



Bestuursmodel Stichting Katholiek Onderwijs Drimmelen (SKOD)

concept – versie 8

| | |
|-------------------------------------|-----------------------|
| Vastgesteld door het bevoegd gezag: | Goedgekeurd door RvT: |
| Datum: | Datum: |
| Naam: | Naam: |
| Handtekening: | Handtekening: |

INHOUDSOPGAVE

| | |
|-------------------------------|----|
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Uitgangspunten | 4 |
| 3. Bestuur en toezicht | 7 |
| 4. Management | 11 |
| 5. Staf | 12 |
| 6. Middelen | 13 |
| 7. Horizontale verantwoording | 15 |
| 8. Evaluatie | 16 |

Bijlagen:

1. Bestuursreglement
2. Toezichtkader
3. Toetsingskader en informatieprotocol
4. Profielschets Raad van Toezicht
5. Benoemingsprocedure Raad van Toezicht
6. Managementstatuut
7. Organisatiestructuur SKOD
8. Integriteitscode (volgt)

1. Inleiding

In het schooljaar 2020-2021 is binnen SKOD kritisch gekeken naar de wijze waarop de governance is ingericht. Directe aanleiding hiervoor waren gesprekken tussen Raad van Toezicht (RvT) en College van Bestuur (CvB) over inrichting en uitvoering van de governance. Besloten werd om expliciet aandacht te besteden aan evaluatie en reflectie op de bestuurlijke inrichting en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen toezicht, bestuur en schoolleiding, zoals ook bedoeld in de Code Goed Bestuur (2020).

Het functioneren van het bestuur, schoolleiding en intern toezicht, en de beoordeling daarvan, vergt een duidelijke, heldere context waarbinnen geopereerd moet worden. De manier waarop de governance binnen SKOD is geregeld, is een essentieel kader. Om ook op langere termijn zeker te zijn van goed bestuur binnen SKOD is het van belang de volgende vragen te stellen:

- a. Hoe realiseren we een heldere besturing en aansturing van SKOD als geheel, inclusief een duidelijke scheiding tussen bestuur en toezicht?
- b. Hoe zorgen we voor eenduidigheid over de essenties, over hetgeen we willen bereiken?
- c. En hoe realiseren we dit vanuit de verschillende, afgebakende rollen en verantwoordelijkheden van bestuurder, management en interne toezichthouder?

Dit bestuursmodel is de weerslag van het denken van de diverse actoren over de hierboven gestelde vragen.

Met de evaluatie/reflectie en de daaruit voortvloeiende aanpassingen geeft SKOD invulling aan onder andere principe 3 van de Code Goed Bestuur.

Goed bestuur kent zowel een structuurkant als een cultuurkant. Een goede structuur – een beschrijving van de wijze waarop binnen SKOD de governance wordt vormgegeven – is een voorwaarde. Maar uiteindelijk komt het neer op het gedrag dat in de diverse rollen wordt vertoond. Ook over de cultuurkant zijn richtlijnen/uitgangspunten beschreven. Uiteindelijk zal de kwaliteit van de governance worden bepaald in de dagelijkse omgang en dialoog tussen bestuur, directie en intern toezicht. Als de werkelijkheid van besturen, managen en toezicht houden soms wat minder gestructureerd is dan we op papier wensen, dan gaat het er niet zozeer om de werkelijkheid met meer regels en voorschriften proberen aan te passen, maar om ermee om te leren gaan vanuit een helder besef van ieders rol.

Voor de structuurkant is uitgegaan van de gedachtengoed van policy governance.

Voor de cultuurkant is uitgegaan van het Rijnlands denken en de uitgangspunten van de professionele cultuur.

2. Uitgangspunten

2.1. Structuur – Policy governance

Vanzelfsprekend is rekening gehouden met de wettelijke eisen. Het is van belang te beseffen dat de wetgever bij het opstellen van de wet "Goed onderwijs, goed bestuur" zwaar heeft geleund op de ideeën betreffende 'policy governance' van John Carver¹.

Kenmerken van goed bestuur zijn:

1. Scheiding van verantwoordelijkheden (doelen ('ends') en middelen ('means')), dus scheiding strategisch beleid en tactisch/operationeel beleid.
2. Proactieve verantwoording naar (transparantie) en betrekken van de belanghebbenden / morele eigenaren.
3. Aparte toezichhoudende rol.
4. Intern besproken code van goed bestuur.
5. Structurele interne verantwoording.

Bij het werken vanuit policy governance wordt rekening gehouden met enkele specifieke principes. Hieronder in het kort drie van de meest onderscheidende.

Leidend is de idee dat bestuur en toezicht hun taak uitoefenen namens de belanghebbenden oftewel de morele eigenaren. Essentieel is dan ook de vraag: namens wie besturen wij? Bestuur en toezicht hebben steeds het belang van de morele eigenaren voor ogen. Daarmee zijn bestuur en toezicht waardengedreven, omdat de waarden van de belanghebbenden worden vertaald naar resultaten voor die belanghebbenden. Bestuur en toezicht zijn er niet voor zichzelf, of alleen voor de huidige leerlingen van een school, maar ze bewaken een morele waarde die de onderwijsorganisatie op lange termijn vertegenwoordigt. Uit dit morele kader ontleent het bestuur de richtlijnen voor de doelen van de scholen.

Bestuur en toezicht zijn dan ook in structurele dialoog met de morele eigenaren, om te bepalen wat de leidende principes en morele waarden van de organisatie zouden moeten zijn, en om verantwoording te geven over de bereikte resultaten.

De leidende principes worden vertaald in beleidsuitspraken (policies). Deze beleidsuitspraken zijn leidend voor het handelen van bestuur en toezicht, en ze stellen het bestuur in staat de uitvoering van het beleid te delegeren aan een schooldirecteur. De beleidsuitspraken zijn onder te brengen in vier categorieën:

1. Interne werkwijze toezichthouder.
2. Verhouding toezichthouder – bestuurder.
3. Beoogde resultaten.
4. Kaders voor de uitvoering.

Hiermee kan het werk van bestuur en toezicht volledig en toch beknopt worden beschreven. De categorieën drie en vier bepalen samen de beleidsruimte voor de bestuurder. Over deze aspecten geeft de bestuurder regelmatig en structureel verantwoording aan de toezichthouder. Op deze manier ontstaat er ook een duidelijk onderscheid tussen de rol van de bestuurder en die van de toezichthouder. De structurele verantwoording zorgt tevens voor een voortdurende dialoog over resultaten en kaders, zowel binnen als buiten de organisatie.

