

VU Research Portal

De bestuurder in het onderwijs

Nolen, M.F.

2017

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Nolen, M. F. (2017). *De bestuurder in het onderwijs: De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*. [, Vrije Universiteit Amsterdam].

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.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Samenvatting

Verantwoording samenvatting

Deze samenvatting is ontleend aan M.F. Nolen, 'Hoofdstuk 10 Samenvatting, conclusies en slot', in: M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs, De juridische positie van de bestuurder in vijf onderwijssectoren*, (dissertatie Vrije Universiteit van Amsterdam), Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers 2017.

1. Inleiding

Bestuurders van onderwijsorganisaties besturen en hebben bestuurlijke zorgen. Zij hebben tot taak om te besturen en worden op dat besturen aangesproken. Wat een bestuurder doet, welke belangen hij heeft te dienen en wat de voor het besturen geldende gedragsnormen zijn, is niet altijd even helder. Dat geldt voor bestuurders in alle onderwijssectoren.

De doelstelling van het onderzoek is eerst en vooral geweest het verkrijgen van meer inzicht in de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie. Hoe zit het nu? Ten behoeve van die doelstelling is als probleemstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

- Wat is de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie?

Om een antwoord te kunnen geven op deze probleemstelling zijn in hoofdstuk 1 drie deelvragen geformuleerd.

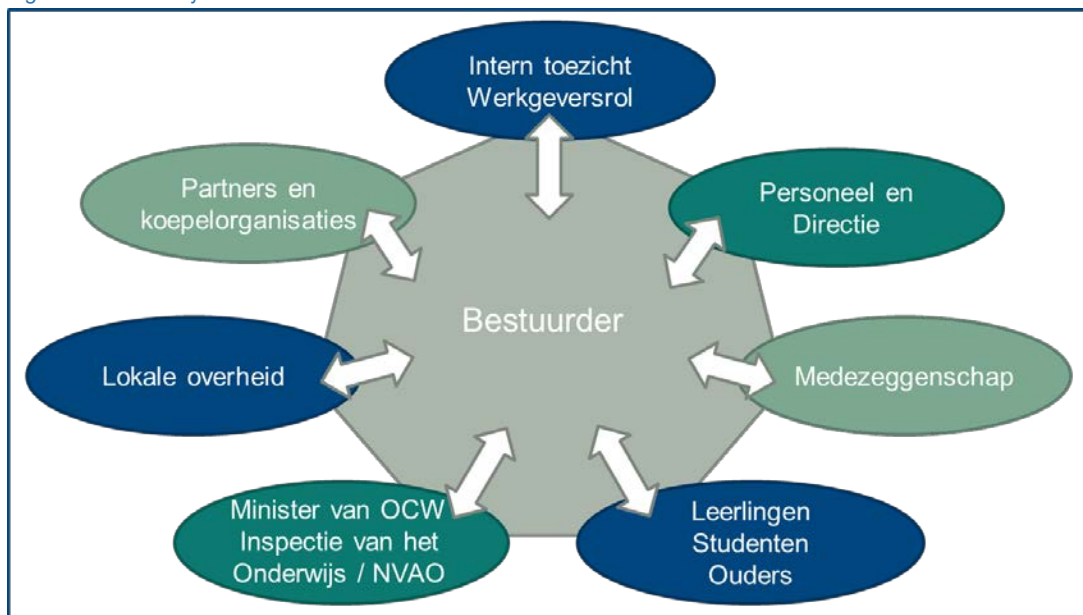
1. Is er – tegen de achtergrond van de beschreven ontwikkelingen – sprake van een ontwikkeling die van betekenis is voor de juridische positie van de professioneel bestuurder in het onderwijs en wat houdt die ontwikkeling in?
2. Hoe is de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie gereguleerd en is die regulering consistent?
3. Met welke begrenzings van zijn autonomie wordt een professioneel bestuurder geconfronteerd?

De thematische opbouw van de diverse hoofdstukken maakte het mogelijk om per thema de diverse grenzen voor de autonomie van de bestuurder te bespreken. Bij de keuze voor deze thema's is uitgegaan van de schets van het bestuurlijk krachtenveld waarmee een bestuurder van een onderwijsorganisatie te maken heeft en de daaruit voortvloeiende diverse rechtsverhoudingen.

De in de hoofdstukken 3 tot en met 8 in kaart gebrachte begrenzings kleuren als het ware de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie direct en indirect in. Voor dit in kaart brengen was het noodzakelijk steeds opnieuw na te denken over de vraag met welke rechtsverhouding de bestuurder van doen heeft. Die rechtsverhoudingen zijn in elk geval de volgende:

- de bestuurder als lid van het bestuurlijk orgaan van de rechtspersoon (statutair bestuurder);
- de bestuurder als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie richting de overheid;
- de bestuurder als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie in het burgerlijk (verbintenissen)recht;
- de bestuurder als vertegenwoordiger van de onderwijsorganisatie als publiekrechtelijk bestuursorgaan;
- de bestuurder als werknemer van de onderwijsorganisatie.

Figuur 1 – Bestuurlijk krachtenveld



2. Een besef van continuïteit (Hoofdstuk 2)

In hoofdstuk 2 is de historische ontwikkeling van de positie van de bestuurder beschreven. Vanaf het begin van de negentiende eeuw is de staat zich nadrukkelijker met de kwaliteit en de organisatie van het onderwijs gaan bemoeien. De Grondwet van 1848 gaf de wetgever de bevoegdheid om bij wet het toezicht op het onderwijs te regelen en onderzoek te verrichten naar de bekwaamheid en zedelijkheid van onderwijzers. In de Grondwet van 1848 werd ook vastgelegd dat het geven van onderwijs vrij is. In 1889 werd het huidige onderscheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs bevestigd. Karakter en grondslag van het onderwijs zijn hiervoor bepalend. In de zogeheten Wet Mackay werden ook voor het eerst wettelijke eisen gesteld aan de bestuurlijke organisatie van het bijzonder onderwijs. Bijzondere scholen moesten in stand worden gehouden door privaatrechtelijke rechtspersonen die niet het maken van winst beogen. Universiteiten kenden eind negentiende eeuw een college van bestuur dat werd gevormd uit de senaat van de universiteit en een curatorium dat meer op afstand stond.

In 1917 legde de wetgever de financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs vast in de Grondwet. De vrijheid van richting en inrichting werden bevestigd; net als dat het geven van onderwijs vrij is behoudens het bij wet te regelen toezicht door de overheid. Slechts bij wet kunnen eisen worden gesteld aan de deugdelijkheid van het door de overheid bekostigde onderwijs. De onderwijswetgeving in het begin van de twintigste eeuw stelde beperkte eisen aan de bestuurlijke inrichting van het onderwijs. Het hoofd van de school diende zich te richten op het geven van onderwijs en het leiding geven aan het betrokken personeel, terwijl de gemeenteraad (openbaar onderwijs) of het bestuur van de private rechtspersoon (bijzonder onderwijs) het bevoegd gezag uitoefende. De hoofdlijnen van deze organisatiestructuur bleven onaangetaast in de Wet op het voortgezet onderwijs van 1965 en de Wet Basisonderwijs van 1985. Het bestuur bestond uit vrijwilligers en stond op afstand van (het hoofd van) de school. Het hoofd van de school was belast met de onderwijskundige leiding en vervulde als 'manager' een deel van de huidige bestuurlijke functie.

