



Toezicht houden onder de loep

Het intern toezicht in het primair onderwijs

Toezicht houden onder de loep

Het intern toezicht in het primair onderwijs



Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Inleiding	6
1 Intern toezicht en de Code Goed Bestuur	10
2 Intern toezicht op onderwijskwaliteit	15
3 De rol van toezicht bij organisatieontwikkeling en HRM	20
4 Financieel toezicht	27
5 De vakkundige toezichthouder: een deskundigheidsprofiel	32
6 Het toezicht houden onder de loep	41
Relevante publicaties PO-Raad	51
Bijlagen	
1 Code Goed Bestuur Primair Onderwijs	52
2 Checklist voor de intern toezichthouder	59
3 Voorbeeld toezichtkader	63
Colofon	68

Voorwoord

De laatste jaren staan de onderwijsbestuurders volop in de belangstelling. Helaas niet altijd op een positieve manier: verschillende incidenten hebben in de politiek en in de media geleid tot stevige discussies over de kwaliteit van het bestuur, de grens aan grootschaligheid, en vooral over de vraag of voor bestuurders het belang van een instelling prevaleert boven het belang van de leerling of de student.

Laten wij hier duidelijk over zijn: voor de PO-Raad staat de leerling altijd centraal. Elke leerling moet zich in het primair onderwijs maximaal kunnen ontwikkelen. En schoolbesturen in het basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs zijn verantwoordelijk voor de invulling van die maatschappelijke opdracht.

Goed bestuurlijk handelen is de laatste jaren belangrijker en urgenter geworden. Door de samenleving worden steeds meer eisen gesteld aan het onderwijs. Tegelijkertijd is sinds de jaren '90 in 'Den Haag' de overtuiging gegroeid dat er meer ruimte en verantwoordelijkheden belegd zouden moeten worden bij schoolbesturen, omdat elke context anders is en een eigen benadering verdient. Om die reden is in 2006 in het primair onderwijs de lumpsumfinanciering ingevoerd, waardoor schoolbesturen die keuzes kunnen maken die goed zijn voor de onderwijskwaliteit van hun scholen.

De schoolbesturen moeten goed zijn toegerust voor hun bestuurlijke taak. Maar ook het interne toezicht speelt een cruciale rol als het gaat over goed schoolbestuur in het

primair onderwijs. Een goede invulling van bestuur en intern toezicht zijn een absolute voorwaarden voor het organiseren van goed onderwijs op de langere termijn.

De PO-Raad heeft het bevorderen van goed schoolbestuur altijd als één van haar kerntaken gezien. In 2010 hebben de leden van de PO-Raad een duidelijk beeld over goed schoolbestuur verwerkt in de Code Goed Bestuur voor het primair onderwijs. De Code is nadrukkelijk gericht op de kwaliteit van onderwijs. Het schoolbestuur en het intern toezichtorgaan zijn er volgens de Code voor verantwoordelijk dat ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden kan halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt (artikel 7).

Daarnaast heeft de PO-Raad een externe adviescommissie ingesteld met de vraag hoe de verdere professionalisering van het bestuur in het primair onderwijs aangepakt kan worden. Deze commissie (de Commissie-Meurs) heeft daarvoor eind 2013 in het rapport 'Professionalisering van besturen in het primair onderwijs' een advies uitgebracht over voorwaarden voor goed schoolbestuur en hoe dit verder ontwikkeld kan worden. Het advies besteedt ook aandacht aan het intern toezicht. De toezichthouder voert immers het gesprek over het functioneren en verder verbeteren van het bestuur.

De PO-Raad heeft de afgelopen tijd op verschillende manieren aandacht besteed aan het interne toezicht in het primair onderwijs. Zo organiseerden wij in 2013

twee conferenties voor bestuurders en toezichthouders samen. Ook heeft de PO-Raad in allerlei brochures en handreikingen soms expliciet, maar soms ook meer impliciet de rol van het intern toezicht meegenomen.

In deze brochure vindt u een verzameling van de reeds beschikbare informatie over intern toezicht. We hebben daarbij dankbaar gebruik gemaakt van de kennis van de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) op dit gebied. De brochure geeft geen totaaloverzicht van alle relevante informatie, maar geeft een geordend beeld van de inzichten rond intern toezicht uit de verschillende publicaties van de PO-Raad. Hiermee willen wij een bijdrage leveren aan de versterking van het intern toezicht in onze sector.

De rol van de toezichthouder bij de professionalisering van schoolbesturen is essentieel. De PO-Raad gaat daarom het komende jaar de vraagstukken die spelen rond intern toezicht binnen de sector primair onderwijs verder uitwerken. Daarbij zullen we nadrukkelijk samen met de VTOI kijken hoe we de dialoog tussen bestuurders en intern toezichthouders verder kunnen stimuleren. Deze brochure is daartoe een eerste stap.

Ik wens u veel leesplezier!

Simone Walvisch
vicevoorzitter PO-Raad



Inleiding

De maatschappelijke taak van de schoolbestuurder

Onderwijs heeft een belangrijke publieke functie. Dit betekent dat het besturen van een onderwijsorganisatie niet los gezien kan worden van ontwikkelingen en opdrachten die in de samenleving spelen en die publiek en politiek bediscussieerd en aangepakt worden. Door de publieke functie die het onderwijs heeft, is de relatie met externe stakeholders van essentieel belang. Om de maatschappelijke inbedding vorm te geven, moeten schoolbestuurders steeds weer in gesprek gaan met ouders, kinderopvangorganisaties, de gemeente en andere relevante partijen en daar waar nodig samenwerken.¹

De publieke functie houdt tevens in dat van schoolbestuurders wordt verwacht dat zij zich verantwoorden over de wijze waarop zij vorm en inhoud hebben gegeven aan die publieke functie van het onderwijs. De externe druk om te verantwoorden is de laatste jaren toegenomen. Schoolbesturen worden uitgedaagd hun meerwaarde aan te tonen en te laten zien wat zij bijdragen aan goed onderwijs en aan goede onderwijsorganisaties. Volgens de Commissie Behoorlijk Bestuur, die onderzoek deed naar het professioneel en ethisch handelen van bestuurders en toezichthouders in de semi-publieke sector, vraagt dit van bestuurders om een constante reflectie op hun maatschappelijke taak en de eigen rol en verantwoordelijkheid daarbij.² Een code voor Goed Bestuur is volgens de commissie een noodzakelijk uitgangspunt voor deze reflectie.

De Code Goed Bestuur PO

De PO-Raad heeft de afgelopen jaren samen met haar leden een duidelijk beeld ontwikkeld over wat goed schoolbestuur in de sector primair onderwijs inhoudt en hoe het schoolbestuur daar concrete invulling aan kan geven. Dit beeld is in 2010 vertaald in de Code Goed Bestuur PO (de Code). In de Code staat beschreven wat de sector onder goed bestuurlijk handelen verstaat. Het Huis van Goed Bestuur maakt deze samenhang inzichtelijk.



De basis van het huis wordt gevormd door de Code Goed Bestuur. De drie pijlers van het huis zijn de thema's waar het bestuurlijk handelen zich op richt: *onderwijskwaliteit, organisatieontwikkeling en HRM en financiën*. De achterliggende gedachte van het Huis is dat wanneer bestuurders vanuit de Code goed invulling geven aan de drie pijlers, dat dan ook het bestuurlijk handelen op orde zal zijn. Daarbij gaat het Huis uit van vakkundige bestuurders. Dit is in lijn met het recente advies van de Onderwijsraad waarin gepleit wordt voor meer professionaliteit op de scholen zowel ten aanzien van leraren als van schoolleiders en bestuurders.³

Om de verdere versterking van het bestuur in het primair onderwijs kracht bij te zetten, heeft de PO-Raad de Commissie-Meurs gevraagd om hierover advies uit te brengen.¹ Naar het oordeel van de commissie bestaat Goed Bestuur in het primair onderwijs uit de integrale uitoefening van de bestuurlijke taak. Het gaat dan onder meer om het waarborgen van de onderwijskwaliteit, het strategisch positioneren van de organisatie en het onderhouden van een stevige verbinding met stakeholders. Om de bestuurlijke taak goed uit te kunnen voeren, moet het bestuur beschikken over het juiste bestuurlijke vermogen: de optelsom van de benodigde competenties, vaardigheden en houding. Volgens de commissie is het essentieel dat bestuurders continu werken aan het versterken van hun bestuurlijke vermogen. Het is de taak van de intern toezichthouder om te waarborgen dat het bestuur in staat is zijn bestuurlijke taak uit te voeren. Hiertoe zal de toezichthouder in zijn rol als werkgever van het bestuur de ontwikkeling van de bestuurlijke vermogens continu moeten toetsen. Dit vraagt om een sterk en vakkundig intern toezicht.

Goed toezicht ondersteunt goed bestuurlijk handelen

In het verlengde van enkele incidenten in het onderwijs zijn ook de verwachtingen ten aanzien van het intern toezicht de laatste jaren toegenomen. Van het intern toezicht wordt verwacht dat ze deskundig genoeg is om 'door de cijfers heen' te kijken en waar nodig eerder en gericht in te grijpen. Toezichthouders moeten alerter zijn in de wijze waarop het bevoegd gezag de kwaliteitszorg 'in control' heeft.⁴

De publieke functie van het onderwijs vraagt van de intern toezichthouders dat zij nadrukkelijk oog hebben voor het maatschappelijk belang dat soms het instellingsbelang kan overstijgen. In feite vertegenwoordigt de intern toezichthouder de samenleving en meer in het bijzonder de leerlingen en ouders. Deze vertegenwoordigende rol betekent dat in het toezicht de kwaliteit van het onderwijs centraal moet staan en dat de leden van de intern toezichthouder daar ook grote affiniteit mee moeten hebben. Het vraagt tevens van de toezichthouders dat zij in contact staan met de samenleving via gesprekken met en informatieverzameling bij externe stakeholders, zoals kinderopvang, vervolgonderwijs en speciaal onderwijs.⁵

Het voorgaande betekent dat de toezichthouder niet meer alleen toeziet op het bestuurlijk handelen of op de financiën, maar ook de juiste vragen stelt aan het bestuur ten aanzien van het primaire proces: de opbrengsten en de onderwijskwaliteit. Van de toezichthouder wordt steeds meer *integraal toezicht* verwacht. De vraag is natuurlijk hoe dit concreet vorm te geven. Hoe komt de interne toezichthouder aan goede informatie over het onderwijs en de opbrengsten? Hoe wordt er

met belanghebbenden gecommuniceerd? Zijn er signalen van onderwijsgebruikers dat de kwaliteit in het geding is? Hoe staat het met de opleiding en nascholing van leraren en bestuurders? En hoe wordt de schoolleiding getoetst op het functioneren? Integraal toezicht vereist kortom een (nog) bredere deskundigheid van de toezichthouder. Het vraagt om inzicht in onderwijsopbrengsten, maar vooral in hoe die opbrengsten tot stand komen en door welke factoren deze beïnvloed worden, zoals HRM-beleid en kwaliteitsborging. Bovendien moeten intern toezichthouders voldoende professioneel zijn om publieke- en organisatiebelangen tegen elkaar af te wegen en zich bewust te zijn van mogelijke risico's.

Naar professioneel integraal toezicht

Sterk toezicht is geen vanzelfsprekendheid. Recent onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs laat bijvoorbeeld zien dat (zeer) zwakke scholen vaak samen gaan met zwak bestuur, maar ook met zwak intern toezicht; men is niet rolvast, stelt zich niet onafhankelijk op, denkt (teveel) met de bestuurders mee en houdt de bestuurders nog onvoldoende een kritische spiegel voor.⁶ Volgens het advies van de Commissie Behoorlijk Bestuur is de onderwijsinstelling verantwoordelijk voor het realiseren van sterk intern toezicht, maar ontstaan soms ook problemen door enkele 'weeffouten' in de semi-publieke sector.⁷ Eén van die weeffouten betreft het ontbreken van duidelijkheid over wie nu eigenlijk waar voor verantwoordelijk is. Het gaat hier met name over de verdeling in taken en verantwoordelijkheden tussen overheid, bestuurders, intern toezichthouder en extern toezichthouder. De ontwikkeling richting integraal toezicht vraagt dan ook om een duidelijke positionering en professionalisering van het interne

toezicht. Hoe is de relatie tussen bestuurder en toezichthouder bij het realiseren van Goed Bestuur? Wat zijn de taken van het intern toezicht en hoe verhouden die zich tot de drie pijlers van het Huis van Goed Bestuur? Welke instrumenten kan het interne toezicht daarbij inzetten? En wat vraagt dit aan kwaliteit en deskundigheid van de toezichthouders?

In de voorliggende brochure worden deze en andere vragen beantwoord. De brochure is een bundeling van passages over intern toezicht uit diverse publicaties die eerder door de PO-Raad zijn uitgebracht. Aan de hand van het Huis van Goed Bestuur worden deze passages systematisch bij elkaar gebracht. Dit betekent dat de brochure is ingedeeld volgens de bouwstenen van het Huis:⁸

- Hoofdstuk 1 gaat in op de basisprincipes van de Code Goed Bestuur: wat is het en wat vraagt het van het interne toezicht.
- De hoofdstukken 2, 3 en 4 behandelen achtereenvolgens de drie pijlers: onderwijskwaliteit, organisatieontwikkeling en HRM, financiën. In ieder hoofdstuk wordt de kern van de betreffende pijler beschreven en wordt aangegeven wat hier de rol van het interne toezicht is.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de vakkundige toezichthouder: welke taken heeft hij en wat vraagt dit van zijn deskundigheid.
- Tot slot bespreekt hoofdstuk 6 het dak van het Huis vanuit het perspectief van de toezichthouder: wat heeft hij nodig om goed toezicht uit te kunnen oefenen op het bestuurlijk handelen.

Wanneer in deze brochure wordt gesproken over 'toezichthouder' dan kan het hier, afhankelijk van de wijze waarop dit in uw situatie geregeld is, gaan om de raad van toezicht óf om het toezichthoudende



bestuur óf om het toezichthoudende deel van het bestuur. En wanneer wordt gesproken over 'bestuurder', dan kan het gaan om het college van bestuur, de directeur-bestuurder, de algemeen directeur, de directeur, het dagelijks bestuur. Het gaat dus steeds over de organen van een stichting of vereniging en niet specifiek over concrete personen. De enkelvoudige aanduiding 'bestuurder' kan dus naar meerdere personen verwijzen (college van bestuur). Hetzelfde geldt voor de (interne) 'toezichthouder' die altijd uit meerdere personen bestaat. Tot slot geldt voor de bestuurder en de toezichthouder dat daar waar 'hij' staat ook altijd 'zij' wordt bedoeld.

Noten

- 1 'Professionalisering van besturen in het primair onderwijs.' Verslag van de Commissie-Meurs, in opdracht van de PO-Raad. Utrecht, november 2013.
- 2 Zie 'Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur.' September 2013.
- 3 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit'. Advies van de Onderwijsraad, november 2013. Hierin adviseert de Onderwijsraad om scholen meer ruimte te geven en daar meer professionaliteit voor terug te vragen.
- 4 Zie de column van Prof mr. P.W.A. Huisman, hoogleraar onderwijsrecht Erasmus School of Law, in 'Nieuws' nr. 35, VTOI, maart 2013. Zie ook de extra nieuwsbrief van VTOI waarin voorstellen worden gedaan om bestuurlijke incidenten in het onderwijs te voorkomen en de kwaliteit van bestuur en intern toezicht in het onderwijs verder te verbeteren: 'Bestuurscrises in het Nederlandse onderwijs: incidenten of weeffouten? 10 lessen voor de toekomst'. Nieuws extra editie nr. 33, VTOI, november 2012.
- 5 Zie 'Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur.' September 2013. Zie ook 'Inzicht in toezicht. Toezicht en bestuur in primair onderwijs.' Cees Dietvorst & Frits Strik (red.), 2013.
- 6 Zie: 'De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland', Onderwijsinspectie 2013.
- 7 'Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur.' September 2013. Zie ook diverse verhandelingen van Strikwerda die gewezen heeft op de ambivalente juridische positie van de Raad van Toezicht, onder andere in: 'De Raad van Toezicht en de strategie van de instelling'. Bijdrage in 'Waar is de raad van toezicht? Deel II', G. Minderman, R. Goodijk en S. v.d. Berg (red.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- 8 Als u over een bepaald hoofdstuk in deze brochure meer informatie wilt, dan kunt u dat vinden in de reeds bestaande publicaties van de PO-Raad. Zie hiervoor het overzicht van de relevante publicaties PO-Raad.

1 Intern toezicht en de Code Goed Bestuur¹

De Code Goed Bestuur PO

Met het WRR-advies over 'Goed bestuur' in 2004 en het daarbij aansluitend advies van de Onderwijsraad in datzelfde jaar (*'Degelijk Onderwijsbestuur'*) werd voor het eerst uitvoerig beschreven wat de uitgangspunten zouden moeten zijn voor de bestuurlijke inrichting in het onderwijs. Centraal in die adviezen staat een heldere scheiding tussen een (vakkundig) bestuur en een raad van (intern) toezicht. In de jaren daarna zijn steeds meer onderwijsinstellingen overgegaan tot een functionele scheiding tussen bestuur en toezicht, al of niet gepaard met een organieke scheiding van beide functies (one tier- of two tier-model). Met de wet goed

onderwijs, goed bestuur zijn die nieuwe bestuurlijke verhoudingen in 2010 wettelijk vastgelegd. Deze wet introduceerde het instrument van de sectorcode van Goed Bestuur. Besturen dienen voortaan in hun verantwoording aan te geven volgens welke bestuurscode zij handelen en hoe daaraan invulling wordt gegeven. Wanneer wordt afgeweken van onderdelen van de code moet dit volgens het principe 'pas toe of leg uit' worden gemotiveerd.

De PO-Raad heeft samen met haar leden een duidelijk beeld ontwikkeld over wat goed schoolbestuur is en dit verwerkt in de Code Goed Bestuur PO (de Code, zie bijlage 1). In de Code ligt de focus nadrukkelijk



op de kwaliteit van het onderwijs en de optimale leerresultaten. In het belangrijkste artikel van de Code – nummer 7, de ‘opdracht’ – stellen het schoolbestuur en het interne toezichtorgaan zich ervoor verantwoordelijk dat:

Ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden kan halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt.

Deze opdracht is vervolgens bepalend voor de inrichting van de organisatie (artikel 8.1):

Het schoolbestuur en het intern toezichtorgaan dragen er zorg voor dat de organisatie wordt ingericht op basis van efficiency en effectiviteit ten aanzien van het realiseren van de opdracht.

Besturen die de Code onderschrijven, beschouwen kwaliteit van onderwijs en leerresultaten als hun kerntaak. De Code geeft schoolbesturen en toezichthouders richting om die taak zo goed mogelijk te vervullen. De Code bevat bepalingen die een antwoord geven op de vraag hoe bestuurders en toezichthouders zouden moeten omgaan met hun omgeving, binnen en buiten de organisatie. Andere artikelen geven antwoord op de vraag welke rollen het bestuur en het interne toezicht binnen de organisatie zouden moeten vervullen. Tot slot zijn er bepalingen die betrekking hebben op het bevorderen van de professionele cultuur en op het streven naar openheid, transparantie en veiligheid.