De crux zit hem in de manier waarop deze beleidsuitspraken geformuleerd worden. Policy governance stelt dat de beoogde resultaten (de 'ends') zo zuiver mogelijk, en tegelijk zo ruim mogelijk moeten worden geformuleerd, om interpretatieruimte te geven aan de schooldirecteur. Wat betreft de kaders stelt policy governance dat het bestuur zo min mogelijk de manier waarop het beleid moet worden uitgevoerd moet voorschrijven. Het dient zich te beperken tot het beschrijven van de grenzen aan de handelingsruimte waarbinnen de schooldirecteur dan zijn eigen middelen kan kiezen. Net als met het formuleren van zuivere, maar ruime doelen, is het opstellen

¹ Policy Governance: Principles and Model Consistency Framework.

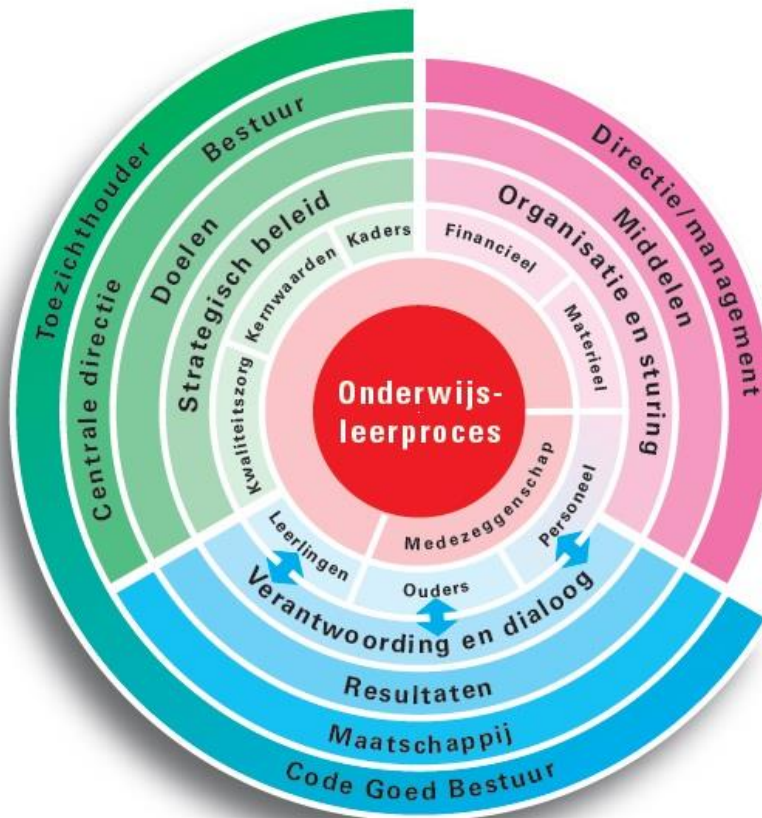
<https://www.governforimpact.org/assets/docs/Principles%20consistency%20framework.pdf>

Carver's Policy Governance Model in Nonprofit Organizations. <https://www.carvergovernance.com/pg-np.htm>

van ruime, maar heldere kaders een kwestie van zoeken naar het juiste evenwicht: waar leg je de grenzen?

In het vervolg van deze notitie wordt nader op de vier categorieën ingegaan.

Om de samenhang en onderlinge relaties weer te geven, wordt gebruik gemaakt van het onderstaande model, waarin uitgangspunten van policy governance en kenmerken van het onderwijs zijn samengebracht.



Figuur 1: Model Educational Governance

© Apex Advies

2.2. Cultuur – Rijnlands denken en professionele cultuur

Stichting Katholiek Onderwijs Drim melen is, net als alle andere schoolstichtingen en –verenigingen, een organisatie met een publieke taak. Deze maatschappelijke opdracht wordt uitgevoerd door professionals.

Dit gegeven heeft consequenties voor de manier waarop binnen SKOD het werk wordt georganiseerd, verantwoordelijkheden worden gedeeld, sturing en zelforganisatie in balans worden gebracht, en verantwoording wordt afgelegd.

Hierbij wordt uitgegaan van de basisbehoeften van elk mens:

- relatie;
- competentie;
- autonomie.

De cultuur van (be)sturen en organiseren binnen SKOD is dan ook gebaseerd op Rijnlands denken en de principes van een professionele cultuur. Dit heeft verschillende consequenties.

In een professionele cultuur staan expertise (het vakmanschap van de professional), resultaat, kwaliteit en verantwoordelijkheid centraal. Het gaat niet om het volgen van de regels of het dienen van belangen, maar om het realiseren van afgesproken doelen: daarvoor neemt de professional de verantwoordelijkheid en kiest daarvoor, op basis van haar expertise, de vereiste aanpak. Er is een erkende ongelijkheid, omdat expertises tussen professionals verschillen. In teams wordt gebruik gemaakt van de verschillende kennis en vaardigheden van de professionals. Het gaat hier niet om de positie die je bekleedt, maar om de deskundigheden die je hebt. In een professionele cultuur wil men elkaars kwaliteiten kennen, erkennen en benutten. Er moet sprake zijn van een lerende organisatie. Kwaliteit is essentieel, beslissingen worden genomen op basis van kwaliteit.

Andere kenmerken:

- er wordt snel beslist;
- een veranderingsproces begint niet met een document, maar eindigt er mee;
- het is een actiegerichte doe-cultuur.

Rijnlands denken – tegenhanger van het Angelsaksisch denken – sluit hierbij aan. Dit denken past vanwege de gerichtheid op 'purpose' (de maatschappelijke betekenis van een organisatie) bij een scholenorganisatie. De manier van organiseren stelt de medewerkers in het primaire proces centraal: daar gebeurt het, daar vindt de waardecreatie voor de belanghebbenden plaats.

Professionals hebben dan ook zeggenschap over en zijn verantwoordelijk voor de geleverde dienst (hier: het best mogelijke onderwijs dat de scholen van SKOD aan de kinderen kunnen bieden). Hiervoor is de denkkracht, creativiteit en besliskracht van iedere medewerker nodig. Medewerkers worden dan ook gezien als volwassen, zelfstandige mensen. Organisaties zijn meer horizontaal ingericht, er is sprake van gespreid leiderschap ('wie het weet mag het zeggen'). Vertrouwen is het uitgangspunt, waardoor veel controlemechanismen en regeltroep het raam uit kunnen. Het gaat niet uitsluitend om formulieren, maar vooral om dialoog. Kernwaarden, kwaliteitseisen van de professional en afspraken vanuit gelijkwaardige, wederkerige relaties zorgen voor hoge kwaliteit. Het gaat om inhoud en vakmanschap. Er is sprake van lerende teams en een lerende organisatie. Vanuit de gezamenlijke ambitie dragen teams bij aan de ontwikkeling van leerlingen. Een team heeft de verantwoordelijkheid en beslissingsbevoegdheid met betrekking tot het primaire proces. Een leidinggevende geeft een duidelijke richting, creëert professionele ruimte en biedt waar nodig ruggensteun.