3. Bestuurlijke vormgeving van het onderwijs: naar een professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie (Hoofdstuk 3)

Vanaf het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw worden bestuurders eindverantwoordelijk geacht voor de leiding van de (complexe) onderwijsorganisatie, het bestuur en het financieel beheer. De bestuurder van nu is een professioneel bestuurder. Deze ontwikkeling werd reeds beschreven in de nota 'Meer over management' uit 1985. De onderwijswetgever ondersteunde dit met schaalvergrotingsoperaties, deregulering en overheveling van financiële beslissingsruimte naar de onderwijsorganisaties. Hierdoor ontstond behoefte aan een professioneler bestuur en management, meer aandacht voor interne en externe verantwoording en een eigen rol voor medezeggenschap.

Deze ontwikkeling heeft als effect gehad dat het oude onderwijsrechtelijk begrippenkader in het onderwijs onder druk is komen te staan en met enige regelmaat tot spraakverwarring leidt. Onderwijsrechtelijke begrippen als 'bevoegd gezag' en 'bestuur' dekken niet langer de juiste lading. Hierdoor ontstaan ook semantische discussies over de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en onderwijsorganisatie, binnen de onderwijsorganisatie en (tussen onderwijsorganisaties en hun stakeholders (personeel, ouders, leerlingen/studenten)). Het is om die reden dat in hoofdstuk 3 een voorstel is gedaan voor een herziening van het juridische grondschema van de bestuurlijke organisatie van het onderwijs en een herdefiniëring van onder meer de onderwijsrechtelijke kernbegrippen 'bevoegd gezag', 'onderwijsorganisatie', 'onderwijsinstelling' en 'besturen'. Het begrip bevoegd gezag behoort beperkter te worden ingezet en slechts te zien op de toekenning en uitoefening van onderwijsrechtelijke bestuursbevoegdheden gericht op publiekrechtelijke rechtsgevolg.

4. Zorgplichten als betrekkelijk recent fenomeen (Hoofdstuk 4)

Zo rond de eeuwwisseling kiest de onderwijswetgever steeds vaker voor het in de wet opnemen van kwaliteitsnormen, voor meer aandacht voor het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en voor het verplicht stellen van de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht. Dit geschiedt met behulp van meerdere zorgplichten. Het aantal zorgplichten neemt toe, de reikwijdte van de algemene zorgplichten wordt meer alomvattend uitgelegd en met enige regelmaat worden steeds fijnmaziger zorgplichten geformuleerd. Uit de wetsgeschiedenis bij deze zorgplichten blijkt dat zij bij hun invoering nadrukkelijk werden gekoppeld aan de voornemens tot autonomievergroting, de gewenste borging van de kwaliteit van het onderwijs en de keuze voor minder intensief maar wel risicogericht extern toezicht.

In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat als stelregel kan gelden dat naarmate het aantal zorgplichten groter is en die zorgplichten fijnmaziger zijn, dat ook geldt voor de bij die zorgplichten behorende normcondities. Alsdan hebben bestuurders minder vrijheid om zelf bestuurlijke keuzes te maken. De onderwijswet- en regelgeving schrijft dan immers sneller de norm voor. Naarmate het 'wat' van het onderwijs normatiever wordt uitgewerkt – en er dus door de onderwijswetgever en de overheid meer sturing plaatsvindt via de band van zorgplichten – is er minder ruimte om als bestuurder verantwoordelijkheid te nemen voor het geven van invulling aan het 'hoe'.

De keuze van de onderwijswetgever voor de combinatie van wettelijke zorgplichten en toekenning van interpretatieruimte aan de Inspectie van het Onderwijs en de NVAO beperkt de onderwijsrechtelijke autonomie van onderwijsorganisaties, en daarmee indirect ook de bestuursautonomie van het bestuur. Zorgplichten bieden de overheid extra interpretatieruimte bij de uitleg van de voor onderwijsorganisaties geldende rechtsnormen en het functioneren van het bestuur. Doordat het externe toezicht achteraf plaatsvindt, komen eventuele interpretatiegeschillen vaak pas achteraf aan het licht, met mogelijk

omvangrijke bekostigingssancties als risico. Bestuurders kunnen hierdoor bij het maken van beleidskeuzes defensiever gedrag vertonen en minder ruimte voor innovatie ervaren.

5. De groei van het publiekrechtelijk toezicht (Hoofdstuk 5)

Gelijktijdig met de groei van het aantal zorgplichten is ook de kwalitatieve normstelling breder geworden. In 2002 treedt de Wot in werking en wordt in het hoger onderwijs het accreditatiestelsel ingevoerd. De Inspectie van het Onderwijs en de NVAO krijgen de bevoegdheid zelf hun werkwijze te formuleren en onderzoekskaders op te stellen. In deze onderzoekskaders worden kwaliteitsaspecten beschreven, waarderingskaders benoemd en indicatoren opgenomen die zien op de kwaliteit, het financieel beheer en het bestuurlijk handelen. Met onderwijsorganisaties en hun bestuurders vindt over deze uitwerking slechts nader overleg plaats. Met de introductie van de zorgplicht minimale leerresultaten in 2010 en de overheveling van de handhaving naar de Inspectie van het Onderwijs in 2012, geraakt dit proces in een stroomversnelling. De groei van het externe toezicht gaat gelijk op met de groei van de beschikbare informatie en volgt de in de jaren negentig ingezette deregulering van de bekostigingssystematiek. Vanaf de aanpassing van de onderwijswetgeving aan de Awb in 2002 en het in diezelfde periode aan het licht komen van fraude in het HBO, neemt ook het aantal en de omvang van bekostigingssancties toe. Het toezicht op de rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen wordt tevens intensiever. De behoefte aan goed bestuur leidt tot de introductie van de aanwijzingsbevoegdheid. Naar aanleiding van enkele bestuurlijke incidenten bij grotere onderwijsorganisaties concluderen overheid en onderwijswetgever dat incidenten tot risico's kunnen leiden voor de continuïteit van individuele onderwijsorganisaties en het stelsel als zodanig. Om beter inzicht te verkrijgen in die risico's krijgt de Inspectie van het Onderwijs extra toezichthoudende taken. Tezamen met de mandatering van diverse publiekrechtelijke interventie-instrumenten worden de Inspectie van het Onderwijs (en in mindere mate de NVAO) meer 'autoriteit'.

Het externe toezicht richt zich in beginsel op onderwijsorganisaties. Elk negatief oordeel kan echter indirect ook betekenis hebben voor het oordeel dat anderen – in het bijzonder de intern toezichthouder – hebben omtrent het functioneren van individuele bestuurders. De juridische positie van de bestuurder wordt hierdoor indirect beïnvloed. Zijn autonomie wordt beperkt door de vrijheid en ruimte die externe toezichthouders hebben om zelf de omvang en reikwijdte van wettelijke normen (en bevoegdheden) te interpreteren en de gebrekkige rechtszekerheid die de bestuurder heeft bij het maken van bestuurlijke afwegingen en de inschatting van mogelijke negatieve consequenties van zijn handelen of nalaten.

