van het onderwijsstelsel indien de casus van bestuurlijk wanbeheer daarom vraagt, zelf het initiatief moet kunnen nemen. Dus ook zelf direct daarover een besluit moet kunnen nemen zonder inschakeling vooraf van de burgerlijke rechter. Dit past ook bij het primaat van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een dergelijk besluit kan door de bestuursrechter te volle worden getoetst.”¹⁵

Over de mogelijkheid in te grijpen via de burgerlijke rechter is inmiddels jurisprudentie (zie par. 6), maar de minister wil dus ‘op safe’ spelen door expliciet een publiekrechtelijk aanwijzingsbevoegdheid te regelen. Artikel 164 lid 5 Wpo geeft aan dat de Inspectie eerst een (periodiek of incidenteel) onderzoek moet hebben verricht en rapport moet hebben uitgebracht, op grond van artikel 20 WOT.

INTERN TOEZICHT

Artikel 17a Wpo stelt dat het bevoegd gezag zorg draagt, mede in verband met de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, ‘voor een goed bestuurd school met een scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop met een rechtmatig bestuur en beheer’. De functies van bestuur en intern toezicht behoren in functionele of organieke zin te worden gescheiden (vergelijk artikel 17b lid 1 Wpo).

Hierbij wordt aangesloten bij de ontwikkelingen in de praktijk zelf en voorafgaande adviezen van de Onderwijsraad, de Algemene Rekenkamer en rapporten van de hoogle-raren Zoontjens en Vermeulen.¹⁶ Er is, mede door adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State niet gekozen voor één bestuursmodel: de vorm waarin invulling wordt gegeven aan de verplichte functiescheiding is vrij.¹⁷ Een amendement om toch tot één Raad van Toezichtmodel te komen is verworpen.¹⁸ Behalve bij het integraal bestuur en de bestuurscommissie in het openbaar onderwijs¹⁹ is dus een keuze voor vrijwel elke bestuursstructuur mogelijk. Wel moet steeds helder zijn wie met de bestuurlijke functie en wie met de intern toezichthoudende functie is belast. De vormvrije invulling heeft als gevolg dat de huidige praktijk, waarbij ruwweg sprake is van drie bestuursstructuren, kan worden voortgezet. Het bestuur-directiemodel (met een directeur die civielrechtelijk handelt namens het bestuur), het Raad van Beheermodel (one tier; func-

tiescheiding) en het Raad van Toezichtmodel (functie- en orgaanscheiding) behoren blijvend tot de mogelijkheden.²⁰

Het wordt nu ook mogelijk dat een stichting voor openbaar onderwijs of een openbare rechtspersoon een Raad van Toezicht kan hebben, waarbij de statuten aan een aantal wettelijke vereisten dienen te voldoen welke voor de stichting deels ook reeds uit het rechtspersonenrecht volgen. In de regeling moet een overheersende invloed van de overheid in de Raad van Toezicht zijn verzekerd. Algemeen wordt aangenomen dat als de regeling of de statuten aan de wettelijke vereisten voldoen en de gemeenteraad het recht heeft de Raad van Toezicht te benoemen en te ontslaan, aan de eis van overheersende overheidsinvloed wordt voldaan. De bepalingen omtrent het jaarlijks verslag, de openbaarheid van vergaderingen en de taakverwaarlozingsregeling zijn van overeenkomstige toepassing verklaard.

Op grond van artikel 17c lid 1 Wpo moet de interne toezichthouder toezien op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het bestuur en staat het bestuur met raad terzijde. De toezichthouder of het toezichthoudend orgaan is ten minste belast met:

- het goedkeuren van de begroting en het jaarverslag en, indien van toepassing, het strategisch meerjarenplan van de school;
- het toezien op de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen, de code voor goed bestuur, en de afwijkingen van die code;
- het toezien op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de school verkregen op grond van deze wet;
- het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 2:393 lid 1 Burgerlijk Wetboek (BW) die verslag uitbrengt aan de toezichthouder of het toezichthoudend orgaan, en
- het jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld onder a tot en met d, in het jaarverslag.

Ingevolge het voorgestelde artikel 17c lid 2 eerste volzin Wpo dienen de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder of het interne toezichthoudend orgaan zodanig te zijn dat “hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen”.

De wettelijke opdracht voor het interne toezicht gaat in ieder geval verder dan ‘going concern’ en de (financiële) continuïteit van de onderwijsorganisatie. Het voorgestelde artikel 17c Wpo geeft de interne toezichthouder de verantwoordelijkheid om toe te zien

op de cijfers (goedkeuren van de begroting en het jaarverslag) en de strategie (goedkeuren meerjarenplan), maar beschouwt de interne toezichthouder ook in zekere zin als verlengstuk van het externe toezicht door de opdracht te geven om te fungeren als 'jurist' (toezien naleving wettelijke verplichtingen en de code) en 'rekenkamer' (toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen). Voorts valt ook het toezicht op de horizontale verantwoording tot het takenpakket.²¹ Bij amendement is nu in de wet opgenomen dat de medezeggenschapsraad een lid van de raad van toezicht kan voordragen.²²

De taakomschrijving wijkt af van die voor de Raad van Commissarissen bij een vennootschap²³ of die van de Raad van Toezicht bij het wetsvoorstel inzake de maatschappelijke onderneming.²⁴ Bij de vennootschap en de maatschappelijke onderneming staat het toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon voorop en dient de interne toezichthouder zich te richten naar het belang van de rechtspersoon en de met haar verbonden onderneming. In het wetsvoorstel *Goed onderwijs, goed bestuur* is gekozen voor toezicht op de uitvoering van de taken en bevoegdheden van het bestuur.

Op grond van het voorgestelde artikel 171 lid 1 eerste volzin Wpo dient het bevoegd gezag jaarlijks een jaarverslag op te maken. Als onderdeel van het jaarverslag geldt: een bestuursverslag als bedoeld in artikel 2:391 BW, waarin de door het bevoegd gezag gehanteerde code voor goed bestuur wordt vermeld alsmede ten minste verantwoording wordt afgelegd over de afwijkingen van die code voor goed bestuur. De jaarrekening vervult een prominente rol binnen de jaarlijkse risico-analyse van de Inspectie van het Onderwijs (zie hierover nader paragraaf 4).

CODE GOED BESTUUR

In navolging van de BVE-Sector hebben de codes voor goed bestuur ook binnen het primair en voortgezet onderwijs een wettelijke verankering verworven. Volgens de Memorie van Toelichting mag van schoolbesturen worden verlangd dat hun handelen in overeenstemming is met de afspraken uit de code die zij hanteren. Hierbij past volgens de toelichting dat bevoegde gezagsorganen zich daarover volgens het principe van 'pas toe of leg uit' publiek verantwoorden in hun bestuursverslag.²⁵ Daarbij is voorzien in de mogelijkheid dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) door de Minister van OCW een sectorcode voor goed bestuur kan worden aangewezen. Aangezien de inhoud van de code vooral een zaak is van het onderwijsveld zelf, wordt in dit wetsvoorstel op dit punt een beperkt aantal inhoudelijke eisen gesteld. Deze eisen waarborgen dat in de gehanteerde code in ieder geval aandacht is voor (zie artikel 171 lid 5 Wpo):

- een beleid dat de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot haar recht komt,
- een integere bedrijfsvoering, waaronder voorzieningen om verstremgeling van belangen tegen te gaan, en
- afstemming met en verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

De intern toezichthouder moet toezien op de naleving van de code, terwijl ook de Inspectie zal toezien op de naleving van de code. Het niet naleven van de verplichting om de gehanteerde code in het jaarverslag op te nemen en verantwoording af te leggen over eventuele afwijkingen van die code kan leiden tot bekostigings sancties. Bovendien kunnen belanghebbende, zoals ouders, leraren en medezeggenschapsraad, het bestuur aanspreken op naleving van de code. Ook belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag in het kader van de horizontale verantwoording dus aanspreken op de niet-naleving van de code. De vraag hoe en op welke wijze de code een doorwerking krijgt in bijvoorbeeld concrete geschillen zal blijken uit de jurisprudentie.²⁶

Tot slot kan als nieuw element in de wetgeving worden genoemd de expliciet geregelde mogelijkheid tot delegatie (overdracht) van bevoegdheden van het bevoegd gezag. Het was tot nu toe de vraag of de mogelijkheid bestond om bevoegdheden over te dragen van bijvoorbeeld het College van Bestuur naar de schoolleiding. Artikel 30a Wpo bepaalt: "Het bestuur kan hem bij wettelijk voorschrift opgedragen taken en bevoegdheden overdragen aan de directeur van de school". Daarbij kan ook weer subdelegatie plaatsvinden naar de adjunct-directeur. Een ander zal neergeslagen moeten worden in het managementstatuut".