De uitwerking van de Code in de drie pijlers

De nadrukkelijke aandacht voor kwaliteit en leerresultaten komt ook terug in de drie pijlers van Goed Bestuur: onderwijskwaliteit, organisatieontwikkeling en HRM, financiën.

Onderwijskwaliteit

In de eerste pijler staat de onderwijskwaliteit centraal. Het is de taak van de bestuurder om te bewerkstelligen dat de onderwijskwaliteit op de scholen duurzaam verbetert. De onderwijskwaliteit gedijt bij goed onderwijskundig leiderschap en een professionele cultuur gericht op samenwerking en opbrengstgericht werken. Het is van belang dat het bestuurlijk handelen zich richt op het bevorderen van deze factoren.

Organisatieontwikkeling en HRM

In deze tweede pijler van Goed Bestuur draait het om de inrichting van de onderwijsorganisatie en het HRM-beleid: hoe kan de inzet van personeel optimaal bijdragen aan het realiseren van de onderwijsdoelstellingen. Dit vraagt om inzicht in de mensen die nodig zijn om goed onderwijs te kunnen geven. Ook vraagt het om keuzes ten aanzien van de inrichting van het onderwijsproces.

Financiën

Om hun verantwoordelijkheid voor het bieden van maximale onderwijskwaliteit te realiseren, dienen de schoolbesturen de middelen op een verantwoorde en doelmatige manier in te zetten. Het gaat hierbij met name om de koppeling tussen wenselijke (onderwijs)opbrengsten en de daarvoor noodzakelijk geachte middeleninzet. Ook gaat het om het monitoren en verantwoorden van de behaalde opbrengsten en de inzet van de middelen.

Intern toezicht in de Code

Het Huis van Goed Bestuur benadrukt de samenhang tussen de Code, de drie pijlers en het bestuurlijk handelen. Daarmee wordt duidelijk dat Goed Bestuur vraagt om integraal bestuur met oog voor alle bouwstenen van het Huis. Integraal bestuur vereist ook integraal toezicht. Integraal toezicht



is meer dan de integratie van financieel toezicht en toezicht op onderwijskwaliteit. Het vraagt om toezicht op de samenhang tussen onderwijskwaliteit, personele kwaliteiten, financiële gezondheid en bestuurlijk handelen. De Code Goed Bestuur PO besteedt ruim aandacht aan de inrichting van en de eisen voor dit integrale toezicht. De Code formuleert principes voor:

- de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht (artikel 5);
- de taken en bevoegdheden van het intern toezichtorgaan (artikel 20 en 23);
- de uitoefening van het intern toezicht, de zogenaamde 'Leidraad intern toezicht' (artikel 21);
- de informatieverwerking door het intern toezicht (artikel 22);
- inrichting en verantwoordelijkheden van het intern toezicht (artikel 23);
- de onafhankelijkheid van het intern toezicht (artikel 24);
- de vergoedingsregeling (artikel 25).

Bestuur en intern toezicht worden in de Code duidelijk van elkaar gescheiden. Bovengenoemde artikelen wijzen specifieke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe aan het intern toezicht. Tegelijk is het zo, dat de interne toezichthouder volgens de Code bijna alle verantwoordelijkheden van de bestuurder deelt, uiteraard ieder vanuit de eigen functionaliteit. In de leidraad intern toezicht (artikel 21.1) wordt nog eens nadrukkelijk verwezen naar de opdracht van schoolbestuur én intern toezichtorgaan voor de kwaliteit van onderwijs en opbrengsten. Hieruit blijkt dat het toezicht zich ook uitstrekt over 'de kwaliteit van het door de organisatie geboden onderwijs' en niet alleen over de rechtmatigheid en integriteit van bestuur en de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van middelen, de meer traditionele objecten van intern toezicht. Artikel 22 vraagt bovendien een actieve rol van de intern toezichthouder, zowel bij het bepalen van zijn informatiebehoefte ten

opzichte van het schoolbestuur als bij het verwerven van die informatie. Hier komt een toezichthouder in beeld die op grond van een uitgewerkt toezichtkader weet wat hij wil weten en zelfstandig bronnen raadpleegt die nodig zijn om vragen te beantwoorden.

Het voorgaande laat zien dat de toezichthouder volgens de Code niet alleen reactief toezicht moet houden op de onderwijskwaliteit, maar ook proactief toezicht moet houden op de 'voorkant' van het onderwijsproces: de keuzes die de bestuurder maakt ten aanzien van de opdracht en inrichting van de schoolorganisatie. Hoe verhoudt deze actieve rol zich tot de meer reactieve en toetsende rol van het interne toezicht?² Hier ligt een boeiende uitdaging voor de intern toezichthouder. De hoofdstukken vijf en zes bieden een handreiking om de toezichthouder hierin te ondersteunen. In de hoofdstukken twee, drie en vier wordt eerst de rol van de toezichthouder bij de invulling van de drie pijlers van het Huis van Goed Bestuur nader toegelicht.

"Een goede toezichthouder zit op sommige momenten juist dicht bovenop de organisatie en op de uitvoering, als dat zich maar beperkt tot die zaken die passen bij zijn toezichthoudende rol. Het gaat niet, zoals sommige mensen nog steeds denken, om 'toezicht op afstand' maar om 'proportioneel toezicht': op hoofdlijnen en achteraf waar dat moet en kan, gedetailleerd, uitvoeringsgericht en vooraf waar het moet en past bij de rol van intern toezichthouder. De afwisseling van 'dichtbij' en 'veraf' vraagt om een hoge mate van deskundigheid en rolbewustheid en dat moet geleerd worden."³

Noten

- 1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit het project 'Sturen op onderwijskwaliteit'.
- 2 Hans van Dael, projectleider 'Sturen op onderwijskwaliteit', wijst in dit kader op de paradox van intern toezicht: enerzijds vraagt de functiescheiding om een toezichtsorgaan dat met kritische distantie toeziet op het bestuurlijk handelen en anderzijds geeft de opdracht uit artikel 7 van de Code de toezichthouder een gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs (zie ook zijn presentatie tijdens de Toezichthouders conferentie PO Raad 25 sept 2013).
- 3 Citaat Pim Breebaart, onderwijsbestuurder en lid RvA van VTOI. In: *'Bestuurscrises in het Nederlandse onderwijs: incidenten of weeffouten? 10 lessen voor de toekomst'*. Nieuws extra editie nr. 33, VTOI, november 2012.



2 Intern toezicht op onderwijskwaliteit¹

Door de Wet goed onderwijs, goed bestuur is de verantwoordelijkheid van de bestuurders voor de onderwijskwaliteit van hun scholen prominenter geworden. Bestuurders moeten ervoor zorgen dat hun scholen minimaal voldoen aan de kwaliteitseisen uit het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs wordt vooral bepaald door de kwaliteit van de leraren in de school. Daarnaast heeft ook het bestuurlijk handelen grote invloed op de kwaliteit en de opbrengsten van het onderwijs. Goed Bestuur bevordert de kwaliteit van het handelen in de organisatie. Dat is cruciaal voor de continuïteit van de schoolorganisatie. En daarmee is het dus ook een belangrijk thema voor de intern toezichthouder.

In haar laatste twee onderwijsverslagen² constateert de Inspectie van het Onderwijs dat de codes voor Goed Bestuur meer zijn gaan leven en dat de bestuurlijke inrichting duidelijker vorm krijgt. Uit beide rapporten komt echter ook naar voren dat het functioneren van het interne toezicht bij veel schoolbesturen in de kinderschoenen staat. Het intern toezicht houdt zich nog te weinig bezig met de onderwijskwaliteit en spreekt de bestuurder daar nog onvoldoende op aan. Ten aanzien van de onderwijskwaliteit concludeert de inspectie ook dat de schoolleiding, het bestuur en het intern toezicht in de praktijk het opbrengstgericht werken te weinig overtuigend toepassen en daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid laten liggen. Veel scholen blijken steeds moeite te hebben met het evalueren

en, meer specifiek, met het interpreteren van de verzamelde gegevens.

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de intern toezichthouder zijn rol ten aanzien van de onderwijskwaliteit verder kan versterken. Hiertoe wordt gekeken hoe de bestuurder kan sturen op de onderwijskwaliteit en hoe de toezichthouder daar zicht op krijgt.

Sturen op de onderwijskwaliteit

Er is inmiddels veel bekend over wat in de school en in de klas van invloed is op de onderwijskwaliteit. Denk aan de organisatiestructuur en -cultuur, onderwijskundig leiderschap, professionalisering van leraren, processen van leren en instructie, leermethoden en ouderbetrokkenheid. De invloed van het schoolbestuur op de onderwijskwaliteit is meer indirect, maar wel belangrijk. De opdracht in de Code Goed Bestuur PO (artikel 7) veronderstelt dat besturen de scholen in staat stellen uit leerlingen te halen wat erin zit. Met andere woorden: zij moeten hun scholen ondersteunen bij het werken aan optimale leer- en ontwikkelingsresultaten. Een belangrijk hulpmiddel om dit te realiseren, is het *opbrengstgericht werken*. Opbrengstgericht werken betekent dat scholen de opbrengsten gebruiken om doelgericht te werken aan de verbetering van hun onderwijs. Het vraagt van iedereen in de school om zich regelmatig te buigen over de vraag wat de resultaten over de leerlingen en over het onderwijs zeggen en vervolgens de conclusies te gebruiken om de eigen aanpak gericht te verbeteren.

Opbrengstgericht werken stelt de school in staat om eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit van haar onderwijs. Dit betekent dat de school heldere doelen stelt, de onderwijsbehoeften van haar leerlingpopulatie in kaart brengt en haar onderwijs aanpast aan die behoeften, zo dat zij bij haar leerlingen optimale leer- en ontwikkelingsresultaten bereikt. Dit vraagt allereerst om een duidelijke visie van de schoolorganisatie op wat het onderwijs moet bijdragen aan de ontwikkeling van de leerlingen: hoe smal of breed de onderwijskwaliteit wordt gedefinieerd. De opbrengsten van de school zijn immers breder dan alleen de focus op taal en rekenen. Ook de Onderwijsraad pleit ervoor om juist de brede onderwijskwaliteit inzichtelijk te maken, waarin aandacht is voor alle vakken en ook voor de meer algemene vorming.³

Als de school heeft bepaald wat voor haar populatie goed onderwijs is, dan kan ze



vervolgens zelf haar werkwijze en de resultaten daarvan in het oog houden en waar nodig verbeteren. Deze cyclische aanpak is de kern van een opbrengstgerichte werkwijze en kenmerkt zich door de volgende stappen:⁴

- het bepalen van de visie op onderwijs: welke opbrengsten willen we realiseren;
- het bepalen van de concrete doelen ten aanzien van die opbrengsten;
- het vaststellen in hoeverre deze doelen worden gerealiseerd;
- het uitvoeren van acties (bijsturen) om eventuele discrepanties op te heffen.

In de praktijk blijkt dat de kwaliteit in de scholen vaak nog te incidenteel is. Scholen vinden het moeilijk om op een cyclische wijze schoolbreed bepaalde kwaliteits-eisen te implementeren. Toch is dat heel belangrijk. Uit onderzoek blijkt dat zowel de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs als de leerlingresultaten verbeteren als scholen inzicht hebben in de resultaten van hun leerlingen en van daaruit duidelijke, meetbare en liefst ook hogere doelen stellen.⁵ Op scholen die uit kinderen halen wat erin zit, heeft kwaliteit niet langer een incidenteel karakter, maar is het verankerd in het pedagogisch-didactisch handelen van alle betrokkenen in de school.

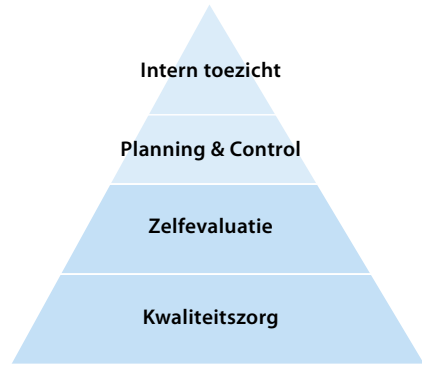
Zicht op de onderwijskwaliteit

De opdracht in de Code (artikel 7) is ook gericht aan de intern toezichthouder. Dit betekent dat ook de ambities van toezichthouders hoog moeten zijn als het gaat om in de schoolorganisatie 'het beste uit elk kind te halen'. Wat deze ambitie precies betekent voor de eigen schoolorganisatie is mede afhankelijk van de eigen context. Het betekent dat de intern toezichthouder en de bestuurders steeds opnieuw een discussie hebben over de maatschappelijke

waarde die wordt nagestreefd: welke meerwaarde willen wij bieden aan onze leerlingen en hoe gaan we dat realiseren en monitoren?

Om deze discussie goed te kunnen voeren, is het belangrijk dat toezichthouders zich meer gaan verdiepen in de prestaties van de instellingen en locaties en in de benchmarking van die prestaties. De vraag is hoe de intern toezichthouder zicht krijgt op de onderwijskwaliteit in de scholen. Deze vraag is te verkennen vanuit de afgebeelde piramide. De piramide is een schematische weergave van de interne kwaliteitsstructuur in een bestuurlijke organisatie. De twee onderste, donker gekleurde blokken hebben betrekking op de scholen, achtereenvolgens op de schoolinterne kwaliteitszorg en de zelfevaluatie. De twee bovenste, lichter gekleurde blokken betreffen de bovenschoolse organisatie, met de 'planning en control' als verbindend element tussen de scholen en de bestuurder en met het interne toezicht.

De basis van de piramide duidt op het vermogen van scholen de juiste prioriteiten te bepalen op grond van kennis over de onderwijsbehoeften van de leerlingpopulatie. Ook moeten zij doelen kunnen formuleren en implementatietrajecten doelmatig kunnen inrichten. Met behulp van zelfevaluatie kan de school vervolgens onderzoeken in welke mate zij haar doelen realiseert. De piramide maakt zichtbaar dat beide onderste blokken (kwaliteitszorg en zelfevaluatie) de basis vormen voor deugdelijk informatie. De cyclus van planning en control (het derde blok) wordt niet alleen gevoed door 'harde' gegevens op het gebied van leerlingstromen, personeel en financiën. Bij een valide zelfevaluatie komen ook betrouwbare data beschikbaar over leerresultaten in samenhang met het primaire proces. Het



mag daarbij geen taboe zijn om door middel van gesprekken, observaties, indrukken opdoen 'het verhaal en het beeld' achter de data te schetsen. Zo ontstaat in de onderwijsorganisatie een feitelijke basis voor het verbinden van onderwijskundig beleid aan een doelmatige bedrijfsvoering.

In de top van de piramide bevindt zich het interne toezichtorgaan. Hier komt uiteindelijk het resultaat van de planning- en controlcyclus terecht. De piramide laat zien dat artikel 17 uit de Code (geparafraseerd: 'het schoolbestuur informeert het intern toezichtorgaan op adequate wijze') niet alleen afhangt van de bereidheid van het bestuur, maar ook van de vraag in hoeverre de school en het bestuur zelf beschikken over een betrouwbaar inzicht in de feitelijke kwaliteit van de school. Functionele kwaliteitszorg, deugdelijke (zelf)evaluatie en een praktijkgerichte P&C-cyclus die doordringt in het primaire proces en de ondersteunende beleidsmatige condities in de school zijn voorwaardelijk. Als deze tekort schieten, rust het interne toezicht op drijfzand.

Het belang van een toezichtkader voor de onderwijskwaliteit

Het toezien op de kwaliteit van het onderwijs is pas mogelijk als er in de organisatie normen gelden voor goede opbrengsten.



Eenzijds zijn dit de normen uit het inspectiekader, maar het is belangrijk dat de schoolorganisatie daar ook eigen beoordelingscriteria aan toevoegt. Wat verstaan we onder onze onderwijsopbrengsten? Alleen de basisvaardigheden (rekenen, taal, lezen) of valt ook de sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen daaronder? En hoe meten we dat dan, wanneer vinden we iets goed genoeg? Hoe definiëren we uitstekend, goed, voldoende en onvoldoende? Om goed toezicht te kunnen uit oefenen is het van belang om de beoordelingscriteria vast te leggen in een *intern toezichtkader* (zie bijlage 3 voor een voorbeeld van een intern toezichtkader). Naast de inspectie-normen en landelijke gemiddelden, kunnen de toezichthouders in het interne toezichtkader (juist) ook eigen ijkpunten en zelf geformuleerde ambities en doelstellingen opnemen. Het gaat daarbij niet alleen

om de harde criteria ten aanzien van de opbrengsten, maar vooral om een integrale benadering van kwaliteit, met inbegrip van de context, de culturele aspecten binnen de school/scholen en de relevantie van schoolcondities. Ook de afstemming met de externe omgeving – kinderopvang, andere basisscholen, vervolgonderwijs, speciaal onderwijs – speelt hierbij een belangrijke rol. Dit alles raakt aan artikel 19 van de Code, waar besturen zich niet alleen richten op resultaten, maar ook op de cultuur, de processen en de condities in de scholen.

In hoofdstuk zes wordt verder ingegaan op de inhoud en ontwikkeling van een integraal toezichtkader. Het biedt de toezichthouder de mogelijkheid tot het stellen van goede vragen en bevordert daarmee de effectiviteit van het intern toezicht op de onderwijskwaliteit (zie kader).

Vragen voor de intern toezichthouder over de onderwijskwaliteit⁶

- Welke maatschappelijke meerwaarde verwachten wij van de schoolorganisatie?
- Hebben wij afspraken met de bestuurder gemaakt ten aanzien van ijkpunten betreffende de kwaliteit van onderwijs?
- Hebben wij zicht op de tevredenheid van de leerlingen en de ouders?
- Hebben wij onze toezichtvisie en onze beoordelingscriteria vastgelegd in een helder toezichtkader?
- Ontvangen wij over de te realiseren en de gerealiseerde kwaliteit van onderwijs voldoende informatie vanuit de organisatie en van externe stakeholders?
- Beschikken wij over de noodzakelijke externe documenten, zoals jaarlijkse opbrengstoverzichten van de onderwijsinspectie, waaruit we de onderwijskwaliteit kunnen afleiden?
- Beschikken wij over voldoende signaleringsinstrumenten (dashboard) en vergelijkingsmateriaal (benchmarks)?
- Kunnen wij beoordelen of de bestuurder op het gebied van onderwijskwaliteit in control is?
- Verantwoordt de bestuurder zich volgens ons op betrouwbare wijze over de geleverde onderwijskwaliteit en de verbetering ervan?
- Hebben wij zicht op de kwaliteit van de professionele relatie tussen de bestuurder en de verantwoordelijke schoolleider(s)?
- Heeft de bestuurder een goede dialoog en voldoende afstemming met externe stakeholders?
- Zijn we zelf voldoende alert op signalen uit de organisatie en uit de maatschappelijke omgeving?

Noten

- 1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit het project 'Sturen op onderwijskwaliteit'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de publicaties over opbrengstgericht werken van School aan Zet.
- 2 Inspectie van het Onderwijs (2012), *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht; Inspectie van het Onderwijs (2013), *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2011-2012*. Utrecht.
- 3 'Een smalle kijk op onderwijskwaliteit'. Advies van de Onderwijsraad, november 2013.
- 4 Zie 'Opbrengstgericht sturen door de schoolleiding' van Juliette Vermaas, School aan Zet, 2013.
- 5 Zie onder andere het rapport 'Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs', Inspectie van het Onderwijs, 2010.
- 6 Mede op basis van 'VTOI Nieuws', juni 2013 nr. 36.