Feitelijk is steeds sprake van een balans tussen én sturing (op de doelen, resultaten, kwaliteit) én zelforganisatie (de ruimte binnen kaders die de professional heeft om die doelen etc. te bereiken). Daarmee ligt de overeenkomst met de structuur die policy governance biedt voor de hand.

3. Bestuur en toezicht

De wet schrijft voor dat bestuur en intern toezicht gescheiden moeten worden. De bestuurlijke taak en de rol van de toezichthouder worden hieronder eerst in algemene zin beschreven ter toelichting van die beide rollen. Bestuur en toezicht zijn bij SKOD organiek gescheiden.

De beschrijving van de bestuurlijke en toezichthoudende taken is grotendeels gebaseerd op het gedachtegoed van de Amerikaanse bestuurskundige John Carver. Carver heeft het policy governance model ontwikkeld. Hierin wordt veel aandacht besteed aan het verschil tussen doelstellingen of beoogde resultaten ('ends' in de terminologie van Carver) en bestuursmiddelen ('means'). Besturen moeten zich in morele zin als eigenaar opstellen en zich gedragen als dienende leiders. Het bestuur is verantwoordelijk voor het bepalen van de doelstellingen: wat willen we voor welke groepen bereiken? Het management, de directie, is er voor verantwoordelijk een strategie uit te werken om de gestelde doelstellingen te bereiken. Implementeren van het policy governance model vraagt om een nauwgezette toepassing. Het is van belang dat ieders rol glashelder is en consistent wordt uitgevoerd.

3.1. Bestuur

Kernvragen van het policy governance model zijn:

- Hoe kan een groep mensen op een verantwoordelijke wijze een achterban/gemeenschap vertegenwoordigen, gezag uitoefenen over activiteiten die zij nooit compleet kunnen overzien, gericht op doelen die zij niet volledig kunnen meten, d.m.v. functies en disciplines die zij zelf nooit allemaal kunnen vervullen?
- Hoe kunnen zij hun (eind)verantwoordelijkheid dragen zonder tegelijkertijd onnodig in te grijpen in de creativiteit en de rechten van het management?
- Hoe kunnen zij dat doen, terwijl ze onderling van mening verschillen, hun bestuurstijd beperkt is en een grote stroom van organisatorische details om toezicht vraagt?

Het doel van de bestuurlijke taak is namens een of andere achterban (morele eigenaar) er op toe te zien dat de organisatie bereikt wat het zou moeten bereiken en het onaanvaardbare vermijdt.

Deze definitie heeft enige consequenties / aandachtspunten:

1. "Het doel van de bestuurlijke taak ..."

Het bestuur als geheel is de autoriteit, niet een individueel bestuurslid. Het management (directeuren) wordt (worden) beschermd tegen individueel optreden van bestuursleden. Het bestuur doet ook niet het werk van het management (dus geen vergaderingen met goedkeuring van gedetailleerde plannen, e.d.). Er moet sprake zijn van een scherp onderscheid tussen 'means' en 'ends'. Het bestuur stelt de doelen vast, het management bepaalt de inzet van de gegeven middelen om die doelen te bereiken.

2. "... is namens een of andere achterban (morele eigenaar) ..."

Het bestuur moet zich (net als ook de toezichthouder) realiseren dat de organisatie niet voor zichzelf bestaat, maar werkt in het belang van een bepaalde groep mensen, in dit geval kinderen en ouders. Het is aan die groep waaraan de bestuurder (en ook de toezichthouder) verantwoording aflegt. SKOD vertegenwoordigt een morele waarde op lange termijn, die door het bestuur bewaakt moet worden.

Dit vereist:

- Weten wie de morele eigenaren / belanghebbenden zijn en wat deze willen;
- Onderscheid maken tussen de eigenaren en andere belangengroepen.

Dit betekent voor het beslissen, aansturen en beïnvloeden binnen de organisatie ook: rekening houden met de interne communicatielijnen m.b.t. de externe communicatie: gemeente praat met bestuur (en niet met directeur(en)), ouders praten met directeur(en) (en niet met bestuur), bestuur praat met directeur(en) (en niet met teamlid). N.B.: wanneer het niet om beslissen, aansturen of beïnvloeden gaat, maar om andere redenen (zoals informatie en belangstelling), gelden deze richtlijnen minder strikt.

3. "... er op toe te zien ..."

De dingen komen niet vanzelf wel goed. Drie stappen zijn nodig:

- Beschrijven wat "goed" betekent, de criteria die bepalen of iets een succes is of niet.
- Iemand (directeur) verantwoordelijk maken voor het behalen van een resultaat.
- Systematisch en streng controleren of aan de gestelde criteria wordt voldaan, dus regelmatig toetsen/monitoren.

4. "... dat de organisatie bereikt wat het zou moeten bereiken en het onaanvaardbare vermijdt."

Belangrijkste opdracht is: wat wil de organisatie bereiken? Voor wie? En tegen welke kosten?

Kortom: een bestuurder bemoeit zich met de doelen en de resultaten, niet met de programma's/diensten/curricula.

De doelen en de kaders geven ruimte aan directeuren voor een eigen interpretatie. Geen school is hetzelfde, en door de ruimte kan schoolspecifiek gewerkt worden.

Bemoeit een bestuur zich dan helemaal niet met de middelen? Toch wel, maar op een manier die voorkomt dat men in operationele details verstrikt raakt. Dit wordt gerealiseerd door te volstaan met aan te geven wat niet aanvaardbaar is. De boodschap is dan simpel: als het bestuur iets niet heeft verboden, is het toegestaan.

Een bestuur moet dus 4 typen uitspraken doen:

1. uitspraken over doelen, waarin resultaten, de ontvangers en de kosten worden genoemd;
2. uitspraken die de ruimte beperken waarin de leiding zich van middelen kan bedienen;
3. uitspraken waarin het bestuur beschrijft hoe het zijn eigen werk zal inrichten;
4. uitspraken over hoe bestuur en leiding met elkaar verbonden zullen zijn.