De trend die in hoofdstuk 5 naar voren komt, is dat het externe toezicht zich niet langer alleen richt op onderwijsorganisaties maar ook op het functioneren van het bestuurlijk orgaan en individuele bestuurders als zodanig. De Inspectie van het Onderwijs en de NVAO hanteren beiden een bestuursgerichte aanpak. Het aantal interventie-instrumenten gericht op de bestuurder is groeiende en de aanwijzingsbevoegdheid richt zich zelfs heel nadrukkelijk op het handelen van individuele bestuurders. De huidige taken en werkwijze van de externe toezichthouders laten verder toe dat zij zonder veel belemmeringen in openbare onderzoeksrapporten oordelen kunnen geven over (de professionaliteit van) het bestuurlijk handelen en het functioneren van (individuele) bestuurders. Dit beoordelen van het functioneren van individuele bestuurders is echter gelet op de in hoofdstuk 4 besproken zorgplicht functiescheiding in de eerste plaats een wettelijke taak van de intern toezichthouder en niet van de overheid. Het in één hand berusten van nalevingstoezicht en waarderingstoezicht is voor bestuurders extra ingrijpend. Hun bestuurlijk draagvlak is immers voor een deel afhankelijk van de externe waardering. Bestuurders zijn als lid van het bestuurlijk orgaan onderwerp van onderzoek zonder dat zij een reëel beroep kunnen doen op individuele rechtsbescherming.

Een conclusie van hoofdstuk 5 is dat de kennelijke behoefte aan daadkracht en risicovermijding bij de overheid botst met de wens van onderwijsorganisaties en bestuurders om – al dan niet achteraf – zelf verantwoordelijkheid te nemen. De legaliteit van de toepassing van meerdere instrumenten en de rechtszekerheid staan hierdoor onder druk. De rechtsbescherming van individuele bestuurders komt er bovendien bekaaid van af. Opgemerkt is dat er bij interpretatiegeschillen behoefte is aan een zorgvuldiger proces dat ruimte biedt voor enerzijds verder onderzoek naar het bestuurlijk handelen van bestuurders en anderzijds het bereiken van een oplossing op de korte termijn. Voorts is opgemerkt dat eigenlijk een regeling ontbreekt voor de oplossing van acute (financiële) noodsituaties die erger kan voorkomen maar tegelijkertijd voldoende recht doet aan de rechtspositie van onderwijsorganisaties en hun bestuurders. Ook is aangegeven dat het raadzaam is na te denken over alternatieven voor de omvangrijke bekostigingssancties.

6. Het privaatrecht als aanvullend toetsingskader (Hoofdstuk 6)

In het hoofdstuk over de betekenis van het privaatrecht voor de bestuurder is geconcludeerd dat sprake is van een vermaatschappelijking van het privaatrecht, een toenemend instrumenteel gebruik van het privaatrecht en een behoefte bij de overheid om met privaatrechtelijke instrumenten te interveniëren in het onderwijs. Het aantal interventie-instrumenten groeit, het gebruik wordt laagdrempeliger en de normen voor dat gebruik worden meer open.

Het resultaat hiervan is dat de raakvlakken tussen de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke interventie-instrumenten groeien en dat de privaatrechtelijk te betrachten normen van redelijkheid en billijkheid in potentie worden ingevuld door publiekrechtelijke zorgplichten. Dit lijkt te gelden voor alle rechtsverhoudingen. Hoewel in rechte het aantal succesvolle aansprakelijkstellingen wegens *educational malpractice* of onbehoorlijk bestuur gering blijft en civielrechtelijk ontslag door de rechtbank als bedoeld in artikel 2:298 BW zelden voor zal komen, leidt de aandacht voor het kunnen toepassen van deze privaatrechtelijke instrumenten ertoe dat bestuurders terughoudender kunnen worden. Immers, door de aandacht voor deze instrumenten neemt voor bestuurders het privébelang bij bestuurlijke besluiten toe.

Bestuurders vertegenwoordigen hun onderwijsorganisatie; zij zijn het gezicht van hun onderwijsorganisatie. Dat vergt een hoge drempel voor het aanspreken van bestuurders in persoon. De recente neiging van de overheid om bij incidenten niet alleen de oorzaken te onderzoeken maar ook het bestaan van eventuele gronden om bestuurders persoonlijk aansprakelijk te stellen of de mate van integriteit als aanvullend verlangde gedragsnorm te beoordelen, getuigen niet van terughoudendheid. Het risico is dat de beschermende werking van rechtspersoonlijkheid onnodig wordt doorbroken. De keuze voor meer op de persoon van de bestuurder gericht extern toezicht heeft bovendien als risico dat de verantwoordingsaversie van bestuurders toeneemt. Bestuurders hebben immers een privébelang bij de uitkomst van onderzoeken door de Inspectie van het Onderwijs, NVAO of onderzoekscommissies.

7. Bestuurlijke netwerkvorming in het onderwijs (Hoofdstuk 7)

Een volgende ontwikkeling is bestuurlijke netwerkvorming. Het aantal samenwerkingsverplichtingen van onderwijsorganisaties neemt toe en daarmee ook het aantal samenwerkingsverbanden. Die samenwerkingsverplichtingen vormen soms een wettelijke verplichting maar zijn veel vaker het gevolg van maatschappelijke verwachtingen of een uit de wet volgende noodzaak tot samenwerking. In de jaren tachtig en negentig werd aan de behoefte tot samenwerking vaak nog invulling gegeven door het sturen op schaalvergroting. Die schaalvergroting leidde tot een behoefte aan 'meer management' en 'deregulering'. Pas deze eeuw ontstaat ook aandacht voor het verlies aan menselijke maat en de met schaalvergroting gepaard gaande bestelrisico's (*too big to fail*). Dit heeft onder meer geleid tot de

introductie van de fusietoets in het onderwijs en een aanscherping van het toezicht op het financieel beheer.

Van onderwijsorganisaties en hun bestuurders wordt niettemin stelselmatig verwacht dat zij samenwerken. In een aantal gevallen is deze verbreding gekoppeld aan wettelijke overleg- en samenwerkingsverplichtingen. De constatering is dat er inmiddels sprake is van een zorgplicht samenwerking en dat onderwijsorganisaties afhankelijk zijn van hun bestuurlijk netwerk. Die constatering heeft in potentie ook betekenis voor de aanspreekbaarheid van bestuurders op hun functioneren. Er is sprake van een volledige vervlechting van wettelijke verplichtingen, bekostigingsvoorwaarden, statutaire verplichtingen, convenanten, afspraken, verwachtingen en verlangens. In concrete situaties roept dat bij samenwerkingen soms de vraag op welke norm eigenlijk van toepassing is, welk belang voorgaat en wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de resultaten van een samenwerking. Die laatste vraag tikt ook door in de verlangde taakvervulling van de bestuurder; duidelijk is dat zijn bestuursautonomie is beperkt door de afhankelijkheid van de onderwijsorganisatie van het bestuurlijk netwerk.