3 De rol van toezicht bij organisatieontwikkeling en HRM¹

De artikelen 8 en 9 van de Code geven het intern toezichtsorgaan de opdracht om samen met het schoolbestuur zorg te dragen voor een goede inrichting en ontwikkeling van de organisatie en goede ontwikkeling van de professionals in de school/scholen (HRM-beleid). Organisatieontwikkeling vraagt om strategievorming en het ontwikkelen van strategisch (meerjaren) beleid. Dit is van oudsher het werkterrein van de bestuurder. Vanuit het bestuurdersperspectief is er dan ook veel geschreven over organisatieontwikkeling en de strategievorming. Over het (proactief) toezicht houden op dit terrein is binnen het primair onderwijs nog niet zoveel bekend. Toch is dit een belangrijke pijler van het Huis van Goed Bestuur. In deze middelste pijler komen de andere twee pijlers samen: wat vragen de onderwijskwaliteit (pijler 1) en het financieel management (pijler 3) van de organisatieontwikkeling en van de mensen in de organisatie om daadwerkelijk gerealiseerd te worden? Wat betekent dat voor de bestuurlijke opgave en de professionalisering van de bestuurders? In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van het intern toezicht als het gaat om organisatieontwikkeling, HRM-beleid en de professionalisering van de bestuurder.

Organisatieontwikkeling

Volgens de Commissie-Meurs is het strategisch positioneren van de onderwijsinstelling een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke taak.² Vragen die daarbij spelen

zijn: wat voor type organisatie willen we zijn, wat zijn de ambities van onze scholen, welke mogelijkheden en kansen zien we en welke belanghebbenden (stakeholders) willen we betrekken bij de strategische keuzes die we gaan maken?

Om deze vragen te beantwoorden en de organisatie verder te ontwikkelen, doorloopt de schoolorganisatie idealiter een dynamisch proces van strategievorming. In zo'n proces heeft de bestuurder oog voor de wisselende maatschappelijke, politieke en demografische ontwikkelingen waarin hij moet opereren. In een dynamisch proces van strategievorming is aandacht voor de volgende acht stappen:³

1. Missie/opdracht: de bestaansgrond van de organisatie.
2. Omgevingsverkenning: interne en externe ontwikkelingen in kaart brengen.
3. Scenario's/toekomstbeelden op basis van stap 1 en stap 2.
4. Opties om te reageren op stap 3.
5. Visie: waar wil je heen.
6. Routekaart: hoe kom je daar.
7. Bewegen op basis van de routekaart.
8. Meten.

Het zetten van de eerste zes stappen moet leiden tot een succesvolle marsroute. Daarna komt de organisatie op basis van die routekaart in beweging. Vervolgens is het zaak dat men al tijdens het bewegen blijft meten wat het effect is van die beweging

en dat men blijft kijken naar ontwikkelingen in het heden en de toekomst, zowel binnen als buiten de organisatie. Het is dus een cyclisch proces, en niet een geheel van activiteiten dat slechts eenmaal per 4 jaar wordt opgestart en uitgevoerd.

Het is de taak van de interne toezichthouder om de bestuurder in de eerste vier stappen kritisch te bevragen en uit te dagen om de organisatie steeds weer aan te passen aan de wijzigende omgeving (artikel 8.3 van de Code). Vanaf de vijfde stap heeft de toezichthouder een meer specifieke rol. Nadat de bestuurder de scenario's en opties in beeld heeft gebracht, wordt het tijd om keuzes te maken: wat wil de organisatie bereiken (visie) en hoe gaat ze dat realiseren (routekaart). De Code geeft de toezichthouder een actieve taak bij het maken van deze keuzes: leiden de visie en de routekaart ertoe dat de organisatie zodanig wordt ingericht dat het de opdracht – voor ieder kind het best

mogelijke onderwijs – kan realiseren? Vervolgens heeft de toezichthouder de 'normale' toezichttaak op de stappen zeven en acht: ligt de organisatie nog op koers en blijft ze tijdig reageren op veranderingen in de toekomst? Een goed risicomanagement speelt hierbij een belangrijke rol.

Visie en routekaart

De visie is gebaseerd op wat de organisatie zelf kan bepalen (missie en opties) en hoe de organisatie juist hierdoor succesvol om kan gaan met wat de organisatie niet zelf kan bepalen (trends en scenario's). De routekaart (het meerjarenbeleidsplan) geeft kort aan waar de organisatie op dit moment staat (missie), waar ze in de toekomst heen wil (visie) en wat er moet gebeuren om daar te komen, gelet op scenario's en opties. De routekaart gaat in op *wie, wat, wanneer, hoe* en geeft richting aan het concrete handelen. Visie en routekaart zijn nauw met elkaar verbonden. Bij visie gaat het vooral om het doel, bij de routekaart gaat



het vooral om de middelen. Dit betekent overigens ook dat bij het bedenken van een routekaart duidelijk kan worden dat de visie eigenlijk niet haalbaar is, simpelweg omdat de middelen dat niet toelaten. In dat geval moet de visie opnieuw worden doorzocht en waar nodig worden aangepast. In het kader staan aandachtspunten ten aanzien van de visie en de routekaart die de toezichthouder kunnen ondersteunen bij het stellen van de juiste vragen aan de bestuurder.

Bewegen en meten

Bewegen betekent dat de schoolorganisatie onderweg is naar het eerstvolgende (tussen)doel. Is de organisatie eenmaal in beweging, dan blijft het zaak om te blijven letten op de voortgang en de hiermee behaalde resultaten, maar ook op veranderingen in de omgeving. Alleen een proces van regelmatig meten en evalueren kan ervoor zorgen dat de schoolorganisatie

in de juiste richting blijft bewegen, maar ook op tijd de bakens verzet. Dit vraagt om een organisatie die steeds 'in control' is. Risicomanagement levert een belangrijke bijdrage aan het 'in control zijn en blijven'. Risicomanagement houdt zich bezig met het identificeren, kwalificeren en kwantificeren van mogelijke risico's op de vastgestelde doelen. Hierdoor is de onderwijsinstelling beter in staat om snel te reageren op de mogelijke risico's. Risicomanagement vraagt om inzicht in de kritische succesfactoren. Dit zijn de sleutelfactoren waar de organisatie goed in moet zijn om haar strategische doelstellingen te bereiken. Het succes van een onderwijsinstelling is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de kwaliteit van personeel. Blijft die kwaliteit achter, dan zullen sommige onderwijskundige doelen niet of nauwelijks kunnen worden behaald. Met behulp van prestatie-indicatoren worden kritieke succesfactoren meetbaar gemaakt.

Vragen voor de intern toezichthouder over de visie

- Is duidelijk wat de visie voor alle betrokkenen (ouders, leerlingen, medewerkers, toezichthouders, enzovoorts) kan betekenen? En is de visie voor al deze betrokkenen voldoende inspirerend?
- Is de visie logisch, samenhangend en bevat het geen doelen die tegenstrijdig of concurrerend zijn?
- Is de visie voldoende uitdagend, maar tegelijkertijd voldoende realistisch?

Vragen voor de intern toezichthouder over het routeplan

- Zijn de acties met grote zekerheid haalbaar en uitvoerbaar?
- Biedt het routeplan voldoende mogelijkheden tot flexibiliteit door ook alternatieve opties te beschrijven? En geeft het routeplan aan wanneer deze alternatieve opties in werking treden?
- Beschrijft het routeplan ook de (tussen)doelen en mijlpalen en momenten voor tussentijdse evaluatie?

De kwaliteit van het personeel kan bijvoorbeeld in beeld worden gebracht met behulp van diverse kengetallen, zoals hun scholingsniveau, de gevolgde bij- en nascholing, de uitkomsten uit functioneringsgesprekken, enzovoorts.

Voor de toezichthouder is het van belang om te weten of de schoolorganisatie nog steeds in de juiste richting beweegt. Daartoe zal de toezichthouder het proces van bewegen en meten continu moeten blijven volgen: hoe staat het met het verwezenlijken van de doelen, met de risico's en met de kritische succesfactoren? In het kader staan aandachtspunten die de toezichthouder kunnen ondersteunen bij het stellen van de juiste vragen aan de bestuurder.

HRM-beleid

In de brief van de Minister van OCW over de bestuurskracht in het onderwijs (19 april 2013) wijst de minister op de noodzaak tot

versterken van het professioneel gedrag van iedereen die in het onderwijs werkzaam is. Hier ligt volgens de minister de grootste winst voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt om een kwaliteitscultuur en meer lerend vermogen in de scholen, zaken die nauw verbonden zijn met opbrengstgericht werken en HRM.

In het vorige hoofdstuk lag de nadruk op het gericht werken aan de verbetering van de onderwijskwaliteit. In het kader van HRM is het belangrijk om te realiseren dat de onderwijskwaliteit sterk afhankelijk is van de mensen die het onderwijs verzorgen. De kwaliteit van het onderwijs valt en staat met de kwaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbestuurders. Van de bestuurder vraagt dit om goed werkgeverschap. Dit betekent dat de bestuurder zijn medewerkers in staat stelt zich optimaal te ontwikkelen en onder optimale omstandigheden een bijdrage te leveren aan de bestuurlijke opgave van de

Vragen voor de intern toezichthouder over het bewegen en meten

- Liggen we op schema en behalen we de gewenste (tussen)doelen?
- Is dat niet geval, waar ligt dat dan aan: aan de routekaart of aan de (aansturing van de) mensen?
- Is het scenario nog voldoende relevant en plausibel of zijn er nieuwe ontwikkelingen?
- Moet we onze visie baseren op een ander scenario of ligt het aan de visie zelf?

Vragen voor de intern toezichthouder over het risicomanagement

- Hoe kijkt het bestuur aan tegen risico's (mate van risicobereidheid en risicotolerantie)?
- Hoe scant de bestuurder de externe en interne omgeving op mogelijke risico's?
- Weet de bestuurder welke risico's de verwezenlijking van belangrijke doelen kunnen belemmeren?
- Hoe evalueert het bestuur de beheersing van risico's?

organisatie. Het bestuur brengt de schoolleiders in positie om leraren te motiveren hun vak kennis optimaal in te zetten voor goed onderwijs. Het is van belang dat er voldoende leer- en ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor schoolleiders, leerkrachten en andere werknemers. Het lerend vermogen van de gehele organisatie wordt daarmee gestimuleerd. Ook zorgt het bestuur voor voldoende (mede)zeggenschap en ruimte voor de werknemers om hun taak uit te voeren. Een goed werkgever houdt zich daarnaast aan de collectieve afspraken over de arbeidsvoorwaarden zoals vastgelegd in de CAO.

Om goed onderwijs te waarborgen, is het noodzakelijk dat een schoolbestuurder een daarop gericht HRM-beleid ontwikkelt. Goed HRM-beleid richt zich op het verwerven en behouden van voldoende, bekwaam, betaalbaar, gezond, gemotiveerd en duurzaam inzetbaar personeel om het onderwijs te verzorgen, te verbeteren en te innoveren. Een goed HRM-beleid is strategisch (ondersteunend aan de visie en strategie van de instelling) en integraal (de verschillende beleidsonderdelen/instrumenten zijn op elkaar afgestemd).

Voorbeelden van belangrijke HRM-thema's voor een schoolbestuur zijn:

- organisatie-inrichting, functiegebouw, arbeidsvoorwaarden;
- strategisch meerjarige personeelsplanning;
- professionalisering van alle betrokkenen;
- loopbaanpaden en mobiliteitsbeleid;
- motivatie, ontwikkeling, beoordeling, beloning;
- levensfasebewust personeelsbeleid: begeleiding van startende leraren en beleid voor oudere leraren.



Naast deze thema's is het van belang om in het HRM-beleid aandacht te besteden aan de vaardigheden die nodig zijn voor een opbrengstgerichte werkwijze in de school. Het is belangrijk dat de schoolorganisatie hier gericht op stuurt, bijvoorbeeld door het inzicht in de opbrengsten en mogelijke verbeteractiviteiten bewust te koppelen aan het HRM-beleid. Te denken valt aan het opstellen van een scholingsplan op basis van de schooldoelstellingen of het gericht inzetten van de functiemix om professionals uit te dagen zich verder te scholen. Daarnaast vraagt opbrengstgericht werken om een onderzoekende en lerende cultuur waarin alle betrokkenen vanuit een open houding informatie delen en leren van elkaar. Dit kan gerealiseerd worden door het stimuleren van intervisie, klassenbezoek en het gezamenlijk bespreken van de resultaten. Vanuit de reflectie op het eigen handelen gaan de professionals met elkaar in gesprek om de kwaliteit van het

Vragen voor de intern toezichthouder over HRM

- Hoe zorgt de bestuurder voor een goed werkgeverschap?
- Hoe gaat de bestuurder om met het (mede-)zeggenschap in de onderwijsinstelling?
- Is er een duidelijke HRM-beleid dat inhoudelijk aansluit bij de visie, onderwijsambities en verbeteractiviteiten van de onderwijsinstelling?
- Is het HRM-beleid voldoende integraal (de verschillende beleidsonderdelen/instrumenten zijn op elkaar afgestemd)?
- Is er voldoende tijd en geld gereserveerd voor de professionalisering van schoolleiders en leraren?
- Beschikken de scholen over een duidelijk scholingsplan met scholingsactiviteiten die bijdragen aan de beoogde schooldoelen?
- Is er voldoende aandacht voor een opbrengstgerichte en lerende cultuur via coaching, intervisie en klassenbezoeken?
- Is er sprake van een duidelijke p-cyclus op de scholen: functionerings-, voortgangs- en beoordelingsgesprekken en daaruit voortvloeiende scholingsactiviteiten?
- Hoe fluctueren de praktische indicatoren, zoals ziekte en verzuim, in- en uitstroom, tevredenheid?

professionele handelen te versterken. Hier raakt opbrengstgericht werken de kern van artikel 9 van de Code. Het met elkaar delen van bevindingen en het geven en ontvangen van feedback speelt daarbij een belangrijke rol.

Het voorgaande laat zien dat een gericht HRM-beleid een belangrijk instrument is voor de bestuurder om te werken aan de ontwikkeling van de professionals in de schoolorganisatie. Daarbij is een goede dialoog met die professionals – onder andere via de medezeggenschapsraad – belangrijk om het HRM-beleid ook te realiseren. Hoewel de taak van de intern toezichthouder op het terrein van HRM beperkt is, kan hij de bestuurder hierin wel ondersteunen door steeds weer (kritische) vragen te stellen over de invulling van het HRM-beleid om de gewenste onderwijskwaliteit te realiseren (zie kader).

De professionalisering van de bestuurder

Naast de kritische reflectie van de toezichthouder op de organisatieontwikkeling en het HRM-beleid, heeft de intern toezichthouder een belangrijke taak als het gaat om de professionalisering van het bestuur zelf. De keuzes die de bestuurders maken ten aanzien van de organisatieontwikkeling en het daarbij behorende HRM-beleid hebben gevolgen voor hun eigen bestuurlijke opgave: waar moeten ze de school naartoe brengen gezien de gemaakte keuzes? Het is belangrijk dat bestuurders en toezichthouders zich afvragen of het bestuur voldoende bestuurlijk vermogen heeft om de opgaven waar ze voor staat aan te gaan en of het in staat is om waar nodig acties uit te zetten om de bestuurlijke vermogens te versterken. Een goed hulpmiddel hierbij is het opstellen van een professionaliseringsagenda, waarin activiteiten worden beschreven die kunnen bijdragen aan de versterking van

het schoolbestuur. Volgens de Commissie-Meurs vormt de professionaliseringsagenda de basis voor het professionaliseringsproces van het bestuur.² Met de agenda kan op een systematische, doordachte en zichtbare manier worden gewerkt aan het versterken van de positie en aan de kwaliteit van de organisatie als geheel en van het bestuur in het bijzonder. Idealiter heeft de agenda een vaste plek in het strategisch beleidsplan van het bestuur en staat het op de agenda bij het intern toezicht. De commissie vindt daarnaast dat ieder schoolbestuur in het jaarverslag zichtbaar moet maken hoe in dat jaar aan professionalisering is gewerkt en wat er is bereikt.

Omdat de bestuurlijke opgave sterk context gebonden is, betekent dit dat de interne professionaliseringsopdracht per bestuur kan verschillen. Daarnaast kunnen ook de achtergronden van bestuurders verschillend zijn. De intern toezichthouder is hierin aan zet. In zijn functie als werkgever van het bestuur zal de intern toezichthouder zowel bij de benoeming als in de gesprekkencyclus aandacht moeten hebben voor de specifieke professionaliseringsopdracht van het bestuur. Tevens is het van belang dat er niet alleen naar het bestuur gekeken wordt, maar dat er ook aandacht is voor de kwaliteit van de organisatie als geheel: de organisatie dient vaardig te zijn en in staat de bestuurlijke opgave mee te helpen realiseren.

Vragen voor de intern toezichthouder over de professionalisering van de bestuurder

- Heeft de bestuurder de bestuurlijke opgave helder? Weet hij waar hij de school naar toe moet brengen gezien de gemaakte keuzes?
- Is er voldoende zicht op de bestuurlijke vermogens van de bestuurder?
- Heeft de bestuurder een professionaliseringsagenda opgesteld?
- Geeft de professionaliseringsagenda voldoende vertrouwen wat betreft de benodigde ontwikkeling van de bestuurder?
- Heeft de agenda een vaste plek in het strategisch beleidsplan van het bestuur en staat het op de agenda bij het intern toezicht?
- Biedt de gesprekkencyclus voldoende mogelijkheden om de voortgang van de professionalisering van de bestuurders te bespreken?
- Maakt het bestuur in het jaarverslag zichtbaar hoe er aan de professionalisering is gewerkt?

Noten

- 1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit de projecten 'Eerst kiezen, dan delen' en 'Bouwstenen voor beleid'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de publicatie *'Opbrengstgericht sturen door de schoolleiding'* van Juliette Vermaas, School aan Zet, 2013.
- 2 *'Professionalisering van besturen in het primair onderwijs'*. Verslag van de Commissie-Meurs, in opdracht van de PO-Raad. Utrecht, november 2013.
- 3 Zie *'Klaar om te wenden: handboek van een strategie'* van Paul de Ruijter c.s., Scriptum, 2011.

4 Financieel toezicht¹

De derde pijler van het Huis van Goed Bestuur heeft betrekking op de financiën. Dit is het terrein waar het toezicht van oudsher een belangrijke rol speelt. Financieel toezicht vraagt schoolbesturen op een transparante wijze verantwoording af te leggen over de manier waarop ze tot sturing en beheersing van financiële middelen komen en wat die sturing en beheersing bijdraagt aan de verwezenlijking van (onderwijs)doelen. Vooral deze koppeling tussen middelen en doelen is nog niet bij iedere onderwijsinstelling een centraal uitgangspunt. Vaak nog ligt de focus op het financieel beheer (het registreren en begroten) en nog te weinig op het financieel beleid (het realiseren van de doelstellingen). Voor een goed financieel management zijn beide aspecten van groot belang. Dit betekent dat ook de toezichthouder voldoende aandacht moet hebben voor zowel het financieel beheer als het financieel beleid. In dit hoofdstuk wordt gekeken wat nu eigenlijk goed financieel management is en hoe de intern toezichthouder daar een bijdrage aan kan leveren.