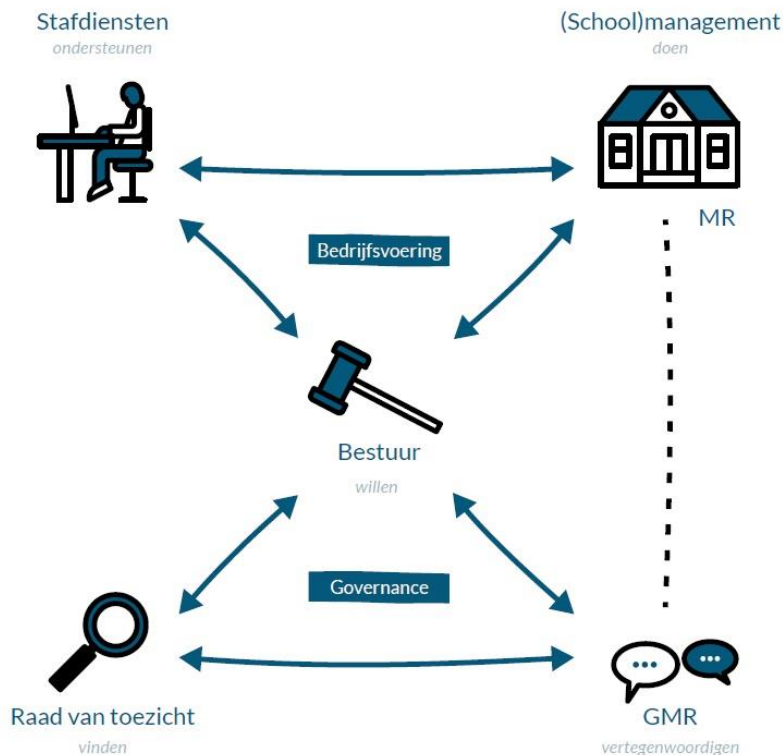
Deze lijst is uitputtend; behalve nog de statuten / huishoudelijk reglement zijn er geen andere beleidsterreinen voor het bestuur.

Nodig is:

1. Doelstellingen en verantwoording (uitspraak type 1);
2. De middelen, met name de afbakening door aan te geven wat niet mag (uitspraak type 2);
3. Uitgangspunten bestuur en management / code goed bestuur (uitspraak type 3);
4. Vergadercyclus en opzet bestuursvergaderingen (uitspraak type 3);
5. Managementstatuut, met volmachten (mandatering) (uitspraak type 4);
6. Statuten.

3.2. Toezichthouder

Zoals de bestuurder niet op de stoel van de directeur (het management) moet gaan zitten, zo moet ook helder afgebakend zijn wat de rol van de toezichthouder is. Namens wie vindt de toezichthouder dat zij toezicht houdt? Waarop zou de toezichthouder toezicht willen houden? Aan wie wil de toezichthouder rekenschap afleggen? De toezichthouder let op resultaten en op effectiviteit. Getoetst wordt op basis van grondbeginselen/principes die ook afgesproken/bekend zijn. Er wordt dus niet toegezien op het 'hoe'. Verder wordt gelet op efficiëntie en continuïteit (op basis van resultaatafspraken).



Figuur 2: Vinden, willen, doen

Van Elderen & Janssen (2021)²

In Figuur 2 worden de verschillen tussen de rollen duidelijk met de woorden vinden, willen en doen. Het management wordt geacht dingen te doen (binnen gestelde kaders). Dat gebeurt omdat een bestuurder iets wil ('ends') en toekomstgerichte beleidsuitspraken doet. De toezichthouder vindt daar vervolgens wat van, en concentreert zich dus op de toetsing van de kwaliteit van het bestuur en het bestuurlijk handelen. In andere woorden: als het gaat over het wel of niet bereiken van de doelen, is het aan de bestuurder om het wel/niet realiseren van de doelen te duiden (analyseren, incl. hoe ingrijpen/bijsturen), waarna het de rol van de toezichthouder is om te oordelen over de kwaliteit van de duiding.

Dit betekent voor de toezichthouder: helder hebben van de eigen werkwijze en de communicatie; dus: dit soort verslagen willen we, op deze momenten, zó en dán hebben we overleg.

De toezichthouder ziet daarom onder andere toe op:

- bereiken van de doelen (cf. een eerder goedgekeurd strategisch meerjarenbeleidsplan);
- zijn de jaarstukken op tijd (wordt voldaan aan de wettelijke verplichtingen) / goedkeuren van (meerjaren)begroting (en eventuele begrotingswijzigingen bij dreigende substantiële overschrijding of noodzakelijke verschuiving), jaarrekening en jaarverslag;
- rechtmatige verwerving van middelen en rechtmatige & doelmatige bestemming/aanwending van middelen;
- aanwijzen accountant;
- afleggen van verantwoording (eigen jaarverslag);
- wettelijke verplichtingen en code goed bestuur (en afwijkingen daarvan);
- eventueel: fusie, opheffing van een school;
- eventueel: wijziging statuten en/of de "kleur" van de rechtspersoon en ontbinding rechtspersoon;
- eventueel: hoe wordt opgetreden bij geschillen (procedure aanwezig?).

Verder heeft de toezichthouder een adviserende rol ('critical friend') voor het bestuur.

² Van Elderen, J., & Janssen, J. (2021). *De zachte kant van governance*. (4^e, geheel herziene druk). Amsterdam: B&T

Een Raad van Toezicht (RvT) heeft daarnaast als taken:

- Benoemen, schorsen en ontslaan van het lid / de leden van het bestuur;
- Vaststellen van de beloning van het lid / de leden van het bestuur;
- Nemen van een besluit in het geval van besluiten met een voor de bestuurder tegenstrijdig belang.

Kenmerken van een goede toezichthouder zijn o.a.:

- Een groot verantwoordelijkheidsbesef (daadwerkelijke betrokkenheid en een stevig ambitieniveau), door alert toezicht ten behoeve van stakeholders en door actieve ondersteuning aan het bestuur.
- Zichtbaar en aanspreekbaar, voor binnen- en buitenwereld. Heeft een uitstekende relatie met de belanghebbenden / morele eigenaren van de organisatie.
- Duidelijke rolopvatting (onvermoeibaar lastige vragen stellen op constructieve manier).
- Autonoom (eigen en onafhankelijke koers ten aanzien van inrichting toezicht en kwaliteit informatievoorziening).
- Stelselmatig aandacht voor:
 - visie- en strategie(ontwikkeling) en ambitieniveau;
 - economics of business;
 - risicobeheersing;
 - besturingsmodel;
 - management development.
- Voortdurend alert (zicht op toereikende kwaliteit, balans en eendracht in het bestuur).
- Timing en dosering (gevoel voor ontwikkelingen en eigen interventies).
- Zelfevaluatie (bereidheid tot leren).