3.3 Middelbaar beroepsonderwijs

INTERN TOEZICHT

De Web kende tot voor kort een scherpe formele scheiding tussen enerzijds het bevoegd gezag (dat wil zeggen het bestuur van de rechtspersoon) en anderzijds een college van bestuur, ofwel een centrale directie. Op basis van deze wetgeving vond binnen veel instellingen al een ontwikkeling plaats naar een raad-van-toezicht-model. Het merendeel van de instellingen kende de situatie waarin het bevoegd gezag zich feitelijk beperkt tot het houden van toezicht op het college van bestuur. Maar ook al trad het bestuur van een rechtspersoon feitelijk op als Raad van Toezicht en werd de instelling volledig bestuurd door het college van bestuur, dan nog kon een college van bestuur niet volledig in de plaats treden van het bevoegd gezag. Deze ontwikkeling werd vanuit

de optiek van goed onderwijsbestuur onwenselijk geacht.²⁷ Artikel 9.1.4 lid 1 Web bepaalt sinds 2009 dat een bijzondere instelling een college van bestuur heeft en een Raad van Toezicht. Op grond van artikel 9.1.4 lid 2 Web dient een lid van een Raad van Toezicht geen directe belangen te hebben bij de instelling. Dit betekent onder andere dat leden van de Raad van Toezicht geen lid van het college van bestuur, directeur, werknemer of externe adviseur kan zijn. De Raad van Toezicht is op grond van artikel 9.1.4 lid 3 belast met taken die voor een belangrijk deel overeenstemmen met de taken van de Raad van Toezicht in het primair en voortgezet onderwijs (zie de tabel aan het eind van deze paragraaf). Artikel 9.1.8 Web maakt het mogelijk om als alternatief voor de genoemde organieke scheiding te kiezen voor een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Artikel 9.1.4 leden 2 tot en met 5 Web is in dat geval van overeenkomstige toepassing. In de situatie dat voor het functionele model wordt gekozen dienen de statuten of het bestuursreglement de wijze te regelen waarop deze scheiding wordt gewaarborgd en dient jaarlijks in het jaarverslag de redenen voor afwijking te worden geregeld.

Ingevolge artikel 9.17 lid 1 sub a Web wordt in een bestuursreglement de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college van bestuur en de Raad van Toezicht vastgelegd en de wijze waarop conflicten tussen beide organen worden geregeld. Ook wordt in het bestuursreglement de wijze geregeld waarop het college van bestuur zijn taken en bevoegdheden uitoefent.

CODE GOED BESTUUR

Artikel 2.5.4 lid 1 eerste volzin Web schrijft voor dat het bevoegd gezag over het afgelopen jaar een jaarverslag dient vast te stellen en openbaar dient te maken. Op grond van artikel 2.5.4 lid 1 derde volzin Web dient het bevoegd gezag in het jaarverslag verantwoording af te leggen over de omgang met een branchecode voor goed bestuur, die bij ministeriële regeling kan worden aangewezen. Op grond van artikel 2.5.4 lid 1 Web dient het bevoegd gezag in het jaarverslag verantwoording af te leggen over de omgang met een branchecode voor goed bestuur, die bij ministeriële regeling kan worden aangewezen.

3.4 Hoger onderwijs

INTERN TOEZICHT

De huidige Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek voorziet reeds op dit moment in een formele regeling van een scheiding van bestuur en intern toezicht. Artikel 9.2 lid 1 WHW bepaalt dat het college van bestuur van een universiteit

belast is met het bestuur van de universiteit in haar geheel en met het beheer daarvan, onverminderd de bevoegdheden van de Raad van Toezicht volgens dit hoofdstuk. Artikel 9.6 lid 1 WHW bepaalt dat het college van bestuur verantwoording verschuldigd is aan de Raad van Toezicht. Artikel 9.6 lid 2 WHW bepaalt dat het college van bestuur de Raad van Toezicht de gevraagde inlichtingen verstrekt betreffende zijn besluiten en andere handelingen.

Op grond van artikel 9.7 lid 1 WHW dient de Raad van Toezicht uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden te bestaan. De eerste volzin van het tweede lid bepaalt dat de voorzitter en de andere leden door de Minister van OCW worden benoemd, geschorst en ontslagen. Door de wet *Versterking besturing* is aan het tweede lid na de eerste volzin toegevoegd dat één van de leden wordt benoemd op voordracht van de universiteitsraad dan wel de ondernemingsraad en het orgaan dat op grond van de medezeggenschapsregeling, bedoeld in artikel 9.30 lid 3 tweede volzin, is ingesteld. Het vierde lid bepaalt dat de samenstelling, taken en bevoegdheden van de Raad van Toezicht zodanig zijn dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de Raad van Toezicht mogen geen directe belangen hebben bij de universiteit. De voordracht bevat ten minste twee namen. Indien de voorgedragen kandidaten niet door Onze minister worden benoemd, wordt een nieuwe voordracht gedaan. Onze minister kan gemotiveerd afwijken van de tweede voordracht. De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn zodanig dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de raad van toezicht hebben geen directe belangen bij de universiteit. Zij hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. De benoeming van de leden van de raad geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. De universiteitsraad dan wel de ondernemingsraad en het orgaan binnen de universiteit dat op grond van de medezeggenschapsregeling, bedoeld in artikel 9.30, derde lid, tweede volzin, is ingesteld, wordt of worden in de gelegenheid gesteld om aan de raad van toezicht advies uit te brengen over de profielen bedoeld in het vierde lid.

Volgens het zesde lid heeft de raad van toezicht instemmingsrecht ten aanzien van de benoeming en het ontslag van de secretaris.

In artikel 9.8 WHW wordt bepaald dat de Raad van Toezicht, met het oog op de taken van de universiteit, toezicht dient te houden op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en het college met raad ter zijde dient te staan. De Raad van Toezicht is in elk geval belast met taken die grotendeels gelijk zijn als het takenpakket van de Raad van Toezicht in de BVE-sector (zie de tabel aan het eind van deze paragraaf).

Op grond van artikel 9.8 tweede lid WHW dient de Raad van Toezicht tenminste twee keer per jaar overleg te plegen met de universiteitsraad dan wel de ondernemingsraad en het orgaan binnen de instelling dat op grond van de medezeggenschapsrege-

ling, bedoeld in artikel 9.30 lid 3 tweede volzin, is ingesteld. Op grond van artikel 9.9 lid 1 WHW is de Raad van Toezicht verantwoording verschuldigd aan de Minister van OCW. Op grond van artikel 9.9 lid 2 Whw dient de Raad van Toezicht de Minister van OCW de gevraagde inlichtingen betreffende zijn handelen te verstrekken.²⁸

CODE GOED BESTUUR

De wet Versterking besturing introduceert ook een codebepaling in de WHW: Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden vastgesteld voor de inrichting van het verslag en bij algemene maatregel van bestuur kunnen een of meer branchecodes voor goed bestuur worden aangewezen, zo stelt art. 2.14 WHW. De HBO-Raad en de VSNU hebben inmiddels elk een branchecode goed bestuur opgesteld. Omdat branchecodes een instrument van de branche zijn, dus van de instellingen zelf, is goedkeuring door de minister niet aan de orde. Wel zal de minister bij een voornemen tot aanwijzing van een code onderzoeken of deze binnen de kaders van wet- en regelgeving blijft en of de code redelijkerwijs kan bijdragen tot een beter bestuur binnen de betrokken instellingen.²⁹ Artikel 2.9 lid 1 WHW bepaalt na inwerkingtreding dat er mede een verantwoording moet zijn over de wijze waarop van een branchecode voor goed bestuur is afgeweken, “voor zover een zodanige code overeenkomstig artikel 2.14 is aangewezen.” Hieronder volgt een overzicht van de wettelijke taken en bevoegdheden van de intern toezichthouder in de respectievelijke onderwijssectoren:³⁰

PRIMAIR ONDERWIJS	VOORTGEZET ONDERWIJS	BEROEPS- ONDERWIJS	HOGER ONDERWIJS
Goedkeuring begroting en jaarverslag, strategisch meerjarenplan school	Idem als PO	Idem als PO	Goedkeuring begroting en jaarstukken, instellingsplan
Toezicht op naleven door bestuur van wettelijke voorschriften en branchecode	Idem als PO	Idem als PO	Idem als PO
Toezicht op rechtmatige verwerving en recht- en doelmatige besteding wettelijke middelen school	Idem als PO	Idem als PO	Idem als PO
Aanwijzen accountant die aan toezichthouder verslag uitbrengt	Idem als PO	Idem als PO	Idem als PO
Jaarlijkse verantwoording uitoefening taken en bevoegdheden	Idem als PO	Idem als PO	Idem als PO
Benoemen, schorsen, ontslaan leden bestuur indien RvT is ingesteld	Idem als PO	Benoemen, schorsen, ontslaan leden bestuur	Idem als BVE

X	X	Goedkeuring beheers- en bestuurs- reglement	Idem als BVE
X	X	X	Toezien op systeem kwaliteitszorg
X	X	X	Goedkeuring gemeen- schappelijke regeling

4 Goed onderwijsbestuur en het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs

Het extern toezicht door de overheid sluit aan bij het interne toezicht in die zin dat de intensiteit van het extern toezicht afhangt van de mate waarin het intern toezicht goed functioneert en adequate verantwoordingsinformatie genereert. Is er sprake van goed bestuur en van geringe risico's inzake de kwaliteit, dan kan het externe toezicht sober zijn. Is dat niet het geval, dan is intensiever toezicht gewenst. In de Wot is het uitgangspunt van proportioneel toezicht reeds vastgelegd. In artikel 4 wordt namelijk bepaald dat instellingen niet meer worden belast dan voor een zorgvuldige uitoefening van het toezicht noodzakelijk is. Tevens bevat de wet al diverse voorschriften die bepalen waarop de inspectie zich bij de kwaliteitsbeoordeling moet richten.

Middels een in oktober 2009 ingediend wetsvoorstel tot wijziging van de Wot³¹ wordt in een nieuw derde lid van artikel 4 Wot aan het beginsel van proportioneel toezicht een beginsel van risicogestuurd toezicht toegevoegd. Dit voorgestelde artikel luidt als volgt:

“De intensiteit van het toezicht in het onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze wordt bekostigd uit 's Rijks kas, van de financiële situatie van de instelling”.

Een voorgesteld artikel 12 WOT werkt dit beginsel nader uit:

- 1 De inspectie gaat bij een onderzoek als bedoeld in artikel 11³² uit van openbare verantwoordingsinformatie over de resultaten en de kwaliteit van het onderwijs, de financiële situatie van de instelling en de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd.

- 2 De informatie, bedoeld in het eerste lid, is richtinggevend voor het oordeel van de inspectie, indien deze voldoende actueel en betrouwbaar is.

In de Memorie van Toelichting wordt over het principe nog het volgende opgemerkt: “Eén van de kernpunten van het toezicht is dat dit niet langer aansluit bij de zelfevaluatie van de instellingen maar gericht is op openbare verantwoordingsinformatie (bijv. schoolgids, jaarverslagen). De inspectie doet per schoollocatie of afdeling jaarlijks een risicoanalyseonderzoek. Dit risicoanalyseonderzoek vindt plaats op basis van databestanden of signalen. Als daaruit vermoedens rijzen dat sprake is van tekortkomingen vindt documentenanalyse of onderzoek bij de instelling plaats. De risicoanalyse is beslissend voor de intensiteit van het toezicht. Op basis van het onderzoek stelt de inspectie een «toezichtarrangement» vast. Het toezichtarrangement is openbaar. Zijn de risico's klein en zijn de eindresultaten op niveau dan krijgt de instelling een zogenaamd basisarrangement en vindt er in dat jaar in beginsel geen verder onderzoek plaats. Dit zorgt voor minder toezichtlasten bij een school. Bij grote risico's (tekortkomingen) zal de inspectie uitvoerig onderzoek doen op de betreffende scholen. Deze scholen krijgen een aangepast arrangement.”³³

Het beginsel van risicogestuurd toezicht hangt direct samen met de binnen het kader van goed onderwijsbestuur beoogde aanscherping van de verantwoordingsfunctie en de verantwoordingskracht van het bestuur van de onderwijsinstelling. In de verschillende onderwijsregelingen wordt daartoe een keur aan instrumenten ingezet. De ontwikkeling van het vermogen van schoolbesturen om zich verantwoordelijk te stellen tegenover de directe omgeving veronderstelt dat zij over datgene waarover zij zich verantwoorden ook iets te zeggen hebben, niet belemmerd worden door regels, acties of maatregelen van de overheid.³⁴

De inspectie krijgt ook een rol bij het toezicht op goed bestuur. De functiescheiding is immers een wettelijke deugdelijkheidseis. De Nota naar aanleiding van het Verslag bij het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur merkt daarover op: “Naast de per definitie ernstige gevallen van bestuurlijk wanbeheer, kan de inspectie in het kader van het toezien op naleving van de wettelijke voorschriften, er de vinger op leggen wanneer aspecten die verband houden met de kwaliteit van bestuur niet worden nageleefd. Bijvoorbeeld wanneer een bestuur de in dit voorstel neergelegde functiescheiding van intern toezicht–bestuur niet realiseert of daarbij de medezeggenschap niet betreft. In dergelijke gevallen kan de inspectie het bestuur opdragen alsnog in overeenstemming met de voorschriften te handelen. De positie en de toezichtinstrumenten van de inspectie op aspecten die het bestuurlijk handelen raken, maken overigens onderdeel uit van

het aangekondigde wetsvoorstel (najaar 2009) over de herziening van de WOT. Dit wetsvoorstel ziet op de vernieuwing van het toezichtproces (principe van risicogericht toezicht) en de invoering van geïntegreerd toezicht (naast toezicht op kwaliteit, ook toezicht op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen)".³⁵

Uit het voorstel valt ook op te maken dat in de wijziging van de Wot ook aspecten van 'goed bestuur' en 'goed toezien' een element zullen zijn van de risicoanalyse van de inspectie. De vraag is dan vervolgens welke 'toezichtkader' en welke deugdelijkheids/bekwaamheidseisen zullen gaan gelden voor de bestuurder.

TOEZICHTKADER PO/VO 2009

Het toezichtkader van de inspectie 2009 neemt een voorschot. In bijlage 2 is een 'verdiepingsmodule' management opgenomen waarin gesteld wordt dat de beoordeling van het management geen onderdeel van het waarderingskader is, maar in het kader van het nader onderzoek wel aan de orde kan komen. Tussen de kwaliteit van het management en slechte onderwijskwaliteit zit vaak een verband, aldus de inspectie. De inspectie hanteert het volgende toetsingskader voor het Functioneren van het management:

- 1.1 Het management heeft een heldere taakafbakening ten opzichte van het bestuur en de leden van het management hebben een heldere taakverdeling ten opzichte van elkaar. Deze taakverdeling wordt in de praktijk ook herkenbaar toegepast.
- 1.2 Het management heeft de visie op het onderwijs in de instelling geëxpliciteerd en vertaald in doelen en actiepunten per jaar.
- 1.3 Het management gaat systematisch na in hoeverre doelen gehaald zijn en maakt – waar nodig – nieuwe afspraken.
- 1.4 De leden van management beschikken over de noodzakelijke competenties die behoren bij hun functies en zij onderhouden deze.

Onder management verstaat de inspectie in dit geval schoolleiding *en* bestuur. De rol van het schoolbestuur wordt overigens ook geaccentueerd in het laatste inspectieverlag 2008/2009.³⁶ De inspectie constateert dat veel schoolbesturen te afwachtend zijn in de gesprekken met de schoolleiding, wanneer de kwaliteit niet op orde is. Vandaar dat in het toezichtkader daar waarschijnlijk al op wordt geanticipeerd.

De aanscherping van het toezicht op het functioneren van (nieuwe) besturen en directies valt ten slotte ook op te maken uit het ingediende initiatiefwetsvoorstel Jan Jacob van Dijk, inzake de wijziging van de WOT, gericht op aanscherping van het toezicht op nieuw bekostigde scholen. Daar wordt in de Nota naar aanleiding van het Verslag opge-

merkt dat ook ervarenheid of onervarenheid van de directie elementen kunnen zijn in de risicoanalyse van de inspectie.³⁷

5 Jurisprudentie over goed onderwijsbestuur

De jurisprudentie rond goed bestuur is onder te verdelen in een aantal thema's, waarbij aangetekend kan worden dat er nog niet zoveel zaken zijn in het onderwijs. We bespreken hieronder daarom ook een aantal uitspraken uit andere (maatschappelijke) sectoren, waarbij verwacht mag worden dat in het onderwijs eenzelfde lijn zal worden gevolgd.³⁸

ONTSLAG VAN BESTUURDER EN INGRIJPEN DOOR TOEZICHTHOUDER

In een zaak voor de kantonrechter in Roermond³⁹ werd beslist over een ontslagzaak in de zorg, maar deze is ook (zeer) relevant voor het onderwijs. In dit vonnis beslist de rechter dat een vennootschapsrechtelijk ontslag van een statutair bestuurder van een stichting niet vanzelf het arbeidsrechtelijk ontslag als werknemer van de stichting betekent. Het arbeidsrechtelijk dienstverband moet beëindigd worden door opzegging dan wel via de weg van artikel 7:685 BW. Dit in afwijking van de zogenaamde "15 april arresten" van de Hoge Raad, waaruit de hoofdregel luidt dat bij ontslag van een statutair bestuurder het vennootschapsrechtelijke ontslag (gegeven door de vennootschap of door de bestuurder) ook een einde maakt aan de arbeidsovereenkomst. Voor een uitzondering op deze hoofdregel is slechts plaats als een wettelijk ontslagverbod geldt of indien partijen anders zijn overeengekomen. Deze uitspraken missen echter in casu toepassing, aldus de kantonrechter in een uitvoerig (met verwijzing naar literatuur) gemotiveerd vonnis. Tot nu toe was onduidelijk of het ontslag uit de bestuurdersfunctie bij een stichting automatisch het ontslag als werknemer met zich bracht. De kantonrechter in Roermond vindt dus van niet. Af te wachten is of deze lijn zich doorzet. Wellicht moet een uitspraak van de Hoge Raad worden afgewacht.

Wanneer het gaat om het ontslag van een bestuurder door de raad van toezicht toetst de rechter terughoudend, zo bleek ook uit een ontslagzaak van een bestuurder in het openbaar onderwijs.⁴⁰ Wanneer echter het ontslag voorshands niet in overwegende mate aan betrokkene is te wijten moet financiële compensatie in de besluitvorming op het bezwaarschrift tegen het ontslag worden meegenomen. Ontslag is een serieuze zaak en moet goed overwogen worden. Bij een ontslagzaak⁴¹ van een statutair directeur/bestuurder bij een stichting had de RvT de directeur/bestuurder op non-actief gesteld en medegedeeld over te gaan tot beëindiging van de arbeidsovereenkomst. Een en

ander was aan het rollen gekomen door een e-mail afkomstig van enkele voormalige medewerkers aan de raad van toezicht met kritiek op het functioneren van de directeur. Volgens de rechter had het op de weg van de raad van toezicht gelegen om de mail te bespreken met de betrokken directeur/bestuurder. Er is echter geen debat geweest, ook niet over eventuele oplossingen. De rechter vond dat de raad van toezicht veel te snel zijn bestuurder had laten vallen. Na uitvoerige assessments werd de bestuurder door de raad verkozen, om na een paar maanden al weer opzij gezet te worden. In het dictum werd een bevel tot wedertewerkstelling aan de stichting opgelegd.

Een andere uitspraak⁴² geeft aan de schorsingsbesluit conform de statuten moet worden genomen en dat de raad van toezicht heeft op dat vlak uiteraard een rol. Die rol omvat enerzijds de zorg dat gesignaleerde aanwijzingen die grond voor die twijfel vormen worden onderzocht en dat op de resultaten van dat onderzoek, indien nodig, actie wordt ondernomen, anderzijds de zorg voor het belang van de betrokken bestuurders dat zij niet lichtvaardig worden beschuldigd. De raad van toezicht moet eigen afwegingen maken, en mag bijvoorbeeld niet blind varen op een extern onderzoeksrapport: "Zij heeft een eigen verantwoordelijkheid om zich een oordeel te vormen over de vraag of hetgeen in het rapport is opgenomen grond kan zijn om van bestuurders te eisen dat ze gevolg geven aan een verzoek van [de minister] om hangende een vervolgonderzoek terug te treden".⁴³ Toegepast op het onderwijs zou dat bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een raad van toezicht niet louter op basis van bijvoorbeeld een inspectierapport het bestuur mag schorsen, maar zelf zorgvuldig te werk moet gaan en eigen onderzoek te verrichten.

Een andere zaak betrof het ontslag van een bestuurder bij een stichting voor openbaar onderwijs door de voorzieningenrechter van de rechtbank Roermond⁴⁴. Hierbij ging het om een verschil van inzicht over de taakopvatting van het bestuur, waarbij bij besluit door het Gemeenschappelijk Orgaan Toezicht het bestuur van de stichting is ontslagen. De rechtbank overweegt daarbij op de eerste plaats dat "hoewel de stichting is opgericht bij notariële akte, [...] de in artikel 48 van de Wpo genoemde vereisten omtrent statutair doel, uitoefening van taken, bevoegdheden, toezicht en inhoud van de statuten dermate uitvoerig en dwingend te achten dat de notariële akte niet anders kan worden gezien dan als een uitvoeringshandeling van het besluit van de gemeenteraad om toepassing te geven aan de wettelijke regeling. De uitoefening van taken en bevoegdheden als beschreven in artikel 48 van de WPO door organen van de stichting heeft daarom een publiekrechtelijke grondslag die prevaleert boven de privaatrechtelijke aspecten van de stichtingsvorm. De onderhavige beslissing van het gemeenschappelijk orgaan is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter op publiek-

rechtelijk rechtsgevolg gericht en een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb [= Algemene wet bestuursrecht, PWA en CWN]”. Ingrijpen door de toezichthouder (het gemeenschappelijk toezichtorgaan, maar dit kan ook de gemeenteraad zijn) bij zelfstandig openbaar onderwijs is volgens deze rechter kennelijk een Awb-besluit, maar evenzeer kan beweerd worden dat de ontslagbevoegdheid voortvloeit uit de statuten en dus een rechtshandeling naar burgerlijk recht betreft.⁴⁵

Met betrekking tot het geschil waren naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter de door het gemeenschappelijk orgaan gemelde signalen met betrekking tot het functioneren van de algemeen directeur zowel binnen de stichting tegenover het personeel als naar buiten toe dermate ernstig dat het bestuur nadrukkelijk had moeten ingaan op deze signalen. Het ontslag van het bestuur was het gevolg van een ernstige vertrouwensbreuk. Vervolgens heeft het gemeenschappelijk orgaan kunnen concluderen dat er sprake is van een ernstige taakverwaarlozing door het bestuur en beslissen zelf voorlopig te voorzien in het bestuur. Ook ten aanzien van dit onderdeel kan het besluit de marginale rechterlijke toets doorstaan.

Een andere zaak⁴⁶ ging over de kwestie of sprake was van een privaatrechtelijke dienstbetrekking van de directeur/bestuurder van de stichting en of er een gezagsrelatie was tussen RvT en directeur. De RvT ontkende een gezagsrelatie, omdat ze slechts als ‘klankbord’ opereerde en minimaal bij elkaar kwam. “De arbeidsovereenkomst, statutaire bepalingen en overige feiten geeft de Raad van Toezicht beleidsmatig een dominante positie van waaruit voor relevante beleidsbeslissingen en in een conflictsituatie concreet gezag jegens [naam betrokkene] te beginnen met uitwisseling van informatie tot verantwoording en geregeld toestemming en met als laatste drukmiddel schorsing en ontslag van [naam betrokkene] kan worden aangewend. Via de Raad van Toezicht was tevens het controlerend saueren van financiële belangen duidelijk gewaarborgd tegen van die zijde ongewenste bestuursbeslissingen. Dat hiervan niet licht en zeker niet zonder meer gebruik zou worden gemaakt ten aanzien van [naam betrokkene] als enig bestuurder doet hieraan niet af”, aldus de CRvB.

Ontslag bij een bijzonder onderwijsinstelling is niet alleen mogelijk door het toezichthoudend orgaan dat in de statuten is aangewezen. Volgens een uitspraak⁴⁷ van het Hof in 's Hertogenbosch is de staat een belanghebbende, als bedoeld in artikel 2:298 BW. Volgens dat artikel kan de rechtbank op verzoek van een belanghebbende een stichtingsbestuurder (onder meer) ontslaan als deze iets doet of nalaat in strijd met de bepalingen van de wet of van de statuten, of zich schuldig maakt aan wanbeheer. “Tussen de Staat als subsidiegever en de Stichting als begunstigde bestaat een rechtsverhouding

die in grote mate wordt beheerst door onderling vertrouwen. De Staat moet er kunnen vertrouwen dat de aan de Stichting toevertrouwde subsidiegelden ook daadwerkelijk worden gebruikt waarvoor zij zijn verleend en derhalve ten goede aan het onderwijs komen. Dit vertrouwen is door de bestuursleden in zodanige ernstige mate geschonden dat de Staat niet langer bereid is de subsidie in handen van die leden te stellen. De Staat wil anderzijds haar relatie met de school, als onderwijsinstituut, laten voort te bestaan. In dit licht heeft de Staat toereikend belang om, in het belang van de voorzetting van de basisschool, ten toets te brengen of er aanleiding bestaat de bestuursleden te ontslaan.”[r.o 3.3.2]. De HR heeft bepaald⁴⁸ dat een dergelijke bestuurder in beginsel terughoudend, maar in beginsel onbeperkt kan opereren. “Een op de voet van art. 2:298 lid 2 benoemde bestuurder behoort van zijn bevoegdheden in zoverre een terughoudend gebruik te maken dat hij in beginsel niet meer doet dan past bij de hem als tijdelijke bestuurder opgedragen taak en in de gegeven omstandigheden noodzakelijk is voor een behoorlijk bestuur van de stichting. Dit kan betekenen dat de tijdelijke bestuurder zich moet beperken tot besluiten die geen uitstel kunnen verdragen, maar de in het onderdeel bepleite opvatting dat een tijdelijke bestuurder zich – behoudens bijzondere omstandigheden – steeds daartoe dient te beperken, kan in haar algemeenheid niet als juist worden aanvaard”, aldus de Hoge Raad in genoemde uitspraak. Overigens zal door de aanwijzingsbevoegdheid in de wet waarschijnlijk de minister nu de privaatrechtelijke weg niet meer (kunnen) bewandelen. Via de publiekrechtelijke weg kan immers een vergelijkbaar resultaat worden verkregen.⁴⁹

PRIMAIRE VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DE BESTUURDER

Hoe zeer ook de (wettelijke) verantwoordelijkheden van de toezichthouder, het bestuur of de bestuurder is toch de eerst aangesprokene: het bestuur bestuurt. In een ontslagzaak die speelde in de gezondheidszorg ging het om een bestuurder die op een bepaald moment enerzijds geen overzicht en grip meer had op met name de financiële situatie van de organisatie en anderzijds verzuumde hij om de Raad van Toezicht tijdig te informeren.⁵⁰ “Met zijn verwijten aan het adres van de voormalige controller, wat er van de juistheid van die verwijten ook mag zijn, heeft hij miskend dat hij als directeur/bestuurder eindverantwoordelijk was en desnoods op krachtige wijze had moeten ingrijpen. Gezien de ernst van de financiële situatie had van [een bestuurder] een stevig plan van aanpak mogen worden verwacht om tot een scherpe koerswending te komen. Van een dergelijk plan van aanpak of vergelijkbare maatregelen is echter niet gebleken”, aldus de rechter. Verder behoort het tot de taak van de bestuurder om de Raad van Toezicht tijdig en volledig van alle benodigde informatie te voorzien omdat deze alleen dan zijn rol op adequate wijze kan vervullen. Het feit dat de bestuurder eerst eind maart 2008 kon aangegeven dat de zorginstelling over 2007 een dramatisch verlies had gele-

den van 258.000,- Euro terwijl hij in december 2007 nog uitging van een kleine winst vormt een belangrijke aanwijzing dat hij in deze taak aanmerkelijk is tekortgeschoten.

De kantonrechter geeft in deze zaak ook aan dat integriteit een belangrijke maatstaf is in het beoordelen van de bestuurder: “De directeur/bestuurder is binnen een organisatie [...] een zodanig belangrijke functionaris dat zijn functioneren als eindverantwoordelijke boven iedere twijfel verheven dient te zijn. Hij vervult een voorbeeldfunctie binnen de organisatie en dient zich te onthouden van handelingen of het nalaten daarvan als gevolg waarvan er twijfel zou kunnen ontstaan over zijn integriteit. De Raad van Toezicht en meer in het algemeen de organisatie dienen volledig op hem te kunnen vertrouwen. [...] Daargelaten de vraag of [bestuurder] bewust heeft getracht om zich op onregelmatige wijze te bevoordelen ten kosten van [de organisatie], in ieder geval heeft hij onvoldoende verantwoordelijkheid getoond en heeft hij met zijn zeer onzorgvuldig handelen tenminste de schijn van eigen bevoordeling gewekt. De kantonrechter is van oordeel dat [de bestuurder] hier een zodanig verwijt kan worden gemaakt dat hem daarom geen vergoeding zal worden toegekend”.

Wanneer bestuurders door een bepaalde ‘cultuur’ zaken laten betijen kan het zijn dat wanneer nieuwe bestuurders zijn aangetreden, en zij ‘lijken in de kast’ vinden, het moeilijk of onmogelijk wordt bepaalde – voor de rechtspersoon – ongunstige afspraken te corrigeren. Een voorbeeld is een Hoge Raad uitspraak⁵¹, waarin een “nogal ontluisterend beeld omtrent de gang van zaken in de hogere regionen van een HBO-instelling” naar voren komt, aldus de Advocaat-Generaal in zijn conclusie. Het ging hier om een bestuurder die zijn overuren liet uitbetalen. De bedragen liepen in de loop van de tijd op, terwijl niet duidelijk was of de betreffende bestuurder die ‘voor akkoord’ tekende wel bevoegd was.

De Hoge Raad komt niet tot een oordeel (de rechtseenheid wat ic. niet in het geding is), maar de casus wordt wel beschreven in de conclusie van de Advocaat Generaal, die ingaat op de uitspraak van het Hof. “Het was de taak van het bestuur van de Stichting om zelfstandig te beoordelen of de Stichting met regelingen zoals de verlofregelingen akkoord zou gaan. Het bestuur van de Stichting had hier een geheel eigen verantwoordelijkheid. Zo de verlofregelingen door [het bestuur] waren voorgesteld, kan de Stichting zich niet beroepen op het vertrouwen dat deze regelingen correct waren. Het hof acht het onder deze omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar dat de Stichting eerst zeven jaar na de totstandkoming van de eerste verlofregeling met een beroep op de nietigheid van de verlofregelingen terugbetaling vordert”. De redelijkheid en billijkheid kan onder omstandigheden betekenen dat de

rechtspersoon geen beroep (meer) kan doen op de onbevoegdheid in de vertegenwoordiging.

De financiële hoofdverantwoordelijkheid kan ook niet op externen worden afgeschoven, bijvoorbeeld de accountant. Bij een fraudezaak nam een administrateur van een scholengemeenschap stapsgewijs miljoenen in contanten op van een bankrekening van de school en maskeerde dat door vervalste documenten in de administratie op te nemen. Het schoolbestuur sprak daarop het accountantskantoor aan. De rechtbank stelt dat het aan bestuur en directie is zodanige interne beheersingsmaatregelen te treffen dat onder meer een redelijke mate van zekerheid wordt verkregen voor wat betreft de betrouwbaarheid van de financiële verslaggeving.⁵²

Het bevoegd gezag is aldus de centrale instantie die (moeilijke) besluiten neemt. Wanneer er geen wettelijke regeling is zal de rechter de besluiten dan ook marginaal (procedureel) toetsen. Zo is een voorgenomen fusie tussen scholen een (beleids)beslissing die voorbehouden is aan het bevoegd gezag. De vraag of er buiten het kader van inspraak en medezeggenschap een rechtsgrond is op grond waarvan een schoolbestuur gehouden is om andere mogelijke belanghebbenden zoals ouders actief in zijn (beleids)beslissingen te betrekken wordt tot nu toe ontkenkend beantwoord.⁵³ Een en ander kan evenwel veranderen als gevolg van nieuwe wetgeving, zoals de inwerkingtreding van de ‘fusietoets’, waarbij een ‘fusie-effectrapportage’ moet worden gemaakt.⁵⁴

BESTUURDERSAANSPRAKELIJKHEID

Voor aansprakelijkheid krachtens artikel 2:9 BW is vereist dat aan de bestuurder een ernstig verwijt van onbehoorlijk bestuur kan worden gemaakt. Het gaat om een dubbele toets. De rechtbank overweegt in een zaak betreffende een landbouwhogeschool: “Ten eerste moet worden beoordeeld of er sprake is van onbehoorlijke taakvervulling. Vervolgens moet worden beoordeeld of het bestuur daarvan een ernstig verwijt is te maken. Het laatste criterium dient te worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval. Daarbij zijn de in aanmerking te nemen omstandigheden onder meer de aard van de door de rechtspersoon uitgeoefende activiteiten, de in het algemeen daaruit voortvloeiende risico’s, de taakverdeling binnen het bestuur, de eventueel voor het bestuur geldende richtlijnen, de gegevens waarover het bestuur beschikte of behoorde te beschikken ten tijde van de verweten beslissingen of gedragingen, alsmede het inzicht en de zorgvuldigheid die mogen worden verwacht van een bestuurder die voor zijn taak is berekend en deze nauwgezet vervult.⁵⁵ Hieruit volgt dat aansprakelijkheid van een bestuurder op grond van artikel 2:9 BW niet op lichte grond kan worden aangenomen”.⁵⁶ Justitie werkt aan een aanpassing van het BW om het one-

tier model mogelijk te maken voor de Naamloze Vennootschap en Besloten Vennootschap, maar in dat wetsvoorstel wordt ook art. 2:9⁵⁷ BW inzake de bestuurdersaansprakelijkheid aangepast, dat ook voor de rechtspersonen in het onderwijs van belang is. Disculpatie is volgens de toelichting op het wetsvoorstel mogelijk wanneer een bestuurder – mede gelet op de taakverdeling – geen ernstig verwijt kan worden gemaakt en hij daarnaast niet nalatig is geweest in het treffen van maatregelen om de gevolgen van onbehoorlijk bestuur af te wenden. Wanneer een bestuurder waarneemt dat een medebestuurder zijn taken niet goed vervult en daardoor onbehoorlijk bestuur dreigt, zal die bestuurder moeten ingrijpen om beroep te kunnen blijven doen op de disculpatiegrond, ook wanneer de desbetreffende taak slechts aan de medebestuurder is toebedeeld. Het wetsvoorstel schetst en codificeert de rechtspraak op het punt van de aansprakelijkheid van bestuurders, zoals ingezet door de HR 10 januari 1997, NJ 1997, 360 (Staleman/Van de Ven). Daarin wordt voor aansprakelijkheid onder meer de elementen onbehoorlijke taakvervulling en ernstige verwijtbaarheid genoemd. “Het voorgaande laat voorts onverlet dat er reden kan zijn om vanwege publieke belangenbehartiging aanvullende eisen aan bestuurders in bijvoorbeeld de gezondheidszorg te stellen. Bestuurders dragen een belangrijke maatschappelijke verantwoordelijkheid om tekortkomingen in hun functievervulling binnen de rechtspersoon te voorkomen. Daarvan kan in bepaalde sectoren van de samenleving eerder sprake zijn dan in andere, niet alleen vanwege de gevolgen voor de desbetreffende rechtspersoon maar ook vanwege de daaruit mogelijkerwijs voortvloeiende effecten voor het functioneren van die sectoren”, aldus de MvT.⁵⁸ Mogelijk wordt de aansprakelijkheidsregeling ook in het onderwijs dus verder aangescherpt.

CONCLUSIE

Er is nog niet zoveel jurisprudentie rond ‘goed bestuur’ in het onderwijs, maar uit uitspraken van ‘aanverwante’ maatschappelijke sectoren zijn wel enkele grove lijnen te trekken. Uitgangspunt is dat het bestuur bestuurt, en dat de Raad van Toezicht een eigen verantwoordelijkheid heeft. Bij ontslagzaken van de bestuurder wordt, marginaal getoetst, maar ook op zorgvuldigheid (zeker bij ontslag op staande voet). “Integriteit van bestuurders is van groot maatschappelijk belang. In geval omtrent die integriteit twijfel ontstaat dient daarop zodanig te worden gereageerd dat die twijfel wordt weggenomen”, aldus ook een uitspraak inzake het ontslag van een bestuurder bij een woningbouwvereniging, maar die evenzeer van toepassing is voor het onderwijs.⁵⁹ Een ander element betreft de codes voor goed bestuur, die naar verwachting ook zullen gaan doorwerken in de uitspraken in de vorm van het juridisch ‘inkleuren’ van relaties tussen belanghebbenden (bestuur en medezeggenschapsraden bijvoorbeeld).⁶⁰ Verder zal naar verwachting door de aanwijzingsbevoegdheid voortvloeiend uit de wet Goed

onderwijs, goed bestuur en de algehele tendens naar meer controle op good governance het aantal zaken in het onderwijs toenemen. Pregnant voorbeeld van verdere inkadering van bepaalde besluiten, is het besluit tot institutionele en bestuurlijke fusie: ook deze wet zal vermoedelijk leiden tot uitspraken (bij de bestuursrechter).

7 Conclusies en toekomstige ontwikkelingen rond goed onderwijsbestuur

CONCLUSIES: AFGERONDE EN VOORTGAANDE WETGEVING ROND GOED BESTUUR

De wetgevingstrajecten voor goed onderwijsbestuur zijn afgerond in alle sectoren; nu komt het aan op de implementatie en het toezicht op de implementatie. In de sectoren po/vo, en mbo is daarbij niet gekozen voor één bestuursmodel, maar is bijvoorbeeld het 'one tier' model (uitvoerende en toezichthoudende leden van het bestuur) mogelijk, vanwege de bestuurlijke inrichtingsvrijheid. De wetgeving verankert ook de 'zelfregulerende' codes voor goed bestuur, weliswaar nog niet dwingend (het is een 'kan' bepaling) maar in potentie bestaat de mogelijkheid van algemeen verbindend verklaring (alhoewel via de 'pas toe of leg uit' regel ook weer van de code kan worden afgeweken).

Naast de sectorale wetgeving zijn er ook wetgevingsontwikkelingen te noemen buiten het onderwijs, die zeker van invloed kunnen en zullen zijn op de bestuurlijke inrichting van het onderwijs. Naast bijvoorbeeld de wetgeving rond beloning voor bestuurders in maatschappelijke sectoren,⁶¹ is er de discussie rond nut en noodzaak van de rechtsvorm maatschappelijke onderneming voor het onderwijs. De maatschappelijke onderneming kan volgens Noorlander en Zoontjens het keuzemenu en het houvast van schoolbesturen vergroten.⁶² De rechtsvorm kan ook van belang zijn voor die situaties, waarin de onderwijswetgeving tekortschiet voor de feitelijke gang van zaken. Besturen in het onderwijs functioneren in toenemende mate in netwerken die het 'pure' onderwijsterrein overstijgen (zoals samenwerking met of het ontplooiën van eigen initiatieven in relatie tot commerciële kinderopvang, het exploiteren van brede, multifunctionele huisvestingsaccommodaties, het oprichten van huiswerk/contractonderwijsinstellingen). In deze netwerken kan de bestuursvorm voor het onderwijs klemmen (het doel van de rechtspersoon moet immers het geven van onderwijs zijn). Een rechtsvorm, waarbij meerdere 'maatschappelijke activiteiten' onder één juridisch dak vorm krijgen, waarbij ook helder wordt hoe de verschillende vormen van medezeggenschap bijvoorbeeld zijn geregeld, kan dan een meerwaarde opleveren. Tegelijkertijd wil de politiek een al te grote bestuurlijke schaalvergroting tussen onderwijsinstellingen

binnen de sector afremmen door middel van een fusietoets en het creëren van een mogelijkheid tot opting out, danwel ‘interne verzelfstandiging’.⁶³

**TOEKOMST: MEER SPELERS OP HET ‘VELD’ VAN GOED BESTUUR,
MET VERANDERENDE ROLLEN**

Een belangrijke vraag is die van de legitimiteit van met name stichtingsbesturen. De Onderwijsraad concludeert in een advies uit 2008: “Instellingen [moeten] zelf een strategie ontwikkelen om de inhoudelijke legitimatie te versterken. Daarnaast moet de procedurele legitimatie worden versterkt door het vinden van een goede balans tussen een professioneel bestuur en de bestuurlijke inbreng van onder meer ouders en maatschappelijke belanghebbenden. Dit kan bijvoorbeeld via de samenstelling van raden van toezicht en de rol van de toezichthouders en via diverse vormen van horizontale verantwoording, zoals maatschappelijke consultaties.

Ook is het nodig om de medezeggenschap verder te vitaliseren”.⁶⁴ Over de rol van de medezeggenschap in goed onderwijsbestuur valt overigens nog meer te zeggen. Zij zouden als het ware de ‘countervailing power’ moeten worden om het genoemde legitimatiegat op te vullen. De medezeggenschap krijgt daarmee niet alleen een rol in de zaken die de ouders, of het personeel aangaan, maar ook in het goed bestuur van de scholen.⁶⁵ Het feit dat de mr nu een lid kan voordragen voor de raad van toezicht is van deze gedachte een uitvloeisel. Iets anders is of de ((Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad) (G)MR deze rol wel wil en kan pakken; onderzoek laat nog tekortkomingen in algemene zin zien als het gaat om informatievoorziening van de schoolbesturen aan de (G)MR, het werven van ouders voor de (G)MR, bevoegdheden en scholing.⁶⁶

Professionaliteit van het bestuur én de interne toezichthouder zal in ieder geval een ‘must’ worden, omdat het ook een richtpunt wordt voor de externe toezichthouder (de inspectie, en in het kielzog de accountantsdienst en de minister met aanwijzingsbevoegdheid bij financieel wanbeleid). De interne toezichthouder heeft niet alleen taken en verantwoordelijkheden op het vlak van toezicht op de (financiële) organisatie. Hij wordt ook geacht toe te zien op ‘de naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen’, zoals de minimumleerresultaten, de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag (bestuur) voor de kwaliteit van het onderwijs en de exameneisen.

Met andere woorden: de interne toezichthouder krijgt van de wetgever een toezichthoudende rol in de (interne) bewaking van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen. Waarschijnlijk realiseren op dit moment weinig ‘interne toezichthouders’ dat ze, buiten de beoordeling van bestuurders, dus ook een onderwijskwaliteitsbewakende functie krijgen. Het is overigens af te wachten in hoeverre straks de interne toezicht-

houder/Raad van Toezicht ook een gesprek aangaat met de Onderwijsinspectie. In eerste instantie zal het (College van) bestuur de eerst aangesprokene zijn. Het is echter niet uit te sluiten dat als een school in zeer zwaar weer terecht komt (zeer zwakke school over een reeks van jaren), er ook gekeken zal worden of de interne toezichthouder zijn taak wel naar behoren heeft verricht.⁶⁷ Verwacht mag dus worden dat de komende periode de 'spelverdeling' tussen bestuur, interne toezichthouder, medezeggenschapsorga(n)en, inspectie, overheid en rechters (toch een 'Onderwijsautoriteit?') over wie op welke wijze vormgeeft, of toezicht houdt, op goed bestuur in het onderwijs nog de nodige aandacht zal vragen van alle betrokkenen.

Noten

- 1 F.J.G. Janssens, Toezicht in discussie. *Over onderwijstoezicht en Educational Governance*, (oratie), Universiteit Twente: 2005, p. 21.
- 2 Uit de overvloedige literatuur: F.H.J. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 17-21; H. Klifman, *Governance in de praktijk van het vo en mbo*, mesofocus nr. 69, Kluwer: Den Haag, 2008, en al wat ouder: F. Brekelmans, P. Huisman & J. v.d. Ven, NVOR Symposiumbundel 2004, nr. 24. *Educational Governance*, SDU. Meer praktisch: G.M.M. Blokdijk (red.), *Toolkit Toezicht Onderwijs*, Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders, Den Haag 2009.
- 3 Samengevat in: Onderwijsraad, *Hoe kan governance in het onderwijs nader vorm krijgen*, Den Haag: Onderwijsraad, 2006.
- 4 Janssens 2005, p. 23.
- 5 P.W.A. Huisman, 'De rol van de medezeggenschapsraad bij goed onderwijsbestuur', in: *School en Wet* 2008, nr. 3, p. 5-10.
- 6 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p.11.
- 7 Zie ook: Onderwijsraad, *Degelijk Onderwijsbestuur*, Den Haag: Onderwijsraad 2004, p. 12.
- 8 *Wet van 4 februari 2010, Stb.* 2010, 80, voorheen *Kamerstukken* 31 828.
- 9 Zie over dit wetsvoorstel uitgebreid: M. Nolen en P.W.A. Huisman, 'Het wetsvoorstel Goed onderwijs, Goed bestuur', in: F. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 57-84.
- 10 *Wet van 12 maart 2009, Stb.* 2009, 151, voorheen *Kamerstukken* 30 599.
- 11 *Wet van 4 februari 2010, Stb.* 2010, 119. Voorheen *Kamerstukken* 31 821.
- 12 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 1. Voor het vo is er de in 2008 vastgestelde 'Code goed onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs. Deze code is vrij uitgebreid ('rule based') met een mogelijkheid tot het indienen van een klacht. In het primair onderwijs werkt men sinds januari 2010 met de Code goed bestuur primair onderwijs. Deze is wat beknopter en er is ook geen klachteninstantie.
- 13 We beperken ons in deze bijdrage tot verwijzingen naar de Wpo.
- 14 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 6.
- 15 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 6-7.

- 16 Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur*, Den Haag: Onderwijsraad 2004, Algemene Rekenkamer, *Goed bestuur in uitvoering*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2008, P.J.J. Zontjens en B.P. Vermeulen, *Governance in het openbaar onderwijs, eerste en tweede rapport*, Tilburg 2006 en zie ook de sectorcodes, bijvoorbeeld voor het voortgezet onderwijs en de recent vastgestelde code voor primair onderwijs.
- 17 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 3 en *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 4, p. 8-9.
- 18 Amendement Dezentje-Hamming, *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 16 (verworpen).
- 19 Voor de achterliggende argumentatie wordt verwezen naar: Zontjens en Vermeulen 2006.
- 20 S. Laseur-Eelman en M.F. Nolen, 'Welk model past het best? De keuze voor een bestuursstructuur', in: *BestuurRendement*, november 2006, p. 4-6 en p. 14 en Nolen en Huisman, 2010, p. 61.
- 21 Nolen en Huisman, 2010, p. 66.
- 22 Artikel 17a Wpo, tweede volzin. Voor de hand zou liggen dat het – bij meerdere scholen – gaat om de GMR.
- 23 Zie lid 2 van de artikelen 2:140 en 2:250 BW.
- 24 *Kamerstukken II*, 2008/09, 32 003, nr. 2, artikel 2:307e (Wetsvoorstel invoering rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming).
- 25 *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 3.
- 26 Vergelijk: P.W.A. Huisman, 'Algemene beginselen van behoorlijk toezien bij een Raad van Toezicht', *School en Wet* 2004, nr. 9, p. 353.
- 27 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 599, nr. 3 p. 3.
- 28 Voor wat betreft de hogescholen zij korthedshalve verwezen naar artikel 10.3 WHW.
- 29 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 821, nr. 3, p. 11.
- 30 Uit: C.W. Noorlander en P.J.J. Zontjens, 'De maatschappelijke onderneming: panacee voor alle onderwijskwalen?', in: F.H.J. Janssens en C.W. Noorlander (red.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2010, p. 130.
- 31 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 193, nrs. 1-4.
- 32 Dit betreft het reguliere schoolonderzoek.
- 33 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 193, nr. 3, p. 7.
- 34 Noorlander en Zontjens, 2010, p. 132.
- 35 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 828, nr. 9, p. 9.
- 36 Inspectie van het Onderwijs, *De staat van het onderwijs: het onderwijsverslag 2008/2009*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs 2010, p. 25.
- 37 *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 007, nr. 8, p.13.
- 38 Deze zijn eerder opgenomen in de nieuwsbrieven van de kenniskring Bestuur en Management van de NVOR, zie www.vornederland.nl
- 39 Ktr Rb. Roermond 22 april 2004 LJN BI3032.
- 40 Rb. Leeuwarden 13 september 2007, LJN BB3509.
- 41 Rb. Maastricht 16 maart 2006, LJN AV5301.
- 42 Vz. Rb. Alkmaar, 26 februari 2010, LJN BL6505.
- 43 Idem, ro.4.15
- 44 Vz. Rb. Roermond 28 augustus 2009, LJN BJ 6422.
- 45 Zie noot P.W.A. Huisman onder ABRvS 24 juni 2009, LJN BI 9702, Gemeentestem 2009, nr. 7329, nr. 133.
- 46 CRvB 15 juni 2006, LJN AY3591.
- 47 Gerechtshof Den Bosch, 22 oktober 2008, LJN BG2138 (Staat als belanghebbende bij het ontslag van schoolbestuurder bij financieel wanbeleid).
- 48 HR 19 februari 2010, LJN BK 5989.

- 49 Gebruik van 2:298 levert dan waarschijnlijk op grond van de ‘Twee Wegen’-leer, een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling op. Zie HR 22 oktober 1993, AB 1994, 1, mt nt. G.A. van der Veen (Magnus).
- 50 Ktr. Rb. Leeuwarden, 10 maart 2009, L/JN BH5395 .
- 51 HR 3 april 2009, L/JN BH 1546.
- 52 Rb. Dordrecht 28 maart 2007, L/JN BA 1996 (frauderende administrateur).
- 53 Vزر. Rb. Maastricht, 26 maart 2009 L/JN BI0297 (fusiebesluit is primair aan het bevoegd gezag).
- 54 *Kamerstukken I* 2009/10, 32 040, A, Zie N. te Bos, De fusietoets, een centralistische poging om de schaal in het onderwijs te reguleren, *School en Wet* 2010, nr. 2, p. 16-20.
- 55 Vergelijk HR, 10 januari 1997, L/JN ZC2243
- 56 Rb. Arnhem 25 mei 2008 L/JN BD252 (STOAS).
- 57 *Kamerstukken I* 2009/10, 31 763, A.
- 58 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 763, nr. 3, p. 7.
- 59 Rb. Alkmaar 26 februari 2010, L/JN BL 6505, r.o 4.13.
- 60 Zie Rb Haarlem 25 april 2008 (benoeming Raad van toezicht, doorwerking governancecode) L/JN BD0831, vgl ook: Huisman, 2004, p. 358.
- 61 De Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen, zie www.internetconsultatie.nl/wettopinkomens.
- 62 Noorlander en Zoontjens, 2010, p. 133-136.
- 63 Zie Onderwijsraad, *Verzelfstandiging in het onderwijs 1*, Den Haag: Onderwijsraad 2010.
- 64 Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad, 2008
- 65 Zie Huisman, 2008.
- 66 Vgl. F. Smit, J. Doesborgh, B. Felling, J. van Kuijk, *Medezeggenschap: de wind in de zeilen*, Nijmegen: ITS 2009.
- 67 Het is dan ook toe te juichen dat belangenverenigingen van toezichthouders ook zelf aan de slag gaan met het vorm en inhoud geven van goed intern toezicht. Zie b.v. het Referentiekader voor de Toezichthouder in het onderwijs, 2009 van de Vereniging Toezichthouders in Onderwijsinstellingen.