Goed financieel management

Financieel management is het geheel van activiteiten, processen en spelregels dat ervoor moet zorgen dat een organisatie de beschikbare middelen zo inzet, dat ze haar doelstellingen op effectieve en efficiënte wijze behaalt. Financieel management is dus gericht op het bereiken van doelen: *“Hoe en in welke richting moeten wij de beschikbare middelen inzetten om de kans op het behalen van de gewenste resultaten (doelstellingen) zo groot mogelijk te maken?”* Financieel management rust op twee pijlers: financieel beleid en financieel beheer.

- *Financieel beleid* is het uitzetten van een koers. Financiële keuzen worden gemaakt vanuit het besef dat ze aantoonbaar moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen van de instelling. Financieel beleid is in dat opzicht afgeleid van of gekoppeld aan het primaire (onderwijs)doelen van de instelling. Financieel beleid gaat niet alleen over de (mate van) doelenverwezenlijking, maar ook over de vraag of doelen voldoende helder zijn en eventueel bijstelling behoeven op basis van de resultaten. Financieel beleid hangt samen met risicoanalyses, scenario's en krijgt onder andere een vertaling in het meerjarig strategisch beleid en de meerjarenbegroting.
- *Financieel beheer* concentreert zich op het bewaken van de koers en bestaat uit acties en spelregels die moeten voorkomen dat de inzet van middelen aan focus verliest, vooraf gestelde grenzen overschrijdt, nieuwe risico's veroorzaakt, bestaande risico's onvoldoende bestrijdt of verspilling van middelen veroorzaakt. Bij beheer draait het om een overzichtelijke begroting, periodieke overzichten en een jaarafsluiting. Goed financieel beheer valt of staat met een goede werking van de administratieve organisatie.

Beheer zonder beleid resulteert in het ontbreken van enige verbinding tussen inhoud en middelen. Is er sprake van beleid zonder beheer, dan resulteert dit in het continu ad hoc inspringen op de meest actuele ontwikkelingen en het ontbreken van een langdurige en stabiele koers. Om de samenhang tussen beheer en beleid te realiseren,



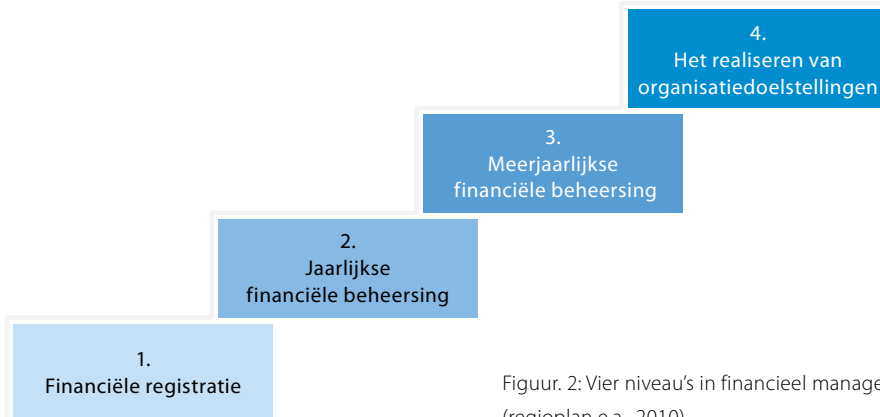
Figuur. 1: Stappen in financieel management (M. Verbart, 2005)

kenmerkt succesvol financieel management zich door het cyclisch doorlopen van een zestal stappen. Zie figuur 1.

Door deze zes stappen te doorlopen kan een onderwijsinstelling zorgen voor een goede koppeling van de inzet van middelen en de (onderwijs)doelen. De aanpak kan nog nader worden uitgewerkt in een heldere planning- & controlcyclus. De planning- & controlcyclus is de ruggengraat van financiële sturing. In die cyclus krijgt het vaststellen van de organisatiestrategie, het formuleren van doelen en de vertaling van die doelen in een bijbehorende middeleninzet vroegtijdig aandacht. Het gaat dus in die cyclus niet alleen om budgetteren, monitoren en beheersen, maar ook om vroegtijdige en systematische aandacht voor het leggen van verbindingen tussen doelen en middeleninzet.

Goed financieel management is geen sinecure en het vraagt tijd en aandacht om tot ontwikkeling te komen. Meestal bestaat die ontwikkeling uit de volgende vier fasen:

1. Financiële registratie en rapportage van inkomsten en uitgaven;
2. Jaarlijkse financiële beheersing van de middeleninzet en het (daardoor) realiseren van een sluitende jaarlijkse begroting;
3. Meerjarenperspectief met behulp van een meerjarenbegroting;
4. Realiseren van de doelstellingen door de meerjarenbegroting nadrukkelijk te koppelen aan de strategische doelen en de daarvoor noodzakelijk geachte middelen.



Figuur. 2: Vier niveau's in financieel management (regioplan e.a., 2010)

Niveau 4 is de meest wenselijke situatie en derhalve de norm voor goed financieel management; de optimale fase van financieel management, waarbij het bereiken van beleidsmatige doelstellingen centraal staat.

Goed financieel toezicht

Goed financieel toezicht dient aantoonbaar bij te dragen aan een financieel management dat het realiseren van onderwijsdoelstellingen centraal stelt (niveau 4 van financieel management). Om dit te realiseren, kan de toezichthouder bij het uitvoeren van zijn toezicht gebruik maken van het 'normatief kader goed financieel management'. Dit kader bestaat uit de volgende vijf uitgangspunten:

1. Wettelijke kaders en richtlijnen

Het financieel management dient te rusten op de geldende wettelijke kaders en (sector)richtlijnen.

2. Opbrengstgericht werken

Het financieel management dient zichtbaar in het teken te staan van de onderwijsprestaties en ertoe bijdragen dat de kwaliteit van onderwijs zo groot mogelijk wordt. Dit betekent dat er een duidelijke koppeling moet zijn met het opbrengstgericht werken.

3. Sturen, beheersen, verantwoorden en toezien

Bij de inrichting en uitvoering van financieel management moeten de begrippen uit het governance-model (sturen, beheersen, verantwoorden en toezien) centraal staan:

- *financiële sturing*: richting geven aan de verdeling van financiële middelen over organisatieonderdelen en activiteiten;
- *financiële beheersing*: maatregelen nemen om te bewerkstelligen dat de middelen werkelijk aan de bedoelde onderdelen en activiteiten worden besteed;

- *financiële verantwoording*: (tussentijds) verantwoorden van de uitgegeven middelen;
- *financieel toezicht*: controleren of de gestelde doelen en de inzet van middelen aantoonbaar recht doen aan de behoeften van stakeholders.

4. Planning en controlcyclus

Een goed doordachte planning en controlcyclus moet de basis vormen van het financieel management.

5. Koppeling met HRM

Financieel management vraagt om een goede koppeling met HRM. Bij de toedeling en inzet van middelen wordt rekening gehouden met wat in de HRM-cyclus over de individuele doelstellingen van medewerkers is overeengekomen.

Met behulp van dit normatieve kader komt de intern toezichthouder tot een oordeel over de degelijkheid van het fundament waarop financieel management van de instelling rust. De praktijk laat zien dat dit nog niet altijd eenvoudig is en om veel (financiële) kennis vraagt. Zo stuiten toezichthouders in de praktijk vaak op de volgende vraagstukken:

- Financiële informatie kent vooral een beheersmatig karakter. Het legt meestal geen heldere verbanden tussen middeninzet en de daarmee bereikte doelen en staat meer stil bij het recente verleden dan bij de toekomst. Dit maakt het moeilijk voor scholen om niveau 4 van het financieel management te realiseren. Toezichthouders kunnen de schoolorganisatie daarin ondersteunen door hun advieskracht en expertise in te zetten en zo de bestuurders uit te dagen om tot echte informatie over doelverwezenlijking te komen.

- Financiële informatie is niet altijd op een echt onafhankelijke wijze tot stand gekomen. Aan het berekenen van financiële resultaten gaan eigenlijk per definitie keuzen vooraf, bijvoorbeeld ten aanzien van afschrijvingstempo, periodotoerekening van baten en lasten, de verwerking van incidentele baten of lasten, enzovoorts. Die keuzen hebben invloed op de getoonde uitkomsten. De toezichthouder ziet vooral de uitkomsten, is (terecht) veel minder betrokken bij het maken van de achterliggende keuzen en wordt niet altijd voldoende geïnformeerd over die keuzen. Het is daarom verstandig om evaluaties en audits niet alleen te richten op resultaten en uitkomsten, maar ook op de transparantie waarmee die uitkomsten tot stand komen en de consistentie in keuzen en aannamen.
- Financiële informatie over een langere periode is mede gebaseerd op onzekere factoren. Er staan ook baten en lasten in die niet rechtstreeks te beïnvloeden zijn en waarvan de uiteindelijke omvang onzeker is. Door die onzekerheid vinden scholen het moeilijk om een meerjarenbegroting te maken en hechten ze er ook weinig waarde aan. Toch is het juist belangrijk om voor een langere periode zicht te hebben op de ontwikkeling van de middelen. Bovendien wordt vanaf het verslagjaar 2013 ook van scholen gevraagd dat zij via een continuïteitsparagraaf inzicht geven in het verwachte exploitatieresultaat in de komende jaren.² Een meerjarenbegroting kan veel aan sturingswaarde winnen wanneer men niet nog meer energie steekt in het zo exact mogelijk schatten van die baten en lasten, maar juist de bandbreedten ervan gaat benoemen. Vervolgens zal het schoolbestuur moeten aangeven wat haar binnen die bandbreedten te doen staat.

Het is goed om als toezichthouder oog te hebben voor deze vraagstukken. Daarbij reikt de rol van de toezichthouder verder dan alleen het controleren van het financiële beleid. Een goede toezichthouder kan zijn bestuurders ook uitdagen, bijvoorbeeld om aanvullend beleid te ontwikkelen of extra middelen te investeren om bepaalde onderwijsdoelen te realiseren of om een bezuinigingsscenario uit te voeren. Van de toezichthouder vraagt dit om een ontwikkeling van de controlefunctie van puur controleren naar een sparringpartner voor financiële beleidsvraagstukken. Voor het goed uitvoeren van deze functie is de toezichthouder afhankelijk van de wijze waarop de onderwijsinstelling de eigen controlefunctie heeft ingevuld. Is er een interne controller met voldoende financiële deskundigheid aanwezig? En kan de controller, indien nodig, voldoende tegenwicht bieden tegen de bestuurder? Een korte en directe lijn tussen de interne controller en de intern toezichthouder is daarbij gewenst.³



Het voorgaande betekent dat goed financieel toezicht zich zowel moet richten op (de controle van) de kwaliteit van het financieel beleid als op onderdelen van het financieel beheer. Het is daarom verstandig om vooraf – en in overleg tussen toezichthouder en

bestuurder – voor beide terreinen de juiste vragen vast te leggen in het interne toezichtkader (zie kader). Deze vragen vormen ook de basis voor een tussen bestuur en toezichthouders overeen te komen jaaragenda (zie hoofdstuk 6).

Vragen voor de intern toezichthouder over het financieel toezicht⁴

- Is er voldoende financiële deskundigheid in de onderwijsinstelling?
- Is de onafhankelijke controlefunctie goed gewaarborgd in de onderwijsinstelling?
- Hoe staat het met de toereikendheid van de beschikbare financiële informatie?
- Is er voldoende helderheid over de financiële doelen?
- Worden de beschikbare middelen gebruikt als sturingsinstrument om de beleidsdoelen van de instelling te realiseren?
- Worden de beschikbare middelen rechtmatig en doeltreffend ingezet?
- Is de planning- en controlecyclus van voldoende kwaliteit?
- Is de administratieve organisatie van voldoende kwaliteit?
- Is er een risicobeheersingssysteem en biedt deze voldoende inzicht?
- En draagt dit alles bij aan een verantwoord financieel management door de bestuurder?

Noten

- 1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit de projecten 'Eerst kiezen, dan delen' en 'Bouwstenen voor beleid'.
- 2 Zie de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (20 december 2013) over de opname van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag. Hiermee kan iedere belanghebbende kennis nemen van de wijze waarop de onderwijsinstelling omgaat met de financiële gevolgen van het gevoerde en te voeren beleid en van het te verwachten exploitatieresultaat en de ontwikkeling van de vermogenspositie in de komende jaren. De verwachting is dat het opstellen van de continuïteitsparagraaf tevens leidt tot een structurele discussie over de financiële toekomst met de intern toezichthouder en zo kan bijdragen aan een tijdige signalering van ongewenste situaties.
- 3 Zie ook *'Bestuurscrises in het Nederlandse onderwijs: incidenten of weeffouten? 10 lessen voor de toekomst'*. Nieuws extra editie nr. 33, VTOL, november 2012.
- 4 Zie voor een uitgebreide checklist rond financieel management de brochure *'Financieel toezicht, een handreiking voor toezichthouders in het onderwijs'*, blz. 16 t/m blz. 27.

5 De vakkundige toezichthouder: een deskundigheidsprofiel ¹

Het toezicht zorgt er voor dat de instandhouding van de onderwijsinstelling is gewaarborgd. Het toezicht draagt er toe bij dat het beleid kan rekenen op draagvlak bij alle betrokkenen en dat het beleid leidt tot goede onderwijsresultaten. Ten derde let het toezicht er op dat door het bestuurlijk handelen zorgzaamheid, integriteit en rechtmatigheid niet in het gedrang komen. De inhoud en vorm van het toezicht moeten hierop zijn afgestemd. Toezichthouders kunnen daartoe waar nodig bevragen, adviseren, instemmen, goedkeuren of afkeuren.

Het bovenstaande laat zien dat goed toezicht houden zeer complex is. Ten eerste heeft de toezichthouder meerdere en soms

onderling conflicterende functies: toezicht houden, werkgeversfunctie, adviesfunctie en het maatschappelijk perspectief inbrengen. Ten tweede heeft het werkerrein van de toezichthouder betrekking op het bestuurlijk handelen op alle drie de inhoudelijke pijlers: onderwijskwaliteit, organisatieontwikkeling en HRM, financiën. Ten derde heeft hij te maken met diverse dilemma's: een proactieve versus een controlerende opstelling, betrokkenheid versus distantie, loyaliteit versus countervailing power en formele versus informele informatievergaring.

In dit hoofdstuk wordt gekeken wat een professionele toezichthouder moet kennen en kunnen om met deze complexiteiten om



Verantwoordelijkheden van de bestuurder	Verantwoordelijkheden van de toezichthouder
Richting geven, strategisch beleid ontwikkelen	Klankbord- en advies (individueel en gezamenlijk)
Vaststellen van beleidsvoorstellen	Goedkeuren (van alle belangrijke beleidsdocumenten van de bestuurder)
Toezicht houden op de dagelijkse leiding (directeuren van de scholen, hoofd stafbureau)	Toezicht houden op de bestuurder en de organisatie
Verantwoording afleggen (aan inspectie, ouders, leden, kortom alle stakeholders)	Publieke verantwoording afleggen over eigen functioneren
Werkgeverschap van personeel	Werkgeverschap van de bestuurder
Vertegenwoordigen van de rechtspersoon ten opzichte van derden	Regeling besturing (verantwoordelijkheid voor statuten en reglementen, inrichting van bestuur en toezicht)

te gaan. Wat is zijn rol en hoe verhoudt die zich tot de bestuurder? Welke taken heeft hij en over welke competenties moet hij beschikken om die taken goed uit te kunnen oefenen?

Funcitiescheiding bestuur en intern toezicht

De meerderheid van de organisaties voor primair onderwijs heeft inmiddels een scheiding aangebracht tussen bestuur en intern toezicht. Het scheiden van de rollen betekent dat het bestuur geen toezicht houdt en dat de toezichthouder niet bestuurt. Het vormgeven van deze (wettelijk) vereiste funcitiescheiding is echter eenvoudiger gezegd dan gedaan. Zeker in situaties waarin voormalige bestuurders zijn toegetreden tot toezichthoudende

organen en voormalige algemeen directeuren tot bestuurder zijn benoemd, zijn de betrokkenen op zoek naar de juiste rol en roluitoefening. Bovenstaand schema is een goed hulpmiddel om duidelijkheid te krijgen over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bestuurder en de toezichthouder.

Het schema laat zien dat het de taak en verantwoordelijkheid van bestuurders is om normatieve uitspraken te doen: voor wie willen we er zijn, met hoeveel scholen willen we in de toekomst present zijn, welke kwaliteit willen we bieden, welke schoolprofielen willen we aanbieden – dat soort vragen. De bestuurder zorgt ervoor dat de antwoorden op deze vragen leiden tot beleid, en dat dit beleid wordt uitgevoerd.

Het is de taak en verantwoordelijkheid van toezichthouders om vervolgens toezicht te houden op de kwaliteit van het bestuur en zijn handelen. Intern toezicht houden is wezenlijk anders dan besturen. Waar besturen een directe activiteit is, en sturen op onderwijskwaliteit soms een 'hands on' stijl vereist, moet intern toezicht juist een bepaalde afstand bewaren en met 'de handen op de rug' opereren. Ondanks dat de rol van intern toezichthouders indirecter is dan die van bestuurders, is deze niet passief of afstandelijk. Intern toezichthouders verwerven actief informatie. Zij bepalen welke informatie zij met welke frequentie en op welk niveau van wie ontvangen. Ze bepalen welk type bestuur de organisatie nodig heeft en zorgen hiervoor in de vorm van het werven, benoemen, evalueren en beoordelen van bestuurder(s). Ook inter-venieren toezichthouders waar nodig. Ze onthouden bijvoorbeeld goedkeuring van een besluit van het bestuur, of ontslaan of schorsen bestuurders. Ze opereren dus met de handen op de rug, maar wel met de neus er bovenop.

Om te komen tot een goede scheiding van functies en verantwoordelijkheden binnen de eigen onderwijsinstelling, is het van belang om rekening te houden met de volgende zaken:

- **Roldefinitie:** De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van bestuurder en toezichthouder zijn op een consistente en coherente manier beschreven. De afspraken maken deel uit van een intern toezichtkader.
- **Rolbesef:** De toezichthouder en de bestuurder kennen niet alleen de regelingen en afspraken die op papier staan, maar hebben ook een goed gevoel voor wat er wel en niet bij hun rol past. Ze

weten wanneer ze over grenzen gaan en rollen doen vervagen.

- **Rolneming:** Uiteindelijk moeten afspraken en besef worden omgezet in daadwerkelijk handelen. Men moet doen wat bij zijn rol past. Toezichthouders moeten zich niet alleen laten informeren en kritische vragen stellen, maar ze moeten ook tot expliciete oordelen komen en besluiten nemen.
- **Rolvastheid:** Bestuurder en toezichthouder moeten weten waar ze aan toe zijn en hoe hun onderlinge relatie eruit ziet. Die relatie is gebaat bij rolvastheid: een wenselijke constante in gedrag en houding, passend bij toezichtkader en rolbesef. Om dit te realiseren reflecteren toezichthouders en bestuurders periodiek op hun eigen roluitoefening en durven ze elkaar daar ook op aan te spreken.