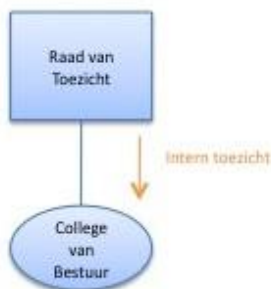
3.3 Scheiding bestuur en toezicht

Om de wettelijk vereiste scheiding tussen toezichthouder en bestuur vorm te geven, zijn verschillende modellen mogelijk:

1. Bestuur-directie model (two-tier, organieke scheiding)
2. Raad van Toezicht model (two-tier, organieke scheiding)
3. Raad van Beheer model (one-tier, functionele scheiding)

De wetgever heeft aangegeven een zekere voorkeur te hebben voor het Raad van Toezicht (RvT) – College van Bestuur (CvB) model. In dit model wordt de scheiding tussen bestuur en toezicht in een specifieke organisatievorm verankerd (organieke scheiding). Dat geeft duidelijkheid. SKOD heeft een organieke scheiding van de beide rollen.

Raad van Toezichtmodel



Raad van Toezichtmodel

Het Raad van Toezichtmodel is een vorm van organieke scheiding. In dat geval is sprake van twee gescheiden organen die elk hun eigen, afgebakende bevoegdheden hebben. Om die reden wordt dit ook wel een two-tier model genoemd (twee lagen). De Raad van Toezicht kan bestaan uit personen die op basis van kwaliteitsprofielen 'van buiten' worden aangetrokken. De bestuurlijke bevoegdheden zijn neergelegd bij een (bezoldigd) bestuurder. De Raad van Toezicht benoemt deze bestuurder (dit kunnen ook meerdere personen zijn, vaak aangeduid als College van Bestuur). Het CvB is eindverantwoordelijk, het bevoegd gezag.

| Voordelen | Nadelen |
|---|---|
| Scherpe organieke scheiding | Mogelijk grotere afstand bestuurder en toezichthouder, minder betrokkenheid toezichthouder |
| Duidelijke scheiding en rolafbakening van functies | Informatieverschillen tussen bestuurder en toezichthouder die goed toezicht bemoeilijken |
| Voldoet in structuur het meest aan eisen van policy governance | Afhankelijkheidsparadox: toezichthouder is afhankelijk van informatie bestuurder; bestuurder is afhankelijk van toezichthouder voor beoordeling |
| Inbreng door professionele bestuurder bij majeure ontwikkelingen in het onderwijs en de verantwoordelijkheden met betrekking tot personeel, financiën, huisvesting e.d. die daarbij horen | |

3.4 Toezichtvisie

Samengevat heeft de RvT drie rollen en daarbij behorende bevoegdheden:

1. Houdt integraal toezicht op het bestuur en het realiseren van de afgesproken doelen.
2. Adviseert gevraagd en ongevraagd (proactief) het CvB en is daarmee klankbord/sparring partner/critical friend.
3. Is werkgever van het CvB.

Hoe RvT en CvB zich hierbij tot elkaar verhouden is een punt van voortdurende aandacht en dialoog. De visie op het toezicht biedt uitgangspunten voor die dialoog en voor de (zelf)evaluatie van het toezicht, en is daarmee een praktische leidraad voor het dagelijkse werk van bestuur en toezicht. Hieronder staan uitgangspunten van de toezichtvisie genoemd.

De RvT voegt waarde toe door zich voortdurend af te vragen hoe SKOD verder geholpen kan worden om de maatschappelijke doelen te realiseren en te kunnen anticiperen op maatschappelijke veranderingen. De RvT ziet er op toe dat SKOD de goede dingen goed doet en de maatschappelijke opgave uitstekend vervult. De RvT ziet toe op de continuïteit. De RvT opereert integer en transparant. De RvT legt hierover verantwoording af aan achterban en samenleving: de in- en externe belanghebbenden.

De RvT heeft vooral de lange termijn voor ogen en weet maatschappelijke ontwikkelingen te vertalen in inspirerende vragen aan en aanmoediging voor het CvB om noodzakelijke initiatieven te nemen.

Vanuit de principes van Rijnlands denken en een professionele cultuur, wordt uitgegaan van een grote, eigen verantwoordelijkheid voor de professionals van SKOD. Het toezicht gaat dan ook over de realisatie van de doelen van SKOD, niet over de weg die daartoe moet leiden. Het CvB is verantwoordelijk voor de beleidskeuzen. Dit betekent ook dat de RvT geen actieve rol inneemt als het gaat om de invulling van de strategie.

RvT en CvB hebben weliswaar eigen rollen en verantwoordelijkheden, maar werken voor hetzelfde belang. Dit vergt een open relatie en onderling vertrouwen en een reflecterende en lerende houding.

Het vertrouwen wordt gevoed door tijdige, deugdelijke en volledige informatie, waarover afspraken zijn gemaakt in het toezichtkader (zie bijlage 2) en het toetsingskader / informatiekader (zie bijlage 3). Het CvB informeert proactief de RvT tijdig over zaken die voor de RvT van wezenlijk belang kunnen zijn, ook al is dat niet afgesproken. De informatie is objectief en geeft voldoende inzicht in mogelijkheden en risico's.

Zoals in 3.2 hierboven al gesteld: als het gaat over het wel of niet bereiken van de doelen, is het aan het CvB om het wel of niet realiseren van de doelen te duiden (analyseren, incl. hoe ingrijpen/bijsturen), waarna het de rol van de RvT is om te oordelen over de kwaliteit van de duiding. Hierbij wordt de dialoog, op gang gebracht door het stellen van vragen, gehanteerd als middel. De RvT vindt het primair zijn taak om op een stimulerende en uitdagende manier vragen te stellen aan het CvB waarmee eventuele lacunes in de gedachtevorming worden blootgelegd. Het kritisch bevragen van het CvB door de RvT mag leiden tot 'gezond professioneel ongemak', zodat

de wezenlijke dilemma's waar het CvB voor staat worden besproken. Op grond van hernieuwde inzichten kan het CvB zelf afgewogen keuzes maken, rekening houdend met de visie, strategie en de perspectieven van verschillende belanghebbenden en met mogelijke risico's. Op deze manier bevordert de RvT dat het CvB 'in control' blijft en wordt in dialoog de richting bepaald.

Deze dialoog stelt voorwaarden aan zowel de vragen als aan de antwoorden.

