

DE RELATIE TUSSEN BESTUUR EN TOEZICHT
BINNEN ONDERWIJSINSTELLINGEN

Strategisch partnerschap gestalte geven

Prof. dr. ir. Rienk Goodijk



Vereniging voor
christelijk onderwijs

DE RELATIE TUSSEN BESTUUR EN TOEZICHT

Dick den Bakker

directeur onderwijs & identiteit

Dit is het derde onderzoek in een reeks van vier op het terrein van *good governance*. En het eerste onderzoek dat door Verus, vereniging voor christelijk onderwijs, wordt uitgegeven. Het past in de ambitie van Verus om bij te dragen aan de ontwikkeling van christelijk onderwijs in het huidige tijdsbestek. En aan de ontwikkeling van *good governance* in het bijzonder.

De resultaten van dit onderzoek geven inzicht in de wijze waarop wellicht één van de meest spannende vragen op het terrein van *good governance* wordt beantwoord: wat is de taak van de toezichthouder en van het bestuur – ook in hun onderlinge relatie – als het gaat om het gestalte geven aan strategisch partnerschap? Ligt het primaat bij het bestuur en dient de toezichthouder af te wachten? Is het de taak van de toezichthouder om alleen aan te geven wat niet mag? Kan van de toezichthouder een proactieve rol worden verwacht?

We zijn blij met de medewerking van tien schoolorganisaties, allen lid van Verus, in het primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs die aan dit kwalitatief onderzoek hebben meegewerkt. Het levert een uitgebreid inzicht op hoe het strategisch partnerschap van toezichthouder en bestuur op dit moment wordt vormgegeven.

We danken professor Rienk Goodijk voor de plezierige manier waarop hij dit onderzoek op ons verzoek heeft uitgevoerd, voor de resultaten die dit oplevert en voor de duiding die hij daaraan geeft. Daarmee levert dit onderzoek een bijdrage aan de voortgaande bezinning op de ontwikkeling van *good governance*.

INHOUD

1	Introductie van het onderzoek	4
2	Het belang van strategisch partnerschap	10
3	Vorm en invulling geven aan vroegtijdig-inhoudelijk overleg	14
4	Vormen van institutionele ondersteuning	21
5	Belangrijke condities en mogelijke grenzen	25
6	Nogmaals: de grenzen	32
7	Conclusies en aanbevelingen	35
8	Slotbeschouwing	42
	Bijlagen	
1	Interviewlijst voor onderzoek naar strategisch partnerschap bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen	46
2	Deelnemende onderwijsinstellingen	47

COLOFON

TEKST Rienk Goodijk

REDACTIE Dynamiek, Utrecht

EINDREDACTIE Dick den Bakker

PRODUCTIEBEGELEIDING Corine de Reus

FOTOGRAFIE Thinkstock

VORMGEVING Ontwerpwerk, Den Haag

DRUK Oranje van Loon, Den Haag

06/14

1

Introductie van het onderzoek

¹ Goodijk, R. (2012),
Intern toezicht
en levens-
beschouwelijke
identiteit,

Besturenraad
(Verus), Woerden.

² Goodijk, R. (2013),
Toezicht houden
op de onderwijs-
kwaliteit,
Besturenraad
(Verus), Woerden.

IN ONS ONDERZOEK NAAR HET FUNCTIONEREN VAN HET INTERN TOEZICHT IN RELATIE TOT HET BESTUUR VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN, HEBBEN WE EERDER AANDACHT BESTEED AAN HET BELANG VAN DE LEVENS-BESCHOUWELIJKE IDENTITEIT¹ EN HET TOEZICHT OP DE ONDERWIJSKWALITEIT.²

Deze eerdere deelonderzoeken passen in ons breed opgezet onderzoek naar de belangrijkste aspecten van het toezicht binnen onderwijsinstellingen (het waarom, hoe en met wie):

- Op basis waarvan toezicht houden: de betekenis van waarden, uitgangspunten en identiteit (waardoor laten we ons leiden?), zie het eerste onderzoeksrapport.
- Hoe de – meer proactieve – relatie met het bestuur vormgeven (strategisch partnerschap gestalte geven)?
- Toezicht houden op de kwaliteit van het onderwijs (de inrichting van de interne besturing), zie het tweede onderzoeksrapport.
- Hoe omgaan met de stakeholders en de verantwoording vormgeven?

In dit rapport gaan we uit van – het belang van – de verdere ontwikkeling van het intern toezicht naar een mede-richting-gevende en strategisch-inhoudelijke betrokkenheid zonder dat het intern toezicht op de stoel van de bestuurder(s) gaat zitten. Op dit uitgangspunt komen we verder in dit onderzoek nog terug. Ook achten we het van belang dat het intern toezicht zich hierover leert verantwoorden richting bepaalde stakeholders.

Onderzoekskader

HIERONDER BESCHRIJVEN WE HET ONDERZOEKSKADER DAT SYSTEMATISCH WEERGEEFT HOE DE DEELONDERZOEKEN APART EN IN ONDERLINGE SAMENHANG EEN GOED BEELD KUNNEN GEVEN VAN HET FUNCTIONEREN VAN HET INTERN TOEZICHT (ZIE FIGUUR 1).

In deze figuur verwijzen de cijfers 1 tot en met 6 naar de deelonderzoeken, waarvan twee eerder zijn uitgevoerd en één het onderhavige onderzoek is. Het vierde deelonderzoek over de omgang met stakeholders staat nog gepland.

1 Verwijst naar het eerste, reeds gepubliceerde deelonderzoek over toezicht en levensbeschouwelijke identiteit.

2 Verwijst naar het (derde) deelonderzoek zoals in dit onderzoeksrapport beschreven wordt.

3 en 4 Verwijzen naar het tweede, reeds gepubliceerde deelonderzoek over toezicht op de onderwijskwaliteit.

5 en 6 Verwijzen naar het komende vierde deelonderzoek, over de omgang van het intern toezicht met en de verantwoording aan de stakeholders, te verrichten in de loop van 2014.

Het eerste en tweede deelonderzoek (aangegeven als 1, 3 en 4 in het onderzoekskader) zijn methodisch uitgevoerd aan de hand van vragenlijsten onder de leden van Verus en hebben overwegend een redelijke respons opgeleverd.

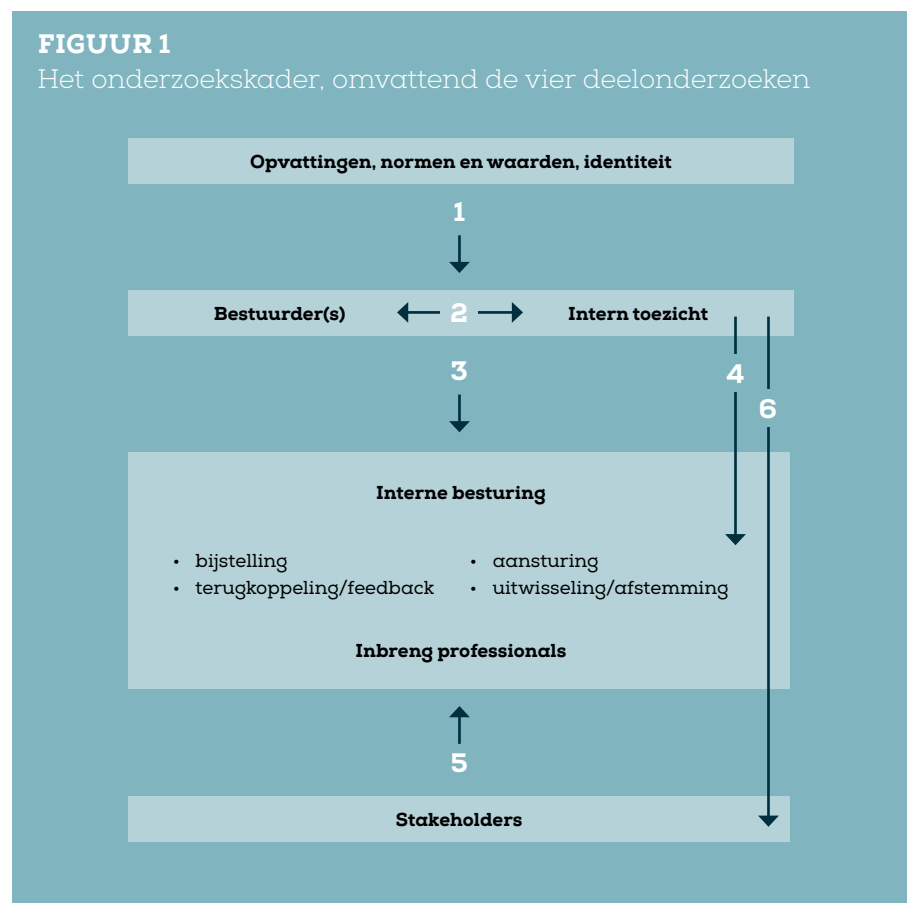
Het onderhavige deelonderzoek 3 naar 'het strategisch partnerschap' tussen bestuur en toezicht

heeft vooral een verkennend karakter en is vormgegeven aan de hand van een aantal casestudies en diepte-interviews met intern toezichthouders en bestuurders.

Het laatste deelonderzoek naar de omgang met stakeholders zal weer via vragenlijsten (met eventueel enkele casestudies) worden verricht.

FIGUUR 1

Het onderzoekskader, omvattend de vier deelonderzoeken



Onderzoek naar strategisch partnerschap

ONDERZOEK NAAR VORMEN EN INVULLING VAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT HEEFT NOG NAUWELIJKS PLAATS-GEVONDEN. DAT KOMT ONDER ANDERE OMDAT DIT ASPECT VAN GOVERNANCE PAS SINDS KORT MEER AANDACHT KRIJGT. VAN TOEZICHTHOUDERS WORDT MEER INHOUDELIJKE BETROKKENHEID VERWACHT. ER WORDT ZELFS AL GESPROKEN OVER DE 'GENERATIEVE' (MEE-ONTWIKKELENDE) TAAK VAN DE TOEZICHTHOUDERS.³ TOEZICHTHOUDERS MOETEN ZICH MEER LATEN ZIEN.⁴

Nog in te veel situaties blijkt het intern toezicht zich te beperken tot 'controle op afstand'. Onderzoek heeft inmiddels aangetoond dat toezicht 'op te grote afstand', dat zich voornamelijk beperkt tot 'reactief gedrag', tot grote problemen in de governance kan leiden.⁵

Dat zou kunnen pleiten voor een zekere accentverschuiving:

- Van procedureel toezicht (de 'formele boekhouder'), waarin het accent ligt op:
 - A** Een globale betrokkenheid van het toezicht bij de beleidsontwikkeling ('toezicht op afstand'), en
 - B** De formele overlegrelatie met de bestuurder,
- Naar een meer strategisch-inhoudelijke betrokkenheid van het toezicht (partnerschap op bestuurlijk niveau), waarin het accent juist ligt op:
 - A** Inhoudelijk-intensieve betrokkenheid (meedenken met het bestuur en mee richting geven aan het beleid), en
 - B** Diverse contacten met interne en/of externe stakeholders en een netwerk-ondersteunende rol voor het bestuur, naast het formele overleg.

Het ene type toezicht is niet per definitie beter dan het andere type. Wel gaat het bij goed toezicht volgens ons om een beweging in de richting van meer strategisch partnerschap (met wellicht grenzen) en een – afhankelijk van situaties en onderwerpen – heen-en-weer bewegen tussen de procedurele rol, de expertrol, de institutionele rol en het gestalte geven aan de meer strategisch-inhoudelijke verantwoordelijkheid⁶ (zie Figuur 2).

Onder strategisch partnerschap van het intern toezicht in relatie tot het bestuur verstaan we derhalve een toezicht dat zowel inhoudelijk als netwerkend haar invloed laat gelden. Kenmerken hiervan zijn:

- intensieve betrokkenheid (pro- en interactief) bij de beleidsontwikkeling van het bestuur;
- actief opereren in het krachtenveld binnen en rondom de organisatie, ter ondersteuning van het bestuur in het netwerk;
- uitoefenen van integraal toezicht door het leggen van verbanden en het kunnen verbinden van inzichten.

Strategisch partnerschap betekent dat het toezicht vanuit de eigen toezichthoudende

verantwoordelijkheid, dus vanuit een kritisch-onafhankelijke opstelling, het bestuur actief adviseert over en toetst op kwalitatief goed beleid en ondersteunt bij de realisering daarvan in het krachtenveld van de organisatie. Het toezicht is in dat geval zowel strategisch-inhoudelijk bij het bestuur betrokken (en denkt ook mee met het bestuur over de toekomst van de organisatie) als institutioneel, door de beleidsontwikkeling binnen het netwerk/krachtenveld te stimuleren dan wel te ondersteunen.

Een dergelijke brede taakopvatting van het toezicht, met wisselende rollen, plaatst het toezicht wel voor diverse dilemma's. Een dilemma is bijvoorbeeld: hoe geven we als intern toezicht die rol gestalte zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten? Daarnaast stelt deze taakopvatting hoge eisen aan de houding, deskundigheden en vaardigheden van de toezichthouders. Toezichthouders worden uitgedaagd om controlemomenten, inhoudelijke inzichten en strategische mogelijkheden optimaal met elkaar te verbinden, om als intern toezicht een integraal oordeel te kunnen vormen over de sterkten en zwakten, de kansen en bedreigingen met betrekking tot beleidsvoornemens van het bestuur.

Onderhavig onderzoek moet uitwijzen waar de grenzen van strategisch partnerschap precies liggen. Toezichthouders moeten vanuit hun rol 'waarde(n)' toevoegen aan het overleg, maar de bestuurders moeten kunnen blijven besturen. Bovendien moeten we nagaan wanneer het intern toezicht eventueel 'overvraagd' wordt. En ten slotte blijft bij strategisch partnerschap ook 'rolvastheid' een belangrijke conditie.

³ Vergelijk: Chait R.P., Ryan W.P. & Taylor B.E. (2005), *Governance as leadership: reframing the work of nonprofit boards*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey.

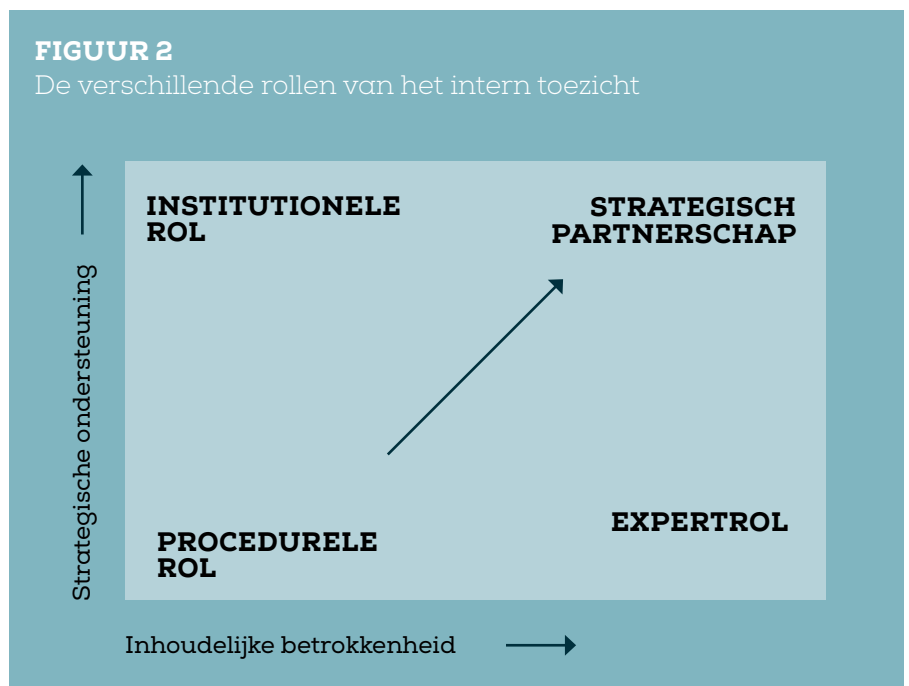
⁴ Minderman G. et al. (2012-2013), *Waar is de raad van toezicht? (Drie delen)*, Boom Lemma uitgevers, Den Haag.

⁵ Zie o.a. de verhalen achter Amarantis (Chin-A-Fat, N. et al. (2013), *Amarantis: het verhaal achter een vertraagde val*, NSOB, Den Haag) en Ibn Ghaldoun (Twist, M. van et al. (2013), *Ibn Ghaldoun: verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*, NSOB, Den Haag).

⁶ Goodijk R. (2012), *Falend toezicht in semi-publieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*, Van Gorcum, Assen, pp. 94-97.