Taken van de intern toezichthouder

Formeel heeft de interne toezichthouder de volgende vijf taken:

1. de toezichtstaak;
2. de werkgeverstaak;
3. de adviestaak;
4. enkele expliciet omschreven bestuurlijke taken;
5. de verantwoordingstaak.

Toezichtstaak

De belangrijkste taak is het toezicht houden op het functioneren van de organisatie in het algemeen en van de bestuurder(s) in het bijzonder. De taak bestaat uit het controleren en beoordelen van het bestuur door te bepalen in hoeverre het bestuur op een behoorlijke manier besluiten neemt, beleid bepaalt, onderwijskwaliteit garandeert en leiding geeft aan de organisatie. Integriteit,

transparantie, onafhankelijkheid en naleving van wet- en regelgeving en brancheafspraken zijn daarbij sleutelbegrippen. De toezichthouder bewaakt de scheiding tussen bestuur en toezicht. Hij ziet er op toe dat het bestuur de koppeling tussen strategische doelen en financiële middelen vastlegt in een meerjarig strategisch beleidsplan dat meetbaar, praktisch uitvoerbaar en financieerbaar is. Daarnaast houdt hij toezicht op de mate waarin de doelen voor de onderwijsorganisatie en onderdelen daarvan worden gerealiseerd. Tot slot houdt de toezichthouder toezicht op de invulling van de medezeggenschap en op de toepassing van de Code Goed Bestuur door de bestuurder.

Werkgeverstaak

Een andere belangrijke taak van het intern toezicht is de werkgeverstaak. De kern van de werkgeverstaak ligt erin dat het intern toezicht moet zorgen voor effectief en goed functionerend bestuur, rekening houdend met de specifieke eigenschappen en maatschappelijke context van de scholen. Bij die eigenschappen en context moet de interne toezichthouder passende bestuurders vinden. Ook moet het interne toezicht eventuele opvolging regelen. Daarnaast beoordeelt het intern toezicht de bestuurders en kan het in verband daarmee functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren. Het toezicht bepaalt de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders. Tevens is hij belast met het ontslaan en verdere rechtspositionele acties ten aanzien van bestuursleden.

Volgens de Commissie-Meurs heeft de intern toezichthouder vanuit zijn rol als werkgever de taak om het bestuurlijk vermogen van de bestuurders continu te toetsen.² Het intern toezicht moet waarborgen dat het bestuur, als geheel, in staat

is zijn bestuurlijke opgave te realiseren en 'in control' is bij de uitvoering van zijn bestuurlijke taak. Dit moet aandacht krijgen bij het benoemen van nieuwe bestuursleden en continu terugkomen in de gesprekkencyclus over het functioneren en het beoordelen van het bestuur. Daarnaast zal de voortgang van de professionalisering van de bestuurders op basis van de professionaliseringsagenda ook op de agenda van het intern toezicht moeten staan.

Adviestaak

De toezichthouder is een belangrijke sparringpartner voor de bestuurder. Hij kan reflecteren en adviseren op basis van kennis, expertise en externe informatie. Hij kan meedenken en oplossingen aandragen of juist een tegenwicht bieden door een andere benadering of zienswijze te zoeken. Enige voorzichtigheid met de adviestaak is echter geboden. Het intern toezicht kan aan onafhankelijkheid inboeten door een te actieve uitvoering van de adviestaak. Ten eerste omdat er zogenaamde col-lusie kan optreden. Het interne toezicht controleert en beoordeelt besluiten van het bestuur die op advies van het interne toezicht zijn genomen. Ten tweede omdat het intern toezicht zo op de stoel van de bestuurder terecht kan komen.

Bestuurlijke taken

De toezichthouder heeft ook enkele wettelijke expliciet omschreven bestuurlijke taken:

1. Regeling van de besturing van de onderwijsorganisatie door het (laten) opstellen van statuten en reglementen;
2. De (meerjaren)begroting, het jaarverslag (inclusief het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid vaststellen dan wel goedkeuren;

3. Een zorgvuldige, efficiënte en effectieve bedrijfsvoering bewaken, met aandacht voor:
 - a. een rechtmatige en doelmatige verwerving, bestemming en aanwending van middelen;
 - b. beleggingsbeleid, risicobeheersing, solvabiliteit en kapitalisatiefactor;
4. De externe accountant benoemen en met hem communiceren.

Verantwoordingstaak

Tot slot heeft de toezichthouder een belangrijke verantwoordingstaak. Hij is immers de vertegenwoordiger van de samenleving en zal zich richting de betreffende belanghebbenden uit de samenleving moeten verantwoorden over zijn functioneren. Dit betekent dat de toezichthouder verantwoording aflegt richting de externe toezichthouder en richting de stakeholders: ouders, leerlingen, gemeente, kinderopvang, vervolgonderwijs, speciaal onderwijs en andere basisscholen. De verantwoording heeft betrekking op de ontwikkelingen ten aanzien van alle drie de pijlers van het Huis van Goed Bestuur als ook op het eigen functioneren van de toezichthouder.

Competenties van de toezichthouder

Om alle vijf de taken goed uit te voeren, is een goede toezichthouder eigenlijk een schaap met vijf poten. De toezichthouder moet beschikken over voldoende expertise en handelingsrepertoire en over voldoende rolvastheid, bestuurlijke kracht en 'afstand' om tijdig in te grijpen en de juiste vragen en maatregelen aan de orde te stellen. Dit betekent niet dat alle leden over alle noodzakelijke kennis moeten beschikken. In feite moeten de leden van het intern toezichtorgaan ieder beschikken over diverse competenties die maken dat zij samen in staat zijn om goed integraal toezicht uit te oefenen.

Vaak is sprake van basiskennis die bij iedereen aanwezig is en een specialisatie die verdeelt is over de verschillende leden. Het kan nuttig zijn om te werken met commissies, bijvoorbeeld een financiële commissie en een onderwijscommissie. Hierdoor is het mogelijk om met een kleine groep een verdiepingsslag te maken. Dit werkt alleen als daarna de uitkomsten gedeeld worden met en door alle leden van de toezichthouder.

Idealiter is een toezichtorgaan dus een multidisciplinaire team met een gezamenlijke deskundigheid op het terrein van onderwijskwaliteit en ICT en op bestuurskundig, financieel en juridisch gebied. Binnen dit team spelen de volgende competenties een belangrijke rol.³

Algemene kennis

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat het op de hoogte is van relevante wet- en regelgeving en recente ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur, onderwijs, financiën en personeel. Ook kent ieder lid de strategie, doelen en relevante beleids- en besluitvormingsprocessen van de schoolorganisatie.

Kennis van de financiën

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat er voldoende financiële kennis en vaardigheden aanwezig zijn om onafhankelijk financieel toezicht te kunnen uitoefenen, als controleur op de financiën én als waardevolle sparringpartner voor het bestuur. Een intern toezichtorgaan kent vaak enkele financiële specialisten of een financiële commissie. Een zekere basiskennis op financieel gebied mag echter bij geen van de leden ontbreken, zodat de toezichthouder financiële vraagstukken kan plaatsen en behandelen vanuit het perspectief van het brede organisatiebeleid en de organisatie-doelen.

Kennis van kwaliteitszorg en –systemen

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat één of meer personen weten hoe kwaliteitszorg en kwaliteitszorg-systemen in scholen werken: wat je er van mag verwachten, waar je naar kunt vragen, hoe ze worden ingezet, wat de mogelijkheden zijn en wat de beperkingen, en hoe je omgaat met de informatie die er door wordt verschaft.

Beoordelingsvermogen

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat daarin een goed beoordelingsvermogen is ontwikkeld voor vragen als: klopt wat we te zien krijgen, hebben we het gevoel dat de informatie deugt, dat de gedragingen van de bestuurder deugen, dat deze gedragingen directeuren en scholen daadwerkelijk verder brengen? Of constateren we antwoorden zonder onderbouwing met feiten of concrete resultaten?



Oog voor beleidscyclus

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat hij oog heeft voor de toepassing van de beleidscyclus door de bestuurder. Voorwaarde is natuurlijk dat de toezichthouder zelf goed kan omgaan met zo'n cyclus om te kunnen signaleren of de bestuurder hier op passende wijze mee omgaat. Krijgen we als toezichthouder na een jaar een verslag over de doelrealisering (zijn doelen conform afspraken gehaald?) of krijgen we na een jaar een verslag van verrichte activiteiten (zonder vermelding van concrete opbrengsten)?

Bestuurlijke reactie op feedback

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat hij informatie van derden (denk aan de onderwijsinspectie) of uit onderzoek (zoals naar tevredenheid ouders, leerlingen, personeel) alleen zal bespreken als deze vergezeld gaat van een commentaar of reflectie van de bestuurder daarop. Immers, de toezichthouder stuurt niet op informatie van derden maar op het vermogen van de bestuurder om goed om te gaan met feedback van relevante derden.

Verscheidenheid aan informanten

Van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat hij ook andere informanten dan de bestuurder raadpleegt om zich daarmee te vergewissen van de sfeer in de organisatie, van de spankracht voor verandering en van de juistheid van beleidskeuzes die nodig zijn om de ambities van de onderwijsinstelling waar te maken. Het gaat daarbij om interne informanten (schoolleiders, GMR, ouders) en om externe informanten (kinderopvang, vervolgonderwijs, speciaal onderwijs). Toezichthouders kunnen de signalen van de informanten benutten om de juiste vragen te stellen aan de bestuurder.

Van elk lid van het toezichthoudende orgaan mag worden verwacht dat hij in staat is om:

- afstandelijkheid en betrokkenheid te combineren;
- beoordelen/controleren te combineren met adviseren/stimuleren;
- het organisatiebelang te behartigen met oog voor het algemeen maatschappelijke belang;
- op transparante wijze verantwoording aan de maatschappij af te leggen;
- het lange termijn perspectief voor ogen te houden;
- besluitvaardig te handelen;
- te werken met globale informatie en om zich op hoofdlijnen een oordeel te vormen over de aan hen voorgelegde aangelegenheden;
- ontwikkelingen in het onderwijs, de onderwijspolitiek en de maatschappij zelfstandig te volgen;
- door de informatie heen te kijken en organisatorische spanningen te herkennen;
- hun eigen functioneren te (laten) evalueren;
- in voldoende mate tijd en energie te kunnen besteden aan het voorbereiden en bijwonen van de vergaderingen en voor eventuele overige taken;
- hun netwerk aan te wenden voor de ondersteuning van de bestuurder en de organisatie.

Sociale en ethische aspecten van intern toezicht

Goed toezicht heeft niet alleen te maken met de kwaliteiten van de afzonderlijke leden van de toezichthouder, maar ook met de groepsdynamiek. Net als bij elke kleine groep mensen die elkaar regelmatig ontmoeten gedurende een langere periode, kunnen er verschillende en voorspelbare processen optreden, zoals groepsvorming of conflicten. Deze processen kunnen de effectiviteit van het interne toezicht belemmeren. De Commissie Behoorlijk Bestuur heeft geconstateerd dat diverse gedragsaspecten bij kunnen dragen aan het nemen van slecht overwogen beslissingen: tunnelvisie, het vasthouden aan de eigen perceptie, groupthink, de onwil om terug te komen op eigen besluiten, ijdelheid. Deze risico's vragen

om externe alertheid, maar vooral ook om interne aandacht, om het besef dat verantwoordelijk gedrag vraagt om een constante bezinning op deze bedreigingen.⁴

Om deze bedreigingen te voorkomen, moeten nieuwe leden van het toezichtshoudend orgaan zorgvuldig worden geselecteerd, moet er een aan- en aftreedrooster worden gehanteerd en is herbenoeming nooit een automatisme. Het belang van de maatschappelijke inbedding van de toezichthouder zal ook tot uitdrukking moeten komen in de samenstelling van de toezichthouder. Bij de selectie van toezichthouders gaat het niet alleen om de kennis en vaardigheden, maar ook om de houding en het gedrag van de toezichthouder. Een goede toezichthouder is:

- integer,
- onafhankelijk,
- kritisch/onderzoekend,
- rolvast,
- omgevingsgericht,
- kwaliteitsgericht,
- opbrengstgericht (doel-resultaat, kosten-baten),
- zelfreflectief.

Voor de integriteit is belangrijk voor de kwaliteit van het intern toezicht. Om de integriteit te waarborgen, zal het intern toezicht niet alleen afhankelijk moeten zijn van de informatie van het bestuur, maar ook zelf informatie moeten verwerven. Het stellen van goede vragen, hoe belangrijk ook, is onvoldoende om zicht te krijgen op wat zich precies in de scholen afspeelt en wat de precieze betekenis daarvan is. Integriteit is nauw verbonden met de organisatiecultuur en het vertrouwen speelt hierbij een centrale rol. Voor intern toezichthouders is het de kunst om vertrouwen te hebben in het bestuur en om tegelijkertijd scherpe kritische vragen te stellen of een nader

extern onderzoek in te stellen. Het gaat nadrukkelijk niet om 'blind' vertrouwen in de bestuurder, maar om rationeel en professioneel vertrouwen op basis van kennis en feiten. Daarmee heeft de relatie tussen het bestuur en het interne toezicht een bijzondere dynamiek.

Een klokkenluidersregeling of afspraken over belangenverstrengeling en nevenfuncties kunnen de integriteit van de organisatie beschermen, bevorderen en benutten. Daarnaast moet het intern toezicht in het jaarverslag expliciet vermelden op welke wijze de onafhankelijkheid van de leden is gewaarborgd. Om de kwaliteit van het interne toezicht te blijven garanderen, moet de toezichthouder zichzelf voorzien van een prikkel om zich over die kwaliteit te verantwoorden. Dit kan door jaarlijks een zelfevaluatie te (laten) uitvoeren en zich hierover openbaar te verantwoorden. Daarnaast kan eens in de twee jaar ook een externe evaluatie uitgevoerd worden, waarin de ervaringen van de externe stakeholders worden meegenomen.

Noten

- 1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit de projecten 'Sturen op onderwijskwaliteit' en 'Eerst kiezen, dan delen'. Daarnaast is gebruik gemaakt van de publicatie *'Functioneren in de raad van toezicht van een onderwijsinstelling. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden, positie, taken en rol(len) van de raad van toezicht'*. VTOI, 2008.
- 2 *'Professionalisering van besturen in het primair onderwijs'*. Verslag van de Commissie-Meurs, in opdracht van de PO-Raad. Utrecht, november 2013.
- 3 Zie voor een overzicht van de benodigde competenties en kennis ook het opleidingsaanbod van de VTOI.
- 4 Zie *'Een lastig gesprek. Advies Commissie Behoorlijk Bestuur.'* September 2013.



6 Het toezicht houden onder de loep¹

In de vorige hoofdstukken van deze brochure is ingegaan op de inhoudelijke thema's voor de toezichthouder en op zijn taken en verantwoordelijkheden. De vraag die nog niet beantwoord is, is hoe dat toezicht houden nu in zijn werk gaat en wat de toezichthouder daar voor nodig heeft. Deze vraag staat in dit laatste hoofdstuk centraal. Een toezichthouder houdt toezicht op het bestuurlijk handelen door informatie te verzamelen, op basis daarvan een oordeel te vormen en, indien nodig, een interventie te plegen. Om dit proces van toezicht houden goed te laten verlopen, maakt een toezichthouder idealiter gebruik van een intern toezichtkader, een jaaragenda met een informatieprotocol en managementrapportages. Deze instrumenten zorgen ervoor dat er heldere afspraken zijn over hoe, waarover en wanneer de toezichthouder wenst te worden geïnformeerd door de bestuurder.

Het proces van toezicht houden

Het proces van toezicht houden omvat de onderwerpen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

Informatieverzameling

Informatieverzameling is een cruciaal aspect van toezicht, dat tegelijkertijd kwetsbaar is. Toezichthouders ontvangen soms te veel en andere keren te weinig informatie over hoe de organisatie functioneert en presteert in relatie tot andere, vergelijkbare organisaties. Ook kan de betrouwbaarheid van de informatie onder druk komen te staan, bijvoorbeeld door de zogenaamde 'onafhankelijkheidsparadox'.

Deze paradox verwijst naar het feit dat voor het uitoefenen van onafhankelijk toezicht een Raad van Toezicht in belangrijke mate afhankelijk is van medewerking van degene op wie dat toezicht is gericht (het bestuur). Daarnaast is sprake van informatieasymmetrie: het bestuur weet veel meer van de organisatie en maakt er onderdeel van uit, terwijl het interne toezicht in beperkte tijd en met beperkte middelen zich op afstand moet laten informeren.

Een remedie tegen de onafhankelijkheidsparadox en de informatieasymmetrie is een toezichthouder die zelf actief informatie verwerft. Voor het goed uitoefenen van de toezichtstaak verdient dit ook uitdrukkelijk aanbeveling. Gegevens uit andere bronnen bieden een diepgaander inzicht in de onderwijsorganisatie, bijvoorbeeld in de werkwijze van intern begeleiders, in de professionele cultuur binnen teams of in het beeld van ouders over het pedagogisch klimaat op scholen. Via deze informatie ontwikkelt de toezichthouder een antenne voor opvallende signalen uit de organisatie of van betrokkenen zoals ouders en maatschappelijke partners. Wel is het belangrijk dat de toezichthouder de langs verschillende wegen verkregen informatie met de bestuurder deelt en bediscussieert.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de toezichthouder diverse informanten tot zijn beschikking heeft. De bestuurder blijft de eerste en belangrijkste informant om te weten te komen hoe het is gesteld met de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast kan

de interne toezichthouder gebruik maken van externe toezichtinformatie, afkomstig van de Inspectie van het Onderwijs. Ook is informatie te halen bij het schoolmanagement, de stafleden, leraren(teams) en ouders. Toezichthouders kunnen zich bijvoorbeeld aanvullend laten informeren door:

- *De accountant:* de accountant wordt gevraagd om de door hem opgestelde managementletter naar aanleiding van de accountantscontrole mondeling aan de toezichthouder toe te lichten.
- *De GMR:* ten minste eenmaal per jaar spreekt de toezichthouder met de GMR. Niet om het overleg te voeren dat de GMR voert met het bestuur, maar om een indruk te krijgen van de cultuur binnen de organisatie.
- *De controller:* de toezichthouder kan zich naar behoefte laten adviseren door de controller over de realisatie van doelstellingen in relatie tot een doelmatige inzet van middelen.

Wat de informatiebronnen betreft gaat het om digitale en papieren bronnen zoals rapportages, overzichten en verslagen, maar ook 'live' informatie, door school- en klasbezoeken, gesprekken en observaties. Op die manier verkrijgt de toezichthouder ook informatie van directeuren, leraren en leerlingen. Het kader geeft een overzicht van mogelijke informatiebronnen. Welke interne en externe informatiebronnen voor de toezichthouder van betekenis kunnen zijn, is afhankelijk van de situatie en van de wensen van de toezichthouder op dat moment (zie overzicht in het kader).