Goede vragen zijn open vragen, zijn integer, duidelijk over de bedoeling van de vragensteller / het waarom van de vraag, nodigen uit tot reflectie en dwingen tot nadenken, en zijn doelgericht.

Ook de kwaliteit van de antwoorden doet er toe³:

- Redenering: is de onderbouwing van het antwoord toereikend en congruent met de reikwijdte van het voorstel?
- Rekenschap: geeft de bestuurder op adequate wijze blijk van een evenwichtige weging van belangen van de stichting, direct belanghebbenden en de maatschappij?
- Risico's: heeft de bestuurder mogelijke risico's goed in beeld gebracht en van de juiste beheersmaatregelen voorzien?
- Relatie middelen-doel: is er een heldere relatie tussen wat het bestuur wil bereiken enerzijds en de activiteiten/maatregelen die daartoe nodig zijn anderzijds?
- Rugdekking: wat is er bekend over de mate van draagvlak, dan wel weerstand in en buiten de organisatie c.q. van de direct betrokken school/scholen?

De reflectieve dialoog, gericht op respectvolle en kritische tegenspraak, draagt bij aan goed, moreel leiderschap en is dan ook cruciaal. Daarom kijkt de RvT na elk overleg terug op het proces en de communicatie tussen RvT en CvB en/of tussen de leden van de RvT onderling. Mogelijke vragen hierbij kunnen zijn:

- Verliep het gesprek overeenkomstig de uitgangspunten van onze toezichtvisie?
- Hoe is omgegaan met een eventueel spanningsveld tussen inhoud en relatie?
- Is het gesprek gevoerd op basis van openheid en diversiteit van meningen/standpunten?
- Is tegenspraak mogelijk?
 - o Was/is er ruimte voor afwijkende meningen?
 - o Hoe gingen/gaan we om met minderheidsstandpunten?
- Was/is er ruimte voor kritiek op het eigen functioneren?
- Wanneer hield je je mond en hebt daar spijt van?

Op deze manier onderhoudt de RvT een reflectieve kijk op de eigen rol.

3.5 Belanghebbenden

SKOD heeft op grond van de publieke taak te maken met belanghebbenden (ook morele eigenaren of stakeholders genoemd) van de organisatie. Goede relaties met de belanghebbenden zijn essentieel voor de kwaliteit van het onderwijsbestuur en de beleidsuitvoering, voor het imago, het maatschappelijk aanzien en het creëren van draagvlak en commitment.⁴

Actief stakeholderbeleid is een taak voor de hele organisatie en ook RvT en CvB spelen hierin vanzelfsprekend een belangrijke rol. Van de bestuurder wordt formeel verwacht dat deze vanuit de bestuursverantwoordelijkheid een actief stakeholderbeleid voert. Vanuit het uitgangspunt dat SKOD een maatschappelijke opdracht heeft en verbindingen dient te organiseren, zal de RvT zich niet beperken tot het daarop toezien, maar ook de bestuurder actief ondersteunen in het leggen van verbindingen met de belanghebbenden, als strategisch partner. Dit houdt in dat CvB en RvT, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, gezamenlijk onderzoeken hoe de verschillende stakeholders – waaronder de ouders – bij het beleid kunnen worden betrokken. Vragen hierbij zijn:

- Wat zijn de belangrijkste stakeholders van SKOD?
- Is SKOD een stakeholder-inclusieve organisatie met een integrale stakeholder benadering?
- Bij welke onderwerpen / op welke manieren kun je belanghebbenden betrekken bij SKOD? Hoe kun je de stakeholders (beter) mobiliseren en betrekken bij de besluitvorming?
- Wat kan stakeholdermanagement betekenen voor de verbetering van het onderwijs van SKOD?

³ *Ibid.*

⁴ Goodijk, R. (2014). *Invulling geven aan actief stakeholderbeleid. Over de institutionele rol van bestuur en toezicht binnen onderwijsinstellingen*. Den Haag: Verus.

4. Management

SKOD is een platte organisatie: weinig lagen en korte lijnen. Het primaire proces is het uitgangspunt bij het inrichten van de organisatie. Om de professional hier goed op aan te laten sluiten leggen we verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie (subsidiariteitsbeginsel).

De directeuren zijn integraal verantwoordelijk voor de eigen school en samen met de staf collegiaal verantwoordelijk voor de ontwikkeling van SKOD als organisatie. Bestuur, staf en directeuren gaan uit van de '3 R-en': Richting, Ruimte en Ruggensteun (zie Strategisch beleidsplan).

De directeuren spelen een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding en –uitvoering van de organisatie. Directeuren kunnen gevraagd en ongevraagd het bestuur adviseren. Op verzoek van de bestuurder zal beleid worden voorbereid. Zo kunnen er bovenschoolse werkgroepen met directeuren worden ingericht, waarin beleidsvoorbereidend (in de vorm van advies) onderwerpen worden uitgewerkt.

Hierom en om een adequate informatie-uitwisseling tussen bestuur en directeuren mogelijk te maken, is er een vergadercyclus. Deze cyclus is gekoppeld aan de planning- en controlcyclus van SKOD.

De overleggen stellen de directeuren in staat kennis, vaardigheden en ervaringen uit te wisselen en te komen tot een evenwichtige afweging tussen afzonderlijke schoolbelangen en bovenschoolse belangen.

Uitgangspunt bij de inrichting van de vergadercyclus is dat zo min mogelijk (maar zo veel als noodzakelijk) zal worden vergaderd. De deelnemers aan de vergaderingen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een effectief en efficiënt verloop van het overleg.

De directeuren bevorderen samenwerken en het werken in (lerende) teams. De uitwerking hiervan is onder andere vastgelegd in 'Organisatiestructuur SKOD', bijlage 7.

Directeuren en bestuur leggen via de planning- en controlcyclus verantwoording af over de behaalde resultaten.

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt vastgelegd in een managementstatuut. De overheid beoogt met de wettelijke verplichting een managementstatuut op te stellen (WPO, art. 31) de volgende twee doelen te verwezenlijken:

- Transparantie over de verdeling van taken en bevoegdheden binnen de gehele besturingskolom;
- Het versterken van de invloed van het management (de directeuren) op de verdeling van taken en bevoegdheden.

Het bestuur stelt een managementstatuut vast. Het managementstatuut regelt in ieder geval de gemandateerde bestuurlijke taken en bevoegdheden die het bestuur aan de directeur toekent. Alvorens het managementstatuut vast te stellen, voert het bestuur overleg over het managementstatuut met de directeur. Overigens neemt het bestuur in ogenschouw dat de "vaststelling of wijziging van het managementstatuut" ook een medezeggenschapsaangelegenheid is (MR). In bijlage 6 is het managementstatuut opgenomen.