FIGUUR 2

De verschillende rollen van het intern toezicht



Onderzoeksvraag en opzet

HET TOEZICHT DIENT ZICH DUS ZOALS GEZEGD VOLGENS ONS (VERDER) TE ONTWIKKELEN VAN EEN INTERN GERICHTE, CONTROLERENDE ROL NAAR EEN MEER STRATEGISCH – MEEDENKENDE EN MEE-ONTWIKKELEND – PARTNERSCHAP OP BESTUURNIVEAU. HOE DEZE STRATEGISCH PARTNERSCHAPSROL MEER/ BETER INGEVULD ZOU KUNNEN WORDEN ZONDER DAT HET INTERN TOEZICHT OP DE STOEL VAN DE BESTUURDER GAAT ZITTEN, VERDIEN T NADER ONDERZOEK. DIT ONDERZOEK HEEFT EEN VERKENNEND KARAKTER EN IS BEDOELD OM VERDIEPENDE INZICHTEN TE GEVEN IN DE MOGELIJKHEDEN EN DE GRENZEN VAN HET STRATEGISCH PARTNERSCHAP VAN HET INTERN TOEZICHT.

De hoofdvraag van dit onderzoek

In hoeverre en onder welke condities zou het intern toezicht meer invulling kunnen geven aan zogenoemd strategisch partnerschap, waarbij een meer inhoudelijk actief-betrokken en ondersteunende inbreng van het toezicht wordt verwacht?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn zowel de bestuursvoorzitter als de voorzitter van het intern toezicht van tien verschillende onderwijsinstellingen (leden van Verus) geïnterviewd aan de hand van verschillende thema's (zie Bijlage 1 voor het interviewschema):

- De **strategisch-inhoudelijke rol en de waardedoelstelling**: de manier waarop/de mate waarin de toezichthouders betrokken zijn bij de (strategische) beleidsontwikkeling van het bestuur en wat dat (en voor wie) oplevert.
- De **rolvastheid**: de mogelijkheden om als intern toezicht 'mee te ontwikkelen' zonder op de stoel van de bestuurder te gaan zitten.
- De mogelijk **institutionele rol** van het intern toezicht: op welke manier kan het toezicht het bestuur ondersteunen in het netwerk? Welke positie in het 'krachtenveld' van interne/ externe stakeholders is nodig voor strategisch partnerschap? Op welke wijze kunnen bestuur en toezicht de **public value**⁷ inbrengen?

- De belangrijkste **condities** voor strategisch partnerschap tussen toezicht en bestuur: wat is daarvoor nodig? En waar liggen de grenzen?

We zijn de respondenten zeer erkentelijk voor hun open houding tijdens de interviews en hun bijdrage (inzichten, praktijkervaringen, suggesties) ten behoeve van het onderzoek.

⁷ Vergelijk de publicaties van Marc H. Moore: Moore, M.H. (2013), *Recognizing Public Value*, Harvard University Press, Cambridge, MA, USA & Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value*, HUP, Cambridge, MA, USA.

Tien casestudies

De tien casestudies (zie Bijlage 2) zijn geselecteerd op basis van een spontane aanmelding van onderwijsinstellingen die geïnteresseerd bleken in de onderzoeksvraag en waarvan zowel de directeur-bestuurder als de voorzitter van de RvT/het intern toezicht wilde deelnemen.

De interviews zijn op locatie (hoofdlocatie, bestuursbureau) en in sommige gevallen thuis afgenomen, in de periode december 2013 tot maart 2014.

De belangrijkste redenen voor de respondenten om deel te nemen aan dit onderzoek, waren:

- interesse in de mogelijkheden van strategisch partnerschap;
- het gevoel/de overtuiging hebben op dit gebied 'iets te bieden te hebben';
- kortgeleden de overgang gemaakt naar het Raad van Toezicht (RvT)-model en nog zoekend naar verbeteringen in de omgang;
- willen leren van ervaringen elders.

Daarmee zijn de deelnemende organisaties wellicht niet geheel representatief voor de leden van Verus, maar juist hun interesse voor en ervaringen met (vormen van) strategisch partnerschap zijn voor dit onderzoek van belang.

De deelnemende onderwijsinstellingen zijn als volgt te typeren:

- Vooral Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO) instellingen: PO (3), PO/Speciaal Onderwijs (SO) (1), PO/VO (1), PO/SO/VO (1), VO (3) en MBO (1).
- Variërend in grootte: van 1 school tot circa 30 scholen behorend bij een onderwijsinstelling, met 300 leerlingen (1), tussen 1.200 en 1.900 leerlingen (2), tussen 2.300 en 2.700

leerlingen (3), tussen 4.100 en 7.000 leerlingen (3) en met 12.000 leerlingen (1).

- Verspreid over het noorden (Groningen, Stadskanaal, Joure), midden (Kampen, Urk) en westen (Woerden, Gouda, Zoetermeer, Rotterdam) van het land.
- Acht van de tien instellingen hanteren het Stichtingsmodel, twee instellingen kennen de verenigingsstructuur.
- Drie instellingen hebben een eenhoofdig bestuur en zeven een tweehoofdig bestuur; alle instellingen hebben een intern toezicht dat bestaat uit zes of zeven leden.
- Bijna alle instellingen (negen) hanteren het CvB/RvT-model (waarbij de meeste instellingen de afgelopen drie tot vier jaar de overgang naar het RvT-model hebben gemaakt); slechts één instelling met de verenigingsstructuur is overgegaan van het Algemeen Bestuur/Dagelijks Bestuur (AB/DB)-model naar het Toezichthoudend Bestuurs (TB)-model.

Zoals gezegd zijn de meeste deelnemende onderwijsinstellingen de afgelopen drie tot vier jaar overgegaan van een bestuursmodel naar een RvT-model. Dit onderzoek wijst uit dat de meeste respondenten overwegend positief zijn over die keuze: het heeft onder andere geleid tot een duidelijker scheiding (betere rolverdeling) tussen bestuur en toezicht, een meer bestuurlijke houding van het bestuur, onafhankelijker/professioneler en zakelijker toezicht, en meer kwaliteit bij de leden.

In de volgende hoofdstukken (2-6) zullen we de onderzoeksresultaten beschrijven/uitwerken aan de hand van de volgende indeling (conform de opzet en indeling van de interviewvragen):

- Het belang van strategisch partnerschap (hoofdstuk 2).
- Vorm en invulling geven aan vroegtijdig-inhoudelijk overleg (hoofdstuk 3).
- Vorm en inhoud geven aan institutionele ondersteuning (hoofdstuk 4).
- Belangrijke condities en mogelijke grenzen (hoofdstuk 5).
- Nogmaals: de grenzen (hoofdstuk 6).

Op basis van de onderzoeksresultaten beschrijven we in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen en bevat hoofdstuk 8 een slotbeschouwing.

Dit onderzoek maakt volop gebruik van typerende (geanonimiseerde) uitspraken van respondenten en bepaalde/verhelderende formuleringen uit beleidsnotities, jaarkalenders, toezichtkaders of evaluaties.

Uit dit onderzoek blijkt dat er weliswaar op bepaalde punten accentverschillen voorkomen tussen de opvattingen van de bestuurder en de intern toezichthouder van de onderzochte onderwijsinstellingen, maar dat beiden overwegend hetzelfde oordelen over 'wat goed gaat' en 'wat mogelijk verbeterd kan worden' in hun instelling. Wellicht typeert dat ook de deelnemende instellingen: een grote mate van openheid, bereidheid tot bijleren en gerichtheid op consensus.

Veel citaten van de respondenten bevatten opvattingen/opmerkingen die onder meerdere antwoordcategorieën te rubriceren zijn. Toch hebben we de citaten zo goed mogelijk proberen toe te wijzen aan en onder te brengen bij de verschillende hoofdstukken.

Het belang van strategisch partnerschap

TIJDENS DE INTERVIEWS IS ALLEREERST MET DE RESPONDENTEN GESPROKEN OVER HET MOGELIJKE BELANG VAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT. WAT KAN EEN DERGELIJKE OMGANG BETEKENEN VOOR (HET FUNCTIONEREN VAN) HET BESTUUR, HET TOEZICHT EN DE ORGANISATIE? WAT KAN HET OPLEVEREN AAN (EXTRA) 'WAARDE'? HET BEGRIP STRATEGISCH PARTNERSCHAP IS HIERBIJ UITGELEGD IN TERMEN VAN 'VROEGTIJDIG EN INHOUDELIJK MET ELKAAR OVERLEGGEN' EN 'ELKAAR WAAR MOGELIJK ONDERSTEUNEN'.

UIT DE GESPREKKEN KWAMEN DE VOLGENDE ACHT ASPECTEN VAN 'TOEGEVOEGDE WAARDE' NAAR VOREN:

A

Het gezamenlijk **verkennen** van de ontwikkelingen, (on)mogelijkheden, kansen en bedreigingen, perspectieven en dergelijke van de instelling.

Het is van belang om als bestuur en intern toezicht samen vanuit een eigen verantwoordelijkheid de langere termijnvisie en toekomst van de onderwijsinstelling te verkennen en bespreken. De RvT brengt andere gezichtspunten en bepaalde expertises in. Begrippen kunnen daardoor een andere lading krijgen. En het voorkomt een zekere kokervisie van de bestuurder.

Deze gezamenlijke verkenning kan volgens de respondenten leiden tot bredere of andere gezichtspunten en perspectieven in een vroegtijdig stadium van de besluitvorming.

Toezichthouders kunnen het 'buiten' meer inbrengen en het 'buiten' met het 'binnen' met elkaar verbinden.

Een gezamenlijke verkenning geeft nieuwe energie en leidt tot meer creativiteit en bredere inzichten.

We kunnen als toezichthouders het perspectief van de bestuurder oprekken.

De school is nog te vaak een te gesloten biotoop met te weinig oog en ruimte voor innovaties.

Als RvT andere perspectieven inbrengen, met vaak een wat andere insteek dan bijvoorbeeld de schooldirecteuren.

De RvT wordt op deze manier op tijd meegenomen in het proces van de strategische beleidsvorming en kan vanaf het begin inbrengen wat hij belangrijk vindt.

B

Het komen tot een gezamenlijk **referentiekader** voor het beoordelen van de beleidsvoornemens.

Het is van groot belang voor het onderwijs dat bestuur en toezicht het eens zijn over de uitgangspunten en waarden van het beleid en daaraan kunnen refereren bij beleidsvoornemens.

Via vroegtijdig-inhoudelijk overleg kan meer aandacht worden besteed aan – het ook gezamenlijk overeenkomen van – de uitgangspunten van het beleid, onderliggende waarden, achterliggende visies/zienswijzen en beleidskaders. Zo ontstaat ook bij de toezichthouders een grote betrokkenheid bij de onderwijsinstelling.

We moeten ervoor zorgen dat we als bestuur en RvT ergens voor staan, dat we voor onze onderwijsinstelling opkomen als dat nodig is.

De bestuurders en intern toezichthouders willen over het algemeen graag vroegtijdig met elkaar in gesprek komen, met name over de identiteit, de kernwaarden en de uitgangspunten van de onderwijsinstelling.

Het 'Merkmanifest' met daarin de belangrijke waarden en uitgangspunten van onze onderwijsinstelling, is als concept uitvoerig aan de orde gekomen in het overleg tussen bestuur en toezicht. Achteraf gezien had het manifest eigenlijk nog eerder, al in de beginfase besproken moeten worden: in een soort brainstormsessie, bij de oorspronkelijke vraagstelling. Dan had ook de identiteit wellicht nog wat meer aandacht kunnen krijgen.

C

Via strategisch partnerschap en de verbinding tussen 'binnen' en 'buiten' kunnen bestuur en toezicht elkaar **op inhoud versterken**.

Intern toezichthouders kunnen in het gesprek met het bestuur inhoudelijk veel toevoegen wat betreft expertises, maar ook maatschappelijke opvattingen: inbreng vanuit de omgeving leveren. Zij kunnen omgevingsgerichte vragen stellen en daarmee binnen en buiten met elkaar verbinden. Toezicht en spiegelen lopen daarbij door elkaar.

Gezamenlijk de diepte ingaan, met gescheiden verantwoordelijkheden. Het meedenken laten groeien. Dat geeft ook mogelijkheden tot een meer integrale benadering van de onderwerpen.

Specifieke expertises en inhoudelijke adviezen van het toezicht kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming en de bestuursbesluiten. Een vroegtijdige, inhoudelijke rol van het intern toezicht is ook in het belang van het onderwijs.

Daarbij is het belangrijk om als bestuurder regelmatig met de RvT te evalueren: lopen we elkaar niet voor de voeten? Is er voldoende diepgang in de gesprekken? Komen we voldoende tot een integrale benadering van vraagstukken?

D

Het **scherper** zijn op ontwikkelingen naar elkaar toe, elkaar op aspecten uitdagen.

Het gaat bij strategisch partnerschap om de vraag hoe bestuur en toezicht in de juiste verhoudingen tot elkaar komen te staan. Gezamenlijk de strategische beleidsagenda bepalen en de kernthema's benoemen en vanuit de eigen rol elkaar vervolgens scherp houden, bijvoorbeeld door als RvT de rapportages van het bestuur te toetsen aan de eerdere beleidsuitspraken en afgesproken resultaten.

Sommige onderwijsorganisaties hebben hierin, zo blijkt uit het onderzoek, duidelijke verbeterstappen gemaakt.

We hebben enkele jaren geleden een omslag gemaakt van reactief toezicht naar 'er meer en dichter bovenop zitten', van 'vragen stellen' naar 'kernpunten bespreken'. Dat heeft opgeleverd dat we veel meer met elkaar in gesprek zijn over de essentie, en elkaar scherp houden. In het document Betrokken Distantie geven we aan dat het in het spanningsveld van distantie en betrokkenheid gaat om: een voortdurende balans, maatwerkoplossingen, een vertrouwensbasis en bereidheid tot verdere ontwikkeling.

E

Het (verder) vergroten van het onderlinge **vertrouwen**: meer openheid, weten wat je aan elkaar hebt, elkaar minder verrassen.

Strategisch partnerschap tussen bestuur en toezicht kan leiden tot (nog) meer onderling vertrouwen.

Als bestuurder een greemium hebben waarmee je open – en soms ook vertrouwelijk – kunt sparren.

Het bijvoorbeeld samen vooraf zoeken naar goede verantwoordingsinformatie – wat precies melden/rapporteren? – bevordert het onderling vertrouwen.

Meer betrokken op elkaar zoeken naar de hoofdlijnen, elkaar serieus nemen en kritisch meekijken. Dat komt het vertrouwen over en weer ten goede.

F

Het zo veel mogelijk **voorkómen** van, het behoeven van het bestuur voor mogelijke ontsporingen.

Een grotere/intensievere betrokkenheid van het intern toezicht bij het bestuur kan beter voorkomen dat het bestuur 'uit de bocht vliegt'.

Via vroegtijdige betrokkenheid kan eerder ingegrepen/gecorrigeerd worden, kan het toezicht de bestuurder beter bij de les houden.

In geval van vroegtijdige betrokkenheid zijn minder vaak corrigerende interventies nodig.

Niet alleen intern toezichthouders wijzen op dit voordeel, ook verschillende bestuurders zijn zich hiervan – soms door een concrete ervaring – bewust, zo blijkt uit hun opmerkingen.

Ook als bestuurder heb ik er belang bij dat de RvT mij eventueel corrigeert. Bij de aanbesteding van boeken bijvoorbeeld kon ik vanwege de onduidelijkheid van de politiek nog geen goed bestek schrijven, maar wilde ik daar toch op vooruitlopen. De RvT drong er echter op aan juridisch zorgvuldig te blijven handelen en de aanbesteding een jaar uit te stellen.

G

Het gezamenlijk werken aan voldoende **draagvlak** binnen en buiten de organisatie.

Het intern toezicht kan vanuit verschillende invalshoeken/perspectieven meedenken over de beleidsontwikkeling en daarmee helpen om draagvlak binnen, maar ook buiten de organisatie te creëren.

Zo willen we gezamenlijk een identiteitsdocument ontwikkelen dat een levend iets binnen de organisatie moet worden. Daarbij willen we ook vroegtijdig de ouders betrekken.

We vinden het belangrijk dat we samen ergens voor staan, samen voor de school opkomen. Met name ook de identiteit en de uitwerking ervan in de organisatie, bijvoorbeeld bij de benoemingen, is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van CvB en RvT.

In plaats van uniforme kaders van bovenaf willen we de scholen ruimte geven voor maatwerkoplossingen. Bestuur en toezicht

denken gezamenlijk na over de mogelijkheden om de schooldirecteuren, de leerkrachten en anderen daarbij intensief te betrekken.

Het is van belang om gezamenlijk als bestuurder, RvT en medezeggenschap een visie te ontwikkelen. Bottom-up betrokkenheid is belangrijk voor het draagvlak binnen de instelling.

H

Als intern toezicht indien nodig de bestuurder naar buiten toe **strategisch ondersteunen**.

Via de institutionele netwerkkrol van het toezicht kan het bestuur strategisch ondersteund worden in het leggen en profiteren van contacten naar buiten, zowel regionaal als landelijk.

Daarmee kan de bestuurder wellicht steviger aan tafel komen bij derden, zoals de lokale overheid/gemeenten, de sector/branche, de werkgevers- en werknemersorganisaties en dergelijke. Wel is hierbij de rolvastheid van groot belang.

In principe moet het CvB zelf het netwerk benutten. Wel kan de RvT de bestuurders doorverwijzen.

Kort samengevat

- Verkenning van perspectieven
- Gezamenlijk referentiekader
- Elkaar op inhoud versterken
- Scherp zijn en elkaar uitdagen
- Verdere groei onderling vertrouwen
- Voorkomen van mogelijke ontsporingen
- Zorgen voor voldoende draagvlak
- Elkaar zo nodig ondersteunen naar derden

Uit dit onderzoek blijkt dat er over deze strategische ondersteuning (bijvoorbeeld als RvT meegaan met de bestuurder naar een externe partij, zoals de gemeente of de Inspectie) zeer verschillend wordt gedacht. Hierop komen we uitvoerig terug in hoofdstuk 4.

3

Vorm en invulling geven aan vroegtijdig-inhoudelijk overleg

NA HET VERKENNEN VAN DE VOORDELEN (DE 'WAARDE') HEBBEN WE ONDERZOCHT HOE HET STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT IN DE PRAKTIJK GESTALTE KRIJGT OF ZOU KUNNEN KRIJGEN. IN DE GESPREKKEN MET DE RESPONDENTEN GAAT HET DAARBIJ ENERZIJD OM GOEDE VOORBEELDEN EN ERVARINGEN, ANDERZIJD OM OPVATTINGEN HOE HET (NOG) BETER KAN.

UIT DIT ONDERZOEK BLIJKT DAT DE RESPON- DENTEN OVER HET ALGE- MEEN VEEL BELANG HECHTEN AAN HET VROEGTIJDIG EN INHOU- DELIJK MET ELKAAR IN GESPREK KOMEN, ZON- DER OP ELKAARS STOEL TE GAAN ZITTEN.

Daarbij onderscheiden de twee onderwijsinstellingen met de verenigingsstructuur zich in die zin, dat binnen deze instellingen de leden en de Algemene Leden Vergadering (ALV) een rol spelen en het TB (in een van die onderwijsinstellingen) niet alleen de toezichthoudende, maar ook de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid draagt. Toch blijken de uitkomsten van deze beide cases goed vergelijkbaar met die van de andere cases.

Een meer vroegtijdig en inhoudelijke invulling van het overleg zou volgens de respondenten als volgt gerealiseerd kunnen worden:

A

Het bestuur en het intern toezicht creëren voldoende ruimte om – los van de formele agenda-punten waarover besluitvorming moet plaatsvinden – aan **brainstorming** en **visieontwikkeling** te doen.

We hechten belang aan een open agenda, om met elkaar te brainstormen en te spreken over belangrijke ontwikkelingen, mogelijke gevolgen ervan voor de onderwijsinstelling, achterliggende zienswijzen en dergelijke.

Voor die brainstorm en visieontwikkeling worden verschillende 'momenten' gezocht, zoals aparte agendapunten, een heisessie of een speciale zaterdagochtendbijeenkomst.

We hebben in november van het afgelopen jaar een soort heisessie met elkaar gehad, een verkenning van de belangrijkste ontwikkelingen (zoals de krimp in de sector), speerpunten en thema's. Dat gaan we nu meer inroosteren.

Dit jaar hebben we ervoor gekozen om de RvT niet te confronteren met (informatie over) een conceptplan, maar vroegtijdig met de RvT in gesprek te gaan over de mogelijke richting. We organiseren als bestuur ook een aparte brainstormsessie met RvT, directieteam, Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) en de Stichtingsraad samen.

Bij ons hebben we jaarlijks een zaterdagochtendbijeenkomst om belangrijke ontwikkelingen of thema's te bespreken, bijvoorbeeld de identiteit, voorbereid door de identiteitscommissie van de RvT. Daarbij voeren we een strategische discussie over het omgaan met verschillen en de docenten als identiteitsdragers.

Ook worden hier en daar nieuwe 'fasen' in de organisatie aangegrepen om tot meer strategisch-inhoudelijk overleg te komen.

Na een wisseling van het bestuur hebben we een nieuwe start kunnen maken, van tamelijk procedureel naar veel meer open overleg en verkenningen met elkaar. De vorige ervaring heeft ons extra bewust gemaakt van de mogelijkheden die strategisch partnerschap kan bieden.

We zijn in onze organisatie een nieuwe fase ingegaan. Er waren veranderingen nodig in de bestuurlijke structuur, de onderlinge verhoudingen en de cultuur. Wij, bestuurder en RvT, hebben samen besloten om de strategische visie opnieuw te bekijken en hebben met begeleiding van een extern adviseur alle geledingen (ook GMR en directieleden) bij het proces betrokken. Wel hebben de bestuurder en de RvT-voorzitter een tamelijk dominante rol in het proces gespeeld.

B

Bestuur en intern toezicht voeren vaker een gezamenlijk gesprek over de **maatschappelijke opdracht** van de onderwijsinstelling.

Uiteindelijk gaat het erom dat we als bestuur en intern toezicht steeds helder hebben waar onze organisatie precies voor staat, moet staan en voor wie we het eigenlijk allemaal doen.

Wij gebruiken hierbij de policy governance-principes, waarbij de focus ligt op waarden en de maatschappelijke opdracht: wat is het bestaansrecht van onze organisatie, onze 'reason to exist'?

Als RvT hebben we ons bestuur gevraagd om te onderzoeken hoe de leerlingen na hun afstuderen in de maatschappij functioneren.

Zo hebben ons bestuur en toezicht intensief met elkaar gesproken over het CPS-project 'verankering van de scholen in de wijk' en de mogelijke betrokkenheid van ouders daarbij. Tijdens het werkveldoverleg werd het thema ouderbetrokkenheid besproken met een delegatie van directeuren, personeelsleden en ouders.

Het is bij ons echter geen apart agendapunt; de maatschappelijke opdracht van onze onderwijsinstelling voert voortdurend de ondertoon bij onze besprekingen en we evalueren dat ook.

Het al dan niet (uitvoerig) bespreken van de maatschappelijke opdracht van de onderwijsinstelling blijkt vooral ook af te hangen van de eigen taak(opvatting) van het intern toezicht.

In diverse documenten (zoals bijvoorbeeld het RvT-Reglement) die ons ter beschikking zijn gesteld, beperkt deze taak zich formeel tot 'het belang van de stichting' of 'het toezien op een effectieve en efficiënte doelrealisatie'. Uit deze formulering kan niet worden opgemaakt in hoeverre bijvoorbeeld de meer algemene publieke belangen worden meegewogen. Maar de formulering sluit anderzijds niet uit dat de betreffende RvT zich bij zijn afwegingen wel degelijk laat leiden door algemeen maatschappelijke belangen, zoals ook blijkt uit de interviews.

C

Bestuur en intern toezicht kiezen voor de zogenoemde **voorkantbenadering**: aan de hand van een verkenning van de strategische risico's en de belangrijkste succesfactoren komen intern toezicht en bestuur met elkaar in gesprek over de (uitgangspunten in de) kaderbrief, de beleidsontwikkeling en concept beleidsdocumenten, de ontwikkeling van kwaliteitssystemen en dergelijke.

Deze voorkantbenadering wordt door veel respondenten als kern van het strategisch partnerschap genoemd. Met name op dit aspect worden veel voorbeelden en ook instrumenten (zoals policy governance) uit de praktijk (cases) aangehaald.

Bij policy governance (het 'model' van Carver) gaat het om een goede invulling van de 'voorkant': als RvT benoemen we samen met het bestuur eerst de belangrijkste thema's – zoals identiteit, werkgeverschap, financiën, maatschappelijke omgeving, kwaliteit van het onderwijs en veiligheid –, expliciteren vooraf onze verwachtingen, doen daarover vervolgens richtinggevende beleidsuitspraken, stellen de te behalen resultaten vast, en dat alles vormt dan het kader voor de RvT om de bestuursplannen te beoordelen aan de hand van de verantwoordingsrapportages van het bestuur.

Eerder werd de RvT vooral geïnformeerd over uitgewerkte conceptteksten. Vanaf nu gaat het bestuur vanaf het begin en ongepolijst in gesprek met de RvT over de mogelijke richting (wat vindt de RvT belangrijk? Hoe moet de stichting zich positioneren in relatie tot haar scholen?) en over de rol van de RvT in het traject/proces om te komen tot een strategisch meerjarenbeleidsplan (het proces bespreken, thema's selecteren e.d.). Belangrijke stappen in de fasering zijn in ieder geval de brainstorm van het CvB met staf en directeurenoverleg, een regiegroep met een extern begeleider, strategische sessies en dergelijke. Missie, visie en kernwaarden worden in concept besproken met de RvT. Of conceptteksten die worden gemaakt in overleg met de leerkrachten, worden aan de RvT voorgelegd.

We nemen als bestuur de RvT mee in de ontwikkeling/bij de inrichting van ons kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Vooraf worden met de RvT de (sub)domeinen – zoals identiteit, beleid/organisatie (inclusief leiderschap en communicatie), onderwijs(opbrengsten), bedrijfsvoering en kwaliteitsbeleid – besproken met daarin zowel

indicatoren/sturingsgegevens als verantwoordingsgegevens. Op basis van onderzoek/enquêtes, gesprekken met directeuren en managementteam en consentgesprekken met stakeholders (personeel, leerlingen, ouders) worden de voorstellen vervolgens weer besproken met de RvT. Wellicht kunnen leden van de RvT in de toekomst ook nog aanwezig zijn bij de gesprekken zelf.

Bij de voorgenomen samenwerking met de andere onderwijsinstelling heeft de bestuurder ons als RvT in het allereerste begin betrokken bij de vraag wat de RvT ervan vindt. Vervolgens heeft de RvT de intentieverklaring getoetst aan zijn eigen kaders (identiteit, financiële risico's, gevolgen voor het personeel, cultuurverschillen en dergelijke). Voor meer inzicht in de risico's heeft de RvT de accountant nog ingeschakeld.

Ook bij de invulling van onze werkgeversrol als intern toezicht denken we vroegtijdig met het bestuur na over de koers, de huidige en gewenste kwaliteit van het bestuur, de mogelijke werving van een nieuwe bestuurder. We hebben als RvT het tweede lid van het bestuur intensief betrokken bij het zoeken van een nieuwe bestuursvoorzitter. Het blijft weliswaar onze eigen verantwoordelijkheid, maar het lid kon ons bij de werving attenderen op aanvullingen die nodig waren binnen het bestuur: waaraan behoefte? Welke aanvulling nodig? Welke zwaktes compenseren? Ook is het belangrijk dat er een zekere 'klik' is binnen het bestuur en tussen de bestuursvoorzitter en de voorzitter van de RvT.

Toen er een nieuwe bestuurder geworven moest worden, heeft de RvT een extern bureau vooronderzoek laten doen en op basis daarvan een selectie gemaakt.

Aan de kandidaat-bestuurder is gevraagd binnen acht weken een notitie te schrijven over zijn plan van aanpak om de zwakke scholen sterker te maken en de RvT op basis van dat plan te overtuigen van zijn kwaliteiten.

D

Bestuur en intern toezicht maken afspraken over de betrokkenheid van het toezicht bij de **jaarlijkse planning & control (P&C)-cyclus**, de kwaliteitsborging en de invulling van de voortgangsbesprekingen.

We proberen als intern toezicht qua onderwerpen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de jaarlijkse planning & control-cyclus. Dat geeft structuur aan het overleg met de bestuurder en geeft helderheid over beoordelingsmomenten.

De jaarcyclus en bijbehorende jaaragenda geven duidelijkheid, stimuleren planmatig overleg en maken ook een meer integrale benadering van de onderwerpen mogelijk: niet alleen key performance indicator (KPI)-gedreven. Ten behoeve van deze meer integrale benadering willen we een model, wellicht een 'ruit' met vier aspecten, ontwikkelen. We zijn nog wel erg lerend op dit gebied. In de loop van het jaar volgt de RvT een verantwoordingscyclus die met het CvB is overeengekomen, waardoor de raad inzicht heeft in de trends op het gebied van bedrijfsvoering en onderwijskwaliteit.

De RvT is bijvoorbeeld in het hele traject van de voorbereiding, de financiële onderbouwing en de uitvoering van de nieuwbouw, een van de belangrijke speerpunten

van de afgelopen jaren, intensief betrokken geweest. Dat heeft uiteindelijk veel betrokkenheid en draagvlak opgeleverd.

Via de verantwoordingsrapportages van het bestuur, op basis van policy governance, doorlopen we de cyclus: het benoemen van de onderwerpen, het doen van beleidsuitspraken daarbij, de interpretatie die de bestuurder daaraan geeft, de maatstaf voor het 'meten' en het 'bewijs', en de uiteindelijke verklaring dat wel of niet aan de afspraken is voldaan en wat daarmee te doen. We proberen vroegtijdig met elkaar te praten over mogelijke risico's en succesfactoren in de jaarplanning. Die toetsen we eventueel in een gesprek met de externe accountant en gebruiken we daarna voor onze beoordeling.

E

Bestuur en intern toezicht selecteren, benoemen en bespreken **belangrijke thema's**.

Als RvT sturen we via belangrijke thema's, zoals identiteit, continuïteit, kwaliteit en integriteit, op de beleidsontwikkelingen en gaan we na of we aspecten daarvan terugzien in bijvoorbeeld de begroting.

Themabesprekingen zijn een vast onderdeel van de agenda. Diverse thema's, zoals de krimp in het PO, het risicomanagement of een verkenning van stakeholderrelaties, worden (mede) voorbereid door enkele RvT-leden. Het initiatief kan dus ook bij de RvT liggen.

We proberen zo veel mogelijk van tevoren te bepalen/selecteren waarover bestuur en toezicht met elkaar in gesprek zullen gaan;

bij ons zijn dat over het algemeen identiteit, financiële kengetallen en de onderwijskwaliteit.

Eigenlijk zou ik als bestuurder eerder met mijn RvT in gesprek willen komen over de vraag wat de kernthema's behoren te zijn en zou de RvT zich wat actiever daarbij kunnen opstellen.

We willen onze vergaderingen nog meer themagestueerd maken, onder andere via een jaaragenda, met thema's als identiteit, onderwijskwaliteit of professionalisering van de leerkrachten. Ook de diepgang van de gesprekken kan nog verbeterd worden.

Naast de formele vergaderingen organiseren we jaarlijks een of meerdere themabijeenkomsten, bijvoorbeeld over de identiteit, de do's and don't's.

We moeten in het overleg meer focussen op de belangrijkste thema's in plaats van alles te willen doen.

F

Bestuur en intern toezicht maken een gezamenlijke jaarplanning (een **jaarkalender**) voor de voorbereiding en bespreking van belangrijke speerpunten van beleid.

Jaarkalender, agendabepaling en themagericht werken worden door veel respondenten met elkaar in verband gebracht, aan elkaar gerelateerd. Toch vinden veel respondenten ook dat nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt van een gerichte agendasturing (het agenda-overleg tussen bestuur en intern toezicht benutten om gericht op thema's en de voorbereiding ervan te sturen).

We stellen een jaargenda met thema's voor de RvT op: de data voor de besprekingen, de thema's, de gewenste rapportages door het bestuur, de bevoegdheden daarbij van de RvT en het type bijeenkomsten, zoals de ALV, een themabijeenkomst, voorbesprekingen, evaluaties, het functioneringsgesprek met de bestuurder en dergelijke.

De agenda vooraf, een gezamenlijke verantwoordelijkheid, is gebaseerd op de eerder vastgestelde jaargenda (de jaargenda als kader voor de agenda's). De agenda bevat vaste punten zoals strategisch beleid, jaarplan en terugblik.

Via het agendaoverleg sturen we de vergaderingen aan op geplande onderwerpen en op thema's die mede door RvT-leden worden voorbereid. Maar dat zou nog veel beter kunnen.

G

Als intern toezicht met een eigen **toezichtkader** c.q. toetsingskader (met ijkpunten) werken.

In veel onderwijsorganisaties werkt de RvT inmiddels, hoewel hier en daar nog maar sinds kort, met een toezichtkader.

Twee jaar geleden hebben we bij de fusie als RvT een Intern Toezichtkader opgesteld. Het Toezichtkader bestaat uit een set met uitspraken waar het intern toezicht aan hecht: de levensbeschouwelijke identiteit van de organisatie, de strategische keuzen, het onderwijs, de bedrijfsvoering, de relatie met de externe omgeving en dergelijke. Daarnaast hanteert de RvT het door het CvB opgestelde Bestuurlijk Toetsingskader, waarin het bestuur richtinggevende

uitspraken over zes inhoudelijke beleidsdomeinen heeft vastgelegd: onderwijs & identiteit, personeel & organisatie, financiën, huisvesting & materieel, communicatie en maatschappelijk draagvlak.

Op basis van een eerste voorzet (notitie Toetsing christelijke identiteit) van een lid van de RvT, zijn we met elkaar in gesprek gekomen over een toetsingskader met ijkpunten voor de identiteit van onze organisatie. Een toezichtkader geeft duidelijkheid over beoordelingscriteria en toetsingsmomenten en zorgt ervoor dat de RvT zo veel mogelijk als team en met één mond spreekt en de onderwerpen integraal benadert.

De RvT houdt toezicht door de verwachtingen die vooraf gesteld worden aan het presenteren en functioneren van de organisatie, in overleg met het CvB, te expliciteren in de vorm van beleidsuitspraken die door de RvT worden vastgesteld. Deze beleidsuitspraken – over beoogde resultaten van de organisatie (onderwijskwaliteit, identiteit e.d.), beperking handlingsruimte van het bestuur, interne werkwijze van de RvT en verhouding RvT/CvB – worden opgenomen in een toezichtkader. In dat toezichtkader leggen RvT en CvB afspraken vast over de wijze waarop en de frequentie waarin de verantwoording door het bestuur over de beleidsuitspraken vormgegeven wordt. Ons toezichtkader is sterk sturend op uitgangspunten en condities. Binnen dat kader worden beleidsnotities ontwikkeld door het bestuur en besproken met en kritisch beoordeeld door de RvT.

Met het bestuur is gesproken over het beoordelingskader van de RvT: het voorzien in kritische zorgpunten zoals de onderwijskwaliteit, de aansluiting bij actuele

ontwikkelingen, de betrokkenheid van belanghebbenden en de koppeling aan de beleidscyclus zoals beschreven in de 'Achtbaan'.

H

Bestuur en intern toezicht maken afspraken over vroegtijdige en **gerichte informatievoorziening**.

Inmiddels is bij ons sprake van een meer selectieve en gerichte informatievoorziening, die mede wordt aangestuurd door het intern toezicht. Daarvoor hebben we een dashboard ontwikkeld.

In plaats van kwantiteit gaat het ons veel meer om de kwaliteit van informatie: wat hebben we precies nodig om goed toezicht uit te kunnen oefenen? Daarop kan de RvT zelf veel meer invloed uitoefenen.

We hebben als RvT een goede toegang tot belangrijke stuurinformatie, onder andere via de Management Interface (MI)-tool.

De RvT verzamelt indien nodig zelf informatie en bereidt zich onder andere via zijn commissies inhoudelijk voor op het overleg met de bestuurder. Zo heeft de auditcommissie van tevoren ook een informatieve bespreking met het hoofd Financiën.

De bestuurder heeft een informatieplicht die echter op verschillende manieren kan worden ingevuld. Eerder was het vaak een kwestie van het bijpraten van de RvT. Nu wordt de RvT al in de voorbereidende fase en ook op eigen verzoek geïnformeerd.

I

Bestuur en intern toezicht organiseren tussentijdse **momenten van afstemming**.

We hebben tussen de vergaderingen door aparte sparringgesprekken waarin bestuurders en het DB van de RvT elkaar tussentijds informeren en bijpraten, meer details met elkaar bespreken en de agenda voorbereiden. In die sparringgesprekken gaat het om de ontwikkelingen in de afgelopen periode, de uitkomsten van ouderavonden, de financiën, de huisvesting, het ziekteverzuim, de contacten met derden et cetera.

Bij ons streven we naar regelmatige reflecties op de onderlinge omgang; we spreken elkaar ook aan op gedrag. Daarbij is vooral het tussentijdse informele contact tussen bestuurder en RvT-voorzitter secretaris van belang.

Ook zou het bestuur tussentijds de individuele leden van de RvT wat meer/vaker kunnen benutten als klankbord.

J

Bestuur en intern toezicht betrekken vroegtijdig interne en/of externe **stakeholders** bij de beleidsontwikkeling en voornemens.

Vooraf dit aspect wordt in veel interviews als belangrijk onderdeel van het beleidsinhoudelijk overleg tussen bestuur en intern toezicht genoemd.

Zo organiseren we regelmatig een bijeenkomst met de (G)MR, de schooldirecteuren, leerkrachten of ouders, ook over de toekomst van het onderwijs. Vooral de

betrokkenheid van ouders is belangrijk. We hebben een ouderpanel om mee te denken, een ouderraad om mee te doen en de MR om mee te beslissen.

Bij de ontwikkeling van ons meerjarenbeleidsplan hebben we als CvB een startsessie met een afvaardiging uit de scholen, de MR en de accountant. De ontwikkeling van het beleidsplan wordt daarna fasegewijs met de RvT besproken. Wellicht had de RvT ook al bij de startsessie betrokken kunnen worden.

Als bestuurder heb ik gaandeweg geleerd dat ik mijn besprekingen met de RvT beter moet voorbereiden en daarbij mijn eigen verantwoordelijkheid moet nemen: ook eerder contacten zoeken met stakeholders en op basis van die input voorstellen maken en bespreken met de RvT.

Elke school werkt vanuit een plan (van aanpak) aan stakeholdermanagement, waarin vragen aan de orde komen als: zijn dit nu de belangrijkste stakeholders die van belang zijn voor onze doelgroep en doelen? Moeten we stakeholders laten vallen of juist 'aanhalen'? Welke relatie willen we met hen: informeren, inspraak, verantwoorden, samenwerken?

De toezichthouders hebben jaarlijks, zonder aanwezigheid van de bestuurder, een gesprek met de directieraad en de GMR ter voorbereiding op het functioneringsgesprek met de bestuurder.

We werken nu volgens het Carver-model, waarbij ook de belanghebbenden betrokken worden.

Wij bespreken de belangrijke schoolaangelegenheden met de ouders via een

aparte Stichtingsraad. Wellicht moeten wij als RvT ook wat meer in gesprek met ouders komen, bijvoorbeeld via het organiseren van een ouderpanel.

Via een tevredenheidsonderzoek/enquête onder leerlingen en ouders peilen we de meningen over huisvesting, veiligheid op school, begeleiding van leerlingen, vakken, leerkrachten, schooltijden, opvang, MR, communicatie en dergelijke.

K

Het intern toezicht **'breekt'** eventueel tussentijds **'in' in de besluitvorming**.

Hoewel minder vaak genoemd, wordt het vroegtijdig-inhoudelijk met elkaar in gesprek zijn ook gezien als een mogelijkheid om tussentijds tot vormen van interventies en bijstellingen te komen.

Toen de leerresultaten bleken tegen te vallen, hebben we als RvT de bestuurder gevraagd of het niet tijd werd voor een masterplan om tot verbeteringen te komen. Dat is een gezonde wrijving.

In mijn verantwoordelijkheid als bestuurder had ik de ruimte genomen om oriënterend op zoek te gaan naar een mogelijke financier voor nieuwbouw. Mijn RvT vond deze kwestie echter dermate belangrijk voor de organisatie dat zij al vanaf het allereerste begin betrokken wilden zijn. Via een interventie heeft de RvT bedongen dat er eerst een kader (een aantal uitgangspunten, ambities, grenzen) is geformuleerd alvorens verder te gaan in het proces.

Omdat we ons als RvT wat meer op de onderwijskwaliteit willen richten, hebben we

het CvB gevraagd om een onderzoekje in te stellen om bepaalde vakken te verbeteren, of te onderzoeken hoe de afgestudeerde leerlingen in de maatschappij functioneren/opgenomen worden. Daarbij sturen we op het proces zonder het zelf in te vullen. Het CvB wordt gevraagd stappen te zetten.

Kort samengevat

- Brainstorming en visieontwikkeling
- Bespreking van de maatschappelijke opdracht
- Voorkantbenadering
- Aansluiting bij de planning & control-cyclus
- Selectie en bespreking van thema's
- Invulling jaaragenda, agendasturing vooraf
- Werken met een toezichtkader
- Gerichte informatievoorziening
- Tussentijdse afstemming tussen bestuur en toezicht
- Mobiliseren betrokkenheid van stakeholders
- Eventueel 'inbreken' in de besluitvorming

4

Vormen van institutionele ondersteuning

STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT KAN OOK GESTALTE KRIJGEN VIA EEN MEER INSTITUTIONELE ONDERSTEUNING (ZIE HOOFDSTUK 1). DAARBIJ GAAT HET OM DE VRAAG OP WELKE MANIER(EN) HET INTERN TOEZICHT DE BESTUURDER BIJ ZIJN FUNCTIONEREN IN HET NETWERK/KRACHTENVELD VAN INTERNE/EXTERNE STAKEHOLDERS C.O. INSTITUTIES KAN ONDERSTEUNEN.

**UIT DIT ONDERZOEK
BLIJKT DAT DEZE STRATE-
GISCHE NETWERKONDER-
STEUNING DOOR HET
INTERN TOEZICHT OP
DIVERSE MANIEREN
VORM EN INHOUD KRIJGT
DAN WEL KAN KRIJGEN.**

A

De bestuurders **benutten ‘het netwerk’, de netwerkrelaties** van de intern toezichthouders.

Het netwerk van de intern toezichthouders kan volgens de respondenten (beter) benut worden door:

- het meer inzichtelijk maken van het netwerk van de individuele toezichthouders;
- nuttige doorverwijzingen of helpen contacten te leggen in het netwerk;
- als toezichthouders ervoor zorgen dat de bestuurder ergens aan tafel komt.

Eigenlijk weten we nog niet eens goed welke toezichthouder welk relevant netwerk voor onze organisatie heeft. Terwijl je als bestuurder je voordeel zou kunnen doen met de netwerkrelaties van de toezichthouders.

Ik zou als bestuurder beter willen weten in welke netwerken de intern toezichthouders vertegenwoordigd zijn. Ze kunnen mij eventueel doorverwijzen of mij bepaalde signalen uit hun netwerk doorgeven.

De RvT kan de bestuurder indien nodig doorverwijzen en helpen contacten te leggen, ergens aan tafel te komen. Je krijgt dan als bestuurder gemakkelijker toegang tot

belangrijke personen/organen in het netwerk, zoals een bepaalde wethouder/gemeente.

We zouden als voorzitters van het bestuur en het intern toezicht meer met elkaar moeten sparren over mogelijke verbindingen/relaties in het veld.

B

Het intern toezicht biedt een zekere **interne strategische ondersteuning** van het bestuur.

Toezichthouders kunnen bij bepaalde onderwerpen of aangelegenheden de bestuurder aanvullen of ondersteunen en zich daarmee meer laten zien binnen de organisatie.

Bij het thema identiteit bijvoorbeeld kunnen bestuurder en RvT hun visie samen, vanuit ieders eigen rol en verantwoordelijkheid, verdedigen op de algemene ledenvergadering: hoe van theologische waarden naar schoolwaarden komen? Hoe ouders motiveren om betrokken te worden? Hoe de waarden vertalen in het pedagogisch klimaat? Daarbij kan de RvT de bestuurder duidelijk ondersteunen zonder op diens stoel te gaan zitten.

Ook gaat een toezichthouder wel eens mee naar een informatiebijeenkomst met de achterban. Of is de voorzitter van de RvT aanwezig bij de ondertekening van een overeenkomst.

Bij onze nieuwbouw lag het initiatief bij de bestuurder, zoals het vooronderzoek en de eerste contacten met de gemeente. Verder hebben we zo veel mogelijk vanaf het begin met elkaar gespard.

Toezichthouders moeten daarbij vooral de afgesproken kaders bewaken en er niet te veel tussen gaan zitten. Wel kun je samen eventueel deskundigen raadplegen over het programma van eisen.

C

Het intern toezicht biedt eventuele **strategische ondersteuning naar buiten toe** bij belangrijke afspraken.

Toezichthouders zouden hun bestuurder(s) eventueel ook ‘naar buiten toe’ strategisch kunnen ondersteunen, maar – zo stellen de respondenten – dan wél onder bepaalde condities (zoals: ‘als de bestuurder er zelf om vraagt’).

De meeste respondenten zijn aarzelend (soms zelfs ‘huiverig’) en vooral terughoudend als het gaat om het als intern toezichthouder vergezellen van de bestuurder in het contact met gemeenten/wethouders of de onderwijsinspectie.

De bestuurder kan via de RvT toegang krijgen tot relevante netwerken en erop reflecteren met de RvT, maar de RvT moet in principe niet meegaan. Daar ligt de grens, tenzij een strategische inzet van de RvT bij bijvoorbeeld een voorgenomen fusie of samenwerking van belang voor de organisatie is. Wel moet de RvT met externe stakeholders kunnen spreken, maar dan bij voorkeur samen met de bestuurder.

Het zou nuttig kunnen zijn om elkaar te ondersteunen, eigen deskundigheid in te brengen of toezichtvragen aan de orde te stellen. Maar we gaan als toezichthouder alleen mee als de bestuurder daarom vraagt. Dan kunnen we schouder aan schouder naar buiten treden.

Ondersteuning door (een lid van) de RvT moet kunnen, maar mag niet leiden tot een verzwakking van de eigen positie van de bestuurder. Ook wil ik als bestuurder graag voorkomen dat er in het gesprek iets gezegd wordt of gebeurt wat beter niet kan.

Meegaan met de bestuurder mag niet betekenen: op de verkeerde stoel gaan zitten, of de indruk wekken dat de bestuurder het niet alleen zou kunnen (een brevet van onvermogen).

Dat moet zich vooral beperken tot verwijzingen, anders neem je de bestuurdersrol te veel over.

De toezichthouders dienen daarbij meer als verbindingsofficier te opereren dan als strategisch ondersteuner.

Bestuurders moeten de intern toezichthouders niet te veel inschakelen; dat zou een brevet van onvermogen zijn.

In principe geschiedt de woordvoering door het CvB. Mochten bijvoorbeeld media-vertegenwoordigers ook een reactie van de RvT wensen, dan is de RvT-voorzitter de woordvoerder namens de Raad. De RvT-leden verwijzen naar hem.

Wat de contacten met de gemeenten/wethouders betreft:

In geval van een gezamenlijke visie kunnen we elkaar aanvullen en ondersteunen, bijvoorbeeld richting gemeenten. De RvT-voorzitter kan dan eventueel mee naar de wethouder.

Maar een toezichthouder gaat alleen mee met de bestuurder als de gemeente moeilijk doet; bijvoorbeeld om zorgen te uiten of een verklaring te vragen.

Je moet als RvT in principe niet meegaan naar de gemeente. Wel kun je als Raad het CvB helpen voorbereiden en tips geven.

De RvT moet in principe niet meegaan met de bestuurder naar bepaalde relaties zoals de gemeenten. Dat zou de bestuurder ook zelf als zwakte ervaren.

En wat de contacten met de Inspectie betreft:

Het is de vraag of een contact tussen RvT en Inspectie wel zo voor de hand ligt. Wat voegt het eigenlijk toe? En heeft de RvT wel voldoende inzicht/kennis om de inspecteur serieus te woord te staan?

We hebben als RvT geen contact met de Inspectie. Dat is de verantwoordelijkheid van de bestuurders.

De RvT is er niet voor de publieke belangen. We hebben geen direct contact met de Inspectie. Bovendien: weten we wel genoeg? Zijn we genoeg op de hoogte om dat gesprek te voeren?

Morgen komt de Inspectie langs om te beoordelen of onze zwakke school beter is gaan presteren. Of mijn RvT daarbij ook aanwezig is? Nee, ik ga alleen met de Inspectie praten. Waarom? Wellicht omdat ik zelf de regie wil houden. Of omdat ik bang ben dat de RvT te weinig op de hoogte is. Misschien zal het in de toekomst anders gaan.

D

Het intern toezicht weegt verschillende **perspectieven en belangen** en brengt deze eventueel in in het gesprek met anderen, ook ten behoeve van de positionering van de organisatie in het netwerk/krachtenveld.

De RvT vertegenwoordigt verschillende invalshoeken zoals die van identiteit, onderwijs, personeel, financiën en juridische zaken. Verder vertegenwoordigt de Raad ook de omgeving van de organisatie (kerkelijk, maatschappelijk en regionaal) doordat de leden deel uitmaken van de netwerken waar zij kennis kunnen nemen van beleidsmatig relevante informatie.

Een van de competenties van de Raad daarbij is, conform het profiel, het ambassadeurschap, van binnen naar buiten.

In het onderlinge gesprek tussen bestuur en intern toezicht over bijvoorbeeld onze missie en kernwaarden, bespreken we ook de mogelijke positionering van de stichting in relatie tot de scholen. Maar ook naar buiten toe zouden we het vaker moeten hebben over de positionering van de onderwijsinstelling en de mogelijk ondersteunende rol van de RvT daarbij.

E

Het intern toezicht houdt de bestuurder(s) en/of organisatie eventueel **uit de wind**.

In (slechts) enkele interviews kwam ook aan de orde dat de RvT in bepaalde omstandigheden de bestuurder en/of organisatie 'uit de wind' zou kunnen houden, bijvoorbeeld:

- in de werkgeversrol, als het functioneren of de arbeidsvoorwaarden van de bestuurder(s) ter discussie staan;
- in crisissituaties, wanneer de RvT mede optreedt namens de rechtspersoon;
- bij 'agressieve' invloeden van buitenaf, waarbij de RvT een zekere 'buffer' kan vormen.

Als het gaat om kritiek op het functioneren of het salaris van de bestuurder, zou ook de RvT een rol moeten hebben naar buiten toe, bijvoorbeeld richting pers.

In geval het functioneren van de bestuurder of diens arbeidsvoorwaarden aan de orde zijn, zou de RvT zich wel meer als werkgever naar buiten toe kunnen presenteren.

We hebben in ons land niet voor niets overwegend een *two-tier* model. Daarmee kan de RvT in situaties dat het erom gaat, een zekere bescherming voor de organisatie naar buiten toe vormen.

F

Ook intern toezichthouders dienen zich te **verantwoorden**.

Het gaat er vooral om als toezichthouders inbreng te leveren vanuit het perspectief van stakeholders en vanuit je eigen maatschappelijke achtergrond en – ook regionale – netwerk. De RvT vertegenwoordigt ook de belangen vanuit het maatschappelijk veld en dient daarover op een of andere manier verantwoording af te leggen. Naast de verantwoording die de bestuurder aflegt. Verantwoording afleggen is vooral een kwestie van voortdurend aanspreekbaar zijn, met openbaarheid als norm.

Ook als bestuurder heb je er belang bij dat de toezichthouders laten zien of horen hoe zij toezicht uitoefenen. Dat kan het draagvlak binnen de organisatie voor wat we doen versterken en kan ons meer legitimiteit verschaffen.

Een van onze scholen heeft de beoordeling 'zwak' gekregen. De inspecteur heeft bij zijn bezoek aangegeven dat ook de RvT duidelijker moet beschrijven waar ze voor staat. Hier wordt nu met behulp van het CPS aan gewerkt.

De RvT gebruikt zijn verslag in het jaarverslag ten behoeve van de besprekingen met ouders en personeel in periodieke themabesprekingen en het jaarlijks overleg met de GMR. Daarin geeft de RvT ook aan hoe hij overlegt met en toeziet op het bestuur. Wel zou de RvT zijn rol in het verantwoordingsproces wellicht nog beter gestalte kunnen geven. Dat kan ook de positie van de bestuurder versterken.

Vaak beperkt de verantwoording zich nog te veel tot het jaarverslag of informatie op de website. Daar zou meer gezamenlijk werk van gemaakt kunnen worden.

Maar het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van het CvB om zich, bijvoorbeeld in de jaarlijkse sessie met vertegenwoordigers van de kerkenraden, te verantwoorden. Daarbij is de RvT trouwens wel met een vertegenwoordiging aanwezig. De RvT verantwoordt zich vooral via het jaarverslag.

Kort samengevat

- Benutten van netwerkcontacten
- Interne strategische ondersteuning
- Strategische ondersteuning naar buiten toe
- Afwegen/representeren verschillende belangen
- Bestuurder/organisatie eventueel 'uit de wind houden'
- Eigen/gezamenlijke verantwoording naar buiten

5

Belangrijke condities en mogelijke grenzen

IN DE VORIGE HOOFDSTUKKEN HEBBEN WE MET DE RESPONDENTEN DE MOGELIJKHEDEN VERKEND OM HET STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT (VERDER) TE VERSTERKEN. DAARBIJ WERD OOK DUIDELIJK DAT SOMMIGE VORMEN VAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP ALLEEN ONDER BEPAALDE CONDITIES WORDEN GEACCEPTEERD, EN DAT ER GRENZEN ZIJN: DE ROLLEN VAN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT MOGEN NIET 'VERWARD' RAKEN.

IN DIT HOOFDSTUK ZULLEN WE DE CONDITIES EN GRENZEN NADER OMSCHRIJVEN. ALS BELANGRIJKE CONDITIES EN MOGELIJKE GRENZEN – DO'S AND DONT'S – VOOR STRATEGISCH PARTNERSCHAP WORDEN GEZIEN:

A

Een zeker **basisvertrouwen** tussen bestuur en toezicht.

Je moet elkaar vertrouwen, maar wél kritisch blijven. Met elkaar vroegtijdig en intensief gaan sparren vraagt het vertrouwen dat je zorgvuldig met informatie omgaat en dat je er als bestuurder op kunt vertrouwen dat de RvT de bestuurdersverantwoordelijkheid serieus neemt.

Voorwaarde is een zeker basisvertrouwen. Dat betekent niet 'je inhouden'. Ook bij een cultuur van vertrouwen moet je als toezicht je punt kunnen maken en eventueel interveniëren. Zo is ook het omgooien van de agenda, of het als RvT-voorzitter informeel nabespreken van een punt met de bestuurder, al een vorm van interventie.

Het gaat om de goede verhoudingen en het over de eigen beperkte horizon heen stappen. Je moet als RvT ook durven loslaten.

En er moet niet een te grote druk op het overleg komen ten gevolge van wetgeving/codes (omdat het moet), vanwege een

casus als Amarantis (vanwege angst dat het niet goed gaat) of calamiteiten (redden wat er te redden valt).

B

De bereidheid tot het **open gesprek**: de 'culture at the top'.

Basisvertrouwen en openheid, de 'culture at the top', worden door de respondenten als belangrijke basiscondities voor strategisch partnerschap genoemd.

Bestuur en intern toezicht moeten het open gesprek aandurven. We moeten bereid zijn om vroegtijdig met elkaar in gesprek te komen: zo vroeg mogelijk praten over toekomstige strategische issues en risico's, in gesprek komen over zogenoemde 'early warnings', regelmatig verkennen en eventueel bijstellen van de maatschappelijke opdracht.

Er is duidelijkheid nodig over hoe het proces van de strategische beleidsontwikkeling er precies uitziet en over de informatievoorziening. Wel blijft er altijd een grijs gebied. Daar op een goede manier mee omgaan, vraagt om respect over en weer, een open houding, elkaar aanspreken en eventueel bijstellen.

Van belang is dat de bestuurder open is en uitgedaagd wil worden. Ook moet ik het als bestuurder snappen en vertrouwen dat de RvT zich zo nu en dan nog wat breder wil oriënteren.

C

De **rolzuiverheid en rolvastheid** van bestuur en toezicht.

Naast de bovengenoemde basiscondities (die te maken hebben met de 'culture at the top') is een belangrijke (en veelgenoemde) voorwaarde voor strategisch partnerschap de rolvastheid. Daarbij wordt vooral gewezen op aspecten als:

- het onderscheid tussen besturen en toezicht houden: 'niet op elkaars stoel gaan zitten, elkaars rol respecteren';
- het initiatief en de regierol van de bestuurder: 'de bestuurder voldoende ruimte geven';
- inhoudelijke input leveren versus toezicht houden op het proces: 'je als toezicht vooral afvragen of de bestuurder zich aan de afspraken houdt'.

Je moet dicht op elkaar zitten, maar niet op elkaars stoel gaan zitten.

Je moet voorkomen dat de RvT zich zoals in het verleden, weer als bestuur gaat gedragen. En de RvT moet niet te veel zelf aan de slag gaan, of dingen dubbel gaan doen.

Van belang is een heldere rolverdeling. De klankbordrol van de RvT bijvoorbeeld dient zo veel mogelijk ingevuld te worden naar de behoefte van het bestuur. Vooral de bestuurder moet aangeven op welke gebieden hij een advies van de RvT wil. De bestuurder maakt in principe de conceptnotities, tenzij hij de RvT er eerder bij wil betrekken. Wel is het belangrijk om vooraf al afspraken met elkaar te maken over te behalen resultaten en hoe de RvT die toetst.

We moeten rolverwarring zo veel mogelijk voorkomen. Ook mogen toezicht houden en adviseren niet te veel door elkaar lopen. Je moet als bestuurder niet alsmäär ideeën bij de RvT in de week leggen, maar de RvT vooral gebruiken als klankbord voor je ideeën.

Het bestuur hoort over het algemeen op onderzoek uit te gaan, voorbereidend werk te doen. De RvT moet vervolgens oordelen over een go/no-go. Behalve wanneer er bij de voorbereiding al risico's spelen, impact op de organisatie zal zijn of publieke reacties te verwachten zijn. Deze criteria zouden zo veel mogelijk bij de agendabespreking gebruikt moeten worden om te bepalen of een ontwikkeling al dan niet en wanneer op de agenda moet komen.

De bestuurder moet op basis van gegevens vooral ergens iets van vinden. De RvT zal daar dan op reageren. Maar wellicht staat de RvT nu nog te veel op afstand en kan de Raad in de toekomst meer vanaf het begin, afhankelijk van thema's, betrokken zijn. De bestuurder heeft de verantwoordelijkheid om te sturen op afgesproken resultaten en de locatiedirecteuren daarop aan te spreken. In die (aan)sturing moet de RvT zich niet te veel mengen.

We willen als RvT zo veel mogelijk preventief toezicht houden: vroegtijdig ontwikkelingen signaleren, toekomstgericht overleggen en met name de identiteit gestalte geven. Daarbij moeten we niet te inhoudelijk functioneren, maar vooral toezien op het proces, bijvoorbeeld de planning van een bouwtraject en de gesprekken die het CvB heeft met de gemeenten/wethouders. We moeten het bestuur vooral bevragen in plaats van zelf te veel richting te geven.

Wij evalueren elke vergadering om de rolzuiverheid te bewaken. Bovendien spreek ik als bestuurder regelmatig andere bestuurders om mijn roloppvatting te toetsen.

D

Een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de **juiste 'agenda'**.

Bestuurder en RvT zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opmaken van de agenda. Het moet daarbij vooral gaan om het selecteren van de meest belangrijke onderwerpen voor het overleg.

Het inbrengen van agendapunten, de agendering, dient in balans te zijn: zowel bestuur als toezicht hebben daarbij een verantwoordelijkheid. Onze RvT kan daarbij nog wel wat actiever worden. De agendapunten komen tot nu toe vooral van de bestuurder.

Zicht hebben op aspecten/onderwerpen/ besluiten die cruciaal, voorwaardelijk dan wel aanbevelenswaardig zijn. Op basis van dat onderscheid kan een selectie gemaakt worden, kan de focus worden gelegd.

Op dit moment sturen we als bestuur en RvT nog onvoldoende op de agenda. De RvT-voorzitter zou daarbij wellicht wat meer het initiatief kunnen nemen.

E

Het 'op orde hebben' van de **voorbereiding en informatievoorziening**.

Als DB van de RvT overleggen we vooraf met de bestuurder over de agenda om daarmee de vergadering goed te kunnen aansturen. Ook doen we veel voorbereidend werk via onze commissies. Zo voeren twee leden van de auditcommissie zo nu en dan een strategisch vooroverleg met de bestuurder om tot een eerste concept te komen waarop de voltallige Raad in het overleg kan inzoomen.

We delegeren veel voorbereidende en verdiepende analyses aan de commissies, voorafgaande aan het overleg met het bestuur. We werken inmiddels met een informatieprotocol waarin we de informatievoorziening voor de intern toezichthouders hebben geregeld; wie is wanneer verantwoordelijk voor welke informatie in welke vorm. Ook hebben we daarin vastgelegd op welke wijze de toezichthouders contact kunnen hebben met andere geledingen binnen de organisatie.

Bij ons werken we met een management-contract waarin precies staat aangegeven welke informatie de RvT op welk moment van de bestuurder wil hebben.

Van belang voor een goede informatievoorziening (het ophalen/verzamelen van de juiste informatie) is de ambtelijke ondersteuning van de RvT.

Je moet de informatie ook kunnen objectiveren, bijvoorbeeld in gesprekken met de externe accountant of de MR.

We zouden als RvT nog wat beter op de hoogte moeten zijn van de literatuur op het gebied van beter toezicht.

Sommige respondenten noemen daarbij ook voorwaarden voor goed vergaderen:

Het wat anders inrichten van de vergaderingen: van vragen stellen en geïnformeerd worden naar een echt debat over belangrijke issues. Niet te veel/geen presentaties tijdens de vergadering, maar goed voorbereid overleg met elkaar. Wel eerst aan beeldvorming doen, een open discussie voeren en daarna pas een echt standpunt innemen.

We beginnen de vergadering altijd met een maaltijd, zodat we vanuit ons drukke bestaan eerst even kunnen bijpraten en socialiseren. Dat geeft meer ruimte voor echt vergaderen.

Voorwaarde is voldoende tijd beschikbaar te hebben, vrij te kunnen maken. Het komt voor dat RvT-leden te weinig tijd hebben. We zullen daar bij de selectie van nieuwe leden extra aandacht voor moeten hebben.

F

Voldoende **checks and balances**.

In de interviews valt regelmatig te horen dat een vertrouwde omgang met elkaar weliswaar belangrijk (noodzakelijk) is, maar dat deze omgang niet mag leiden tot te meegaand gedrag.

We mogen als toezichthouders niet te meegaand zijn, maar moeten de bestuurder blijven checken via (het nakomen van) goede afspraken, bij herhaling ergens op terugkomen, duidelijke beoordelingscriteria en regelmatige eigen reflecties binnen de RvT. We hebben hiervoor nog geen specifieke methode of mechanisme.

Ook als er veel vertrouwen bestaat en strategisch partnerschap naar tevredenheid werkt, dient er nog voldoende toezicht en ook controle te blijven op het functioneren van het bestuur. Vooral ook de beoordelingsgesprekken zijn daarvoor van groot belang.

Met name als de organisatie, zoals in afgelopen jaren, een stevige interim-bestuurder heeft om veranderingen door te voeren, heb je ook een stevige RvT nodig die tegelijkertijd de bestuurder de ruimte geeft om krachtig op te treden.

We hebben sinds kort twee nieuwe vrouwen binnen onze RvT. Zij brengen een nieuwe dynamiek binnen de Raad, de vergaderingen veranderen van karakter. Ze stellen zich wat kritisch-onafhankelijker op, niet alleen vanwege hun ervaringen in het toezicht elders, maar ook door hun wat andere houding. Deze diversiteit in de samenstelling van de Raad zal de kwaliteit en stevigheid van het overleg met het bestuur ongetwijfeld ten goede komen.

G

Voldoende **competenties** hebben.

De RvT moet voldoende kennis en vaardigheden hebben om de vaak lastige en uiteenlopende onderwerpen apart en in hun samenhang te kunnen beoordelen. Het gaat om het hebben van een breed denkkader en een integrale benadering van de onderwerpen.

Geïntegreerd toezicht houden wil zeggen: de diverse aspecten in hun onderlinge samenhang kunnen beoordelen, een totaalbeeld krijgen.

Van belang is de samenstelling van de RvT: de juiste (mix van) expertises en ervaring, voldoende diversiteit, de houding en bereidheid om verantwoordelijkheid te nemen en tegelijkertijd respect te hebben voor ieders eigen positie en rol. Via 'Managementdrives' hebben we meer zicht gekregen op onze verschillende competenties binnen de RvT en kunnen we beter inschatten welke nieuwe kandidaat wel of niet past.

Wij hebben een RvT met vijf ouders en twee externe leden. Ouders in de RvT is geen belemmering voor goed toezicht. Ouders zijn betrokken en meer gericht op de betekenis van bepaalde beslissingen voor de scholen. Nadeel kan inderdaad zijn dat ouders hun eigen belangen of zorgen te veel inbrengen.

Je hebt betrokken mensen nodig die vanuit eenzelfde taal/referentiekader spreken, die het spel kunnen spelen, gevoel voor elkaars positie hebben, elkaar aanspreken. Het gaat om de juiste kwaliteit binnen het toezicht, met name ook onderwijskundige expertise, en ook diversiteit om uiteenlopende aspecten en gedragingen te kunnen beoordelen.

Een onafhankelijk toezichthoudend bestuur heeft een breed denkkader en weet boven deelbelangen uit te stijgen. In geval er ouders in het toezicht zitten, moeten die toezichthouders hun rollen en belangen wel goed weten te (onder)scheiden.

De RvT-leden dienen naast hun expertises ook voldoende inzicht te hebben in de dynamiek: hoe werkt het precies binnen de onderwijsinstelling? Kun je interpreteren wat er op de scholen gebeurt? En met welke externe krachten heeft de bestuurder te maken?

Over het belang van diepgaande onderwijskundige expertise binnen de RvT wordt door de respondenten verschillend gedacht. Deze kennis wordt over het algemeen wel belangrijk(er) gevonden, maar mag volgens een aantal respondenten niet leiden tot een te vergaande inhoudelijke bemoeienis van het intern toezicht met het onderwijs op de scholen.

De RvT moet wel op de hoogte zijn van de ontwikkelingen/trends binnen het onderwijs, maar diepgaande onderwijskundige expertise binnen de RvT is minder van belang. Je loopt daarmee de bestuurder eerder voor de voeten. Belangrijker zijn een voldoende referentiekader, het kunnen stellen van de goede vragen en de complementariteit van de leden qua persoonlijkheden.

H

Het **'spel kunnen spelen'**.

Strategisch partnerschap veronderstelt wel dat partijen 'het spel' (de onderlinge omgang en de contacten met anderen) goed kunnen/leren spelen, zo beluisteren we in de interviews.

Strategisch partnerschap vraagt van beide partners dat zij vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, in de goede verhoudingen en met respect voor elkaar, het spel kunnen spelen: aanvoelen wat kan of nodig is.

Veel met elkaar meedenken vraagt wel om zorgvuldig handelen en de ander voldoende ruimte geven en in zijn waarde laten. Je moet voortdurend balanceren tussen dichtbij en meer op afstand.

Het gaat om de nodige zorgvuldigheid, fijngevoeligheid bij bestuurders en intern toezichthouders voor hoe het spel gespeeld dient te worden.

Je moet als toezichthouders steeds durven balanceren tussen betrokkenheid en distantie (in beweging blijven), tussen open/creatief overleg en condities stellen of interveniëren.

Je moet elkaar niet onaangenaam verrassen met by-passes. De RvT-voorzitter moet bijvoorbeeld niet buiten de bestuurder om contact met een andere RvT opnemen voor een bepaalde actie.

I

Leiderschap van en de relatie tussen de **beide voorzitters**.

Voor een onderlinge omgang en 'het proces' tussen bestuur en intern toezicht is ook het leiderschap van beide voorzitters van groot belang. Zij moeten leiding geven aan de onderlinge afstemming en samenwerking en zich op bepaalde momenten ook als leider van het eigen team (durven) opstellen.

De beide voorzitters moeten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid en achterban leiding durven geven aan de onderlinge samenwerking: een zekere voortrekkersrol hebben bij de vormgeving en invulling van strategisch partnerschap tussen bestuur en toezicht.

Van belang is een duidelijk leiderschap van zowel het bestuur als het toezicht als het nodig is, ook richting eigen teamleden.

Van groot belang is de persoonlijke klik tussen de voorzitters van het bestuur en het intern toezicht. Dat betekent niet dat ze te innig met elkaar moeten zijn of vriendjes. De voorzitter van de RvT moet alert en kritisch blijven, maar wel goed kunnen omgaan met de bestuurder.

Voor de bilaterale relatie tussen beide voorzitters is van groot belang. Beide voorzitters dienen een goed gevoel voor verhoudingen te hebben.

Het vertrouwen tussen bestuurder en RvT-voorzitter is essentieel. En je moet elkaar uit de comfortzone durven halen.

Het voorzitterschap van de RvT is daarbij erg bepalend: ook het leidinggeven aan de RvT-leden. En ook de relatie tussen de RvT-voorzitter en de bestuurder: in die relatie moet de tussentijdse terugkoppeling en feedback plaatsvinden.

Als bestuurder moet je vertrouwelijke kwesties en met name persoonlijke zaken met de voorzitter van de RvT kunnen bespreken.

Van groot belang voor strategisch partnerschap zijn de tussentijdse informele momenten van afstemming tussen de voorzitters: elkaar bijpraten, feedback geven en spiegelen zonder te veel op de formele vergadering vooruit te lopen.

J

Een zekere **eigenstandige rol** van het intern toezicht.

Ten slotte wijzen veel respondenten op het belang van een zekere eigenstandige rol van

het intern toezicht, ook al wordt er zeer verschillend gedacht over de invulling ervan.

Echt partnerschap vraagt ook een meer eigenstandige rol van het toezicht. Die moet je invullen in overleg met het bestuur en daarna je eigen verantwoordelijkheid nemen. Bijvoorbeeld met betrekking tot de additionele informatievoorziening, de eigen contacten en voorbereidend overleg zonder aanwezigheid van de bestuurder.

Van belang voor ons overleg is de eigen voorbereiding en verdieping ervan in commissieverband, de voorbereidende gesprekken van de auditcommissie, identiteitscommissie en commissie onderwijskwaliteit met interne deskundigen c.q. betrokkenen en/of de externe accountant.

We hebben in onze vorige evaluatie afgesproken om meer aandacht te besteden aan de formulering van een gemeenschappelijk raadsstandpunt indien nodig.

Er is vaak sprake van individuele inbreng van toezichthouders. De RvT zou zich wellicht collectief en als team wat steviger kunnen voorbereiden zodat de inbreng vanuit de RvT duidelijker wordt.

Vooroverleg van de RvT kan de vergadering wellicht wat slagvaardiger maken, gevoelige dossiers kunnen voorbesproken worden; dat maakt het ook iets spannender voor de bestuurder.

Het vooroverleg zonder bestuurder is bij ons nog een discussiepunt.

Er is bij ons nog geen vooroverleg. Wel bij de voorbereiding van de RvT op het jaarlijks functioneringsgesprek met de bestuurder.

Een week vóór elke vergadering heeft het toezichthoudend bestuur vooroverleg, om elkaar bij te praten en meningen uit te wisselen.

Je als RvT eigenstandig voorbereiden kan tot een sterker team leiden dat op een betere manier een kritische blik tegenover het bestuur kan vormen.

Wellicht zijn ook contacten met andere RvT's zinvol. Dan kunnen we leren van elkaar. We zijn nu nog te veel intern gericht.

We hechten belang aan een zekere eigenstandige rol van de RvT, zoals het overleg met de GMR, regelmatige schoolbezoeken, informatie van Verus.

Onze toezichthouders hebben hun eigen contacten met anderen zoals Verus of de PO-Raad.

We hebben een tweejaarlijks contact met de MR, waar gesproken wordt over de koers en strategie van de organisatie. Eventuele zorgpunten van de MR maken ons als RvT scherper.

Via het contact met de GMR en regelmatige schoolbezoeken herkennen de RvT-leden de situaties en de dilemma's waarmee ik als bestuurder geconfronteerd wordt, beter/eerder.

De RvT bezoekt jaarlijks de scholen en woont bepaalde bijeenkomsten bij.

Dat er heel verschillend wordt gedacht over eigenstandige contacten van de RvT binnen de onderwijsinstelling, blijkt ook uit de documenten. In een van de RvT-Reglementen wordt onder de paragraaf Gedragsregels gesteld:

'RvT-leden onderhouden als regel geen rechtstreekse contacten binnen en buiten de stichting voor zover deze betrekking hebben op of verband houden met bestuurlijke aangelegenheden van de stichting en/of haar school en/of werknemers.'

Terwijl een document van een andere instelling stelt:

'Indien gewenst kunnen RvT-leden, maar wel na melding aan de RvT, op persoonlijke titel bepaalde ontwikkelingen met een regiodirecteur bespreken. Dat is dan wel een informeel gesprek, buiten aanwezigheid van het CvB.'

Dat er verschillende opvattingen bestaan over de eigenstandige rol van de RvT, blijkt ook uit andere antwoorden:

We hebben jaarlijks een themabijeenkomst met de GMR en in aanwezigheid van de bestuurder en enkele mensen van het schoolmanagement en de staf (een dwarsdoorsnede), en brengen één keer per jaar een bezoek aan een locatie. Maar een tussentijds gesprek of contact van de RvT binnen de organisatie (op schoolniveau) is volgens het policy governance-model alleen legitiem als aanvullend onderzoek nodig is, of wanneer je aanvullende uitspraken moet/wilt doen.

We hebben als RvT contacten met de controller, de accountant en jaarlijks met de MR. Er zijn schoolbezoeken, gesprekken met directeurs en docenten en dergelijke. Wel moeten we ervoor waken om voor het karretje gespannen te worden.

Met deze laatste opmerkingen worden duidelijke condities en grenzen aan het eigenstandig opereren van het intern toezicht gesteld. Die grenzen blijken ook uit de volgende citaten, met name als het gaat om het eigen vooroverleg of de contacten met bepaalde stakeholders.

De gesprekken van de RvT met de GMR moeten vooral informatief van aard zijn. Je moet als RvT geen problemen met de GMR of medewerkers gaan bespreken, maar die terugverwijzen naar de bestuurders. Je moet je als RvT vooral luisterend opstellen.

De RvT moet zich niet te veel mengen in zaken die de onderdelen/individuele scholen betreffen, maar met het bestuur overleggen over overkoepelend beleid.

Bij de voorbereiding van de fusie met een andere onderwijsinstelling moeten wij als RvT zelf niet te vroeg in gesprek gaan met de RvT van die instelling, maar de beide bestuurders voldoende ruimte geven om een gezamenlijk fusiekader te ontwikkelen. Bovendien hebben wij als RvT al informeel begrepen dat de andere RvT ook positief tegenover de voorgenomen fusie staat.

Vooraf over het wel of niet hebben van een eigen vooroverleg lopen de meningen uiteen. De meeste respondenten zijn er nogal huiverig voor.

Via vooroverleg zou de RvT intern het eigen lastige gesprek kunnen creëren, de dialoog met het bestuur beter kunnen voorbereiden en het tegenover het bestuur wat sterker kunnen aanzetten. Maar vooroverleg mag niet leiden tot hakken in het zand of een eigen leven gaan leiden.

We zijn als RvT niet principieel tegen vooroverleg, maar het moet wel iets toevoegen. Als het niet nodig is, hoeft het niet.

Eigen vooroverleg is niet echt nodig, behalve als het gaat om het voorbereidend commissiewerk of het voorbereiden van het functioneringsgesprek met de bestuurder.

We hebben geen vooroverleg. Dan ga je dingen dubbel doen, ontstaat er wantrouwen of neemt de RvT van tevoren te veel een standpunt in.

Vooroverleg mag niet leiden tot een harde standpuntbepaling vooraf. Wel heeft de RvT eigen overleg als het functioneringsgesprek met de bestuurder wordt voorbereid en wanneer de jaarlijkse evaluatie van de RvT plaatsvindt.

De RvT moet niet van tevoren te dogmatisch normen vaststellen. De kaders moeten in zekere zin flexibel blijven om open met elkaar in gesprek te blijven. Bovendien, sommige agendapunten lenen zich minder goed voor eigenstandig vooroverleg; de bestuurder had op dat moment al de nuances kunnen inbrengen.

In de onderwijsinstelling met het TB (en een algemeen directeur (AD) met gemandateerde bevoegdheden) blijken TB en AD het vrij normaal te vinden dat het TB eigen vooroverleg heeft en zonodig in contact treedt met anderen, zoals de Inspectie.

Kort samengevat

- Basisvertrouwen
- Bereidheid tot een open gesprek
- Rolzuiverheid, rolvastheid
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de agenda
- Goede voorbereiding en informatievoorziening
- Voldoende *checks and balances*
- De nodige competenties
- Het 'spel kunnen spelen'
- Leiderschap van de voorzitters
- Een zekere eigenstandige rol van het intern toezicht

6

Nogmaals: de grenzen

MET DE RESPONDENTEN IS VOORAL OOK VERKEND WAAR DE GRENZEN VAN DE INHOUDELIJKE BETROKKENHEID EN DE INSTITUTIONELE ONDERSTEUNING VAN HET INTERN TOEZICHT PRECIËS LIGGEN: WAT MAG WEL OF NIET VAN HET TOEZICHT WORDEN VERWACHT? WAT BEHOORT HET TOEZICHT NIET TE DOEN? WANNEER GAAT HET TOEZICHT TE VEEL OP DE STOEL VAN HET BESTUUR ZITTEN?

NAAST DE CONDITIES EN GRENZEN DIE IN DE EERDERE HOOFDSTUKKEN AL ZIJN GENOEMD, WORDEN HIERONDER NOG KORT ENKELE GRENZEN EN BIJBEHORENDE CITATEN VAN RESPONDENTEN OPGESOMD.

A

Het intern toezicht moet **niet de rol van het bestuur overnemen** (de kwestie van de rolvastheid/rolzuiverheid), tenzij er sprake is van een problematische situatie zoals het op non-actief stellen van of ontslaan van het bestuur. Maar ook dan kan het overnemen van de bestuurdersrol door bijvoorbeeld een van de toezichthouders slechts van tijdelijke (korte) aard zijn en dient zo spoedig mogelijk te worden voorzien in een adequate oplossing.

Het toezicht moet de rol van het bestuur niet overnemen, maar het bestuur kritisch bevragen en ook uitdagen om goed te besturen. De bestuurder moet laten zien dat hij het goed en serieus oppakt.

De RvT moet niet te snel zelf met oplossingen komen, maar vooral de bestuurder vragen wat hij er zélf van vindt. Alleen in uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld als het bestuur disfunctioneert, kan de RvT tijdelijk het roer van het bestuur overnemen totdat er een oplossing is gevonden.

Je moet dicht op elkaar zitten, maar met gescheiden verantwoordelijkheden.

Toezichthouders moeten niet zeggen: zo moet het, maar vooral vragen stellen: heb je gedacht aan?

De bestuurder moet het beleid kunnen maken en daarvoor contacten leggen. De RvT moet vooral de hoofdlijnen van dat beleid in de gaten houden.

De RvT moet vooral beoordelen of de afgesproken resultaten zijn behaald. Wel moet het kunnen dat de RvT proactief iets op het bordje van de bestuurder legt.

B

Het toezicht moet zich vooral beperken tot 'kritische noties', het beoordelen en toetsen van beleidsvoornemens binnen de afgesproken kaders en het bestuur de ruimte geven om concepten en beleidsplannen te ontwikkelen en te besturen (de kwestie van de **bestuurlijke ruimte**).

Onze RvT heeft ten aanzien van het strategisch beleid vooraf kaders bepaald met betrekking tot onderwijskwaliteit, leerlingenaantallen, relatie met ouders en dergelijke. Vervolgens heeft de RvT het plan met als titel 'Meesterschap op Zuid' getoetst en beoordeeld in het gesprek met het bestuur. Bovendien is van tevoren afgesproken dat het plan besproken zal worden met de stakeholders.

Als toezichthouders moet je in principe niet te veel of niets zelf doen, maar de bestuurder uitdagen, doorverwijzen, stimuleren, beoordelen binnen kaders en dergelijke.

Policy governance biedt een duidelijk kader voor de onderlinge omgang en rolverdeling.

Je weet waar je aan toe bent, je benoemt de thema's en de speerpunten, bepaalt de kaders, bespreekt de resultaten. Je moet als intern toezicht voldoende ruimte laten aan de operationele bedrijfsvoering en niet te veel met details bezig zijn. Irritaties ontstaan als er zwaar gediscussieerd wordt over de operationele middelen, als de RvT zegt wat de bestuurder moet vinden, als de RvT te geïsoleerd standpunten inneemt.

Vooraf als de organisatie in een onrustige fase verkeert en te maken heeft met herplaatsingen of ontslagen, moet ik als bestuurder de regie en de ruimte hebben om daadkrachtig op te treden.

C

De kritische opstelling van de RvT of het meegaan met de bestuurder naar derden, mag niet leiden tot het **beeld naar binnen/buiten** dat de bestuurder geen vertrouwen geniet.

In de reguliere omgang mag de opstelling van de toezichthouders niet de indruk wekken van een brevet van onvermogen van de bestuurder.

Een eventueel contact van toezichthouders met derden zoals bijvoorbeeld de Inspectie, mag niet gebaseerd zijn op basis van wantrouwen.

D

Het toezicht moet niet 'te close' worden met het bestuur, maar een zekere kritische onafhankelijkheid behouden ten opzichte van het bestuur (de kwestie van **betrokken distantie**).

Je moet als bestuur en toezicht ook weer niet te veel met elkaar opdenken en optrekken, je moet niet te veel in dezelfde rol terechtkomen. Het gaat vooral om het over en weer kritisch bevragen en spiegelen.

E

Het intern toezicht moet **niet te gedetailleerd** vragen 'op operationeel niveau' stellen tenzij problematische ontwikkelingen daarom vragen.

Toezichthouders moeten niet te operationele vragen stellen. Ook moet je als bestuurder goed overwegen of bepaalde informatie niet te ad hoc of gedetailleerd is.

Vooraf in een kleine onderwijsorganisatie moet je als bestuurder en RvT oppassen dat je niet te veel op de operatie gaat zitten.

F

Het intern toezicht moet **niet te eigenstandig** opereren.

Er zijn ook nadelen verbonden aan een te eigenstandige rol van de RvT. Als er van tevoren standpunten worden ingenomen, kan dat ten koste gaan van het open overleg. En als de RvT eigen contacten binnen de organisatie heeft, kan de raad ook voor het karretje van anderen worden gespannen.

In geval RvT-leden bijeenkomsten bijwonen, moeten ze dat doen als toehoorder, met een luisterende houding.

Het moet zorgvuldig zijn richting bestuurder.

Je moet een 'erosie' van de positie van de bestuurder voorkomen.

De ruimte van het toezicht voor eigen additionele informatievoorziening en zelfstandige contacten met stakeholders dient vooraf voldoende afgestemd te zijn met het bestuur: elkaar in principe niet onaangenaam verrassen met by-pass-bewegingen, als individuele toezichthouder niet op eigen gelegenheid de organisatie ingaan en medewerkers bevragen.

Kort samengevat

- De bestuur(der)srol overnemen
- Onvoldoende bestuurlijke ruimte geven
- Indruk wekken van bestuurlijk onvermogen
- Te close met het bestuur zijn
- Te gedetailleerd vragen op operationeel niveau stellen
- Te eigenstandig opereren

Conclusies en aanbevelingen

DE CASESTUDIES, TIEN IN TOTAAL, HEBBEN VEEL INFORMATIE OPGELEVERD OVER DE MANIER WAAROP VORM EN INVULLING GEGEVEN WORDT EN KAN WORDEN AAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP IN DE PRAKTIJK BIJ ONDERWIJSINSTELLINGEN. DE BESTUURDERS (MERENDEELS CVB-VOORZITTERS) EN DE VOORZITTERS VAN HET INTERN TOEZICHT (MEESTAL RvT-VOORZITTERS) BLEKEN ZEER BEREID EN ENTHOUSIAST OM OVER HUN ERVARINGEN, OPVATTINGEN EN VERDERE ZOEKTOCHT NAAR VERBETERINGEN TE PRATEN.

Veel van hun input bevestigde hetgeen we verwachtten, waaronder: de snelle ontwikkeling van het RvT-model in het PO en VO, het streven naar een grotere inhoudelijke betrokkenheid van het intern toezicht bij het bestuur en het toenemend gebruik van een toezichtkader.

In een aantal cases constateerden we tegelijkertijd een grotere dan verwachte huiver voor en/of weerstand tegen een eigenstandige rol van de RvT (zoals het eigen vooroverleg) of de strategische ondersteuning van het bestuur door bijvoorbeeld de voorzitter van de RvT in het externe netwerk (zoals het 'mee-gaan' naar de gemeente of de Inspectie). Maar de gesprekken leidden ook tot nieuwe inzichten over de invulling van het strategisch partnerschap en de condities en mogelijke grenzen.

Conclusies

WE KUNNEN DE CONCLUSIES ALS VOLGT SAMENVATTEN:

A HET BELANG VAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP

Volgens de respondenten komt het belang van strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht vooral tot uiting in:

- De voorkantbenadering: het is goed als intern toezicht en bestuur zo vroeg mogelijk met elkaar in gesprek komen over de toekomst van de onderwijsinstelling en de mogelijke stappen daar naartoe (in het begin van de 'trechter' de mogelijkheden verkennen en 'startafspraken' maken).
- Het overleggen met elkaar op basis van een gezamenlijk referentiekader: overeengekomen waarden en uitgangspunten voor het beleid, waarbij vooral ook de identiteit een belangrijke rol speelt. Dit gezamenlijke referentiekader blijkt van groot belang te zijn voor de kwaliteit van het overleg: van elkaar weten 'van waaruit' je denkt en oordeelt, duidelijkheid hebben over de kaders waarbinnen het beleid zich dient te ontwikkelen, elkaar kunnen aanspreken op eventuele afwijkingen, samen ergens voor staan, et cetera.
- Een bredere oriëntatie: het is van belang om de beleidsvoornemens vanuit meerdere perspectieven (ook 'het buiten') te beoordelen, en daarbij ook andere stakeholders te betrekken. Toezichhouders kunnen daarmee de – soms wat te intern gerichte – oriëntatie van de

bestuurders 'oprekken' en ook de discussie over de maatschappelijke opdracht van de onderwijsinstelling verrijken.⁸

- Als gevolg van bovenstaande: een groter draagvlak voor het beleid. Juist een bredere afweging van perspectieven en belangen en een grotere betrokkenheid van stakeholders kan de legitimiteit van de organisatie ten goede komen.⁹

Het begrip strategisch partnerschap is, zo kunnen we concluderen, door veel respondenten breder opgevat dan alleen betrekking hebbend op de relatie tussen bestuur en toezicht. Ook de dialoog met betrokkenen/stakeholders (zoals de interne stakeholders of bijvoorbeeld de ouders) is veelvuldig in de gesprekken aan de orde gekomen. Het vroegtijdig betrekken van de stakeholders bij de beleidsontwikkeling wordt als belangrijk onderdeel van – het proces van – strategisch partnerschap gezien.

Over deze dialoog en (mogelijke) omgang met stakeholders zullen we in ons vierde en laatste deelonderzoek (zie onderzoekskader, hoofdstuk 1) nog uitvoerig terugkomen.

⁸ Boersma P. (2009), *De school in de samenleving: naar aanleiding van een onderzoek naar de maatschappelijke opdracht van het christelijk voortgezet onderwijs*, Besturenraad (Verus), Woerden.

⁹ Vergelijk Vink R. & Dückers M. (2012), *Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen: een verkennend onderzoek*, IVA, Tilburg.

B VORM EN INVULLING VAN STRATEGISCH PARTNERSCHAP

Bij de vraag hoe het partnerschap het beste vorm en invulling kan krijgen, is vooral gewezen op:

- De fase van betrokkenheid en de momenten van brainstorming: als bestuur en intern toezicht goede afspraken maken aan de 'voorkant' van de beleidsontwikkeling.
- Het selecteren van belangrijke thema's voor de komende periode: durven 'focussen' op wat belangrijk is voor de ontwikkeling van de onderwijsinstelling.
- Het maken van een jaaragenda als kader voor (en aansturing van) de agenda's van de verschillende vergaderingen.
- Het werken met een duidelijk toezichtkader en eventuele ijkpunten/beoordelingscriteria. Daarbij kan geleerd worden van de verschillende voorbeeldtoezichtkaders die inmiddels ontwikkeld zijn.
- Het mobiliseren van de betrokkenheid van en de dialoog met interne en externe stakeholders: in het overleg tussen bestuur en toezicht ook zo veel (en zo vroeg) mogelijk de input van belangrijke stakeholders betrekken. In het onderzoek wordt vooral ook gewezen op het (verder verbeteren van het) debat met de ouders.
- Het benutten van mogelijkheden tot eventuele strategische ondersteuning door het intern toezicht. Dit houdt in dat het toezicht/RvT zich intern, binnen de organisatie, meer laat zien en de bestuurder eventueel ook naar buiten toe ondersteunt.

Over veel van deze punten/mogelijkheden bestaat overeenstemming tussen de deelnemende organisaties. Over een aantal mogelijkheden, met name de mate van inhoudelijke betrokkenheid van de RvT (de mogelijke grens aan inhoudelijk adviseren), het eigenstandig opereren van het intern toezicht of de strategische ondersteuning naar buiten toe, bestaan duidelijk verschillende opvattingen.

Ons is, nogmaals, vooral opgevallen dat een eigen vooroverleg van het intern toezicht zonder aanwezigheid van het bestuur, of het vergezellen van het bestuur richting gemeente of Inspectie, over het algemeen (nog) als not-done wordt gezien.

Ook constateren we verschillen in opvattingen en accenten als het gaat om de initiatiefrol van het intern toezicht – moet het intern toezicht wel of niet zelf het initiatief nemen, en wanneer dan, op welke manier kan het intern toezicht actief invloed uitoefenen op de agenda en dergelijke –, het vastleggen van afspraken aan de voorkant – het geeft duidelijkheid, maar dwing je elkaar daarmee niet te veel in een keurslijf? – of de rol van de RvT bij de verantwoording – is dat niet de verantwoordelijkheid van de bestuurder?

C

CONDITIES EN GRENZEN

Op het gebied van de grenzen valt nog veel te verkennen en te leren. Sommige respondenten vinden bepaalde aspecten van strategisch partnerschap (bijvoorbeeld een meer initiërende rol van het toezicht of apart vooroverleg zoals hierboven genoemd) al gauw ongepast/ongewenst. Andere respondenten leggen de grenzen wat verder weg of zijn er minder stellig over.

Als belangrijkste condities c.q. grenzen van strategisch partnerschap worden in de casestudies genoemd:

- De 'culture at the top': de openheid, het onderling vertrouwen op bestuursniveau.
- De rolzuiverheid, 'niet op elkaars stoel gaan zitten'. Dit wordt door de respondenten met name vertaald naar:

Initiatief: dit moet volgens veel respondenten vooral bij het bestuur liggen. De bestuurder moet mogelijkheden onderzoeken en voorbereidend werk doen/conceptteksten schrijven.

Advies-/klankbordrol: het intern toezicht moet niet te veel betrokken raken, maar ook een zekere afstand tot het bestuur houden. Een aantal respondenten legt duidelijke grenzen: het intern toezicht moet vooral op verzoek van de bestuurder adviseren; moet de bestuurder vooral bevragen; moet zich niet te veel/te diep op de inhoud richten, maar vooral toezicht houden op 'het proces'.

Vertegenwoordiging van de organisatie: vertegenwoordiging is in principe de verantwoordelijkheid van het bestuur/de bestuurder. Dit stelt dan ook grenzen aan de mate waarin het intern toezicht de bestuurder naar buiten toe ondersteunt/vergezelt.

- De agendasturing op belangrijke thema's: ervoor zorgen – via een goede agenda, voorbereiding en vergadering – dat het overleg zich vooral focust op de belangrijke onderwerpen.
- Voldoende *checks and balances*: niet te meegaand gedrag vertonen,¹⁰ niet te close worden, eventueel durven interveniëren,¹¹ een constructief-kritische relatie tussen de beide voorzitters, een zekere eigenstandige rol van het intern toezicht, gedrag en vaardigheden om 'het spel goed te kunnen spelen' en dergelijke.

- De rol en het leiderschap van de beide voorzitters: aan de ene kant de persoonlijke 'klik', aan de andere kant voldoende onderlinge 'afstand'; het belang dat de voorzitters voldoende leiding (durven) geven aan hun eigen team.
- Een zekere eigenstandige rol van het intern toezicht: over de invulling daarvan wordt zoals gezegd, heel verschillend gedacht.

¹⁰ Zoals bijvoorbeeld ook het promotieonderzoek van M. van Ooijen uitwijst (Ooijen, M. van (2013), *Toezichtdynamica: een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van RvT's in de gezondheidszorg*, Bohn Stafleu van Loghum, Houten).

¹¹ Vergelijk: Rhebergen C. & Bakker D. den, *Interventies door toezichhouders*, in: Thema, Informatie voor directie, bestuurders en toezichhouders in het primair onderwijs, Besturenraad (Verus) Woerden, oktober 2013, nr. 2.

Alle onderzoeksresultaten samengevat

Figuur 3 vat alle onderzoeksresultaten nog een keer samen: de (mogelijk) toegevoegde waarde van vroegtijdig-inhoudelijke betrokkenheid en strategische ondersteuning van/door het intern toezicht, en de condities voor strategisch partnerschap.

FIGUUR 3

Alle onderzoeksresultaten in een schema ondergebracht



Aanbevelingen

OP BASIS VAN HET ONDERZOEK KUNNEN WE CONSTATEREN DAT VEEL LEDEN-ORGANISATIES VAN VERUS, DIE ENTHOUSIAST EN 'LEREND' OP ZOEK ZIJN NAAR MEER STRATEGISCH PARTNERSCHAP TUSSEN BESTUUR EN INTERN TOEZICHT, INMIDDELS GOEDE ERVARINGEN OP DAT GEBIED HEBBEN OPGEDAAN EN DE DISCUSSIEPUNTEN/DILEMMA'S DIE DEZE ZOEKTOCHT HEEFT OPGELEVERD, NAAR VOREN WETEN TE BRENGEN. VAN DIE ERVARINGEN EN INZICHTEN KUNNEN OOK ANDERE ORGANISATIES LEREN.

In de aanbevelingen hieronder lichten we de belangrijkste aspecten nader toe. Tegelijkertijd hebben we gemerkt, en eigenlijk is dat niet verrassend, dat er nog veel moet worden nagedacht over de condities en grenzen.

1

Besteed als bestuur en intern toezicht regelmatig aandacht aan een – bij voorkeur gedeelde – visie op 'goed' bestuur, toezicht en de rollen.

Aangezien over de vormgeving en invulling van strategisch partnerschap nog veel onduidelijkheid c.q. verschil van mening bestaat, is het aan te bevelen dat bestuur en intern toezicht van onderwijsinstellingen regelmatig aandacht besteden aan (en voldoende tijd nemen voor) hun – bij voorkeur gedeelde – visie op goed bestuur, toezicht en de rollen. Vooral de visie op toezicht is belangrijk. Wat voor type toezicht wordt nagestreefd? Hoe kan dat toezicht worden vormgegeven en ingevuld? En onder welke condities? Een visie schept duidelijkheid voor bestuur en toezicht met betrekking tot het eigen functioneren en ten aanzien van hun onderlinge omgang.

2

Streef naar zoveel mogelijk openheid op bestuursniveau

en het (leren) voeren van het 'lastige' gesprek.

Het onderzoek laat zien dat een open en zekere kwetsbare houding – willen leren, durven kiezen en openstaan voor eventuele andere opvattingen – de kwaliteit van het partnerschap ten goede kan komen. Openheid op bestuursniveau, en het (leren) voeren van het open (soms 'lastige') gesprek, is cruciaal voor goed strategisch partnerschap. In navolging van onder meer de suggesties van de Commissie Halsema¹² doen we ook hier de aanbeveling om daarin te (blijven) oefenen en vooral in evaluaties daarop te reflecteren.

3

Schep als bestuur en intern toezicht voldoende ruimte voor een gesprek over het gezamenlijke referentiekader.

In veel van de casestudies kwam naar voren dat bestuur en toezicht graag vanuit een gezamenlijk referentiekader met elkaar in gesprek zijn over beleidsvoornemens. Vooral het gesprek over de identiteit en kernwaarden wordt belangrijk gevonden. Daarom is het aan

¹² Commissie Behoorlijk Bestuur (2013), met adviezen en voorschriften voor het (leren) voeren van het lastige gesprek binnen en tussen de 'boards'

te bevelen om zo nu en dan voldoende ruimte te maken voor het gesprek hierover tussen bestuur en toezicht (een ander type gesprek dan de formele bespreking van zakelijke agendapunten) en als toezicht 'mede-eigenaar' te worden van identiteitsdocumenten.

4

Werk als bestuur en intern toezicht aan meer thema-gericht overleg.

Vrijwel alle respondenten wijzen op het belang van het aan de 'voorkant' van de beleidsontwikkeling selecteren van belangrijke thema's voor het komende jaar/de komende jaren. Ook onze eerdere deelonderzoeken hebben aangetoond dat de belangstelling van bestuurders en intern toezicht-houders voor deze werkwijze toeneemt. We doen dan ook de aanbeveling om op een heisessie, bij de omgevingsverkenning en/of bespreking van het concept (meerjaren)beleidsplan van de onderwijsinstelling, ook de belangrijkste thema's/speerpunten van beleid te selecteren en alvast afspraken te maken over de behandeling ervan.

5

Zorg als intern toezicht voor een goede eigen voorbereiding die een effectieve overlegbijeenkomst tussen bestuur en intern toezicht ten goede komt. Overweeg hierbij eigen verbeteringen en maatwerkoplossingen die niet polariserend of isolerend werken, maar die het strategisch partnerschap ten goede komen.

Het werken met een toezichtkader en ijkpunten, een gerichte agendasturing op onderwerpen/thema's, adequate informatievoorziening en voorbereidend overleg (bijvoorbeeld in RvT-commissies) zijn van groot belang voor een effectieve overlegbijeenkomst tussen bestuur en intern toezicht.

Bij deze voorbereiding dient het intern toezicht zijn eigen keuzen te maken. Een zekere eigenstandige opstelling ligt voor de hand, om wat minder afhankelijk van de bestuurder te zijn en meer als team te kunnen optreden. Maar er is geen blauwdruk voor de ideale voorbereiding.

De mogelijkheden voor eigen maatwerkoplossingen dienen nader verkend te worden. Te overwegen is bijvoorbeeld een eigen secretaris die actiever voor het intern toezicht inzetbaar is om tussentijdse informatie te vergaren en eventuele contacten voor te bereiden, de agendasturing ondersteunt, een verantwoordelijkheid heeft bij de voortgangsbewaking, et cetera. Bovendien heeft een eigen, van het bestuur onafhankelijke secretaris geen last van eventueel dubbele petten of loyaliteitsproblemen. Maar nogmaals, het intern toezicht zal hierin zelf keuzen moeten maken.

6

Benut als intern toezicht de inhoudelijke adviesrol zo goed en zorgvuldig mogelijk om echte waarde toe te voegen aan het overleg met het bestuur.

De advies-/klankbordrol van het intern toezicht is een belangrijk onderdeel van strategisch partnerschap. Deze rol dient ingevuld te worden in het spanningsveld van betrokkenheid versus distantie. De inhoudelijke adviesrol en de kritisch-onafhankelijke toezichtrol, het meedenken/meedoen in de beleidsontwikkeling én het toezichthouden op afstand/de beoordeling van beleidsvoor-nemens zijn vaak lastig te combineren en vragen om een zorgvuldige toepassing. Daarom is het (nog beter) leren omgaan met beide rollen en eventueel kunnen 'schakelen' tussen de rollen, afhankelijk van de situatie of het onderwerp, van belang. Bovendien onderscheidt de adviesrol van het intern toezicht zich in verschillende opzichten van die van de stafdienst van de onderwijsinstelling of die van de externe adviseur (zie Figuur 4). Een RvT adviseert – ook ongevraagd – vanuit meerdere perspectieven (een brede belangenafweging) en heeft ook een grotere bevoegdheid om in te grijpen of bij te stellen.

7

Besteed als bestuur en intern toezicht voldoende aandacht aan inclusief strategisch partnerschap. Geef vorm en invulling aan een actief stakeholderbeleid.

De casestudies wijzen uit dat bestuur en intern toezicht bij hun onderling sparren niet zonder de inbreng van belangrijke stakeholders (zoals de MR, schoolleiders of ouders) kunnen. Het is van belang om de – meest relevante – stakeholders zo vroeg mogelijk bij de beleidsontwikkeling te betrekken. We spreken wat dit betreft dan ook over het belang van inclusief strategisch partnerschap: via een voortdurende/intensieve dialoog met de stakeholders kan het overleg tussen bestuur en intern toezicht aan waarde winnen.

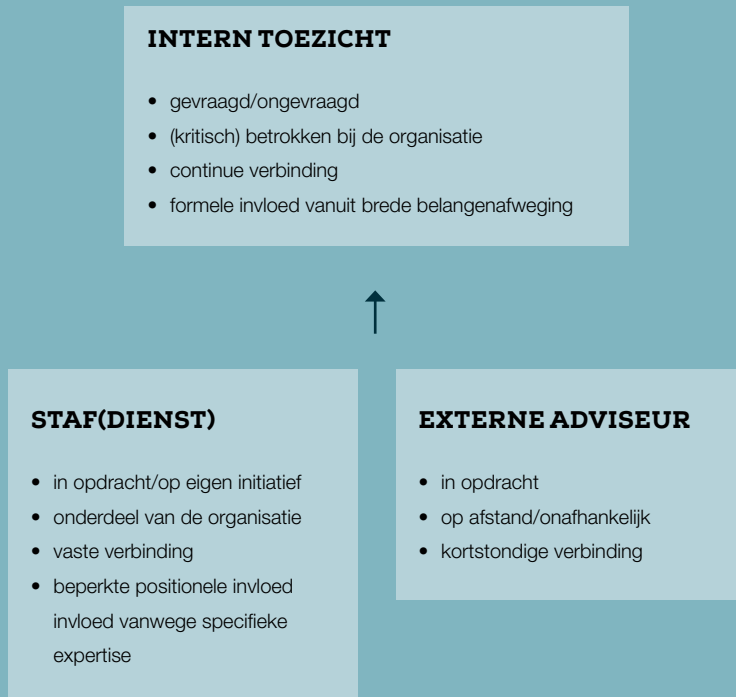
8

Geef als bestuur en toezicht zelf actief invulling aan – eigen vormen van – verantwoording richting interne/externe stakeholders.

Over de invulling van de verantwoording van bestuur en toezicht, en de onderlinge rolverdeling daarbij, is in het onderzoek niet veel nieuws ingebracht. Wel worden er zoals eerder gezegd, vragen gesteld over de rol van het intern toezicht daarbij: is dat niet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de bestuurder? Het lijkt ons van belang voor met name de geloofwaardigheid en legitimiteit van de governance dat bestuur en toezicht, met name ook binnen het stichtingsverband waar de verantwoording (tot nu toe) erg onduidelijk is geregeld, zelf actief invulling geven aan – eigen vormen van – verantwoording richting interne/externe stakeholders. Best practices (zoals stakeholderbijeenkomsten, ook met ouders) kunnen daarbij zeer behulpzaam zijn.

FIGUUR 4

De adviesrol van het intern toezicht, vergeleken met die van de stafdienst en de externe adviseur

*Kort samengevat*

- Besteed als bestuur en intern toezicht voldoende tijd en aandacht aan een bij voorkeur gedeelde visie op 'goed' bestuur, toezicht en rollen.
- Streef naar zoveel mogelijk openheid op bestuursniveau.
- Schep als bestuur en intern toezicht voldoende ruimte voor een gesprek over het gezamenlijke referentiekader.
- Werk als bestuur en intern toezicht aan meer themagericht overleg.
- Zorg als intern toezicht voor een goede eigen voorbereiding die een effectieve overlegbijeenkomst tussen bestuur en intern toezicht ten goede kan komen.
- Benut als intern toezichthouders de inhoudelijke adviesrol zo goed en zorgvuldig mogelijk.
- Besteed als bestuur en intern toezicht voldoende aandacht aan inclusief strategisch partnerschap.
- Geef als bestuur en toezicht, met name binnen stichtingsverband, actief invulling aan – eigen vormen van – verantwoording richting interne/externe stakeholders.

Slotbeschouwing

UIT HET VORIGE (TWEEDE) DEELONDERZOEK (ZIE HOOFDSTUK 1) BLIJKT DAT ER NOG STEEDS VEEL ONDUIDELIJKHEID BESTAAT OVER DE ROL DIE VAN HET INTERN TOEZICHT MAG WORDEN VERWACHT; WANNEER GAAT HET INTERN TOEZICHT OP DE STOEL VAN DE BESTUURDER ZITTEN?

Dit derde onderzoek toont aan dat er op dit moment in verschillende onderwijsinstellingen – al lerende – stappen worden gezet om de overlegrelatie tussen bestuur(der) en intern toezicht inhoudelijk meer gestalte te geven zonder elkaars rol over te nemen. Daarbij worden de condities en (mogelijke) grenzen verkend c.q. vastgesteld en dienen zich vanzelfsprekend nieuwe vragen en dilemma's aan.

Het vorige onderzoek liet ook zien dat de Raden van Toezicht zich over het algemeen nog tamelijk reactief en 'op afstand' opstellen, nog weinig met eigen toezichtkaders werken en nog niet zoveel contacten hebben met stakeholders zoals ouders. Dit derde onderzoek onder de onderwijsinstellingen die 'iets (willen) doen' met strategisch partnerschap, toont echter aan dat de RvT's zich meer (en dichterbij) richten op de organisatie zelf, meer samen met het bestuur 'ergens voor willen staan' (voor de identiteit en de ontwikkeling van de onderwijsinstelling), meer met eigen toezichtkaders werken en zich meer inspannen (in de zin van: hun bestuurders stimuleren) om stakeholders binnen en buiten de organisatie bij de beleidsontwikkeling te betrekken.

Dit alles lijkt ons een belangrijke nieuwe ontwikkeling, ook al zijn er nog veel vragen te stellen en verbeterstappen te zetten.

Ontwikkeling intern toezicht in een volgende fase?

In het tweede onderzoek constateerden we nog dat veel RvT's na de overgang van het bestuursmodel naar het RvT-model, nadrukkelijk meer afstand namen van het bestuur vanuit de gedachte: we zijn nu geen bestuur meer, maar toezichthouder op afstand. In dit onderzoek nemen we waar dat meerdere van die RvT's toch weer toenadering zoeken om hun toezicht-houdende verantwoordelijkheid beter gestalte te kunnen geven. Hoewel veel van die RvT's ook nu nog 'houverig' zijn voor een te grote inhoudelijke betrokkenheid ('de rollen moeten gescheiden blijven'), een te sterke eigen positie ('er zijn grenzen') en te veel netwerkondersteuning en verantwoording naar derden ('dat blijft de verantwoordelijkheid van de bestuurder').

Deze – wat ons betreft – positieve ontwikkeling van intern toezichthouders naar meer strategisch partnerschap, lijkt voort te komen uit het besef dat van toezichthouders toch meer wordt verwacht (en maatschappelijk geëist) dan uitsluitend een procedurele rol op afstand. Ongetwijfeld is dit ook een gevolg van de stimulansen vanuit Verus. De buitenwereld, ook de Inspectie, zal het intern toezicht steeds meer gaan beoordelen op kwaliteit en betrouwbaarheid. En het is in het veld zelf te merken dat veel bestuurders en intern toezichthouders zich aangesproken voelen: bestuur en toezicht dienen samen ergens voor te staan, de mogelijkheden (zoals een toezichtkader) dienen

beter benut te worden, de dialoog met ouders die eerder in het TB deelnamen, moet nu op een andere manier georganiseerd worden, et cetera.

Inclusief strategisch partnerschap

De dialoog met stakeholders blijkt onderdeel te kunnen worden van – het proces van – strategisch partnerschap.

In veel van de onderzochte cases worden stakeholders zoals de MR, de schoolleiders, leerkrachten of ouders vroegtijdig en inhoudelijk betrokken bij de beleidsontwikkeling. Dat is een verrijking van de inhoud van het overleg tussen bestuur en intern toezicht en creëert meer draagvlak. We noemden dat eerder in dit rapport al: inclusief strategisch partnerschap.

Daarbij blijven nog veel vragen te beantwoorden: bij welke onderwerpen en op welk moment worden welke stakeholders betrokken? Hoe wordt die betrokkenheid georganiseerd – via een enquête, ouderpanel, stakeholderbijeenkomst of formele stichtingsraad? Welke rol heeft het intern toezicht daarbij? En op welke wijze vindt er een vorm van verantwoording (door wie, aan wie) plaats?

De mogelijkheden daartoe – en de actuele ontwikkelingen op dit gebied – zullen we in het vierde en laatste deelonderzoek verder verkennen.

De eigenstandige rol van de RvT

Dit onderzoek toont opnieuw aan dat er (nog) veel aarzeling bestaat ten aanzien van de eigenstandige rol van de RvT. Een zekere zelfstandige voorbereiding, via het commissiewerk of ter voorbereiding op het jaarlijkse functioneringsgesprek met de bestuurder, ligt wel voor de hand. Ook informele/informatieve contacten van de RvT – meestal nog wel in aanwezigheid van de bestuurder – met bepaalde stakeholders, zoals de MR, schooldirecteuren of de accountant, zijn inmiddels gemeengoed. Maar een eigen vooroverleg of zelfstandige contacten met 'derden' zonder de bestuurder is in veel gevallen (nog) niet aan de orde.

Dat is opvallend aangezien ons *two-tier*-systeem uitgaat van de eigen (onderscheiden) verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht; en ook in het governance-debat zien we toenemende aandacht juist voor deze eigenstandige mogelijkheden zónder dat dat ten koste gaat van goed overleg en onderling vertrouwen.

Een meer eigenstandige rol van de RvT zal wel hogere eisen stellen aan het (zorgvuldig, fijngevoelig) functioneren van de Raad en zijn leden en wellicht ook de ambtelijke ondersteuning. Belangrijk daarbij is de leiderschapsrol van de voorzitter. Er is meer aandacht nodig voor de betekenis daarvan: het leidinggeven aan de RvT als team, maar bijvoorbeeld ook het voeren van 'functioneringsgesprekken' met de individuele RvT-leden.

Ruimte voor situationeel maatwerk

We hebben in hoofdstuk 1 een 'concept' van strategisch partnerschap geïntroduceerd. Procedureel toezicht op afstand lijkt niet voldoende om *good governance* gestalte te geven. Een zekere verschuiving naar 'rechtsboven' in de matrix (zie Figuur 2, p. 5) is nodig. Daarmee is echter niet gezegd dat er een blauwdruk voor ideaal intern toezicht bestaat. De daadwerkelijke vormgeving en invulling van de relatie tussen bestuur en intern toezicht hangt vooral af van de situatie en het onderwerp. Uiteindelijk gaat het vooral om maatwerkoplossingen.

Intussen worden diverse modellen en tools gebruikt om het strategisch partnerschap gestalte te geven, zoals policy governance, de jaarcyclus/Plan-Do-Check-Acts (PDCA's), toezichtkaders, dashboards, informatieprotocollen en dergelijke. Die modellen/tools kunnen zeer nuttig, stimulerend en behulpzaam zijn om een vroege betrokkenheid 'aan de voorkant' te bewerkstelligen, beleidsafspraken met elkaar te maken, de rollen van bestuur en intern toezicht te verduidelijken, beoordelingscriteria vast te leggen, voortgangsmetingen te doen en/of verantwoordingsrapportages te plannen. Tegelijkertijd moeten de modellen/tools geen doel op zichzelf worden, maar een middel blijven om de eigen situatie te helpen verbeteren. Bovendien: methodisch vastleggen is goed (dat geeft duidelijkheid), maar 'dialogisch' invullen is wellicht nog beter. Een meer dialogische invulling van strategisch partnerschap geeft meer ruimte voor een situationele aanpak, maatwerk en tussentijdse bijstellingen.

Het belang van aanspreekbaarheid

Ook rolvastheid, hoe belangrijk ook, mag geen 'dogma' worden. Een dialogische werkwijze veronderstelt dat de RvT kan 'schakelen' en zijn rol kan wijzigen op het moment dat hij dat nodig acht. Daarbij kan het voorkomen dat grenzen worden overschreden. Maar als partijen daarop voldoende aanspreekbaar zijn en hun onderlinge omgang regelmatig evalueren, hoeft dat niet tot grote problemen te leiden. De komende tijd mag wat ons betreft in het teken staan van de onderlinge aanspreekbaarheid van bestuur en intern toezicht.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Interviewlijst voor onderzoek naar strategisch partnerschap bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen

1. Waarom aan dit onderzoek meedoen?

- Belang van strategisch partnerschap?
- Op zoek naar mogelijkheden?
- Ervaringen tot nu toe?

2. Vorm en invulling geven aan vroegtijdige en inhoudelijke inbreng vanuit het toezicht

- Brainstorming/visieontwikkeling (heidag,)
- Bespreking visiedocumenten
- Vaststellen van uitgangspunten en waarden
- Agendering onderwerpen in vroeg stadium
- Pro-actieve opstelling van het toezicht
- Als toezicht het beleid mee-ontwikkelen (zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten)
- Vroegtijdige betrokkenheid/inbreng in beleidsontwikkeling
- Als toezicht zelf op zoek naar additionele informatie
- Als toezicht tot integrale beoordeling van beleid komen
- Als toezicht waarde toevoegen, welke?
- Tot een gezamenlijk besluit komen?

3. Vorm en invulling geven aan de institutionele ondersteuning vanuit het toezicht

- Als toezicht een relevant netwerk hebben en benutten
- Benutten informatie-uitwisseling en afstemming met interne en externe stakeholders, welke?
- Inbrengen stakeholderopvattingen door het toezicht
- Ondersteuning van het bestuur wat betreft realisering maatschappelijke opdracht (en public value) van de onderwijsinstelling
- Medeverantwoordelijkheid van het toezicht voor de verantwoording naar 'binnen' en 'buiten': hoe geregeld?

4. Belangrijke condities voor strategisch partnerschap

- Organisatiefase (rustig – turbulent – onzeker – crisis)
- 'Culture at the top' (vertrouwen, consensus, gedeelde identiteit/waarden, beroep op gezamenlijke verantwoordelijkheid, creatief omgaan met problemen/onzekerheden, elkaar de ruimte geven)
- Taakopvatting bestuur en toezicht, vroegtijdige betrokkenheid, rolvastheid
- Kaderafspraken over inhoud (wat met elkaar delen: missie/visies, doelen, waardecreatie, onderwerpen, ...) en proces (onderlinge omgang, werkwijzen, ...)
- Samenstelling van het toezicht
- Voortgangsevaluaties

5. Indien mogelijk: noemen van concrete voorbeelden

BIJLAGE 2

Deelnemende onderwijsinstellingen

- Stichting CVO Driestar College (Gouda)
- Stichting PCSO (Kampen)
- Stichting PC/RK Ubbo Emmius (Stadskanaal)
- Stichting SPCO Groene Hart (Woerden)
- Stichting PCBO (Rotterdam)
- Stichting Unicoz Onderwijsgroep (Zoetermeer)
- Stichting Chr. ROC Noord- en Oost-Nederland (Groningen)
- Stichting CBO Meilan (Joure)
- Vereniging PO Rehoboth (Urk)
- Vereniging GSR (VO) (Rotterdam)



Vereniging voor
christelijk onderwijs

Houttuinlaan 5b, 3447 GM Woerden | Postbus 381, 3440 AJ Woerden
T 0348 74 44 44 | F 0348 41 14 56 | info@verus.nl | www.verus.nl