Oordeelsvorming

Als de informatie is verkregen, volgt de duiding van de informatie en het oordeel van de toezichthouder. Het is belangrijk vooraf te bepalen welke beoordelingsmaatstaven de toezichthouder hanteert. Wanneer is iets goed genoeg? Hoe definiëren we uitstekend, goed, voldoende en onvoldoende? In het interne toezichtkader kan men vastleggen

Voorbeelden van mogelijke informatiebronnen voor de intern toezichthouder

Informatie uit documenten:

- rapportages bestuurder
- verslagen GMR
- verslagen directeurenberaad
- evaluatie en vooruitblik bestuurder

Informatie uit gesprekken:

- bilateraal overleg voorzitter toezichthouder en bestuurder
- formeel overleg met de bestuurder
- gesprek GMR
- gesprek met directeurenberaad
- gesprek met stafbureau/controller

Informatie uit onderzoeken:

- oudertevredenheidsonderzoeken
- personeelstevredenheidsonderzoeken
- leerlingtevredenheidsonderzoeken

Informatie uit persoonlijke waarneming:

- schoolbezoeken
- thematische bezoeken
- aanwezigheid bij representatieve gelegenheden
- internetsite inspectie



aan de hand van welke maatstaven het interne toezicht zijn oordeel vormt. Naast de inspectienormen, interne benchmarks of landelijke gemiddelden kunnen toezichthouders in het interne toezichtkader juist ook eigen ijkpunten en zelf geformuleerde ambities en doelstellingen opnemen. Het is goed om in het toezichtkader zowel procesgerichte als productgerichte maatstaven te hanteren. Ook is het verstandig om niet met één allesomvattende maatstaf te werken of zich te richten op slechts een bron, maar om een zaak op verschillende aspecten te onderzoeken en om 'triangulatie' toe te passen. Hierbij komt de toezichthouder pas tot zijn conclusie wanneer gegevens uit verschillende bronnen leiden tot eenzelfde uitkomst. Indien nodig is het belangrijk om ook naar het 'verhaal achter de cijfers' te zoeken, bijvoorbeeld door medewerkers, ouders en stakeholders om een toelichting te vragen. Om tot een oordeel te komen is het voor de toezichthouder van belang dat hij bij de

ontvangst van allerlei bestuurlijke informatie kan beschikken over het commentaar van de schoolbestuurder bij die informatie. De toezichthouder beoordeelt immers het werk van de bestuurder aan de hand van diens rapportages. De toezichthouder zal de rapportages van de bestuurder lezen tegen de achtergrond van de doelstellingen die de bestuurder aan zichzelf en aan de organisatie stelde. De toezichthouder zal aan de hand van de bestuurlijke rapportages checken of de condities die de onderwijsopbrengsten mogelijk maken, ook aanwezig zijn. Ook bieden deze rapportages de gelegenheid om de bestuurder te volgen in diens interventies in de richting van de directeuren.

Interventie

De intern toezichthouder beschikt over diverse beïnvloedings- en interventiemogelijkheden:

- nadere informatie vragen;
- adviezen geven;
- andere informatiebronnen aanboren;
- risico's laten inventariseren;
- om scenario's vragen;
- kwaliteit van het bestuurlijk handelen controleren en bevorderen;
- functionerings- en beoordelingsgesprekken bestuur;
- agenderen en bespreken van de verslagen van het managementteam met de bestuurder;
- opdrachten/aanwijzingen geven (bijvoorbeeld voor aanvullend onderzoek);
- onthouden van goedkeuring voor documenten als het jaarplan en de begroting;
- deel van de taak overnemen;
- de portefeuille bij een andere bestuurder leggen;
- schorsing en/of ontslaan van bestuurder(s).

Een goed beeld van de beïnvloedingsmogelijkheden helpt om mogelijke handelingsverlegenheid van de toezichthouder te doorbreken, de rolvastheid te bevorderen en het handelingsrepertoire van de toezichthouder te vergroten. Kennis van de interventiemogelijkheden leidt er ook toe dat er eerder voor gekozen wordt om getrapt, ofwel proportioneel, te interveniëren in plaats van een zogenaamde 'alles of niets'-benadering (zie kader). Voor de bestuurder biedt het helderheid om als toezichthouder de interventiemogelijkheden te beschrijven in een escalatieladder.

De instrumenten van de toezichthouder²

Om het proces van toezicht houden goed te laten verlopen, kan een toezichthouder gebruik maken van diverse ondersteunende instrumenten zoals een toezichtkader, een jaaragenda met een informatieprotocol en de managementrapportages.

Toezichtkader³

Het interne toezichtkader is een belangrijk instrument voor de toezichthouder. Een dergelijk kader bevat uitspraken over waar de toezichthouders aan hechten (focus van het

Voorbeelden van getrapte interventies

Getrapte interventies zijn op te vatten als toezicht vooraf en kunnen een ultieme maatregel als schorsing en ontslag van bestuurders (toezicht achteraf) voorkomen.

- Een getrapte interventie kan aan de orde zijn bij het verwerven van informatie. De toezichthouder verzoekt het bestuur bijvoorbeeld om meer of meer gedetailleerde informatie dan volgens de geldende procedures is aangereikt. Ook kan de toezichthouder informatie vragen aan andere interne of externe partijen dan het bestuur.
- Een andere manier van getrapt interveniëren is dat de toezichthouder de bestuurder vraagt scenario's te schetsen die het gevolg kunnen zijn van een beslissing, of risico's te inventariseren en te beoordelen voordat een besluit wordt goedgekeurd.
- Nog verder gaat de vraag van de toezichthouder om een voorliggend plan expliciet te toetsen aan de (strategische) doelen van de organisatie of ter beoordeling voor te leggen aan relevante belanghebbenden. Zij kunnen de toezichthouder vervolgens voorzien van een onderbouwde belangenafweging.
- Weer een stap verder is het verstrekken van een opdracht tot herziening van een plan of van financiële en strategische doelen. Dat laatste kan bijvoorbeeld gebeuren als de toezichthouder vindt dat noodzakelijke kwaliteitsverbetering op scholen onvoldoende slagvaardig tot stand wordt gebracht.
- Het onthouden van goedkeuring aan strategisch of financieel beleid of het blokkeren van specifieke besluiten zijn vergaande maatregelen bij het getrapt interveniëren. Deze kunnen voorafgaan aan de uiteindelijke stap van het onthouden van goedkeuring aan de begroting en de jaarrekening of het schorsen of ontslaan van de bestuurder(s).

toezicht), waar ze op zullen letten en wat ze van het bestuur verwachten, bijvoorbeeld wat betreft de informatievoorziening. Een goed toezichtkader bevat ook toetsingscriteria die duidelijk maken hoe de kwaliteit van bestuur wordt getoetst en welke criteria en indicatoren hierbij een rol spelen. Criteria kunnen bijvoorbeeld zijn: realisatie van de missie/opdracht van het bevoegd gezag, de opbrengsten van het onderwijs, de continuïteit van de organisatie en goed werkgeverschap. Op deze wijze formuleert het toezichtkader hoe de toezichthouder tot een beoordeling van het beleid van de bestuurder komt: wanneer vinden wij dat er sprake is van Goed Bestuur en van een adequate besturing? Welke ijkpunten geven ons voldoende inzicht in de risico's en het 'in control' zijn van de organisatie? Het toezichtkader geeft ook aan hoe de toezichthouder zijn eigen functioneren evalueert en hierover verantwoording aflegt. Dergelijke afspraken zorgen er voor dat er continuïteit is in de aard en inrichting van het toezicht.

Het voorgaande leidt tot een volgende globale opzet van een toezichtkader:

1. Het kader start met de *toezichtvisie* van de intern toezichthouder waarin is vastgelegd:
 - wat het doel en de kern van zijn toezicht is, en welke resultaten worden beoogd,
 - waarom en waartoe het toezichthoudend orgaan toezicht houdt,
 - voor wie het toezichthoudend orgaan toezicht houdt.
2. Het kader geeft richting aan het toezicht door uitspraken te doen over:
 - de inhoudelijke beoordeling van het strategische beleid van de bestuurder;
 - de inhoudelijke beoordeling van de bestuurlijke rapportages over de stand van zaken;

- het vervullen van de adviesfunctie ten behoeve van de bestuurder;
- het vervullen van de werkgeversfunctie ten opzichte van de bestuurder;
- het uitoefenen van de goedkeuringsbevoegdheid (bijvoorbeeld betreffende jaarrekening, begroting, strategische beleidsplannen);
- het regelen en evalueren van de eigen werkzaamheden;
- het afleggen van verantwoording naar buiten.

3. Het kader geeft aan welke afspraken hierover zijn vastgelegd in statuten en reglementen. Hierin wordt vastgelegd welke besluiten door het bestuur ter goedkeuring of vaststelling voorgelegd moeten worden aan de interne toezichthouders. Ook beschrijven statuten en reglementen meestal de wijze waarop en met welke frequentie het bestuur toezichthouders dient te informeren of de toezichthouders zelf informatie verzamelen. Vaak geven statuten of reglementen aan dat de toezichthouders commissies kunnen instellen, zoals een auditcommissie, of een remuneratiecommissie voor de werkgeversfunctie.⁴

4. Het kader geeft aan over welke informatie de toezichthouder dient te beschikken om goed toezicht te kunnen houden en met welke frequentie het bestuur deze informatie dient te verstrekken. Ook beschrijft het kader welke informatie de toezichthouder zelf verzamelt (op welke wijze en met welke frequentie). Dit wordt nader uitgewerkt in de jaaragenda en een bijbehorend informatieprotocol.

Het is belangrijk dat het interne toezichtkader concreet en richtinggevend is voor scholen, bestuur en toezichthouder.

Ook moet het taal en handvatten bieden voor het gesprek tussen bestuur en toezichthouder. Het biedt de toezichthouder de mogelijkheid tot het stellen van goede vragen en bevordert daarmee de effectiviteit van het intern toezicht. Dit vraagt wel om een open interne dialoog tussen bestuur en toezichthouders over de kwaliteit van elkaars professionele handelen (artikel 9.1 van de Code) waarin vanuit wederzijds respect alle vragen die nodig zijn gesteld kunnen worden.

Jaaragenda en informatieprotocol

In de *jaaragenda* (zie voorbeeld rechterpagina) is opgenomen welke onderwerpen op welk moment in het jaar tussen toezichthouder en bestuur worden besproken en door de toezichthouder worden beoordeeld. Op de jaaragenda staat ook welke informatie op welk moment beschikbaar moet zijn, willen die besprekingen en beoordelingen effectief zijn en welke vragen op dat moment door de schoolbestuurder beantwoord moeten worden. Op deze wijze schept een jaaragenda duidelijkheid over de inhoud, reikwijdte en frequentie van het toezicht. Daarbij is het wel van belang om het ritme en de inhoud van de jaaragenda gedurende meerdere jaren vast te houden, want anders weten toezichthouders, bestuurder en staf niet waar ze aan toe zijn en hoe hun opdrachten luiden.

Toezichthouders zijn zelf verantwoordelijk voor de informatieverzameling. Zij moeten aangeven welke informatie zij willen ontvangen en op welke wijze. Met behulp van het *informatieprotocol* regelt de intern toezichthouder zijn eigen informatievoorziening. Het informatieprotocol geeft aan welke relevante en betrouwbare informatie de toezichthouder wil hebben en wie hiervoor verantwoordelijk is: welke informatie wordt door het bestuur aangereikt en welke informatie wordt door de toezichthouder zelf ingewonnen. Het is heel belangrijk dat er geen overload aan informatie ontstaat, maar dat sprake is van een gerichte selectie. Niet alle informatie over de organisatie is voor de toezichthouder immers relevant. Samen met de bestuurder zal de toezichthouder prioriteiten moeten vaststellen op basis van de risicofactoren en het eigen toezichtkader. Naast deze prioritering kan in het informatieprotocol ook een *'Early Warning informatieset'* beschreven worden. Dit is een set indicatoren die gezien hun aard of mogelijke impact vragen om een snelle bespreking en daarom iedere vergadering aan bod komen (zie kader).

Managementrapportages

Met behulp van tussentijdse rapportages informeert de bestuurder de toezichthouder over de verwezenlijking van het

Voorbeeld van een Early Warning set voor de toezichthouder

- Ongunstige ontwikkelingen in de liquiditeit (current ratio < 0,75).
- Substantiële afwijkingen tussen realisatie en begroting (resultaatverslechtering van > 15%).
- Binnengekomen klachten.
- Melding van (arbeids)conflicten.
- Publiciteit omtrent de organisatie.

Voorbeeld van een jaaragenda

	Datum vergadering/ thema dag	Goedkeuren/vaststellen	Informereren	Verantwoorden
1	Januari	Begroting	Organisatiebulletin CvB*	Halfjaarbericht INK-domeinen*** Halfjaarbericht Financiën**** Altijd:early warning set*****
2	Mei	Jaarverslag (incl. jaarrekening)	Management letter accountant Organisatiebulletin CvB*	Early warning set***** Bestuursverslag
3	Juli	Vrije agenda	Lezing naar keuze Ontmoeting stakeholders	Early warning set*****
4	September	Vrije agenda	Organisatiebulletin CvB*	Halfjaarbericht INK-domeinen*** Halfjaarbericht Financiën**** Early warning set*****
5	November	Strategisch meerjarenbeleidsplan (eenmaal per 4 jaar)	Prioriteitennota** Organisatiebulletin CvB*	Early warning set*****

Toelichting bij voorbeeld jaaragenda

* Organisatiebulletin bestuur

Het bestuur zet in dit bulletin ter informatie de belangrijkste gebeurtenissen en ontwikkelingen op een rij. Het bulletin is bedoeld om feeling te houden met de veelheid aan activiteiten die binnen het samenwerkingsverband worden ondernomen. Het bulletin vermeldt de voortgang van interne en externe contacten en relevante ontwikkelingen en staat stil bij zaken die intern of extern de belangstelling hebben getrokken en die niet al zijn opgenomen in de meer formele informatie- of verantwoordingsstromen.

** Themabericht Domeinen

Deze berichten sluiten aan op de thema's die zijn benoemd in het toezichtkader en maken het mogelijk om de verantwoording van het bestuur aan de toezichthouder vorm te geven. Een

themabericht gaat in op de binnen het domein behaalde doelen en komt met informatie over alle belangrijk geachte indicatoren.

*** Financieel halfjaarbericht

Het financiële halfjaarbericht geeft informatie over de budgetuitputting en de andere in het toezichtkader genoemde financiële items, bevat verwachtingen over de ontwikkeling van het jaarresultaat en koppelt financiële informatie aan informatie over doelenverwezenlijking.

**** Early warning set

De early warning set geeft als dat nodig is tussentijds informatie over binnengekomen klachten, (arbeids)conflicten, aansprakelijkheidsstellingen, bijzondere projectontwikkelingen en bijzonder negatieve financiële ontwikkelingen.

beleid, het al dan niet bereiken van (tussen) doelen, de manier waarop aan doelverwezenlijking wordt gewerkt en de middelen die hiervoor zijn ingezet. Goede (tussen) rapportages moeten een bijdrage leveren aan de management-control (het sturen op en bewaken van de doelverwezenlijking) en aan de financiële control (het sturen op en bewaken van de middeleninzet). Dit betekent dat er in de tussenrapportages ten minste antwoord wordt gegeven op de volgende vragen:

- Hoe staat het met de effectiviteit van het handelen?
- Hoe staat het met de efficiency van het handelen?
- Dragen de beleidskeuzes en de middeleninzet bij aan de flexibiliteit van de organisatie?
- Hoe staat het met de belangrijkste risico's en met de beheersing van die risico's?
- Op welke manier wordt het voortbestaan van de organisatie geborgd, zodat de organisatie kan blijven werken aan de realisatie van de missie, visie en doelen?

Een organisatie is effectief wanneer zij gestelde doelen daadwerkelijk behaalt en efficiënt wanneer zij dat doet met zo min mogelijk verspilling van middelen en relatief lage lasten, zodat er financiële ruimte ontstaat voor onderwijsinnovatie, kwaliteitsbeleid en goed werkgeverschap. Een goede tussenrapportage probeert daarom zowel de effectiviteit als de efficiency in beeld te brengen en te becommentariëren. Een instrument dat daarbij kan ondersteunen, is de *managementrapportage* (zie voorbeeld rechterpagina). In een dergelijke rapportage wordt strategische informatie over doelen en hun verwezenlijking en financiële informatie over begroting en realisatie samengebracht. Zo ontstaat een compleet en voor de toezichthouder toegankelijk beeld van de stand van zaken: hoe staat het met de voorgenomen acties, hebben deze acties inderdaad bijgedragen aan de gestelde doelen en heeft de uitvoering van die acties meer of minder gekost dan begroot?

Noten

1 Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de brochures uit de projecten 'Sturen op onderwijskwaliteit', 'Eerst kiezen, dan delen' en 'Bouwstenen voor beleid'. Zie voor meer informatie over de onderwerpen uit dit hoofdstuk ook het boek *'Inzicht in toezicht. Toezicht en bestuur in primair onderwijs.'* Cees Dietvorst & Frits Strik (red.), 2013.

2 U vindt diverse good practices van instrumenten voor de toezichthouder op de website van de PO-Raad: <http://eerstkiezen.poraad.nl/professionalisering/goodpractices>.

3 Zie voor een voorbeeld van een toezichtkader de bijlage of <http://www.poraad.nl/content/arrangement-intern-toezicht>.

4 U vindt voorbeelden van statuten en reglementen op de website van de VTOI (<http://www.vtoi.nl/publicaties>).

Voorbeeldfragment uit tussentijdse managementrapportage

	Rapportage tussenopbrengsten	Scholing i-coaches
Wat waren we van plan (acties)?	Alle scholen rapporteren in het voorjaar van 2012 voor het eerst over hun tussenopbrengsten voor taal, rekenen en sociaal emotionele ontwikkeling van de groepen 2, 5 en 8, al dan niet met behulp van Cool+.	Er zijn vóór 1 augustus 2012 5 i-coaches geselecteerd en deze hebben een uitgewerkt scholings-traject in hun POP opgenomen om tot expert door te groeien.
Hoe staat het met de realisatie?	Alle scholen hebben hun opbrengsten geanalyseerd, een verbeterplan gemaakt en hierover vóór 1 april 2012 gerapporteerd. Er is bovenschools een analyse gemaakt van de kwaliteit en consistentie van deze rapportages. Cool+ is uitgevoerd en naar de deelnemende scholen gerapporteerd. De bovenschoolse rapportage verschijnt in september.	Er zijn 2 leerkrachten geselecteerd, die de opleiding i-coach gaan volgen vanaf sept '12. Het ziet er niet naar uit dat we 5 geschikte i-coaches in de gestelde termijn hebben geselecteerd en opgeleid. In overleg met Natonco worden daarom nu ook schoolteams in sept '12 uitgenodigd om met enkele teamleden deel te nemen aan scholing t.b.v. de aansturing van innovatie met ICT op schoolniveau.
Dragen de acties bij aan gestelde doelen?	Rapportages over tussenopbrengsten moeten uiteindelijk zichtbaar bijdragen aan een verbetering van de onderwijs-opbrengsten (zie speerpunten en prestatie-indicatoren beleidsplan). Het is echter nu nog te vroeg om een dergelijk effect vast te kunnen stellen.	ICT-toepassing en innovatie moet bijdragen aan de mogelijkheden voor een meer kindgericht onderwijs (zie speerpunten en prestatie-indicatoren beleidsplan). De aangepaste acties worden met vertraging gerealiseerd in schooljaar 2013/2014. Hun bijdrage aan doelverwezenlijking kan nog niet worden vastgesteld.
Welke nieuwe ontwikkelingen, aandachtspunten en risico's zijn er (kort)?	Geen bijzonderheden.	Onder huidig personeel geen animo om de i-coachopleiding te doen. Gevraagde competenties bij huidig personeel niet aanwezig.
Wijkt de middeleninzet af van de begroting, wat is hiervoor de reden en schrijdt deze afwijking voort of wordt deze later weer inverdiend?	Geen afwijking t.o.v. begroting.	Meerkosten van collectief professionaliseringsaanbod voor teamleden kunnen worden gedekt door besparing op kosten voor individuele trajecten; per saldo geen overschrijding.



Relevante publicaties PO-Raad

Bij het samenstellen van deze publicatie is onder andere gebruik gemaakt van eerdere publicaties van de PO-Raad. Hierbij een overzicht. De publicaties zijn te vinden op en te downloaden van de website van de PO-Raad.

Publicaties in het kader van het project 'Sturen op onderwijskwaliteit'

Sturen en toezien op onderwijskwaliteit – Een handreiking, september 2011

Sturen op onderwijskwaliteit, Werkkader voor schoolbesturen in het po, januari 2013

Bestuurlijke visitatie. Spiegel voor bestuurlijk handelen, september 2013

Publicaties in het kader van het project 'Eerst kiezen dan delen'

Op weg naar goed financieel management – Basisboek bij het project 'Eerst kiezen, dan delen', 2011

Verantwoording van financiën – Een handreiking, november 2011

Financieel Toezicht – Een handreiking voor toezichthouders in het onderwijs, mei 2012

*Kapitaal en vermogen aan het werk
Bouwstenen voor beleid*, 2012

Financieel management, een zaak van mensen, 2012

Risico's en Risicobeheersing – Bouwstenen voor beleid, 2013

Het meerjarenperspectief – Bouwstenen voor beleid, 2013

Sturen met zorg – Financieel management in samenwerkingsverbanden Passend onderwijs, 2013

Financieel management op hoofdlijnen – Bouwstenen voor beleid, 2013

Publicaties Opbrengstgericht werken

Opbrengstgericht leiderschap – Werken op 3 niveaus, 2010

Op opbrengsten gericht – Resultaten subsidietrajecten PO-Raad 2008-2012, augustus 2012

Andere publicaties

Toelichting Wet goed onderwijs, goed bestuur, september 2010

Podium extra, De meerwaarde van de schoolbestuurder, januari 2013

Professionalisering van besturen in het primair onderwijs – Verslag van de Commissie-Meurs, november 2013

Code Goed Bestuur in het primair onderwijs, tweede druk, januari 2014

Kijk voor meer informatie op:
www.poraad.nl en
www.vtoi.nl.

Bijlage 1

Code Goed Bestuur

I Algemene bepalingen

Artikel 1 | Begripsbepalingen

In deze code wordt verstaan onder:

- a. Wet: de Wet op het Primair Onderwijs dan wel de Wet op de Expertisecentra;
- b. School: een school of instelling als bedoeld in de wet;
- c. Bevoegd gezag: voor wat betreft bijzondere scholen de stichting, vereniging of andere rechtspersoon, in de wet als zodanig aangeduid; voor wat betreft openbare scholen het college van burgemeester en wethouders of ander openbaar orgaan, of de openbare of samenwerkingsstichting, in de wet als zodanig aangeduid;
- d. Organisatie: het geheel van scholen, organen en functionarissen ressorterend onder het bevoegd gezag;
- e. Schoolbestuur: het orgaan van het bevoegd gezag dat op basis van statuten of een andere regeling belast is met de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden namens het bevoegd gezag;
- f. Intern toezichtsorgaan: het orgaan van het bevoegd gezag dat op basis van statuten of een andere regeling belast is met het houden van toezicht;
- g. Directeur: de directeur van een school, als bedoeld in de wet;
- h. Belanghebbenden: personen, geledingen en organisaties waarmee de organisatie nauw contact wenst te onderhouden;
- i. Code: deze Code Goed Bestuur in het primair onderwijs;

- j. PO-Raad: de sectororganisatie voor het primair onderwijs.

Artikel 2 | Verantwoordelijkheid ten aanzien van de code

1. De code is vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de PO-Raad.
2. De leden van de PO-Raad onderschrijven deze code. Zij hanteren de uitgangspunten van de code bij hun dagelijks werk en gaan op verantwoorde wijze om met de vrijheid die deze code biedt.
3. De leden van de PO-Raad streven er naar dat het gestelde in deze code zoveel als redelijkerwijs mogelijk wordt toegepast binnen op basis van de wet of anderszins geregelde samenwerkingsverbanden waarbij zij aangesloten zijn.

Artikel 3 | Pas toe of leg uit

1. De leden van de PO-Raad zullen de bepalingen in deze code naleven.
2. Daar waar leden menen niet te kunnen voldoen aan de bepalingen in deze code maken zij aan hun belanghebbenden en het bestuur van de PO-Raad kenbaar in hoeverre niet voldaan is aan de bepalingen uit deze code en wat de reden daarvan is.
3. Het gestelde in lid 2 geldt niet ten aanzien van die onderdelen van deze code waarvan naleving wettelijk verplicht is.

Artikel 4 | Strijdigheid en voorrang

1. Indien op een bevoegd gezag codes vanuit meerdere onderwijssectoren van toepassing zijn, dan maken het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan

in overleg een keuze. Uitgangspunt hierbij is dat er op enig moment slechts één code van toepassing is op de organisatie.

2. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan motiveren de keuze en maken deze kenbaar aan de belanghebbenden en de betreffende sectororganisaties.

Artikel 5 | Functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht

1. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht.
2. Binnen het kader van het gestelde in lid 1 zijn ondermeer de volgende modaliteiten mogelijk:
 - 2a. Onderbrenging van de functies van bestuur en intern toezicht in twee verschillende organen van het bevoegd gezag.
Daarbij komt bijvoorbeeld de functie van bestuur bij een college van bestuur of statutair bestuurder te berusten ('het schoolbestuur' als bedoeld in deze code) en de functie van intern toezicht bij een raad van toezicht ('het intern toezichtsorgaan' als bedoeld in deze code).
 - 2b. Onderbrenging van de functies van bestuur en intern toezicht in één orgaan van het bevoegd gezag, waarbij scheiding van bestuur en toezicht wordt gerealiseerd doordat binnen dat ene orgaan bepaalde functionarissen met de uitoefening van het bestuur worden belast en anderen met de uitoefening van intern toezicht. Daarbij komt bijvoorbeeld de functie van bestuur bij de uitvoerende leden van het bestuur te berusten ('het schoolbestuur' als bedoeld in deze code) en de functie van intern toezicht bij de toezienende leden van het bestuur ('het intern toezichtsorgaan' als bedoeld in deze code).

In de situatie als hier bedoeld kan het voorzitterschap van het orgaan, het doen van voordrachten voor benoeming van een uitvoerend bestuurder en het vaststellen van de bezoldiging van uitvoerend bestuurders niet aan een uitvoerende bestuurder worden toebedeeld.

- 2c. Feitelijke uitoefening van de functie van bestuur door een of meer functionarissen in dienst van het bevoegd gezag op basis van door het schoolbestuur gegeven volmacht, mandaat of delegatie, waarbij het schoolbestuur zich onthoudt van feitelijke uitoefening van de functie van bestuur en zich richt op uitoefening van intern toezicht. Daarbij komt bijvoorbeeld de functie van bestuur bij de met volmacht/mandaat/delegatie belaste functionarissen te berusten ('het schoolbestuur' als bedoeld in deze code) en de functie van intern toezicht bij het schoolbestuur ('het intern toezichtsorgaan' als bedoeld in deze code).
3. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de wijze waarop de functies bestuur en intern toezicht onderscheiden en gescheiden worden, vast ligt in de statuten en/of een reglement en/of het managementstatuut van het bevoegd gezag. Daarbij regelen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan tevens welke organen en functionarissen welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, hoe deze organen en functionarissen worden samengesteld c.q. benoemd en welke werkwijze deze hanteren.

Artikel 6 | Naleving

1. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan bespreken en bevorderen naleving van deze code binnen de organisatie.

2. De PO-Raad bevordert naleving van deze code binnen de aangesloten bevoegde gezagsorganen.

II Uitgangspunten

Artikel 7 | Opdracht

Bevoegde gezagsorganen binnen het primair onderwijs zijn maatschappelijke instellingen met een specifieke verantwoordelijkheid. Zij verzorgen de vorming en opleiding van kinderen in de leeftijd van 4 tot circa 12 jaar¹ en zorgen voor kwalitatief goed onderwijs.

Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zijn er namens het bevoegd gezag in ieder geval verantwoordelijk voor dat:

- ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden kan halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt;
- de scholen adequate opbrengsten realiseren;
- de leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen als democratisch burger en lid van de samenleving (burgerschap);
- de leerlingen zich er van bewust worden dat leren positief bijdraagt aan hun ontwikkeling en een 'leven lang' aan de orde zou moeten zijn;
- de medewerkers zich optimaal kunnen ontwikkelen en onder optimale omstandigheden hun bijdrage aan deze processen kunnen leveren (goed werkgeverschap);
- de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze worden ingezet ter realisatie van deze opdracht.

Artikel 8 | Inrichting van de organisatie

1. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de organisatie wordt ingericht op basis van

efficiency en effectiviteit ten aanzien van het realiseren van de opdracht.

2. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen zorg voor een goede verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de verschillende organen, in het bijzonder tussen het schoolbestuur, het intern toezichtsorgaan en de directeuren. Daarbij worden taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie belegd.
3. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen er zorg voor dat de organisatie zo is ingericht dat deze het vermogen heeft zich aan te passen aan een wijzigende omgeving.

Artikel 9 | Professionals

1. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan creëren en bewaken professionele ruimte voor het personeel van het bevoegd gezag, ten minste door het bevorderen van een cultuur waarin professionals gestimuleerd worden met elkaar in gesprek te gaan om de kwaliteit van het eigen en elkaars professionele handelen te versterken en eenzaamheid en handelingsverlegenheid te doorbreken.
2. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan dragen zorg voor een beleid dat gericht is op ontwikkeling en onderhoud van de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs.

Artikel 10 | Interne verantwoording

De organen en functionarissen van het bevoegd gezag (ten minste het schoolbestuur, het intern toezichtsorgaan en de directeuren) verantwoorden zich tegenover elkaar en tegenover de

medezeggenschapsorganen, het personeel en de ouders/verzorgers over de uitoefening van hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Artikel 11 | Horizontale dialoog

1. Teneinde de opdracht optimaal te realiseren, dragen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zorg voor een beleid dat voorziet in een dialoog met belanghebbenden op alle relevante niveaus van de organisatie.
2. In het beleid wordt in ieder geval aandacht besteed aan:
 - wie ten minste als belanghebbenden van de organisatie worden beschouwd;
 - de wijze waarop de belanghebbenden worden betrokken in de beleidscyclus;
 - de wijze waarop informatie wordt verstrekt (en resultaten worden teruggekoppeld).

Artikel 12 | Jaarverslag

1. In het jaarverslag leggen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan verantwoording af over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de interne verantwoording en de horizontale dialoog.
2. In het jaarverslag wordt voorts gemeld:
 - hoe de functies van bestuur en intern toezicht worden uitgeoefend, welke organen daartoe zijn ingesteld, wie deel uitmaakt van de betreffende organen, wie welke taken heeft en wat de werkwijze is;
 - in hoeverre de organisatie voldoet aan de bepalingen uit deze code en de uitleg voor eventuele afwijkingen;
 - welke resultaten op organisatie- en schoolniveau zijn behaald ten aanzien van strategisch beleid, gestelde doelen en leerresultaten.

III Schoolbestuur

Artikel 13 | Taken en bevoegdheden schoolbestuur

1. Het schoolbestuur draagt zorg voor de besturing van de organisatie waaronder wordt verstaan het uitvoering geven aan de besturingsfilosofie en de opdracht van het bevoegd gezag, het geven van richting, de verwerving van de nodige middelen, het besteden en beheren daarvan en het adequaat doen functioneren van de organisatie in het algemeen.
2. Het schoolbestuur beschikt over de benodigde bevoegdheden ter uitvoering van de toebedeelde bestuurstaak.
3. Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor uitoefening van de aan hem toebedeelde bevoegdheden en kan daarop worden aangesproken.
4. Het schoolbestuur draagt zorg voor naleving van de code binnen de organisatie.

Artikel 14 | Leidraad schoolbestuur

1. Bij de vervulling van zijn taak richt het schoolbestuur zich naar de opdracht van het eigen bevoegd gezag alsmede naar de opdracht als gesteld in artikel 7 van deze code.
2. Het schoolbestuur handelt en besluit integer en rechtmatig, ten minste in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en draagt zorg voor een integere bedrijfsvoering.

Artikel 15 | Strategisch beleid

1. Het schoolbestuur draagt zorg voor een actueel strategisch beleid met heldere doelen die gelden als leidraad voor de organisatie.
2. In het strategisch beleid maakt het

schoolbestuur ondermeer duidelijk hoe strategisch beleid op organisatieniveau zijn vertaling vindt naar kwalitatief goed onderwijs en leerresultaten voor kinderen.

3. Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan evalueren regelmatig de realisatie van het strategisch beleid en de geformuleerde doelen binnen een vaste cyclus voor planning & controle.
4. Het schoolbestuur onderzoekt periodiek en op gestructureerde wijze welke onzekere factoren het realiseren van zijn strategisch beleid en doelen in de weg kunnen staan.

Artikel 16 | Cultuur

1. In de besturing van de organisatie richt het schoolbestuur zich niet alleen op de resultaten, maar ook op de wijze waarop deze tot stand komen (zoals cultuur, processen en condities).
2. Het schoolbestuur bevordert een organisatiecultuur binnen de organisatie die het mogelijk maakt dat werknemers en andere belanghebbenden melding durven te maken van door hen vermoede onregelmatigheden binnen de organisatie. Daarbij behoort bescherming van de rechtspositie van degene die die dergelijke zaken aan de orde stelt.

Artikel 17 | Informatie

Het schoolbestuur draagt er zorg voor dat het intern toezichtsorgaan beschikt over de informatie die vereist is voor de uitoefening van intern toezicht en horizontale dialoog.

Artikel 18 | Inrichting en functioneren van het schoolbestuur

1. Het schoolbestuur is zodanig ingericht dat het zijn taak naar behoren kan uitoefenen.
2. Indien het schoolbestuur uit meerdere personen bestaat, wordt duidelijk

omschreven wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft.

3. Het schoolbestuur treedt als eenheid naar buiten.
4. Het schoolbestuur vraagt feedback op het eigen functioneren.
5. Het schoolbestuur evalueert regelmatig zijn functioneren.

Artikel 19 | Onafhankelijkheid

1. Ieder lid van het schoolbestuur dient zich ten opzichte van medebestuurders, het intern toezichtsorgaan en ieder deelbelang van de organisatie onafhankelijk en kritisch te kunnen opstellen.
2. Geen lid van het schoolbestuur kan zijn iemand die wegens de vervulling van een bestuurs- of toezichtfunctie bij een andere organisatie in dezelfde sector en dezelfde regio met onverenigbare belangen geconfronteerd kan worden. Voorts is het gestelde in artikel 297a BW van toepassing.
3. Iedere schijn van belangenverstrengeling tussen de organisatie en het schoolbestuur wordt voorkomen.

IV Intern toezichtsorgaan

Artikel 20 | Taken en bevoegdheden intern toezichtsorgaan

1. Het intern toezichtsorgaan houdt toezicht op het functioneren van de organisatie in het algemeen en het schoolbestuur in het bijzonder.
2. Het intern toezichtsorgaan is belast met vaststelling dan wel goedkeuring van de begroting, het jaarverslag (inclusief het bestuursverslag en de jaarrekening) en het strategisch beleid en eventueel andere daartoe binnen het bevoegd gezag daartoe aangewezen besluiten.

3. Het intern toezichtsorgaan draagt zorg voor aanwijzing van de accountant die belast is met de controle van de jaarrekening.
4. Het intern toezichtsorgaan draagt zorg voor de inrichting van het bevoegd gezag, ten minste door middel van een goedkeuringsrecht ten aanzien van statutenwijziging.
5. Indien sprake is van een bezoldigd schoolbestuur dan wel een of meer functionarissen die op basis van volmacht of mandaat feitelijk zijn belast met uitoefening van bestuurlijke taken en bevoegdheden, dan vervult het intern toezichtsorgaan het werkgeverschap ten opzichte van deze functionarissen. Daaronder is ten minste begrepen uitoefening van de bevoegdheden ten aanzien van benoeming, schorsing, ontslag en beloning. Ten aanzien van de in een dergelijke situatie toe te passen beloning, houdt het intern toezichtsorgaan zich aan een daartoe door de PO-Raad vast te stellen of aan te wijzen leidraad.
6. Het intern toezichtsorgaan staat het schoolbestuur met raad terzijde en fungeert als klankbord.

Artikel 21 | Leidraad intern toezichtsorgaan

1. Bij de vervulling van zijn taak richt het intern toezichtsorgaan zich naar de opdracht van het eigen bevoegd gezag alsmede naar de opdracht als gesteld in artikel 7 van deze code.
2. Aandachtspunten van het intern toezichtsorgaan zijn ten minste:
 - de kwaliteit van het door de organisatie geboden onderwijs;
 - rechtmatig en integer bestuur en beheer van de organisatie;
 - rechtmatige verwerving en doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van middelen;
 - naleving van de code.

3. Het intern toezichtsorgaan stelt een toezichtskader vast waarin wordt geëxpliciteerd op welke criteria het intern toezicht zich voorts in het bijzonder richt.

Artikel 22 | Informatiebehoefte intern toezichtsorgaan

Het intern toezichtsorgaan is verantwoordelijk voor zijn eigen informatievoorziening. Het formuleert hiertoe zijn informatiebehoefte ten opzichte van het schoolbestuur, doch voorziet ook zichzelf anderszins van de benodigde informatie.

Artikel 23 | Inrichting en functioneren

1. Voor de leden van het intern toezichtsorgaan worden profielen opgesteld die zijn afgestemd op hun taken en bevoegdheden. Deze profielen worden openbaar gemaakt.
2. Ten aanzien van het intern toezichtsorgaan wordt duidelijk omschreven wie welke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft.
3. Leden van het intern toezichtsorgaan hebben een van tevoren vastgestelde zittingstermijn, waarbij is geregeld hoe wordt gehandeld aan het einde van deze termijn en dat herbenoeming slechts een beperkt aantal malen aan de orde kan zijn.
4. Het intern toezichtsorgaan treedt als eenheid naar buiten.
5. Het intern toezichtsorgaan is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren en evalueert dat regelmatig.

Artikel 24 | Onafhankelijkheid

1. Ieder lid van het intern toezichtsorgaan dient zich ten opzichte van medeleden, het schoolbestuur en ieder deelbelang van de organisatie onafhankelijk en kritisch te kunnen opstellen. Dit geldt

derhalve ook voor leden van het intern toezichtsorgaan die op basis van enige voordracht zijn benoemd.