5. Staf

De staf / het bestuurskantoor neemt een bijzondere plaats in: het staat buiten de lijn, maar vervult een essentiële ondersteunende rol in de governance voor bestuurder en management (directeuren), zie figuur 2.

De stafleden van het bestuurskantoor leveren een ondersteunende bijdrage aan het primaire proces van SKOD. De medewerkers van de staf zorgen ervoor dat de scholen zich zoveel mogelijk op hun hoofdtaak kunnen richten, het onderwijs.

De staf voert bestuursactiviteiten en bestuursgerichte stafactiviteiten uit: activiteiten die noodzakelijk zijn voor het beheersen en besturen van de organisatie.

Daarnaast worden activiteiten uitgevoerd waarvan men heeft afgesproken om het gezamenlijk/bovenschools te doen in plaats van elke school apart.

De expertise van de stafleden wordt ook ingezet bij het ontwikkelen van beleid. Dit kan zowel door bijdragen te leveren aan beleidsvoorbereidende bovenschoolse werkgroepen (gevraagd), als door proactief met adviezen en voorstellen te komen (ongevraagd).

De staf is opgesplitst in drie hoofdthema's: Bedrijfsvoering (hoofd Bedrijfsvoering), Personeel & Organisatie (hoofd P&O) en Onderwijs & Ontwikkeling (hoofd O&O). Daarnaast maakt de secretariael bestuursondersteuner deel uit van het bestuurskantoor.

De functie van controller wordt extern ingehuurd.

De directeur (of namens de directeur een gespecialiseerde medewerker van de school) is voor de school de gesprekspartner van de staf. Diegene kan een beroep doen op de staf voor vragen over P&O, huisvesting, financiën, ICT, externe communicatie en andere bovenschools georganiseerde zaken.

Naast gevraagd advies kan de staf ongevraagd advies geven aan directeuren, om zo mede te verzekeren dat gehandeld wordt binnen de afgesproken kaders van SKOD. De stafleden zijn een sparringpartner voor de directeuren en andersom. Er wordt actief nagestreefd dat met de juiste mensen de juiste dingen worden besproken.

Structureel overleg tussen staf, directeuren en het CvB vindt plaats in een vastgestelde vergadercyclus die is gekoppeld aan de planning- en controlcyclus van SKOD.

Het CvB stuurt de staf aan. Aangezien het CvB ook de directeuren aanstuurt, en hun gezamenlijke belang het primaire proces is, werken CvB, directeuren en staf als team samen. In het samenspel binnen dit team gaat het erom dat zij in hun samenhang en onderlinge interactie zo functioneren dat zij ieder maximaal toegevoegde waarde hebben, die toegevoegde waarde zien en elkaar daarin waarderen. Dit zorgt niet alleen voor een professioneel geleide organisatie, gericht op een hoge kwaliteit van het primaire proces, maar draagt ook bij aan werkplezier.

6. Middelen

Met de inzet van de middelen (de "means" in de policy governance terminologie van J. Carver), zoals methoden van werken, activiteiten, interne organisatie, diensten, gedrag en begroting, bemoeit het bestuur zich niet. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 'Bestuur' is al aangegeven wat de opdracht is van het bestuur en welke beleidsuitspraken het bestuur doet. Daar is aangegeven dat het bestuur wel uitspraken doet die de ruimte waarin de leiding zich van middelen kan bedienen beperken. Al hetgeen het bestuur niet verboden heeft, is toegestaan.

De inzet van middelen ("means") wordt in dit hoofdstuk in negatieve bewoordingen geformuleerd, in zgn. "don'ts". Het is immers onmogelijk om de directeur te vertellen wat er allemaal wel mag; het is een nooit eindigend proces. Als het bestuur alles voorschrijft, hoe kan de directeur dan voor het resultaat verantwoordelijk worden gesteld? Vertellen wat niet mag geeft veel meer (professionele) ruimte.

De ruimte waarbinnen het management (de directeur) zich van de middelen bedient zijn vastgesteld in onderstaande "don'ts". Het bestuur is te allen tijde gerechtigd om de "don'ts" aan te passen indien dit naar het oordeel van het bestuur vereist is. Wijzigingen van de te hanteren "don'ts" zullen na overleg met de directeur worden vastgesteld, waarna ze worden opgenomen in dit hoofdstuk.

De "don'ts":

- A. De directeur handelt niet onwettig en zal geen handelingen verrichten welke onverenigbaar zijn met de doelstelling van de Stichting Katholiek Onderwijs Drimmelen.
Dienovereenkomstig zal de directeur er onder andere op toezien dat:
- er niet tegen de regel- en wetgeving wordt gehandeld. (voorbeelden: leerling-administratie, (il)legale software, arbo-regelgeving, copyright, rechtspositiebesluit etc.);
 - er niet tegen de voor de sector geldende cao-afspraken wordt gehandeld;
 - er niet tegen individuele arbeidsovereenkomsten of anderszins opgestelde contracten wordt gehandeld.
- B. De begroting van de school wijkt niet wezenlijk af van de door het bestuur in het strategisch beleidsplan vastgestelde doelen.
Dienovereenkomstig zal de directeur er onder andere op toezien dat:
- er geen begroting wordt opgemaakt die op oneigenlijke verwachtingen van inkomsten en uitgaven berust;
 - er geen uitgaven worden begroot ten laste van de reserves, tenzij uitdrukkelijk anders overeengekomen;
 - de te verwachten bestuurskosten in de begroting zijn meegenomen.
- C. De directeur zal niet veroorzaken of toestaan dat financieel risico wordt gelopen of dat feitelijke uitgaven significant afwijken van de vastgestelde begroting.
Dienovereenkomstig zal de directeur (onder andere):
- niet meer uitgeven dan hem aan inkomsten ter beschikking zijn of zullen komen, tenzij tot een eventueel overeengekomen overschrijdingslimiet;
 - geen lange termijn reserves aanspreken;
 - geen schulden aangaan jegens derden;
 - niet toelaten dat salarissen en andere vorderingen niet of niet op tijd kunnen worden betaald;
 - niet toestaan dat een administratie wordt gevoerd die niet voldoet aan normaal daaraan te stellen criteria;
 - niet zelfstandig tot aankoop of verkoop van onroerend goed of bezittingen met een waarde groter dan € X,- overgaan;
 - niet speculeren met of met risico beleggen van liquiditeiten en reserves.