8. Meer focus op de individuele bestuurder (Hoofdstuk 8)

In hoofdstuk 8 staat de positie van de individuele bestuurder centraal. Ingegaan is op zijn benoeming, de mogelijkheid om eisen te stellen aan zijn kwaliteiten, de normen die voor zijn beloning gelden en de mogelijkheid om hem te ontslaan. Het hoofdstuk laat zien dat de focus meer wordt gericht op de individuele bestuurder. De aan de bestuurder te stellen kwaliteitseisen nemen toe en bij de benoeming van bestuurders wordt een breed draagvlak verlangd. De onderwijswetgever heeft de neiging de wijze waarop dat draagvlak wordt verkregen te reguleren met wettelijke voordrachtsrechten, profielschetsen en overlegverplichtingen. In dit hoofdstuk is ook beschreven dat de beloningen door de WNNT sterk gereguleerd zijn. De beëindiging van zowel de rechtspersonenrechtelijke als de arbeidsrechtelijke rechtsbetrekking is relatief eenvoudig en met de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen zou ook de preventieve ontslagtoets voor bestuurders van stichtingen definitief komen te vervallen. De WNT beperkt verder de ruimte om een ontslagvergoeding overeen te komen. Hogere vergoedingen dan het relatief lage WNT-maximum en geschillen over het ontslag moeten voorts altijd in het openbaar en achteraf 'uitgevochten' worden. Niet alleen komt dat doordat de rechter achteraf toetst en alleen de rechter een billijkheidsvergoeding kan toekennen die hoger is dan het WNT-maximum, maar ook omdat de Inspectie van het Onderwijs voor haar onderzoeken naar het beloningsbeleid uitgaat van openbare rapportages.

De ontwikkelingen met betrekking tot de aspecten benoeming, kwaliteit, beloning en ontslag hebben geleid tot een verdere verdichting van de juridische ruimte. Deze juridische verdichting heeft als effect dat de vrijheid om in het kader van benoeming, kwaliteit, beloning en ontslag met een bestuurder afspraken te maken inmiddels vrijwel is dichtgeregeld. Reeds dat beperkt de onderwijsrechtelijke autonomie van de onderwijsorganisatie en de bestuurlijke en arbeidsrechtelijke autonomie van de bestuurder. De autonomie van de bestuurder is verder, meer indirect, beperkt doordat bedoelde verdichting de externe verwachtingen omtrent de kwaliteit en het functioneren van een bestuurder omhoog heeft geschroefd. Bij ontslag is niet alleen de rechtspersonenrechtelijke maar ook de arbeidsrechtelijke rechtsbetrekking eenvoudig te beëindigen. Alsdan is er ook weinig ruimte om afspraken te maken over ontslagvergoedingen. Deze neveneffecten lijken niet wenselijk. Het maakt bestuurders in elk geval persoonlijk kwetsbaar. Bestuurders moeten soms moeilijke keuzes maken waardoor hun bestuurlijk draagvlak binnen de organisatie onder druk kan komen te staan. De kans dat bestuurders zonder duidelijke reden en in beginsel met een relatief geringe ontslagvergoeding kunnen worden heengezonden maakt hen extra afhankelijk.

9. Een breder perspectief op de onderwijsrechtelijke autonomie (Hoofdstuk 9)

In hoofdstuk 9 is in aanvulling op de inleiding in hoofdstuk 1 en het onderzoek in de hoofdstukken 2 tot en met 8 het verbindend thema autonomie besproken. In dit hoofdstuk wordt erop gewezen dat het onderwijsrechtelijke autonomiebeginsel een bevestiging is van de taakverdeling tussen overheid en onderwijsorganisaties. Het onderwijsrechtelijke autonomiebeginsel hangt nauw samen met andere autonomiebeginselen waaronder de door het algemeen rechtspersonenrecht beschermde bestuursautonomie en de door de bestuurder in dat verband af te wegen belangen. Het hoofdstuk bevat een aanzet voor een juridisch kader voor de beoordeling van begrenzingen van de autonomie van onderwijsorganisaties en hun bestuurders. Afgesloten wordt met een pleidooi om het onderwijsrechtelijke autonomiebeginsel in een breder perspectief te plaatsen; en niet alleen te bezien in het licht van artikel 23 Grondwet. Een duidelijker taakverdeling tussen onderwijsorganisaties en overheid en de acceptatie van de bijbehorende onderwijsrechtelijke autonomie van de onderwijsorganisatie en de rechtspersonenrechtelijke bestuursautonomie van de bestuurder worden als waardevol beschouwd.

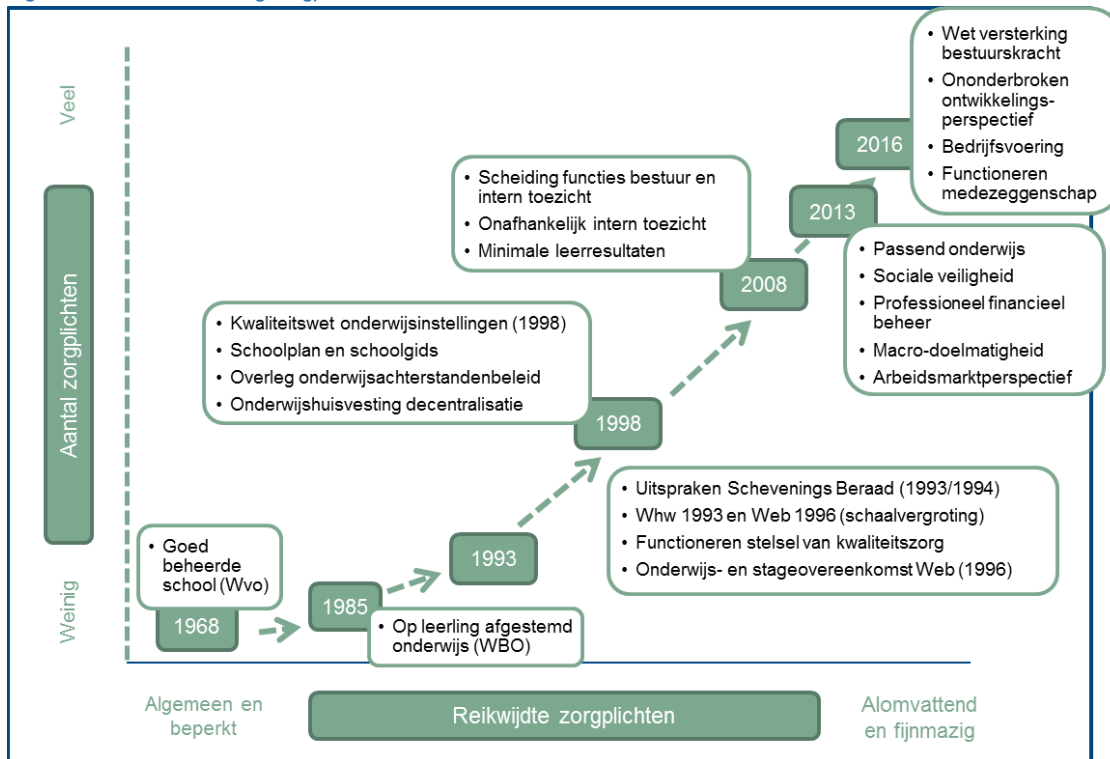
10. Conclusies

10.1 De intensiteit van de beoordeling van het functioneren van de bestuurder is toegenomen (deelvraag 1)

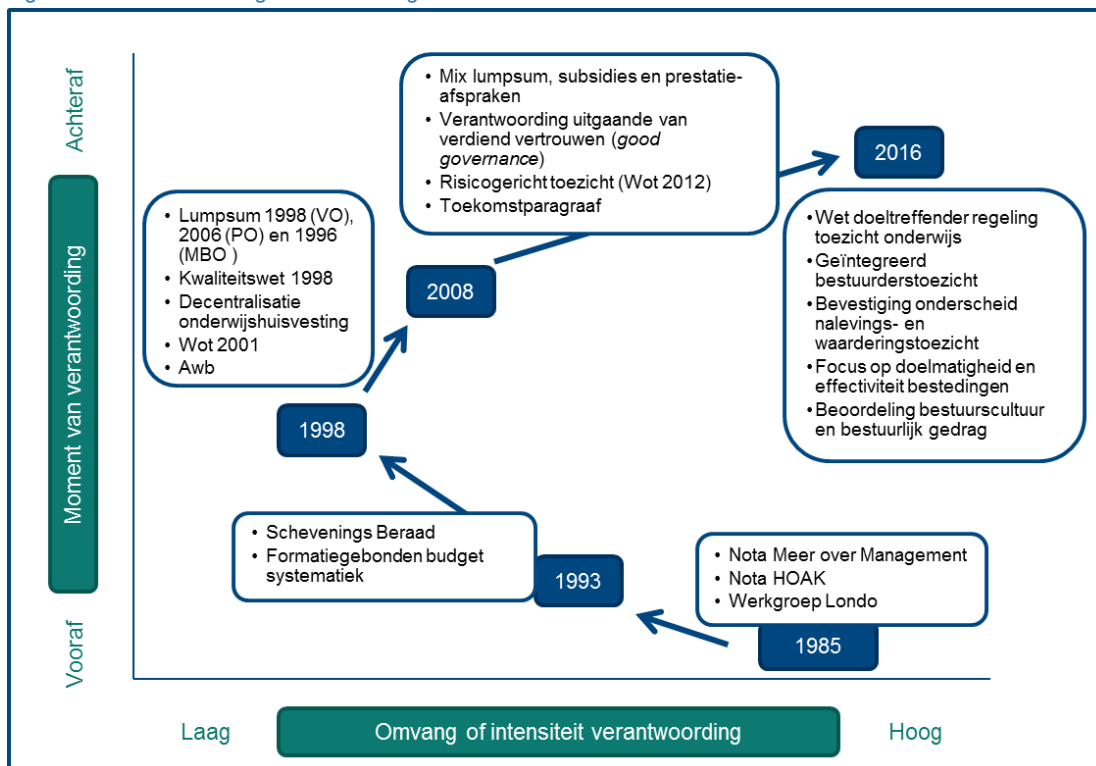
De eerste deelvraag luidde of er – tegen de achtergrond van de beschreven ontwikkelingen – sprake is van een ontwikkeling die van betekenis is voor de juridische positie van de professioneel bestuurder in het onderwijs en zo ja, wat die ontwikkeling inhoudt. Op basis van de bevindingen in de voorafgaande hoofdstukken is het mogelijk de ontwikkelingen in de afgelopen dertig jaar weer te geven in twee figuren (figuur 10.1a en figuur 10.1b). De eerste figuur maakt inzichtelijk dat de afgelopen dertig jaar wordt gekenmerkt door een toename van het aantal van de voor onderwijsorganisaties en hun bestuurders geldende zorgplichten en dat de reikwijdte van die zorgplichten alomvattender en specifieker is geworden. De tweede ontwikkeling – weergegeven in de tweede figuur – is dat het moment van verantwoording door onderwijsorganisaties is verschoven van vooraf (declaratiestelsel, geormerkte gelden en stichtingsnormen) naar achteraf (lumpsum, prestaties en effectiviteit). Tegelijkertijd is de intensiteit (of omvang) van de verantwoording gewijzigd van laag intensief naar hoog intensief.

De in deze twee figuren weergegeven ontwikkelingen vertonen een onderlinge samenhang die van betekenis is voor de juridische positie van de bestuurder. Meer en fijnmaziger zorgplichten betekenen hogere verwachtingen van onderwijsorganisaties en daarmee indirect ook van hun bestuurders. De onderwijsrechtelijke autonomie is hierdoor verder ingekapseld en de bestuursautonomie beperkt. Het gegeven dat de overheid zich niet alleen richt op het nalevingstoezicht maar ook op het waarderingstoezicht, en dus normstellend is bovenop de wettelijke basisnorm, versterkt dit proces. De aandacht van de onderwijswetgever en de overheid voor het functioneren van individuele bestuurders is toegenomen. Het externe toezicht is zich meer gaan richten op het functioneren van de onderwijsorganisatie en de professionaliteit van het bestuurlijk orgaan en daarmee op het handelen van individuele bestuurders. De intensiteit van het interne toezicht volgt die ontwikkeling.

Figuur 10.1a - Ontwikkeling zorgplichten



Figuur 10.1b - Ontwikkeling verantwoording



10.2 De wettelijke regulering van de juridische positie van de bestuurder is complex en weinig consistent (deelvraag 2)

De tweede deelvraag was hoe de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie is gereguleerd en of die regulering consistent is. Het korte antwoord op deze deelvraag is dat de juridische positie van de bestuurder wordt bepaald door een complex vlechtwerk van wet- en regelgeving, jurisprudentie, statuten en interne regelingen, *soft law*, individuele afspraken en concrete omstandigheden. De regulering van de juridische positie van de bestuurder is mede hierdoor weinig consistent.

De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat de onderwijswet- en regelgeving te weinig oog heeft voor een consistente beschrijving van de juridische positie van de bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie. Veel verschillen tussen de diverse sectorwetten zijn onnodig, er wordt onhandig gekopieerd, en zonder inzichtelijke motivering wordt met regelmaat afgeweken van vergelijkbare begrippen in meer algemene wetten zoals de Awb en het Burgerlijk Wetboek. De recente voorstellen tot modernisering van de Wet op het voortgezet onderwijs brengen daarin slechts beperkt verandering. De in de onderwijswetgeving gehanteerde kernbegrippen 'bevoegd gezag', 'bestuur', 'besturen' en 'school/instelling' vertonen een gebrekkige consistentie. Dit geldt ook voor begrippen als 'taakverwaarlozing', 'wanbeheer' en 'doelmatigheid' die veel ruimte laten voor interpretatie. Het ontbreekt eigenlijk aan een stelselmatige analyse van het effect van publiekrechtelijke normstellingen op de privaatrechtelijke rechtsverhoudingen, en andersom.

De oorzaak van deze inconsistentie is deels te vinden in de opbouw van de huidige onderwijswetgeving. Die gaat er van oudsher van uit dat het openbaar onderwijs in stand wordt gehouden door de overheid of een publiekrechtelijke rechtspersoon. Echter, inmiddels kent 99% van de onderwijsorganisaties een private rechtsvorm. Hierdoor is in de juridische praktijk de nadruk komen te liggen op handhaving langs de lijn van de bekostigingsvoorwaarden. Nadat begin deze eeuw de subsidietitel van de Awb op het onderwijs van toepassing werd verklaard, is het aantal zorgplichten gegroeid en fijnmaziger geworden, is het externe toezicht meer gericht op het voorkomen van risico's en is het toezicht op de naleving van de bekostigingsvoorwaarden aangevuld met het beoordelen en waarderen van het overigens functioneren van de onderwijsorganisatie, het bestuurlijk orgaan en individuele bestuurders. De prominente rol van handhaving is gepaard gegaan met meer aandacht voor interventie-instrumenten die zich nadrukkelijk richten op het functioneren van individuele bestuurders. De aanwijzingsbevoegdheid is daarvan het duidelijkste voorbeeld, maar de laatste jaren komen ook de privaatrechtelijke sturings- en interventie-instrumenten meer in beeld. Een verklaring hiervoor lijkt te zijn dat het privaatrecht mogelijkheden biedt om bestuurlijke bevoegdheden te beperken en de blik te richten op de eventuele (on)behoorlijke taakvervulling door een individuele bestuurder. Deze ontwikkeling leidt echter wel tot een zekere mate van vereenzelviging van onderwijsorganisaties en bestuurders.

Omwille van rechtszekerheid, consistentie en algemene wetgevingskwaliteit is in hoofdstuk 3 een herijking bepleit van het juridische grondschema en het bijbehorende onderwijsrechtelijk begrippenkader. In hoofdstuk 4 geopperd om het onderscheid tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheid en de onderwijskundige verantwoordelijkheid scherper aan te zetten. In hoofdstuk 5 is aangegeven dat er bij de interpretatie en de handhaving van de diverse zorgplichten behoefte is aan meer terughoudendheid. Zowel in hoofdstuk 5 als 6 is opgemerkt dat behoefte bestaat aan een zorgvuldiger proces dat ruimte biedt voor enerzijds verder onderzoek naar het bestuurlijk handelen van bestuurders en anderzijds het bereiken van een oplossing op de korte termijn. Het ontbreekt thans aan een regeling voor de oplossing van acute (financiële) noodsituaties. Verder is het raadzaam om met het oog op de evenredigheid na te

denken over alternatieven voor de omvangrijke bekostigingssancties. Het verplicht aanbieden van hersteltrajecten of andere varianten gericht op herstel van de kwaliteit van het onderwijs is het overwegen waard. Dat is immers ook een door de overheid te beschermen algemeen belang. Zeker bij onderzoeken gericht op het functioneren van de bestuurder behoeft bovendien de individuele rechtspositie van de bestuurder extra aandacht.

Toch is er meer aan de hand. In het onderwijs is sprake van een verregaande vermaatschappelijking en instrumentalisering van het recht. De onderwijswetgever voegt steeds nieuwe zorgplichten toe, verplicht vaak tot samenwerking en formuleert extra normen voor benoeming, beloning en ontslag van bestuurders. Overheid, maatschappelijke partners en overige actoren zetten hun publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden vervolgens instrumenteel in, kiezen sneller voor de inzet van interventie-instrumenten en 'dreigen' bestuurders met de inzet van bevoegdheden, al dan niet in het openbaar. Vermaatschappelijking is niet iets nieuws en ook niet exclusief voor het onderwijs. Meer terughoudendheid is echter wenselijk. De huidige onderwijswetgeving is nu te veel gericht op de regeling van bekostiging en op handhaving. Dat tast niet alleen de rechtspositie van onderwijsorganisaties en hun bestuurders aan. Ook krijgt de rechtsverhouding van onderwijsorganisaties met ouders, studenten en leerlingen te weinig aandacht.

10.3 De omvang van de autonomie van de bestuurder is kleiner geworden door de intensivering van het externe toezicht en de hoge verwachtingen van bestuurders (deelvraag 3)

Een belangrijke conclusie is dat de omvang van de autonomie van de bestuurder kleiner is geworden door de intensivering van het externe toezicht en de hoge verwachtingen van onderwijsorganisaties en hun bestuurders. Deze conclusie kan worden ontleend aan de bevindingen die naar voren komen in het kader van de vraag met welke grenzen een professioneel bestuurder wordt geconfronteerd. Het nalevings- en waarderingstoezicht lopen in elkaar over en het bestuurlijk draagvlak is doorslaggevend voor het functioneren als bestuurder. De precieze grenzen waarmee een bestuurder wordt geconfronteerd worden bepaald door de specifieke rechtsverhouding. Uit de hoofdstukken 4 tot en met 8 blijkt dat het aantal zorgplichten is toegenomen, dat het aantal interventie-instrumenten is gegroeid en dat de drempel voor het gebruik van zowel zorgplichten als interventie-instrumenten bij alle actoren lager is geworden. Voorts bestaat de behoefte om bestuurders sneller, ook in privé, aan te spreken. Doordat de overheid in het openbaar een oordeel kan geven over het functioneren van het bestuur en het handelen van individuele bestuurders, treedt zij sneller in de wettelijke taak van de intern toezichthouders om toezicht te houden op het bestuur en in hun rol van werkgever van individuele bestuurders.

Ook kan geconstateerd worden dat de diverse goedkeurings- en adviesrechten van intern toezichthouders en medezeggenschap in aantal toenemen en dat het aantal samenwerkingsverplichtingen stijgt. Dit leidt tot een bestuurlijke verdichting die de autonomie verder beperkt. Onderwijsorganisaties zijn afhankelijk van het bestuurlijk netwerk en bestuurders dienen meer rekening te houden met alle actoren in het bestuurlijk krachtenveld. Bestuurders hebben als gevolg minder ruimte om bestuurlijk beleid te bepalen. Dit alles gaat gepaard met meer eisen en verwachtingen bij de benoeming van bestuurders en minder ruimte voor bestuurders om individuele afspraken te maken over beloning en arbeidsvoorwaarden. Bij terechte maar zelfs ook bij onterechte twijfel kunnen zij vrij eenvoudig worden ontslagen en de arbeidsrechtelijke rechtspositie van bestuurders is zwak. Het gevolg van deze bestuurlijke verdichting en de hoog gestelde verwachtingen is dat het bestuurlijk draagvlak uiteindelijk doorslaggevend is voor de (juridische) positie van de individuele bestuurder.

10.4 Beantwoording probleemstelling: “Wat is de juridische positie van de bestuurder in het onderwijs?”

De bestuurder die in dit onderzoek centraal heeft gestaan is de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie die belast is met de functie bestuur, die het besturen als hoofdtaak heeft, die gewoonlijk lid is van het bestuurlijk orgaan en die (doorgaans) wordt bezoldigd. Voor deze bestuurder is ‘het besturen’ zijn professie. Een bestuurder heeft echter uiteindelijk meerdere hoedanigheden. Hij is niet alleen bestuurder, maar ook een privépersoon en vaak werknemer. De juridische positie van de bestuurder en de bijbehorende taken, bevoegdheden, rechten en verplichtingen verschillen per hoedanigheid. Dit onderzoek bevestigt echter dat die hoedanigheden elkaar over en weer ook beïnvloeden.

Dit onderzoek laat zien dat de precieze juridische positie van de bestuurder sterk afhankelijk is van het complexe vlechtwerk van wet- en regelgeving, statuten en interne regelingen, *soft law*, individuele afspraken en concrete omstandigheden. De uitkomst van dit complexe vlechtwerk is dat de juridische positie van de bestuurder in het onderwijs wordt gevormd door vier nadere conclusies:

1. De bestuurder is zowel het gezicht als het hoofd van de onderwijsorganisatie.
2. De bestuurstaak is fijnmazig en alomvattend.
3. De nadruk ligt bij besturen al snel op verlangde gedragsnormen.
4. De juridische positie is afhankelijk van vertrouwen.

Conclusie 1: De bestuurder is zowel het gezicht als het hoofd van de onderwijsorganisatie

De bestuurder is allereerst het 'gezicht' van de onderwijsorganisatie. Hij vertegenwoordigt de onderwijsorganisatie in de diverse rechtsverhoudingen. Om die reden is hij in de dagelijkse praktijk uiteindelijk de belangrijkste gesprekspartner voor derden, daaronder begrepen de overheid. De bestuurder is daarnaast ook het 'hoofd'; hij is belast met het besturen van de onderwijsorganisatie en hij draagt verantwoordelijkheid voor de algemene gang van zaken.

De professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie wordt aangesproken op het functioneren van die onderwijsorganisatie. Presteert de onderwijsorganisatie niet naar behoren, is er sprake van financiële problemen of is er anderszins onrust over het functioneren van de onderwijsorganisatie, dan heeft dat betekenis voor de waardering van het functioneren van de individuele bestuurder. Het kunnen aanspreken van de bestuurder veronderstelt het bestaan van een bestuurlijke verantwoordelijkheid en bestuursautonomie. Tegelijkertijd ontbreekt het bestuurders in veel situaties juist aan voldoende autonomie om die bestuurlijke verantwoordelijkheid te kunnen verwezenlijken. Bij de vervulling van zijn bestuurlijke taak is hij afhankelijk van de hem toevertrouwde ruimte, zijn bestuurlijk draagvlak en het bestuurlijk netwerk. Om die reden is het wenselijk een duidelijk onderscheid te maken tussen praktische aanspreekbaarheid enerzijds en juridische verantwoordelijkheid anderzijds. Het aanspreken van bestuurders is logisch voor zover dat aanspreken volgt uit het gegeven dat zij praktisch gesprekspartner zijn. Voor wat betreft de juridische verantwoordelijkheid geldt dat zij juridisch verantwoordelijk zijn voor de algemene gang van zaken en het behoorlijk vervullen van de bestuurstaak, maar niet voor specifieke prestaties van de onderwijsorganisatie als zodanig. Daar is meer voor nodig.

Conclusie 2: De bestuurstaak is fijnmazig en alomvattend

De tweede conclusie is dat de taak van de bestuurder in het onderwijs fijnmaziger is geworden en meer is gaan omvatten. De afgelopen dertig jaar kenmerken zich door een stapsgewijze groei van de intensiteit van de verantwoording. Die hogere intensiteit zorgt niet alleen voor meer en fijnmaziger zorgplichten voor onderwijsorganisaties maar ook voor een fijnmaziger en alomvattender bestuurstaak. De van bestuurders

bij de besluitvorming verlangde zorgvuldigheid neemt toe en de aandacht voor de mate waarin bestuurders de verschillende belangen afwegen stijgt. Deze ontwikkeling naar meer fijnmazigheid is gepaard gegaan met een verdichting van de bestuurlijke verhoudingen. De diverse wettelijke samenwerkingsverplichtingen en de ontwikkelingen op het terrein van het intern toezicht en medezeggenschap zijn daar voorbeelden van. Ook de aspecten benoeming, profiel, beloning en ontslag zijn meer dichtgeregeld. Gevolg van deze fijnmazigheid en verdichting is dat de verwachtingen van bestuurders hoger zijn gesteld, terwijl tegelijkertijd de afhankelijkheid van andere actoren groter is geworden en van bestuurders wordt verwacht dat zij zorgdragen voor bestuurlijk draagvlak voor hun besluiten.

Conclusie 3: De nadruk ligt bij besturen al snel op verlangde gedragsnormen

Besturen veronderstelt het maken van keuzes en het afwegen van belangen. De bestuursautonomie is echter verkleind doordat voor bestuurders niet alleen de privaatrechtelijke norm van behoorlijke taakvervulling of de indirecte betekenis van de voor de onderwijsorganisatie wettelijke deugdelijkheidseisen een rol spelen. Door het gemaakte onderscheid tussen nalevings- en waarderingstoezicht en de keuze in de branchecodes om meer nadruk te leggen op de 'zachte kanten van bestuur' en de 'cultuur van besturen', zijn – in aanvulling op of ter uitwerking van de geldende juridische gedragsnorm – verlangde gedragsnormen betekenisvoller geworden voor de waardering van het functioneren van bestuurders. Kernwaarden als integriteit, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, verantwoordelijkheid, openheid en transparantie hebben echter al snel een normatief-ethisch karakter. Dat leidt tot hogere verwachtingen van bestuurders en onduidelijkheid over de door de bestuurder af te wegen belangen.

De nadruk op verlangde gedragsnormen lijkt een uiting van het verlangen naar bestuurders die maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen en daarop aanspreekbaar zijn. In dit onderzoek is aangegeven dat besturen een 'zorgen' betekent. Om het mogelijk te maken dat een bestuurder ook echt kan zorgen, is – onverminderd het belang van enig maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef bij bestuurders – enige terughoudendheid wenselijk bij de beoordeling van het bestuurlijk handelen, bij het formuleren van normen en bij het inzetten van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke interventie-instrumenten. Tevens is het noodzakelijk dat het besef overeind blijft staan dat het belang van de onderwijsorganisatie niet steeds gelijk is aan het belang van de betrokkenen bij die onderwijsorganisatie, daaronder begrepen de overheid. Het belang van de onderwijsorganisatie en het publiek belang liggen hoogstens in elkaars verlengde. Uiteindelijk moet een bestuurder in staat worden gesteld om autonoom te kunnen besturen en zelf een keuze te maken na eigen afweging van de betrokken belangen.

Conclusie 4: De juridische positie van de bestuurder is afhankelijk van vertrouwen

Een vierde conclusie is dat de juridische positie van de bestuurder in het onderwijs vooral afhankelijk is van vertrouwen. De fijnmaziger en alomvattender bestuurstaak en de nadruk op verlangde gedragsnormen, tezamen met de weinig consistente regulering van de juridische positie van de bestuurder, hebben voor de bestuurder onnodig rechtsonzekerheid tot gevolg. Het is voor een bestuurder niet eenvoudig de eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan te wijzen. De behoefte bij de diverse actoren aan overleg, betrokkenheid en verantwoording is bovendien groot. Zeker op het moment dat de bevoegdheden van de andere actoren in het bestuurlijk krachtenveld toenemen, bijvoorbeeld door de toekenning van overleg-, advies- of instemmingsrechten, roept dat de vraag op of met die extra bevoegdheden niet ook de eigen verantwoordelijkheid van die andere actoren toeneemt.

De onderwijsorganisatie en de bestuurder die duidelijk de wet naleeft en die overigens overtuigend kan laten zien dat het goed gaat heeft weinig te vrezen. Op het moment van twijfels, onrust of crises leidt de in dit onderzoek beschreven ontwikkeling echter juist tot een zwakke juridische positie van de bestuurder. Hij staat als gezicht en als hoofd van de onderwijsorganisatie in het middelpunt van de belangstelling en alleen vertrouwen en communicatie kunnen hem dan nog redden. Gevolg is dat het oordeel over het functioneren van de professioneel bestuurder afhankelijker wordt van de interpretatie van de omstandigheden van het geval; en daarmee van het vertrouwen in de persoon van de bestuurder.

11. Slot

Wat is de juridische positie van de professioneel bestuurder van een complexe onderwijsorganisatie? Het afsluitende antwoord op deze vraag is dat de bestuurder zowel gezicht als hoofd is van de onderwijsorganisatie. Hij behoort als lid van het bestuurlijk orgaan van de onderwijsorganisatie te besturen en is praktisch aanspreekpunt voor alle actoren in het bestuurlijk krachtenveld. De begrenzing van de autonomie van de bestuurder is de afgelopen dertig jaar toegenomen doordat onderwijsorganisaties aan meer en fijnmaziger zorgplichten hebben te voldoen, onderwijsorganisaties afhankelijker zijn geworden van hun bestuurlijk netwerk, het interne en extern toezicht op het individuele functioneren als bestuurder is toegenomen en er meer aandacht is voor zijn bestuurlijk draagvlak.

Bij de beantwoording van de probleemstelling is getracht de voor de bestuurder in het onderwijs relevante wet- en regelgeving te analyseren. Een verzuchting is dat het huidige onderwijsrecht zeer complex is en weinig samenhang vertoont. Het is breed en omvangrijk, moeilijk te doorgronden en weinig consistent. De snelheid en gelaagdheid van nieuwe normstelling is bovendien hoog. De overheid interpreteert de wettelijke deugdelijkheidseisen en de keuze voor waarderingstoezicht leidt tot extra normstelling. De complexiteit die hiervan het gevolg is heeft geleid tot een juridisch normenkader dat voor onderwijsorganisaties en hun bestuurders niet langer inzichtelijk is. Dit behoeft nadrukkelijk de aandacht van onderwijswetgever, overheid, externe en interne toezichthouders. Het risico is namelijk hulpeloosheid en het niet langer in control kunnen zijn als bestuurder. Niet de bestuurlijke kwaliteit maar primair een goede relatie met de (lokale) overheid, samenwerkingspartners en medezeggenschap biedt bestuurders dan nog ruimte om – als het moeilijk wordt – een beroep te doen op bestuurlijk draagvlak. Persoonlijk vertrouwen wordt hierdoor doorslaggevend. Als persoonlijk vertrouwen de sleutel is, neemt het belang van bestuurders bij een goede verstandhouding met alle actoren in het bestuurlijk krachtenveld toe. Dat is positief met het oog op de inbedding van het bestuurlijk beleid, maar kan ook een te grote afhankelijkheid tot gevolg hebben.

In dit proefschrift is door mij het beginsel van autonomie als waardevol aangemerkt. Bestuurders hebben het recht om een beroep te doen op hun rechtspersonenrechtelijke bestuursautonomie en om namens hun onderwijsorganisaties te wijzen op het onderwijsrechtelijk autonomiebeginsel. Dat is legitiem, past bij de historie van het Nederlands onderwijs en het wezen van het rechtspersonenrecht en sluit aan op het zelfstandige karakter van onderwijsorganisaties. Autonomie biedt ruimte voor het inspelen op de vraag van ouders, leerlingen en studenten en het zelf continu verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Het beroep van bestuurders op autonomie is ook niet bij voorbaat defensief. Autonomie veronderstelt immers initiatief, nadenken, afwegen, keuzes maken en daarvoor staan. Ook als het moeilijk wordt of pijn doet. Het zijn van 'herder' is voor bestuurders echt niet langer genoeg en het eigen belang van de onderwijsorganisatie is heus niet altijd doorslaggevend. Een bestuurder moet zorgdragen voor duurzame waardecreatie; onderwijs dat elke dag een beetje beter is. Onnodige begrenzing van de autonomie van de bestuurder heeft als effect een beperking van de bestuurskracht, tast de soevereiniteit van het

onderwijs aan en zet de adequate rechtsbescherming van individuele bestuurders onder druk. Dat gaat uiteindelijk ook ten koste van de kwaliteit van het onderwijs.

Met bestuurlijke taken en bevoegdheden komt uiteraard ook bestuurlijke verantwoordelijkheid. Dat de bestuurder gezicht en hoofd is van de onderwijsorganisatie en dat besturen een zorgen betekent, wil alleen niet zeggen dat een bestuurder ook altijd juridisch verantwoordelijk is. Laat staan dat als de kwaliteit van het onderwijs niet op orde is of er een financieel probleem is, dit betekent dat een individuele bestuurder niet goed functioneert, wanbeheert, verwijtbaar handelt of persoonlijk aansprakelijk is. Een bestuurder hoeft niet alles zelf te doen en kan niet alles zelf doen. Tegelijkertijd kan en mag hij ook niet alles overlaten aan anderen. Hij is als professioneel bestuurder – samen met zijn eventuele medebestuurders en in samenwerking met alle betrokkenen bij de onderwijsorganisatie – bestuurlijk eindverantwoordelijk voor het functioneren van de onderwijsorganisatie; en daarmee voor het geven van goed onderwijs. Dat is bij complexe onderwijsorganisaties bijna een politieke eindverantwoordelijkheid te noemen. Die gedachte bevestigt ook meteen de persoonlijke kwetsbaarheid van bestuurders. Juist het vertrouwen in de persoon van de bestuurder wordt dan immers belangrijk; en niet zozeer zijn bestuurlijk functioneren. Om de persoonlijke kwetsbaarheid die hiervan het gevolg is niet te groot te laten worden, is het wenselijk dat er voldoende balans blijft bestaan tussen de autonomie van de bestuurder en de ruimte van alle andere actoren om die autonomie te begrenzen en het vertrouwen ter discussie te stellen. Overheid en onderwijswetgever kunnen daaraan bijdragen door bestuurders van onderwijsorganisaties voldoende bescherming te bieden om zelf bestuurlijke oplossingen te zoeken. Onderwijsorganisaties en hun bestuurders kunnen op hun beurt het initiatief nemen om zelf continu te formuleren wat goed onderwijs en goed professioneel bestuur is en verlangt.