2. Geen lid van het intern toezichtsorgaan kan zijn iemand die wegens de vervulling van een bestuurs- of toezichtfunctie bij een andere organisatie in dezelfde sector en dezelfde regio met onverenigbare belangen geconfronteerd kan worden. Voorts is het gestelde in artikel 297b BW van toepassing.
3. Iedere schijn van belangenverstrengeling tussen de organisatie en het intern toezicht wordt voorkomen.

Artikel 25 | Vergoeding

1. Het intern toezichtsorgaan bepaalt de vorm en de hoogte van de eigen vergoeding. Het intern toezichtsorgaan richt zich hierbij naar een daartoe door de PO-Raad vast te stellen of aan te wijzen leidraad.

2. Het intern toezichtsorgaan maakt de vergoedingsregeling openbaar en verantwoordt deze jaarlijks in de jaarrekening.

V Slotbepalingen

Artikel 26 | Invoering van de code

1. Deze code treedt per 1 augustus 2012 in werking.
2. Deze code geldt voor onbepaalde tijd, onverlet de bevoegdheid van de PO-Raad om op enig moment tot wijziging of intrekking over te gaan.

1 Ook jonger dan 4 jaar indien ook voorschoolse opvang tot de doelstelling van het betreffende bevoegd gezag behoort. En tot circa 20 jaar waar het scholen voor voortgezet speciaal onderwijs betreft.

Bijlage 2

Checklist voor de intern toezichthouder

In deze bijlage worden alle vragen voor de intern toezichthouder rond de drie pijlers samengevat. Zo ontstaat een checklist die de toezichthouder kan gebruiken om elke vergadering de juiste vragen te stellen.

Vragen over de onderwijskwaliteit

Welke maatschappelijke meerwaarde verwachten wij van de schoolorganisatie?

Hebben wij afspraken met de bestuurder gemaakt ten aanzien van ijkpunten betreffende de kwaliteit van onderwijs?

Hebben wij zicht op de tevredenheid van de leerlingen en de ouders?

Hebben wij onze toezichtvisie en onze beoordelingscriteria vastgelegd in een helder toezichtkader?

Ontvangen wij over de te realiseren en de gerealiseerde kwaliteit van onderwijs voldoende informatie vanuit de organisatie en van externe stakeholders?

Beschikken wij over de noodzakelijke externe documenten, zoals jaarlijkse opbrengstenoverzichten van de onderwijsinspectie, waaruit we de onderwijskwaliteit kunnen afleiden?

Beschikken wij over voldoende signaleringsinstrumenten (dashboard) en vergelijkingsmateriaal (benchmarks)?

Kunnen wij beoordelen of de bestuurder op het gebied van onderwijskwaliteit in control is?

Verantwoordt de bestuurder zich volgens ons op betrouwbare wijze over de geleverde onderwijskwaliteit en de verbetering ervan?

Hebben wij zicht op de kwaliteit van de professionele relatie tussen de bestuurder en de verantwoordelijke schoolleider(s)?

Heeft de bestuurder een goede dialoog en voldoende afstemming met externe stakeholders?

Zijn we zelf voldoende alert op signalen uit de organisatie en uit de maatschappelijke omgeving?

Vragen over de visie

Is duidelijk wat de visie voor alle betrokkenen (ouders, leerlingen, medewerkers, toezichthouders, enzovoorts) kan betekenen? En is de visie voor al deze betrokkenen voldoende inspirerend?

Is de visie logisch, samenhangend en bevat het geen doelen die tegenstrijdig of concurrerend zijn?

Is de visie voldoende uitdagend, maar tegelijkertijd voldoende realistisch?

Vragen over het routeplan

Zijn de acties met grote zekerheid haalbaar en uitvoerbaar?

Biedt het routeplan voldoende mogelijkheden tot flexibiliteit door ook alternatieve opties te beschrijven? En geeft het routeplan aan wanneer deze alternatieve opties in werking treden?

Beschrijft het routeplan ook de (tussen)doelen en mijlpalen en momenten voor tussentijdse evaluatie?

Vragen over het bewegen en meten

Liggen we op schema en behalen we de gewenste (tussen)doelen?

Is dat niet geval, waar ligt dat dan aan: aan de routekaart of aan de (aansturing van de) mensen?

Is het scenario nog voldoende relevant en plausibel of zijn er nieuwe ontwikkelingen?

Moet we onze visie baseren op een ander scenario of ligt het aan de visie zelf?

Vragen over het risicomanagement

Hoe kijkt het bestuur aan tegen risico's (mate van risicobereidheid en risicotolerantie)?

Hoe scant de bestuurder de externe en interne omgeving op mogelijke risico's?

Weet de bestuurder welke risico's de verwezenlijking van belangrijke doelen kunnen belemmeren?

Hoe evalueert het bestuur de beheersing van risico's?

Vragen over HRM

Hoe zorgt de bestuurder voor een goed werkgeverschap?

Hoe gaat de bestuurder om met het (mede-)zeggenschap in de onderwijsinstelling?

Is er een duidelijke HRM-beleid dat inhoudelijk aansluit bij de visie, onderwijsambities en verbeteractiviteiten van de onderwijsinstelling?

Is het HRM-beleid voldoende integraal (de verschillende beleidsonderdelen/instrumenten zijn op elkaar afgestemd)?

Is er voldoende tijd en geld gereserveerd voor de professionalisering van schoolleiders en leraren?

Beschikken de scholen over een duidelijk scholingsplan met scholingsactiviteiten die bijdragen aan de beoogde schooldoelen?

Is er voldoende aandacht voor een opbrengstgerichte en lerende cultuur via coaching, intervisie en klassenbezoeken?

Is er sprake van een duidelijke p-cyclus op de scholen: functionerings-, voortgangs- en beoordelingsgesprekken en daaruit voortvloeiende scholingsactiviteiten?

Hoe fluctueren de praktische indicatoren, zoals ziekte en verzuim, in- en uitstroom, tevredenheid?

Vragen over de professionalisering van de bestuurder

Heeft de bestuurder de bestuurlijke opgave helder? Weet hij waar hij de school naar toe moet brengen gezien de gemaakte keuzes?

Is er voldoende zicht op de bestuurlijke vermogens van de bestuurder?

Heeft de bestuurder een professionaliseringsagenda opgesteld?

Geeft de professionaliseringsagenda voldoende vertrouwen wat betreft de benodigde ontwikkeling van de bestuurder?

Heeft de agenda een vaste plek in het strategisch beleidsplan van het bestuur en staat het op de agenda bij het intern toezicht?

Biedt de gesprekkencyclus voldoende mogelijkheden om de voortgang van de professionalisering van de bestuurders te bespreken?

Maakt het bestuur in het jaarverslag zichtbaar hoe er aan de professionalisering is gewerkt?

Vragen over het financieel toezicht

Is er voldoende financiële deskundigheid in de onderwijsinstelling?

Is de onafhankelijke controlefunctie goed gewaarborgd in de onderwijsinstelling?

Hoe staat het met de toereikendheid van de beschikbare financiële informatie?

Is er voldoende helderheid over de financiële doelen?

Worden de beschikbare middelen gebruikt als sturingsinstrument om de beleidsdoelen van de instelling te realiseren?

Worden de beschikbare middelen rechtmatig en doeltreffend ingezet?

Is de planning- en controlecyclus van voldoende kwaliteit?

Is de administratieve organisatie van voldoende kwaliteit?

Is er een risicobeheersingssysteem en biedt deze voldoende inzicht?

En draagt dit alles bij aan een verantwoord financieel management door de bestuurder?

Bijlage 3

Voorbeeld intern toezichtkader

Onderstaand voorbeeld is ontleend aan een toezichtkader uit de praktijk¹.

Inleiding

De RvT houdt op grond van de bepalingen in de WPO / WEC, de statuten en het bestuursreglement toezicht op de gang van zaken binnen de stichting en haar organisatie. Het CvB is belast met het besturen van de stichting en heeft al die taken en bevoegdheden die niet bij of krachtens de wet of de statuten aan anderen zijn toegekend.

De RvT:

- richt zich naar het belang van de stichting, de door de stichting in stand gehouden scholen en de gemeenschap waarbinnen deze scholen functioneren;
- let daarbij in het bijzonder op de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de openbare identiteit, zoals bedoeld in artikel 46 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), respectievelijk artikel 49 van de Wet op de expertisecentra (WEC).
- respecteert de taken en bevoegdheden van het CvB als bestuurder van de stichting; – wordt door het CvB tijdig, volledig en naar waarheid geïnformeerd over relevante ontwikkelingen binnen de stichting en over eventuele media uitingen van en over de stichting
- (het zogenaamde “no surprise beginsel”);
- voert vanuit een open, kritische en constructieve houding overleg met het CvB, staat het CvB als adviseur ter zijde en zal het CvB als intern toezichthouder positief-kritisch volgen en stimuleren.

In dit toezichtkader wil de RvT meer vorm en inhoud geven aan haar rol en aangeven welke eisen gesteld worden aan de handelingen van het CvB zonder in diens bevoegdheid te treden. De samenstelling van de RvT is zodanig dat deze over voldoende brede expertise beschikt om het toezicht uit te oefenen.

Wat houdt het (intern) toezicht in?

Het toezicht van de RvT op het CvB bestaat uit:

1. Werkgeverschap, waaronder het periodiek beoordelen van het functioneren van de leden van het CvB.
2. De RvT evalueert ten minste één maal per jaar – buiten aanwezigheid van het CvB – het functioneren van het CvB, alsmede de relatie tussen de RvT en het CvB. De RvT bespreekt het resultaat van de evaluatie met het CvB.
3. Toezicht houden op de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden door het CvB en het gevraagd en ongevraagd met raad terzijde staan van het CvB. De RvT, alsmede ieder lid van de RvT afzonderlijk, kan fungeren als klankbord voor het CvB door mee te denken en zijn kennis en expertise daartoe ter beschikking te stellen.
4. De voorzitter van de RvT treedt op als aanspreekpunt voor het CvB.
5. De voorzitter van de RvT en de voorzitter van het CvB overleggen periodiek met elkaar.

6. Het toezien op de naleving door het CvB van de Code Goed Bestuur, op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming en aanwending van de middelen van de stichting verkregen op grond van de wet en voorts op de naleving van de wettelijke verplichtingen.
7. Verlenen van 'voorafgaande goedkeuring' aan het CvB ten aanzien van besluiten betreffende:
 - a. het aangaan van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding en bezwaring van registergoederen, alsmede tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de organisatie zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt;
 - b. de vaststelling van de begroting en de meerjarenbegroting;
 - c. de vaststelling van de staat van baten en lasten;
 - d. de vaststelling van het strategisch meerjarenplan;
 - e. het aangaan van financiële verplichtingen en/of samenwerkingsovereenkomsten welke niet binnen de begroting zijn opgenomen en waarvan het belang meer bedraagt dan een door de RvT vastgesteld en aan het CvB meegedeeld bedrag; – het ontwikkelen en uitvoeren van andere diensten dan het verzorgen van onderwijs (i.c. het in stand houden van openbare scholen voor primair en v);
 - f. een aanvraag tot faillissement of van surseance van betaling;
 - g. het doen van een voorstel aan de gemeenteraad tot opheffing of afsplitsing van (een deel van) door de organisatie in stand gehouden scholen;
 - h. het wijzigen van de statuten van de stichting, inclusief het Treasurystatuut;
 - i. het ontbinden van de stichting;
 - j. een besluit tot een juridische fusie en juridische splitsing van de stichting.
8. Het aanwijzen van een accountant als bedoeld in artikel 2: 393 lid 1 van het BW.
9. Het inwinnen en beoordelen van informatie.
10. De RvT bespreekt ten minste één maal per jaar:
 - a. de invulling van de maatschappelijke positie en functie van de organisatie;
 - b. de strategie van de organisatie;
 - c. mogelijke risico's die de scholen lopen;
 - d. de risicobeheersing en controlesystemen binnen de organisatie.
11. De RvT bespreekt periodiek – in het kader van zijn taak en bevoegdheid tot het goedkeuren van besluiten en uitoefenen van toezicht – de hoofdlijnen van beleid, zoals bedoeld in artikel 8, derde lid sub b van het bestuursreglement te weten: 'de voornemens op hoofdlijnen met betrekking tot het beleid op het terrein van de onderwijskundige ontwikkeling van de scholen, passend onderwijs, het personeel, huisvesting en financiën'.
12. De RvT legt jaarlijks in een verslag verantwoording af over de uitvoering van de taken en de uitoefening van de bevoegdheden van de RvT, zoals genoemd in de statuten en het bestuursreglement; dit verslag maakt deel uit van het jaarverslag van de stichting.

13. De RvT houdt zijn kwaliteit en deskundigheid op peil door middel van deskundigheidsbevordering en vermeldt de activiteiten op dit terrein in het (onder punt 10) vermelde verslag.

Werkwijze Raad van toezicht / toezichtkader

De RvT wordt vooraf betrokken bij majeure (beleids)ontwikkelingen en verzamelt die informatie die noodzakelijk wordt geacht ter beoordeling of het handelen van het CvB voldoet aan de daaraan vooraf gestelde eisen, vormt zich daarover een oordeel en intervenueert eventueel naar aanleiding daarvan. Het is daarom belangrijk de eisen die aan het handelen van het CvB worden gesteld, vooraf vast te leggen in een toezichtkader, geformuleerd in onderstaande aandachtspunten.

1. Openbare identiteit

- De RvT ziet er op toe dat voldoende inhoud wordt gegeven aan de wettelijke eisen m.b.t. de openbare identiteit van de organisatie (algemene toegankelijkheid, voldoende spreiding, bereikbaarheid en actieve pluriformiteit).
- De RvT ziet er op toe dat voldoende inhoud wordt gegeven aan het profiel (corporate identity) zoals beschreven in de visie / missie.

2. Betrokkenheid omgeving (de openbare school is van en voor de samenleving)

- De RvT ziet er op toe dat de organisatie de interne omgeving (leerlingen, ouders, personeel) actief betreft bij de besluitvorming over doelstellingen en werkomstandigheden en dat het beleid tot stand komt in een open dialoog met de aangewezen medezeggenschapsorganen.

- De RvT heeft periodiek contact met de interne omgeving (bijv. door het bijwonen van bijeenkomsten) om informatie te verkrijgen over sfeer, eventuele tegenstellingen, draagvlak beleid, etc.
- De RvT ziet er op toe dat de organisatie voldoende afstemt met de externe omgeving (relevante partners in de stad en de wijk, gemeente) en dat het beleid van de organisatie voldoende bijdraagt aan het draagvlak van de organisatie in de stad en de regio.
- De RvT zorgt er voor dat zijn externe vertegenwoordiging naar wens verloopt.

3. Strategie

- De RvT ziet er op toe dat er een helder en gefundeerd strategisch kader / strategisch (meerjaren)beleidsplan is en dat de strategie, indien nodig, aangepast wordt aan actuele ontwikkelingen.
- De RvT ziet er op toe dat het beleid van de organisatie en de voorstellen van het CvB, voldoende gericht zijn op het realiseren van de ontwikkelde strategie.

4. Uitvoering

- De RvT ziet er op toe dat (beleids) voorstellen getoetst worden op uitvoerbaarheid – De RvT ziet er op toe dat (beleids)voorstellen voldoende steun en draagvlak hebben van de medewerkers die ze moeten uitvoeren.
- De RvT ziet er op toe dat in de voorstellen is voorzien in een evaluatie van beleid en dat een dergelijke evaluatie ook wordt uitgevoerd.
- De RvT toetst bovenstaande o.a. aan de hand van de uitkomsten van de periodieke tevredenheidmetingen, de belasting (werkdruk en ziekteverzuim), de sfeer in de organisatie en de na- en bijscholingsmogelijkheden van medewerkers.

5. Werkgeverschap

- De RvT ziet er op toe dat er een profielschets en een regeling werving en selectie voor (leden van) het CvB is.
- Het functioneren van het CvB wordt jaarlijks door de RvT besproken en daartoe is een remuneratiecommissie ingesteld t.b.v. de (voorbereiding van) de beoordeling van het CvB, inclusief beloningsaangelegenheden.
- De RvT ziet er op toe dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd (in de jaarrekening) over de bezoldiging en de arbeidsvoorwaarden van het CvB.
- De RvT vormt een klankbord voor het CvB en staat het CvB bij in de beleidsvoering en het opstellen c.q. bewaken van de visie en strategie.

6. Onderwijskwaliteit

- De RvT ziet er op toe dat hij periodiek wordt geïnformeerd over actuele beleidsontwikkelingen (onderwijsinhoud, personeel en facilitair) in het onderwijs en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor de organisatie, waarbij gestreefd wordt naar de best denkbare kwaliteit.
- De RvT ziet er op toe dat hij tijdig informatie over de onderwijskwaliteit (inclusief inspectie oordelen en visitierapporten) ontvangt en de acties die het CvB daarop heeft ondernomen.

7. Financiën en risicomanagement

- De RvT stelt een financiële auditcommissie in, die gevraagd en ongevraagd kan adviseren over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het financieel beheer van de organisatie.

- De RvT ziet er op toe dat de financiële middelen van de organisatie zo worden ingezet dat deze bijdragen aan de realisering van de (strategische) doelstellingen – De RvT ziet er op toe dat de financiële gevolgen van beleidsvoorstellen gedekt zijn binnen de goedgekeurde (meerjaren)begroting.
- De RvT ziet er op toe dat de financiële informatieverschaffing van het CvB voldoende is en deze, indien nodig, is voorzien van een positief advies van de door de RvT ingestelde auditcommissie.
- De RvT ziet er op toe dat hij tijdig op de hoogte wordt gebracht van (financiële) onregelmatigheden.
- De RvT ziet er op toe dat de interne risicobeheersing- en controlesystemen naar behoren functioneren.
- De RvT ziet er op toe dat het beleggingsbeleid van de organisatie, vastgelegd in het Treasurystatuut 2011 van DHS, zodanig is, dat geen beleggingen worden gedaan die (potentieel) strijdig zijn met het doel van organisatie en het beleid is gericht op voldoende spreiding van risico's.
- De RvT ontvangt tijdig het jaarverslag (bestuursverslag en jaarrekening), inclusief managementletter en eventuele aanbevelingen van de accountant.
- De RvT voert periodiek, maar ten minste 1 x per jaar, overleg met de externe accountant.
- De RvT ziet er op toe dat de aanbevelingen van de accountant voldoende worden nageleefd en opgevolgd.

Noten

1 Met dank aan de Haagse Scholen, stichting voor primair en speciaal openbaar onderwijs in Den Haag.



Colofon

Uitgave

PO-Raad

Tekst

Juliette Vermaas & Jos van der Pluijm (Penna Onderwijsadviseurs)

Fotografie

Rob Nelisse, Hedel

Grafische verzorging en druk

Thoben Offset Nijmegen

Maart 2014

© Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, overgenomen of openbaar gemaakt, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

Deze brochure is gedrukt op FSC® gecertificeerd papier.





Postbus 85246

3508 AE Utrecht

Telefoon: 030 3100 933

Website: www.poraad.nl

E-mail: info@poraad.nl