- D. De directeur zal aan werknemers die in dienst zijn of komen van de Stichting Katholiek Onderwijs Drimmelen geen toezeggingen doen, die direct dan wel later rechtspositionele en/of financiële gevolgen kunnen hebben, die niet of nauwelijks door de organisatie gedragen kunnen worden. Het betreft hier vnl. arbeidsrechtelijke zaken rond benoemingsomvang, aanstellingsduur, mobiliteit, toelagen, afvloeiing, tijdelijke benoemingen, e.d.
- E. De directeur kan zich bij het ontstaan van (im)materiële schade aan de organisatie of haar werknemers door zijn ondeskundig handelen niet beroepen op een gebrek aan kennis of vaardigheden.
De directeur kan daartoe onder andere:
- in voorkomende gevallen zich tijdig laten informeren door deskundigen (collega's, vakbonden, administratiekantoor, juristen, besturenbonden, ministerie, etc.);
 - zorgdragen voor adequate scholing en vergaring van informatie (zowel voor zichzelf als anderen in de organisatie);
 - in voorkomende gevallen contact leggen met het bestuur.
- F. De directeur onttrekt zich aan geen van de taken die bij zijn functie behoren, noch aan de bij de uitoefening van zijn functie behorende overlegsituaties.
De directeur kan daartoe onder andere:
- deelnemen aan vergaderingen van MR, Samenwerkingsverband Passend Onderwijs, relevante werkgroepen/gremia;
 - deelnemen aan overleggroepen van de gemeenten op het gebied van huisvesting, lokale educatieve agenda, OOGO en andere relevante netwerken.
- G. De directeur zal niet slecht of gebrekkig communiceren of zonder goede reden (bijvoorbeeld geheimhouding in verband met de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)) relevante informatie achterhouden. Dit geldt zeker ten aanzien van die geledingen die van zijn/haar informatie/input afhankelijk zijn. Hierbij valt te denken aan team, ouderraad, medezeggenschapsraad, ouders, bestuur, inspectie e.a. Dienovereenkomstig zal de directeur periodiek de stakeholders bevragen naar het functioneren van de organisatie.
- H. De directeur mag de medezeggenschap niet vergeten of onnodig vertragen.
- I. De directeur mag personeel, ouders, MR-leden bij problemen niet doorverwijzen naar het bestuur, tenzij er sprake is van een ernstig geschil.
De directeur kan daartoe onder andere:
- trachten de problemen zoveel mogelijk zelf op te lossen, al dan niet met behulp van derden (mediator, bemiddelaar, onafhankelijk voorzitter, vertrouwens-contactpersoon, schoolbegeleider e.a.);
 - adviezen inwinnen bij externe deskundigen en/of het bestuur.

7. Horizontale verantwoording

Uiteraard dient er verantwoording afgelegd te worden aan de beide externe toezichthouders, te weten de Inspectie van het Onderwijs (onderwijskwaliteit) en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) (bedrijfsvoering). Maar naast deze verticale verantwoording, zal er verantwoording over het onderwijs worden afgelegd aan de belanghebbenden (stakeholders), m.n. aan ouders. Dit laatste betreft de horizontale verantwoording. De plaats van de horizontale verantwoording wordt ook aangegeven in het eerdergenoemde model Educational Governance (Figuur 1).

Het bestuur erkent de maatschappelijke opdracht die de organisatie heeft en dat het bestuurt namens de belanghebbenden. Zie ook Code Goed Bestuur, principe 2 (m.n. uitwerking 9).

Horizontale verantwoording biedt mogelijkheden voor profilering en kwaliteitsverbetering. Dan moet de communicatie met ouders (en met andere belanghebbenden) niet alleen van informatieve aard (éénrichtingsverkeer) zijn, maar zou er sprake moeten zijn van dialoog.

Naast de activiteiten in het kader van de wettelijke rol van de (G)MR, wil het bestuur dan ook ouderbetrokkenheid actief organiseren en komen tot partnerschap.

In navolging van de Onderwijsraad ("Ouders als partner", Den Haag, 2010), erkent het bestuur drie posities van ouders:

1. Ouder als rechthebbende (drager van individuele (wettelijke) rechten en plichten). De rol van de oudergeleding in de (G)MR hoort hierbij.
2. Ouder als partner. Het gaat hier om samenwerking: er is sprake van een gedeelde en beleefde wederzijdse verantwoordelijkheid voor de opvoeding en voor een goede onderwijsloopbaan van de kinderen.
3. Ouder als deel van een ouderverband/de gemeenschap. Participatie in de school ziet het bestuur als wezenlijk voor het bepalen van de plaats van de school in de gemeenschap. Het gaat dan om ouders die gezamenlijk (een ouderverband) activiteiten in de school ondernemen t.b.v. elkaar, een leerjaar/groep of de school of ouders die een relatie aangaan met buurt/wijk en zo bijdragen aan de integratie van de school in de gemeenschap.

Het bestuur zal een specifieke invulling geven aan de eigen rol in het partnerschap met ouders en de relatie binnen het netwerk van andere belanghebbenden, inclusief de actieve verantwoording aan de belanghebbenden.

[Hier kan verwezen worden naar een beleidsplan met concrete voornemens en beschreven voorgenomen resultaten ten aanzien van de versterking van ouderbetrokkenheid. Elementen van het beleidsplan kunnen zijn:

- een visie op de relatie met ouders en eventuele andere belanghebbenden;
- beleid omtrent de vereiste open en transparante communicatie en informatie;
- kaders voor de wederzijdse verantwoordelijkheid;
- kaders voor het stimuleren van oudernetwerk/-verband;
- kaders voor blijvende professionalisering in communicatieve vaardigheden;
- relatie met kwaliteitsverbetering;
- de wijze waarop de horizontale verantwoording een plaats krijgt in het strategische beleidsplan / het schoolplan, waaronder het actief openbaar maken van het jaarverslag (Code Goed bestuur, artikel 12);
- beleid over de relatie met andere belanghebbenden (zoals partners van voorschoolse educatie, 'afnemende' scholen en andere ketenpartners).]

8. Evaluatie

Deze bestuurs- en managementstructuur gaat in per 20-12-2023 en geldt in eerste instantie tot 1 augustus 2024, waarna na evaluatie wordt verlengd steeds met de duur van 2 kalenderjaren. Periodiek, maar in ieder geval drie maanden voor het verlopen van een termijn, wordt de structuur geëvalueerd. De evaluatie zal zich richten op de effectiviteit en de efficiëntie waarmee de gekozen inrichting van toezicht, bestuur en management in staat is gebleken om de maatschappelijke opdracht en de doelen van de stichting te realiseren.

Vastgesteld d.d.:

Voorzitter CvB:

Voorzitter RvT: