

INTERN TOEZICHT IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

De werkrelatie van de bestuurder en intern toezichthouder
onderzocht

Lisette Franchimon

S4055977

Bestuurskunde

Faculteit managementwetenschappen

Radboud Universiteit

Juni 2016

Begeleid door dr. J.A.M. de Kruijf

Voorwoord

Het heeft wat voeten in de aarde gehad, maar eindelijk is het dan zover: Mijn afstudeeronderzoek is afgerond en de masterthesis is geschreven. De masterthesis is voor menig student een laatste horde die genomen moet worden en zorgt in studentenland voor een verhoogd stressgehalte. Voor mij is de masterthesis een representatie van de 'Duivelse Driehoek'. Aan de drie punten van de driehoek staan tijd, middelen en kwaliteit, drie elementen die bij een proces zoals deze bepalend zijn. In de ideale wereld heb je alle tijd en alle middelen tot je beschikking, waarmee de kwaliteit uitmuntend wordt. Zoals u allen weet, is de realiteit echter anders, waarbij tijd en middelen een beperkende factor voor de kwaliteit kunnen zijn. Zowel procesmatig als inhoudelijk heb ik met het schrijven van deze masterthesis veel kennis opgedaan. Ik sluit deze masterthesis dan ook met een goed gevoel af. Hiermee laat ik naar mijn idee een hele mooie en leerzame periode achter mij kan ik mij vol overgave storten in een nieuwe uitdaging: een tweejarig traineeship.

Ik wil alle respondenten hartelijk bedanken voor de ruimte die zij in hun agenda hebben gemaakt om mee te werken aan mijn scriptie. Het is een cliché maar het is waar, zonder u was het niet gelukt. Daarnaast wil ik Job Wieles en Simone de Bakker bedanken voor de tijd die ik heb gekregen tijdens mijn stage om hieraan te werken en voor hun hulp in het denkproces van mijn onderzoek. Ook mijn begeleider Dr. Johan de Kruijf ben ik dankbaar voor alle hulp, tijd en uitleg. Tot slot wil ik Heleen Maat bedanken omdat zij het stuk heeft nagekeken op de (voor mij onzichtbaar geworden) fouten in de tekst.

Zonder verdere omhaal en met gepaste trots presenteer ik u dan ook mijn masterthesis!

Nijmegen, juni 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Inhoudsopgave	2
H1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 De probleemstelling	6
1.3 Het onderzoek.....	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie	6
1.5 Maatschappelijke relevantie	7
1.6 Samenvatting	7
1.7 Leeswijzer	7
H2. Theoretisch kader.....	8
2.1 Maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen.....	8
2.2 Intern toezicht	12
2.3 De werkrelatie in theorie	16
2.4 Gedragmatige determinanten	20
2.5 Een conceptueel model op basis van de literatuur	29
2.6 Samenvatting	29
H3. Methoden	31
3.1 Het onderzoeksdesign	31
3.2 De casuselectie & criteria	31
3.3 Operationalisatie	35
3.4 De dataverzameling	36
3.5 Data-analyse	36
3.6 Kwaliteitscriteria.....	36
3.7 Beperkingen van het onderzoek.....	38
3.8 Samenvatting	38
H4. Resultaten.....	39
4.1 Achtergrondschets van de casussen	40
4.2 Rollen & posities.....	42
4.3 Vertrouwen.....	44
4.4 Balans.....	46
4.5 Reflectie.....	49
4.6 Aard v/d werkrelatie	51
4.7 De resultatentabel	55
4.8 De landelijke partijen	58
4.9 Aanvullende thema's.....	62
4.10 Samenvatting.....	63
H5. Analyse.....	64
5.1 Het continuüm	65

5.2 Match of mismatch	77
5.3 De werkrelatie in ontwikkeling	78
5.6 Samenvatting	79
H6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie	81
6.1 Conclusie.....	81
6.2 Aanbevelingen	84
Literatuurlijst	86
Bijlagen	92
Bijlage 1. Begrippenlijst	93
Bijlage 2. Operationalisering van de vijf thema's	95
Bijlage 3. Interviewhandleiding voor het College van Bestuur, de Raad van Toezicht, de verenigingen en de landelijke partijen	97
Bijlage 4. Casusbeschrijvingen	106
Bijlage 5.1 Operationalisering wel – niet effectieve werkrelatie	144
Bijlage 5.2 Waardenkader wel – niet effectieve werkrelatie	146
Bijlage 6. De relatieve positie van casus 10, 11 en 12	149

H1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Door incidenten in de semipublieke sector is de aandacht voor de kwaliteit van het bestuur en toezicht binnen semipublieke organisaties de afgelopen jaren toegenomen (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) 2014). Dit is ook het geval in de onderwijssector (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2014). Er zijn recente voorbeelden van incidenten bij onderwijsinstellingen met lage onderwijskwaliteit, financiële problemen en bestuurlijke chaos, zoals InHolland, Amarantis en BOOR (Chin-A-Fat, Scherpenisse, van der Steen, Twist & Schulz, 2013; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; van der Mee, 2012; van der Steen, Klijn, Twist van Wijk & Scherpenisse 2013). Dit soort incidenten gaan gepaard met maatschappelijke onrust (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Het vertrouwen in het functioneren van bestuurders en toezichthouders zijn door deze incidenten geschaad, volgens de Minister van Economische Zaken (Ministerie van Economische Zaken, 2013). De overtuiging dat autonome besturen op de juiste wijze de goede dingen doen, wordt mede door de genoemde incidenten niet meer breed maatschappelijk gedragen (Hooge & Vermeeren, 2007; Oosterling, Vink & Broekmans, 2011). Er worden niet alleen vraagtekens gezet bij het feitelijk handelen van bestuurders en toezichthouders, maar überhaupt bij de integriteit van bestuurders en toezichthouders in deze situaties (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Dit heeft een breed politiek-maatschappelijke debat op doen laaien, waarbij de nadruk zowel op de externe als de interne controle ligt (WRR, 2014). Dit onderzoek richt zicht op de interne checks-and-balances in de vorm van intern toezicht in de sector primair onderwijs.

Politiek ingrijpen

Het opklaaien van de politiek-maatschappelijke discussie heeft ook de roep om politiek ingrijpen vergroot (Blokdijs & Goodijk, 2012). De Tweede Kamer en de regering hebben volgens de Commissie van Behoorlijk Bestuur (2013, p.6) vaak de neiging om met beleidsmaatregelen, strengere regels en aangescherpt toezicht op incidenten te reageren. Door de oproep om politiek ingrijpen is er in de onderwijssector (maar ook op het gebied van zorg en wonen) beleid ontwikkeld om 'goed bestuur' (governance) te stimuleren (Algemene Rekenkamer, 2008a). In verschillende onderzoeken naar incidenten wordt geconcludeerd dat onderwijsbestuurders niet altijd kwaadwillend hebben gehandeld, maar dat er onvoldoende tegenwicht is voor bestuurders (WRR, 2014). Dit gebrek aan tegenwicht is te verklaren door de ontzuiling en andere ontwikkelingen in de publieke sector (WRR, 2014). In dit kader is per 1 augustus 2010 de Wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' (Wet GOGB) voor het basisonderwijs in werking getreden, door de toevoeging van artikelen 17a, 17b en 17c in de Wet op het Primair Onderwijs. Hierdoor hebben per 1 augustus 2011 alle schoolbesturen een functionele scheiding gemaakt tussen bestuur en intern toezicht. De politieke keuze dat er een functionele scheiding moet komen is te verklaren vanuit de insteek van de overheid om het publiek domein op een meer bedrijfskundige visie te benaderen. De wet beoogt hiermee vorm te geven aan een macht tegen de bestuurder (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Schoolbesturen zijn vrij geweest om een eigen invulling te geven aan deze gevraagde scheiding, (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011; Vermeulen, Versloot, Beek & Sagasser, 2013) welke op verschillende manieren vormgegeven kon worden. Zo kunnen schoolbesturen bijvoorbeeld kiezen voor een organieke of functionele scheiding. Bij een organieke scheiding worden de bestuurlijke en toezichthoudende functie gescheiden in aparte organen, bijvoorbeeld door een College van Bestuur (CvB) en een Raad van Toezicht (RvT) aan te stellen. Bij een functionele scheiding blijven het toezicht en het bestuur binnen één orgaan. De scheiding is dan meer personeel van aard: verschillende functies worden door verschillende mensen bekleed (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011).

Argwaan tegen regels, aandacht voor gedrag

Het kan betwijfeld worden of alleen het in acht nemen van wettelijke voorschriften daadwerkelijk zorgt voor 'goed bestuur' (Hooge & Vermeeren, 2007). Het afgelopen decennium komt men meer tot de conclusie dat het niet slechts de formele en structurele kanten zijn die 'goed bestuur en toezicht' bepalen, maar dat sociale en gedragsmatige aspecten eveneens van belang zijn.

(Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014). Uit de casus van Amarantis blijkt dat de bestuurders en toezichthouders niet zozeer buiten de wetten of regels zijn getreden, maar dat het gedrag van de actoren ervoor heeft gezorgd dat de organisatie bijna ten onder ging (Chin-A-Fat et al., 2013). Het gedrag dat voort kwam uit (achteraf niet realistische) ambities van het bestuur, waar geen kwaadwillende bedoelingen bij zaten maar waar de bestuurscultuur met de mantra van 'groei' zorgde voor grote risico's (Chin-A-Fat et al., 2013). Ook bij de casus van BOOR wordt gesteld dat er vooral een papieren werkelijkheid was. Op papier leek alles te zijn geregeld, maar in de praktijk werden de regels niet uitgevoerd (van der Mee, 2012). Het onzorgvuldig omgaan met 'de bruidsschat' van 26 miljoen, het solistisch handelen van bestuurders en de velen nevenfuncties deed de gemeente ingrijpen (Rengers & Schoorl, 2012). De intentie bij BOOR was echter van een ander kaliber dan bij Amarantis. Het was doelbewuste fraude bij een financieel systeem dat niet adequaat functioneerde (Bogaerdt, 2013; van der Mee, 2012).

Dit onderzoek richt zich zoals gezegd niet op de wettelijke kant of de specifieke regels, maar op de interactie tussen het bestuur en de intern toezichthouder in het primair onderwijs. De commissie Behoorlijk Bestuur (2013 p. 26) stelt dat: 'behoorlijk bestuur per slot van rekening geen resultaat van regels, maar van het handelen van mensen' is. Het ingezette beleid van regels en de kritiek op deze regels (waar gedrag geen aandacht krijgt) heeft geleid tot een opkomst van governancecodes (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Brancheorganisaties van de verschillende beleidsvelden hebben zelf governancecodes opgesteld (Algemene Rekenkamer, 2008a). Zo heeft de PO-raad, als sectororganisatie van het primair onderwijs, de Code Goed Bestuur opgesteld voor het Primair Onderwijs (PO) (PO-raad, 2014a). De code moet een leidraad vormen voor het toetsen van de bestuurlijke inrichting en voor het reflecteren op bestuurlijk functioneren (PO-raad, 2014b). De PO-raad stelt echter dat slechts het vaststellen van een code niet voldoende is om 'goed' bestuur tot stand te laten komen. Het moet een levend document worden door een gezamenlijke invulling te geven aan de principes van de code (PO-raad, 2014b).

Gedrag vanuit het gezichtspunt van de werkrelatie

In navolging van van Dijck & Wassink (2010) richt dit onderzoek zich niet zozeer op de wat-vraag (welke structuren zijn gekozen voor de functionele scheiding?), maar richt dit onderzoek zich des te meer op de hoe-vraag: hoe werkt het intern toezicht nu in de praktijk? Er is namelijk weinig zicht op hoe intern toezicht functioneert. Vooral de concrete invulling van dit toezicht blijft onderbelicht (Blokdijs & Goodijk, 2012; van Dijck & Wassink, 2010). Deze concrete invulling van toezicht wordt in dit onderzoek bekeken vanuit het gedrag van mensen. Hierbij wordt niet uitgegaan van de instelling dat een bestuurder behoorlijk of onbehoorlijk is, maar dat gedrag kan worden aangeleerd of afgeleerd en beïnvloed wordt door de heersende cultuur en onder druk van de omgeving (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013).

Het gedrag zoals de Commissie Behoorlijk Bestuur schetst, namelijk gedrag als 'een lastig gesprek' (2013, p.7, 21) waarbij tegenspraak en zelfkritiek verwacht wordt, staat centraal in dit onderzoek. De intern toezichthouder wordt als primaire tegenmacht geschetst van de bestuurder, waarvan de tegenspraak essentieel is om bestuurders op het goede spoor te brengen en te houden (WRR, 2014). Daarom wordt het element onderzocht waarbij tegenspraak en zelfkritiek het duidelijkst intern naar voren zouden moeten komen: De werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. De focus in deze werkrelatie zullen gedragsmatige elementen behelzen, omdat uit het bovenstaande blijkt dat gedrag een belangrijk, doch onderbelicht element is in het toezicht. Andere elementen zoals organisatiecultuur, professionaliteit en morele waarden zijn daarnaast ook van invloed zijn op goed bestuur (WRR, 2014, p. 21), maar hier ligt de focus in dit onderzoek niet op.

1.2 De probleemstelling

Volgend uit bovenstaande aanleiding, luidt de doelstelling van dit onderzoek als volgt:

Inzicht verkrijgen in de werking van het intern toezicht in het primair onderwijs door de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder te bestuderen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen om het intern toezicht te verbeteren.

De vraagstelling die hieruit voortvloeit is:

Hoe is de werkrelatie in het primair onderwijs tussen de bestuurder en de intern toezichthouder vanuit de gedragsmatige invalshoek, met het perspectief op goed bestuur en goed toezicht en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

De deelvragen zijn:

1. *Welke type werkrelaties worden er in de theorie onderscheiden?*
2. *Welke gedragsmatige elementen zijn van belang bij de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder?*
3. *Hoe beïnvloeden de gedragsmatige elementen de werkrelatie tussen de bestuurder en intern toezichthouder?*
4. *Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden en hoe kan daarmee de werkrelatie verbeterd worden?*

1.3 Het onderzoek

Zoals genoemd is het doel van dit onderzoek om aanbevelingen te doen ter verbetering van het intern toezicht in het primair onderwijs. Het onderzoek is daarmee evaluerend van aard. Twee toonaangevende, contrasterende, bestuurskundige theorieën vormen de basis van het onderzoek: de Principaal – Agenttheorie (hierna PA-theorie) en de Principaal – Stewardtheorie (hierna PS-theorie). Aan de hand van deze theorieën en aanvullende literatuur zijn vijf gedragsmatige elementen aangemerkt als bepalend. Om een beschrijving te kunnen geven van de gedragsmatige elementen in de werkrelatie, is er gekozen voor het onderzoeksdesign van meervoudige casestudie. Negen casussen met een College van Bestuur – Raad van Toezichtmodel (CvB – RvT model) zijn geselecteerd omdat in dit model de scheiding op de meest duidelijke en formele manier geregeld is. Daarnaast is er één casus, een stichting, onderzocht die het Raad van Beheermodel (RvB model) hanteert. Tevens zijn twee eenpitter verenigingen als casussen toegevoegd omdat in dit model de scheiding formeel lastig te regelen is, waarmee zij een contrasterend beeld kan vormen. Tot slot zijn medewerkers van de drie grote landelijke verenigingen, de Primair Onderwijsraad, (PO-raad), de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (de VTOI) en het project Versterking medezeggenschap (PVM) geïnterviewd om de uitkomsten in een landelijk perspectief te kunnen plaatsen.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De afgelopen jaren heeft het onderzoek naar goed bestuur en toezicht zich voornamelijk gericht op structurele en formele verhoudingen en eigenschappen van besturen en toezichthouders die door de wet zijn vereist (Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014). Over het feitelijk functioneren van toezichthouders in het funderend onderwijs is minder bekend (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Voor alle onderwijssectoren zijn governancecodes ontwikkeld en in gebruik genomen. Uit onderzoek blijkt dat er in de praktijk steeds meer aandacht komt voor het intern toezicht binnen de instellingen. Er is echter relatief weinig zicht op het daadwerkelijk functioneren van het intern toezicht (Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014; Inspectie van het Onderwijs, 2014). Vooral de concrete invulling van dit toezicht blijft onderbelicht (Blokdijs & Goodijk, 2012; van Dijck & Wassink, 2010). Dat dit onderzoek zich richt op de concrete invulling van het functioneren van het intern toezicht en de gedragsmatige elementen in de werkrelatie tussen de bestuurder en de toezichthouder, is dus een relevante uitbreiding en aanvulling op het bestaand wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot intern toezicht.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Het onderwijs vervult zowel een publieke als maatschappelijke functies (PO-raad, 2013). De publieke functie houdt in dat alle kinderen tussen de 5 en 16 jaar oud verplicht zijn onderwijs te volgen. Daarnaast vervult het onderwijs drie maatschappelijke functies, namelijk de kwalificatiefunctie (het overdragen van kennis, vaardigheden en houdingen), de selectie/allocatiefunctie (het voorbereiden op een positie in de samenleving) en de socialisatiefunctie (het overdragen van algemene normen, waarden en gedragingen) (Onderwijsraad, 2007; PO-raad, 2013, p. 16). Het geven van onderwijs is daarmee een collectief goed (PO-raad, 2013). De kwaliteit van onderwijs is van belang om deze publieke en maatschappelijke functies te vervullen. Zij heeft een grote maatschappelijke betekenis (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Goed bestuur en intern toezicht kunnen bijdragen aan een hogere kwaliteit van onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Hiermee klinkt het maatschappelijk belang terug in dit onderzoek. Inzicht in de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder zal de kwaliteit van het bestuurlijk handelen kunnen verhogen; de scheiding is immers een terugkerend criterium voor goed onderwijsbestuur (Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014).

Goed intern toezicht kan bijvoorbeeld ernstige incidenten voorkomen. Als er zich ernstige incidenten voordoen op scholen dan heeft dat gevolgen voor de perceptie op de kwaliteit van onderwijs. Het schaadt het vertrouwen van alle betrokkenen zoals leerlingen, ouders en leraren. Bovendien lopen de kosten bij incidenten vaak hoog op (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Daarnaast zou intern toezicht de kwaliteit van het onderwijs kunnen verhogen doordat de toezichthouder zich als sparringpartner kan opstellen. In die rol kan zij tot op zekere hoogte meedenken met de bestuurder over moeilijke (maatschappelijke) vraagstukken. Onderzoek naar de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder is dus maatschappelijk relevant, omdat een betere werkrelatie (of samenwerking) positieve invloed kan hebben op de kwaliteit van het onderwijs, waarmee de publieke functie en de maatschappelijke functies van het onderwijs beter bediend kunnen worden.

1.6 Samenvatting

Groeiende aandacht voor het functioneren van onderwijsbesturen en toezichthouders in de onderwijssector heeft geleid tot de Wet Goed Bestuur, Goed Onderwijs, en de Code Goed Bestuur. Met de Wet GOGB is sinds 2011 een scheiding verplicht tussen schoolbestuurders en intern toezichthouders. Veel onderzoeken hebben zich gericht op de structuren van de functionele scheiding. Dit onderzoek richt zich daarentegen op de gedragsmatige invulling van de werkrelatie van bestuurder en toezichthouder. Door middel van een meervoudige casestudy wordt de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder bestudeerd. Als de werkrelatie tussen deze twee actoren verbetert, dan kan ook het interne toezicht beter vorm krijgen. Beter intern toezicht zal de kwaliteit van het onderwijs verhogen. Dit is van belang omdat het onderwijs een collectief goed is.

1.7 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is de aanleiding voor het onderzoek weergegeven en is het onderzoek ingeleid. Hoofdstuk 2 legt de theoretische basis voor dit onderzoek. Een beschrijving van de maatschappelijke ontwikkelingen in de publieke sector, toegepast het primair onderwijs en aandacht voor het ontstaan van toezicht in het onderwijs vormt het eerste deel van hoofdstuk 2. De twee theorieën die de theoretische basis vormen voor dit onderzoek, de principaal – agenttheorie en de principaal – steward theorie en vijf gedragsmatige determinanten worden beschreven en toegepast op dit onderzoek in de laatste paragrafen van hoofdstuk 2. Het hoofdstuk sluit af met de presentatie van een conceptueel model. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksmethoden besproken waarbij aandacht is voor casusselectie en de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid en validiteit. De resultaten worden in hoofdstuk 4 besproken, waarna hoofdstuk 5 een analyse van deze resultaten bevat. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 6, worden de conclusies getrokken, de aanbevelingen gepresenteerd en wordt er gereflecteerd op het onderzoek.

H2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal de theoretische basis gelegd worden van waaruit de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder bestudeerd wordt. Voorafgaand aan de uiteenzetting van twee eerder genoemde contrasterende theorieën die gebruikt worden (de PA-theorie en de PS-theorie), wordt dieper ingegaan op wat intern toezicht behelst en welke maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen hiertoe geleid hebben. Vervolgens wordt ingegaan op gedragsmatige determinanten die in dit onderzoek gebruikt worden om de interactie in de werkrelatie te vatten. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model.

2.1 Maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen

Zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst, zijn bestuurders van het onderwijs in onwenselijke situaties terecht gekomen. Hierdoor is 'Goed Bestuur' de afgelopen jaren een veel besproken thema geweest (Hooge & Honingh, 2011; Hooge & Vermeeren, 2007). Goed Bestuur heeft hiermee ook meerdere betekenissen en meerdere doelen gekregen. Het is algemeen geaccepteerd dat de term 'Goed Bestuur' het bestuur, het toezicht en de verantwoording hierover omvat. Goed Bestuur verwijst naar de kwaliteit van het bestuur, op inhoudelijke vlak (kennis en vaardigheden) als op moreel gebied (Hooge & Honingh, 2011; Hooge & Vermeeren, 2007). Goed bestuur heeft drie hoofddoelen, maar dit onderzoek richt zich voornamelijk het op eerste doel (Hooge & Honing, 2011 p. 12): *het creëren van de juiste 'checks and balances in de organisatie*.

Om bestuurders weer 'op het rechte pad te krijgen', is de oplossing in het onderwijs gezocht in de interne checks-and-balances (Korsten, 2015). In dit onderzoek wordt de definitie hiervan overgenomen van de WRR (2014, p. 20), waarbij interne checks-and-balances 'vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht [zijn] die binnen de instelling zijn georganiseerd'. Het antwoord op de vraag waarom nu juist hierin de oplossing wordt gezocht, ligt in de veranderingen die in het onderwijslandschap (en andere semipublieke sectoren) afgelopen decennia hebben plaatsgevonden (WRR, 2014). Deze paragraaf richt zich op vier ontwikkelingen, namelijk *ontzuiling, autonomievergroting, professionalisering en meervoudige publieke verantwoording*. Bij het lezen van de ontwikkelingen is het van belang in het achterhoofd te houden dat dit algemene ontwikkelingen die in meer of mindere mate in de gehele publieke sector zijn voltrokken (WRR, 2014). Daarom wordt aan het einde van deze paragraaf aandacht besteed aan deze ontwikkelingen in het primair onderwijs.

2.1.1 Ontzuiling

Instellingen in het onderwijs zijn ontstaan als verzuielde vereniging door particulier initiatief vanuit een bepaalde levensbeschouwing (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; WRR, 2014). De zuil waarin deze instellingen ontstonden bepaalden de maatschappelijke waarden en zorgde voor een natuurlijke maatschappelijke inbedding voor dergelijke verenigen. De kleinschaligheid van de instellingen en het zelfbestuur zorgde voor lokale verbanden. De gedeelde maatschappelijke waarden in lokale verbanden zorgde voor legitimiteit (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; WRR, 2014). Desalniettemin had de kleinschaligheid ook nadelen; persoonlijke betrokkenheid belemmerde de onpartijdigheid en de juiste deskundigheid was niet altijd aanwezig (WRR, 2014). Met de intrede van de ontzuiling en de nationale collectieve voorzieningen die waarde hechtte aan professionaliteit, onpartijdigheid en uniformiteit verdwenen de particuliere initiatieven. Hierbij verloren instellingen hun maatschappelijke inbedding en draagvlak (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; WRR, 2014). Een bedenking is hier wel op de plaats; Voornamelijk in het primair onderwijs is er sprake van kleinschaligheid. Basisscholen, bijvoorbeeld ten opzichte van onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs, zijn gevestigd op lokaal niveau. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de aantallen van de basisscholen (6549) ten opzichte van het aantal scholen met voortgezet onderwijs (638) (Onderwijs in Cijfers, 2016b).

2.1.2 Autonomievergroting

In Nederland is door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (nu Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) vanaf de jaren '80 een proces van autonomievergroting in alle sectoren van het onderwijs in gang gezet (Bronnemans-Helmers, 2011; Dietvorst & Beukenholdt- ter Mors, 2007; Honingh & van Tiel, 2014). Veel bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn van de rijksoverheid

overgedragen aan besturen van onderwijsinstellingen. Dit gebeurde eerst in het wetenschappelijk onderwijs, daarna in het middelbaar beroepsonderwijs, het voortgezet onderwijs en ten slotte in de begin jaren '90 ook in het primair onderwijs (Bronneman-Helmers, 2011; Onderwijsraad, 2013; WRR, 2014). De gedachte die ten grondslag ligt aan deze autonomievergroting is dat scholen met meer autonomie beter kunnen inspelen op de maatschappelijke ontwikkelingen en (lokaal) veranderende behoeften omdat zij meer ruimte hebben om eigen initiatieven te ontplooiën en beslissingen te nemen (Honingh & van Thiel, 2014; Onderwijsraad, 2013). De verwachting was dat scholen zelf het beste in staat zijn om een eigen beleid te voeren in hun omgeving (Onderwijsraad, 2013) en dat daarmee niet alleen de prestaties van scholen zou verbeteren, maar ook dat de keuzes van de school van betere kwaliteit zouden zijn omdat zij immers verantwoordelijk worden gehouden deze keuzes (Hofman, van Leer, de Boom & Hofman, 2012; Honingh & van Thiel, 2014). De ontwikkelingen van autonomievergroting (en de deregulering die daarbij kwam kijken) moeten gezien worden in het licht van een meer terugtrekkende overheid. De overheid wilde geen gedetailleerde invulling en aansturing meer geven, maar zij plaatste zich op afstand en stuurde op de output (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; Karsten, 1999; Onderwijsraad, 2013). Deze hervormingen kwamen niet rechtstreeks uit de onderwijssector, maar werden vooral gedragen door politieke krachten (Bronneman-Helmers, 2011). Zowel bezuinigingen, doelmatigheidsoverwegingen, management en productiviteit speelden daarbij een rol (Bronneman-Helmers, 2011). Deze nieuwe vorm van sturing kan onder de stroming New Public management geschaard worden. Niet alleen wil de overheid zelf meer op afstand staan, maar ook wil zij dat de onderwijsinstellingen zich meer op resultaten richten en verder wil zij dat de organisaties bedrijfsmatiger te werk gaan (Bronneman-Helmers, 2011, p. 83; Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013; WRR, 2014). Een gevolg van de autonomievergroting van onderwijsinstellingen is bestuurlijke schaalvergroting van deze instellingen (Bronneman-Helmers, 2011). Dit gebeurde voornamelijk in het hoger onderwijs, maar tabel 1 geeft weer dat ook in het primair onderwijs dit langzaam doorgedrongen is. Deze schaalvergrotingen beoogden efficiëntievoordelen, professionalisering en meer divers keuzeaanbod beoogd (WRR, 2014).

Tabel 1: Ontwikkeling schaalgrootte in de onderwijssector

<i>Sector</i>	<i>Ontwikkeling m.b.t. omvang</i>	
<i>Primair Onderwijs</i>	1975	2010
	leerlingen per school: 120	leerlingen per school: 230
<i>Voortgezet Onderwijs</i>	1980	2010
	Deelnemers per school: ca. 500	Deelnemers per school: ca. 1.500
<i>Middelbaar beroepsonderwijs</i>	1986	2010
	Deelnemers per school: ca. 1.000	Deelnemers per school: ca. 7.500
<i>Hoger beroepsonderwijs</i>	1975	2010
	studenten per school: ca. 400	studenten per school: ca. 8.000

Bron: Centraal Planbureau, 2013, p. 6.

Toch was niet iedereen te spreken over schaalvergrotingen. Vooral docenten en onderwijsgevers kregen te maken met een directie die verder van het primaire proces afstond, en zij hadden daar grote moeite mee. Kritiek op falend management en zwalkend onderwijsbeleid werd geuit (Bronneman-Helmers, 2011). In 2002 gaf de politiek hier gehoor aan. In het strategisch akkoord van kabinet-Balkenende 1 (2002-2003), werd gesteld dat het vormen van steeds grotere scholen (bijvoorbeeld door fusies) moet worden afgeremd. Scholen moeten terug naar de 'menselijke

maat'. Dit speelde met name in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs (Bronneman-Helmers, 2011). Er worden twee redenen genoemd om terug te gaan naar de menselijke maat. Allereerst speelt de kwestie van legitimiteit. Bestuur en management moeten draagvlak hebben, niet alleen bij externe betrokkenen, maar vooral bij studenten, ouders, leerlingen en onderwijspersoneel (Bronneman-Helmers, 2011). De schaalvergroting heeft geleid tot een extra bestuurlijke laag binnen onderwijsinstellingen (Van de Venne, 2002). Hierdoor is de afstand tussen het bestuur, de ouders, leerlingen en onderwijspersoneel vergroot, waarmee de legitimiteit verkleind is (Commissie Behoorlijk Bestuur 2013; Onderwijsraad, 2013; WRR, 2014).

2.1.3 Professionalisering

De ruimte die bestuurders hebben gekregen door de autonomievergroting en de verschillende belangen (financieel, instellingsbelang, kwaliteit van onderwijs en de belangen van stakeholders) vraagt meer van de kwaliteiten van bestuurders (Commissie Behoorlijk Bestuur, 2013). Niet langer kan van goedwillende besturen verwacht worden dat zij de expertise bezitten om de grotere en complexer geworden organisaties te kunnen aansturen (Onderwijsraad, 2013). Professionalisering wordt (al sinds de jaren tachtig), als voorwaarde gezien voor autonomievergroting. Deze professionalisering is van belang om te zorgen dat schoolbesturen hun belangrijkste taak uit kunnen voeren: het zorgen voor kwalitatief goed onderwijs (Onderwijsraad, 2013). Turkenburg (2008) stelt dat besturen zelf de noodzaak van (verdere) professionalisering ook zien. In het onderwijs is daarom ook het aantal professionele bestuurders toegenomen, en nemen de vrijwillige besturen af (Onderwijsraad, 2013). De complexiteit van de bestuurlijke vraagstukken vraagt niet alleen iets van de bestuurders, maar ook van de vaardigheden en expertise van de interne verantwoording. Om tegenwicht te kunnen bieden zou ook hier professionalisering moeten plaatsvinden (WRR, 2014).

2.1.4 Meervoudige publiek verantwoording

Als gevolg van ontzuiling, autonomie- en schaalvergroting en professionalisering is er voor de (professionele) bestuurders ruimte ontstaan. In plaats van democratische vertegenwoordigers kregen de bestuurders veel over het onderwijs te zeggen. De onderwijsbesturen zullen zich publiek moeten verantwoorden (Turkenburg, 2008), want bij de nieuwe vorm van sturen hoort dan ook een goede verantwoording over de resultaten die de scholen en schoolbesturen leveren (Janssens, 2005).

De gedachte achter publieke verantwoording is dat scholen zelf partijen aanwijzen aan wie zij verantwoording willen afleggen. Om controle te kunnen houden op scholen en om hen aan te kunnen spreken op de onderwijskwaliteit is er ingezet op de relaties van scholen met belanghebbenden (Turkenburg, 2008), zoals de Inspectie van Onderwijs, de sectorraad, ouders en koepelorganisaties (Honingh & van Thiel, 2014). Het idee is dat de kwaliteitsontwikkeling van scholen gestimuleerd wordt, doordat zij onderdeel worden van een bredere netwerkstructuur waarin de controle op en de verantwoording over de kwaliteit centraal staat (Honingh & van Thiel, 2014; Turkenburg 2008). Hooge (2013) merkt echter op dat bestuurders van onderwijsinstellingen niet via politieke of democratische mechanismen ter verantwoording geroepen kunnen worden, maar ook niet meer door ouders, leerlingen en andere lokale betrokkenen. Ook de Commissie van Behoorlijk Bestuur (2013) stelt dat er bestuurders en intern toezichthouders letterlijk op afstand zijn komen te staan van de mensen betrokken bij de primaire processen, waardoor de kans op feedback dergelijke stakeholders klein(er) is geworden.

2.1.5 De ontwikkelingen in het primair onderwijs

Ontzuiling

De ontzuiling heeft in alle sectoren plaatsgevonden, zo ook in het primair onderwijs. Zo is bijvoorbeeld de discussie opgelaaide over het schoolaanbod aan de hand van levensbeschouwelijke lijnen (Herweijer & Vogels, 2004). Daarnaast is de vraag welke elementen ouders belangrijk vinden om de keuze voor de basisschool te maken. Hieruit blijkt dat geloofsovertuiging nog wel een rol speelt, maar dat andere elementen belangrijker worden geacht. Bereikbaarheid, een goede sfeer en aanpak dat past bij het kind zijn hier voorbeelden van (Herweijer & Vogels, 2004). Of hiermee ook de maatschappelijke inbedding verdwenen is valt te bezien, maar gesteld kan worden gezamenlijke waarden niet meer vanuit geloofsovertuiging komen.

Autonomievergroting

De autonomievergroting in het primair onderwijs is bijvoorbeeld te zien aan de vergroting van verantwoordelijkheden. Voorbeelden hiervan zijn de lumpsum-financiering die in 2006 is ingevoerd (PO-raad, 2013) en de doordecentralisatie van de huisvesting in het primair onderwijs. Een kritische noot moet hier wel gemaakt worden. Het is opmerkelijk te noemen dat de autonomie op de terreinen van financiën, het personeelsbeleid en huisvesting vergroot is, terwijl de autonomie op het onderwijskundig domein langzaam verkleind is (Bronneman-Helmers, 2011; Dietvorst & Beukenholdt-ter Mors, 2007; Honingh & van Thiel, 2014).

Schaalvergroting

Schaalvergroting is in het primair onderwijs te zien aan de toename van het gemiddeld aantal leerlingen per school, de daling van het aantal scholen (CBS, 2010; Andersson Elffers Felix, Van Beekveld & Terpstra, 2009), een daling het aantal schoolbesturen en de stijging van het (gemiddeld) aantal scholen per schoolbestuur zoals te zien is in informatiebox 1.

Professionalisering

Professionalisering in het primair onderwijs is bijvoorbeeld te zien aan de stijging van het aantal professionals in loondienst, de daling van het aantal vrijwilligersbesturen en de daling van de ouders die zitting nemen in besturen (Honingh & Hooge, 2012).

Gesteld kan worden dat al deze ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering in de interne checks-and-balances in het onderwijslandschap (Algemene Rekenkamer, 2008; WRR, 2014), waarbij verantwoording en tegenwicht niet meer vanzelfsprekend is. Groeiende aandacht voor dit vraagstuk (Bronneman-Helmers, 2011; Blokdijk & Goodijk, 2012) heeft geleid tot de introductie van het interne toezicht en horizontale verantwoording (Hooge, 2013; Turkenburg, 2008) als versterking voor de interne checks-and-balances. Het samenstellen van een goede mix

Informatiebox 1

Het primair onderwijs in cijfers

Tabel 2 Algemene cijfers

Aantal leerlingen	1.565.500		
Aantal basisscholen	<u>1994</u> 8.001	<u>2004</u> 7.625	<u>2014</u> 6.549
Gemiddelde schoolgrootte	223 leerlingen		
Aantal schoolbesturen	<u>1999</u> 2.161	<u>2014</u> 1.115	
Verdeling van basisscholen over denominatie in procenten	Openbaar	32%	
	Protestants-christelijk	30%	
	Rooms-katholiek	30%	
	Overig bijzonder	8%	
Kwaliteit van het onderwijs	De inspectie van het onderwijs geeft		
Personeelssterkte	78,3 duizend fte's.		

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2002; Onderwijs in Cijfers, 2016a; Stamos, 2016b.

Tabel 3 Het percentage besturen naar aantal scholen (per bestuur)

	1	2 t/m 5	6 t/m 9	10 t/m 19	≥20
1999	50%	31%	9%	10%	
2004	45%	30%	10%	15%	
2009	46%	19%	12%	16%	7%
2014	44%	20%	11%	18%	7%

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2004; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2006; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014; Onderwijs in Cijfers, 2016a.

Tabel 4 Gemiddeld aantal scholen per bestuur naar jaar

1994	1995	1996	1997	1989	1999
2,4	2,4	2,6	2,8	3,4	3,6
2000	2001	2002	2003	2004	2005
3,6	3,7	4,2	4,5	4,7	5,6
2006	2007	2008	2009	2010	2011
,8	5,8	5,9	6,1	6,2	6,2

Bron: Stamos, 2016a.

van checks-and-balances is van belang om een goed functionerend systeem te krijgen bij de uitvoering van een publieke taak, zoals het onderwijs (Algemene Rekenkamer, 2008; Korsten, 2015). De volgende paragraaf geeft een afbakening de checks-and-balances met als focus het intern toezicht, waar dit onderzoek zich op zal richten.

2.2 Intern toezicht

2.2.1 Intern toezicht als vorm van checks-and-balances

Zoals hierboven gesteld, worden de 'binnen de instelling georganiseerde vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht' interne checks and balances genoemd (WRR, 2014, p. 20). De mogelijkheden die interne platformen hebben voor het controleren en ook corrigeren van de bestuurder zijn de 'checks'. De 'balances' gaan meer over een evenwichtige verdelingen binnen deze instellingen, die zorgen voor tegenwicht (WRR, 2014). Dit kan op verschillende manieren door verschillende fora ingevuld worden. Bijvoorbeeld door leerlingen in een leerlingenraad. Door ouders als individuele ouder, of deelname in de GMR of ouderraad. Of als personeel, wellicht als individueel of als lid van de GMR. Of een buitenstaander (of ouder) als de intern toezichthouder. Dit onderzoek richt zich echter op één invulling van interne checks-and-balances, namelijk het intern toezicht uitgevoerd door de Raad van Toezicht (RvT). Deze keuze is gemaakt om dat het primaat van het interne toezicht ligt bij de RvT, en zij een belangrijke (al dan niet het belangrijkste) tegenwicht kan bieden (Commissie van Behoorlijk Bestuur, 2013; WRR, 2014). De achterliggende redenering aan het toekennen van een dergelijke status aan de RvT ligt in de afname van verenigingen en de toename van stichtingen (WRR, 2014). Steeds minder schoolbesturen houden de vorm van een vereniging aan waarin de algemene leden (ouders) inspraak kunnen hebben. Daarnaast is sinds 1996 mogelijk voor gemeenten om het openbaar onderwijs in de gemeente te verzelfstandigen (CBS, 2007). De meest gekozen rechtsvorm bij een dergelijke verzelfstandiging is de stichting (CBS, 2007; Pranger, Muijnck, van der Linden, Bekvens, Verbiest & Nieuwland, 2008). In een stichting is een directe vorm van inspraak voor ouders (zoals op een algemene leden vergadering) niet meer van toepassing, waardoor de RvT de rol krijgt om tegenwicht te bieden. In dit onderzoek wordt het intern toezicht binnen een stichting als interne check-and-balance onderzocht, andere stakeholders worden hierbuiten gelaten.

2.2.2 Wat is toezicht?

Toezicht is een cyclisch proces dat bestaat uit drie fasen (Algemene Rekenkamer, 2008b; Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006; Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012), namelijk het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en het eventueel uitvoeren van een interventie. De Algemene Rekenkamer (2008b, p. 15) geeft dit weer in de volgende definitie:

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

In de eerste fase kan een onderscheid gemaakt worden tussen gebrachte informatie en gehaalde informatie. Gebrachte informatie zijn bijvoorbeeld aangeleverde rapporten vanuit het bestuur. Hierbij moet de toezichthouder valideren of de informatie relevant, volledig en betrouwbaar is. Als de toezichthouder informatie haalt, moet hij duidelijk aangeven welke informatie hij precies wil hebben, en moet hij bevoegdheden hebben om deze informatie ook te krijgen (Algemene Rekenkamer, 2008b; Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006).

De tweede fase is de oordeelsvorming. Het oordeel wordt gezien als het 'product' van toezicht. Dit product ontstaat in een continu proces van de toezichthouder van het beoordelen van activiteiten van de bestuurder. Om de bestuurder te kunnen beoordelen moet de toezichthouder een normenkader hebben waaraan hij kan toetsen of de bestuurder voldoet aan de gestelde eisen. Goede beoordelingscriteria zijn afgestemd op het doel van de instelling en op de wettelijke voorwaarden en eisen (Algemene rekenkamer, 2008b). Hierop volgend moet er eventueel bijgestuurd kunnen worden, de interventie. Van te voren moet duidelijk zijn welke bevoegdheden voor interventies bij de toezichthouder liggen.

'Intern' toezicht is niets anders dan een orgaan (bijvoorbeeld de RvT) dat toezicht houdt op het bestuur binnen dezelfde organisatie.

2.2.3 Oorsprong van intern toezicht

Intern toezicht vindt haar grondslag in het bedrijfsleven (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006), zoals toegelicht in informatiebox 2. De discussie over het onwenselijke gedrag van bestuurders in het onderwijslandschap heeft ertoe gezorgd dat men de interne checks-and-balances wilde versterken. Hiervoor is vanuit het bedrijfsleven gekeken (ook door het idee van New Public Management) en is de scheiding tussen bestuur en intern toezicht centraal komen te staan. Zo geeft bijvoorbeeld de onderwijsraad (2006) aan, dat om tot goed bestuur te komen, de scheiding tussen bestuur en toezicht essentieel is. De verdeling van bevoegdheden tussen deze actoren is de sleutel om tot goed bestuur te komen. Hierbij moet de intern toezichthouder een aantal taken toebedeeld krijgen die onderscheidend zijn en het mogelijk maken om haar toezichtstaak binnen de instelling uit te voeren (Vink, 2013). In het primair onderwijs heeft dit vorm gekregen in de Wet Goed Onderwijs, Goed bestuur waarbij meerdere modellen ontstaan zijn, zoals toegelicht in informatiebox 3.

Informatiebox 2

de grondslag in corporate governance

Intern toezicht vindt haar grondslag in het bedrijfsleven. Intern toezicht is een pijler van corporate governance, vrij vertaald: ondernemingsbestuur. Onder andere vanwege bedrijfschandalen in de jaren '80 groeide de aandacht voor goed ondernemingsbestuur. De schandalen creëerden wantrouwen en daardoor werden er hogere eisen aan de deskundigheid van besturen en toezichthouders gesteld (Blokdijs & Goodijk, 2012; Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006). Corporate governance komt in feite voor het eerst ten tonele eind jaren '70 in de Verenigde Staten toen in het bedrijfsleven conglomeraten instortten en er vele vijandige overnames waren.

Toch komt corporate governance pas echt onder de aandacht na het 'Cadbury-report' in 1992. Het Cadbury-report bevatte een code (of best-practises) om ondernemingsbesturen weer op het juiste spoor te zetten. Sinds dit rapport verscheen zijn er wereldwijd meer dan 139 corporate governance codes verschenen. Ondanks het feit dat er in verschillende landen verschillende wetgeving is, zijn er overeenkomsten in de codes van de verschillende landen.

Zo geven zij allen aandacht aan de bestuursbezoldiging en de transparantie daarover, aan de versterking van de positie van de personen die toezicht moeten houden op het bestuur, aan de financiële verslaggeving en dan met name de kwaliteit hiervan en tot slot bevatten de codes ook nagenoeg allemaal het 'pas-toe-of-leg-uit' beginsel (Akkermans, Van Ees, Hooghiemstra, Van der Laan, Posta & Witteloostuijn, 2006).

In Nederland wordt in 1997 in het rapport 'corporate governance in Nederland' van de commissie Peters voor het eerst belangstelling getoond voor de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen van besturen en aandeelhouders. Dit kan gezien worden als de eerste governance code in Nederland omdat er veertig aanbevelingen worden gedaan op het gebied van goed ondernemingsbestuur. Uit de inventarisatie naar de naleving van dit rapport, wordt een sombere conclusie getrokken: weinig bedrijven houden zich tot nu toe aan de geschreven code. Mede hierom wordt er in 2004 een nieuwe corporate governance code gepresenteerd, beter bekend als de code Tabaksblat. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur worden in deze code beschreven en ook wordt in de code Tabaksblat een groot aantal bepalingen genoemd. Per 1 januari 2004 treedt deze code in werking (Akkermans et al., 2006).

De discussie over corporate governance (de voorwaarden voor deugdelijk bestuur) is overgewaaid naar de non-profit sector, en is ook binnen de onderwijssector gevoerd (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006). Wantrouwen door mismanagement en onvoldoende transparantie kan aangemerkt worden als belangrijkste oorzaak om deze discussie te voeren. De eerste aanbevelingen om de governance te verbeteren bij onderwijsinstellingen kwamen van de Commissie Glasz in het jaar 2000. De aanbevelingen in dit rapport waren sterk verwant aan de aanbevelingen uit het bedrijfsleven. Later zijn deze meer aangepast voor de onderwijssector (bijvoorbeeld door de commissie Strikwerda in 2003) (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006).

Informatiebox 3

de Wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur en de modellen in het primair onderwijs

Per 1 augustus 2010 de Wet 'Goed Onderwijs, Goed Bestuur' (Wet GOGB) voor het basisonderwijs in werking getreden door de toevoeging van artikelen 17a, 17b en 17c in de Wet op het Primair Onderwijs. De Wet GOGB behandelt verscheidene onderwerpen, maar allen hebben zij te maken met het thema goed bestuur. De Wet geeft bijvoorbeeld de minister de mogelijkheid om in te grijpen bij wanbeheer door het bestuur een aanwijzing te kunnen geven (Heuvel & Bos, 2010). Ook legt de wet de basis voor de minimale leerresultaten van scholen en stelt zij dat de ministers sancties kan treffen als deze niet voldoende zijn (Heuvel & Bos, 2010). Het doel hiervan is dat de minister slagvaardiger kan optreden bij een lage kwaliteit van onderwijs.

Het deel van de wet dat belangrijk is voor dit onderzoek richt zich op de, in de wet verplichte, scheiding tussen bestuur en het intern toezicht. Per 1 augustus 2011 hebben dan ook alle schoolbesturen een functionele scheiding moeten maken tussen het bestuur en het intern toezicht. Schoolbesturen zijn vrij geweest om een eigen invulling te geven aan deze gevraagde scheiding (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011; Vermeulen, Versloot, Beek & Sagasser, 2013).

De wet zelf spreekt van een organieke en functionele scheiding (Heuvel & Bos, 2010). Bij een *organieke* scheiding worden de bestuurlijke en toezichthoudende functie gescheiden in aparte organen, bijvoorbeeld door een College van Bestuur (CvB) en een Raad van Toezicht (RvT) aan te stellen. Bij een *functionele* scheiding blijven het toezicht en het bestuur binnen één orgaan. De scheiding is dan meer personeel van aard: verschillende functies worden door verschillende mensen bekleed (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011). Hooghe & Honing (2011, p. 20) geven dit weer in de tabel 4 en 6:

Tabel 5 One-tier en two-tier model

	Functie van het intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Eénlaagsmodel	Eén orgaan	
Raad-van-toezichtmodel	Raad van Toezicht	College van Bestuur

Hooghe en Honing (2011) stellen dat schoolbesturen ervoor kunnen kiezen om deze scheiding toe te passen op hun eigen bestuursmodel, bijvoorbeeld door volmacht, mandaat of delegatie (Hooghe & Honingh, 2011). Verschillende bestuursmodellen kunnen hieruit ontstaan, waarbij Hooghe & Honingh (2012, p. 60) een helder overzicht presenteren:

Tabel 6 Verschillende modellen van de scheiding bestuur en intern toezicht

Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:
Het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
Het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur
De Algemene Leden Vergadering en het bestuur	Het bovenschoolse management of de schoolleiding via volmacht, mandaat of delegatie
De Algemene Leden Vergadering	Het bestuur
De Algemene Leden Vergadering	Het algemeen en het dagelijks bestuur

2.2.4 Verwachtingen van het intern toezicht

De verwachtingen van een scheiding tussen bestuur en toezicht zijn vanuit de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Algemene Rekenkamer, 2008a; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005) dat intern toezicht zorgt voor afstemming tussen de vraag en aanbod van scholen en dat verantwoording bestuurders dwingt om zich te richten op de doelstelling van scholen, namelijk kwalitatief goed onderwijs geven. De verwachtingen van intern toezicht waren hoog gespannen. In 2013 constateert de Onderwijsraad dat de mechanismen van verantwoording en toezicht, in de vorm van intern toezicht, nog niet naar behoren functioneren. Veelal wordt de oplossing voor verantwoording en toezicht gezocht in onpersoonlijke systemen op macroniveau. Dit terwijl, volgens de Onderwijsraad (2013, p. 17) goed bestuur juist betekenis krijgt in persoonlijke relaties en interactie op lokaal niveau. Deze normatieve component zou dan ook meer aandacht moeten verdienen. Om deze reden, en om redenen die in het vorige hoofdstuk genoemd zijn, richt dit onderzoek zich op de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. In de volgende paragraaf wordt daarom specifiek gekeken naar deze werkrelatie. Dit gebeurt met behulp van twee theorieën: de PA-theorie en de PS-theorie.

2.3 De werkrelatie in theorie

Om de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder op theoretisch niveau te begrijpen moet er terug gegaan worden naar de oorsprong van het intern toezicht: intern toezicht vanuit de economische invalshoek. In het bedrijfsleven is intern toezicht omarmd als een oplossing voor het 'agency conflict' (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006). Dit 'agency conflict' komt voor uit een van oorsprong economische theorie over (contract)relaties: De principaal – agenttheorie.

2.3.1 De principaal – agenttheorie

Het ontstaan van de principaal – agenttheorie

De principaal – agenttheorie vindt haar oorsprong in de nieuw institutionele economische literatuur (Pastoriza & Arino, 2008; van Thiel, 2016). Als een van de drie belangrijkste theorieën in deze stroming (naast de transactie kosten theorie en de property rights theorie) probeert zij te voorspellen onder welke voorwaarden een product of goed het beste geproduceerd of bereikt kan worden (Eisenhardt, 1989; van Thiel, 2016). Jensen (J) & Meckling (M) (1976) worden vaak bestempeld als de grondleggers van de principaal – agenttheorie. J&M (1976, p. 306-307; J, 1983) geven aan dat veel theorieën bedrijven als belangrijke actor zien, maar dat de werking binnen een bedrijf nog een 'blackbox' is en dat deze theorieën het gedrag van managers in de bedrijven niet kunnen verklaren.

J&M (1976; J, 1983) geven aan de elementen te willen bepalen die van belang zijn voor het bereiken van een equilibrium in het contract, door de relatie tussen de agent en de principaal te bestuderen.

Na de uitgave van J&M in 1976 van de agencytheory is de theorie wetenschappelijk populair geworden. Zij wordt meer toegepast in andere wetenschappen, zoals sociologie, politicologie en de bestuurskunde onder de bredere interpretatie van 'principaal – agenttheorie' (Eisenhardt, 1989; Koolen, 2015).

De PA-theorie

De kern van de PA-theorie bestaat uit een dyadisch model van twee actoren, de principaal en de agent (Eisenhardt, 1989; van Thiel, 2016). De principaal huurt de agent om een bepaalde taak uit te voeren (van Thiel, 2016; Waterman & Meier, 1998). Samen stellen zij een contract op waarin de voorwaarden worden gesteld voor de uitvoering van deze taak (van Thiel, 2016; Waterman & Meier, 1998). J&M verwoorden dit als volgt (1976, p. 308):

A contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.

Het inhuren van de agent kan om verschillende redenen gebeuren. Zo kan het dat de principaal niet altijd de capaciteiten of tijd bezit om de taak zelf uit te voeren (Boot & Soeting, 2004; van

Slyke, 2006; van Thiel, 2016). De agent wordt gekozen op basis van haar kennis en kunde, zodat deze de taak beter kan uitvoeren dan als de principaal dit zelf zou doen. Dit houdt in dat de agent meer informatie en kennis heeft van de taak zoals tijd, geld en investeringen. Er dus sprake van informatieasymmetrie in dit model (van Thiel, 2016; Waterman & Meier, 1998). De informatieasymmetrie maakt het de principaal lastig en soms onmogelijk om de agent effectief te kunnen controleren (van Slyke, 2006; van Thiel).

Hierin komen twee (neoklassieke) veronderstellingen van de theorie naar voren (Boot & Soeting, 2004; Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; J&M, 1976; van Slyke, 2006; van Thiel, 2016): (i) Er wordt verondersteld dat beide partijen altijd handelen in eigen belang, dat ze streven naar nutsmaximalisatie voor zichzelf, en (ii) dat beide partijen rationele actoren zijn en dus bewust bepaalde keuzes maken op basis van een afweging van hun eigen belangen. De essentie is dat de principaal bevoegdheden overdraagt aan de agent zodat deze het beste voor het bedrijf of organisatie kan doen (wat in het belang is van de principaal). Zodra de agent de bevoegdheden krijgt, kan hij deze bevoegdheden voor zijn eigen belang gebruiken en dit kan ten koste gaan van de belangen van de principaal (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Met andere woorden, als het eigenbelang van de principaal verschilt van het eigenbelang van de agent, dan ontstaat er een belangentegenstelling, beter omschreven als conflicterende doelen.

Het opportunistische gedrag en de daarmee conflicterende doelen, gevoed door de informatieasymmetrie zorgt voor twee problemen: Adverse selection en moral hazard. Adverse selection komt voor uit het idee dat de principaal probeert de meest bekwame agent voor de taak te vinden, maar de agent kan zijn eigen (on)bekwaamheid verbergen voor de principaal. Dit omdat de principaal simpelweg niet alles kan weten, ook wel bekend als bounded rationality (van Thiel, 2016). Het inhuren van een onbekwame agent kan ertoe leiden dat er ongunstig gedrag ontstaat voor de principaal (Eisenhardt, 1989; Koolen, 2015; Pastoriza & Arino, 2008). Moral hazard houdt in, dat als de principaal niet (volledig) kan controleren wat de agent doet, dan zou de agent zich zo kunnen gedragen dat het niet optimaal is voor de principaal. Zo zou de agent bijvoorbeeld een te hoge prijs voor haar eigen positie kunnen vragen, of de taak niet goed uit kunnen voeren. De principaal kan dit immers niet controleren. Ook dit gedrag heeft een ongunstig effect op de principaal omdat de principaal vaak verantwoordelijk blijft voor het geheel (Eisenhardt, 1989; Pastoriza & Arino, 2008). Beide gevallen leiden tot efficiency loss voor de principaal.

Daarom zal, volgens J & M (1976; Boot & Soeting, 2004; van Thiel, 2016), de principaal op verschillende manieren proberen om de belangen van de agent op één lijn met zijn eigen belangen te krijgen en zal hij proberen het gedrag van de agent te monitoren. De kosten om dit te doen worden 'agency costs' genoemd en bestaan uit drie onderdelen (J&M, 1976, p. 308): a) de monitoring expenditures, dat zijn kosten die de principaal maakt om preventie- en controlemaatregelen uit te voeren op het handelen van de agent, b) de bonding expenditures, de kosten die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij handelt in het belang van de principaal en tot slot c) de residual loss, de kosten die zijn ontstaan door een suboptimale samenwerking.

Bijdrage en kritiek

De PA-theorie heeft twee bijdragen geleverd aan de hierboven benoemde theorieën in het organisatorisch denken (Eisenhardt, 1989, p. 64-65). Allereerst wordt informatievoorziening in de theorie gezien als 'commodity', het verkrijgen van informatie komt met kosten, maar verondersteld wordt dat informatie altijd verzameld of 'aangeschaft' kan worden. Implicatie hiervan is dat organisaties in informatiesystemen kunnen investeren om te kunnen weten hoe de agent handelt. De tweede bijdrage heeft te maken met de risico's. Niet langer worden onzekerheden van organisaties gedefinieerd als het onvermogen om te kunnen plannen, maar worden de onzekerheden van een organisatie gezien als een risico.

Desalniettemin is er ook kritiek geleverd. De PA-theorie gaat uit van een simplistische dyade relatie, waarbij de principaal en de agent twee personen zijn die constant dezelfde relatie te hebben. Dit hoeft niet zo te zijn (Shapiro, 2005; Waterman & Meijer, 1998). Een agent kan meerdere principalen hebben en die principalen kunnen weer verschillende belangen hebben.

Daarnaast kan de principaal op zichzelf weer agent zijn met iemand hiërarchisch boven zich, en zo kan de agent ook principaal zijn met iemand hiërarchisch onder zich (Shapiro, 2005; van Thiel, 2016). Een ander punt van belang is dat agenten en principalen allemaal anders zijn. De ene agent neemt van nature meer risico's, de ander probeert deze juist te vermijden. Een agent kan een free-rider zijn, of juist niet. Deze verschillen binnen de groepen kunnen de informatiestromen en de monitoring vanuit de principaal bemoeilijken (Shapiro, 2005). Zo geeft Perrow (in Shapiro, 2005) aan dat ook principalen verschillende typen zijn die wellicht dat type agenten aantrekken. Zo zou een principaal die dingen afschuift en egoïstisch handelt ook zulke agenten kunnen aantrekken. Daarnaast geeft de principaal – agenttheorie geen ruimte voor de veronderstelling dat de relatie tijd en context gebonden is. Vanuit andere disciplines is aanvulling gekomen dat de relatie tussen de principaal en de agent kan veranderen naarmate zij elkaar beter leren kennen. De principaal kan bijvoorbeeld leren welke beloningen de agent drijven en de agent kan leren welke punten de principaal belangrijk vindt (Shapiro, 2005; Waterman & Meier, 1998). Vervolgens is er vanuit de literatuur kritiek op de achterliggende veronderstelling van het handelen van de principaal en de agent. De vraag of er in de praktijk belangentegenstellingen zijn, en in hoeverre deze bepalend zijn, blijken lastig in te schatten (Boot & Soeting, 2004).

Tot slot voegen Davids, Schoorman & Donaldson (1997; Pastoriza & Arino, 2008; van Slyke, 2006; van Thiel, 2016) toe dat het handelen van de agent en principaal een te simplistische weergave is van menselijk gedrag. Mensen handelen volgens hen niet altijd uit eigen belang, en zijn ook niet altijd op zoek naar nutsmaximalisatie voor zichzelf. Een agent kan ook altruïstisch en in het belang van de organisatie handelen. Het mensbeeld dat de principaal – agenttheorie veronderstelt, klopt volgens hen niet. Vanuit deze laatstgenoemde kritiek is een nieuwe theorie ontstaan, die gebaseerd is op een ander mensenbeeld en een die de relatie tussen de principaal en de agent in een ander daglicht stelt: Principaal – Stewardtheorie (PS-theorie)

2.3.2 De Principaal – Stewardtheorie

De principaal – stewardtheorie, ook wel de *steward hip theorie* (in dit onderzoek PS-theorie) is ontstaan uit de kritiek op de simplistische weergave van het menselijk gedrag in de PA-theorie. Zij wordt dan ook als tegenhanger van de PA-theorie gepresenteerd (Pastoriza & Arino, 2008).

De kern

In de PS-theorie handelen principalen en stewards niet uit eigen belang, maar uit organisatie, of publiek belang (Pastoriza & Arino, 2008). In deze theorie worden agenten als goede uitvoerders gezien, die teamspelers kunnen zijn en uitgaan van coöperatief handelen (Shapiro, 2005). Het publieke belang, of het doel van de organisatie of het bedrijf zal in deze theorie boven het eigen belang van de steward of principaal uitgaan, en hier zal hij ook naar handelen. Omdat de steward het organisatiebelang boven het eigen belang plaatst, zal de organisatie er uiteindelijk beter van worden (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Pastoriza & Arino, 2008). Waar de principaal – agenttheorie uitgaat van belangentegenstelling, is dat hier dus niet het geval. Zowel de principaal als de agent stelt het belang van de organisatie voorop. Doorgeredeneerd kan dit dus betekenen dat de principaal de agent niet (steeds) hoeft te controleren en de agent zich niet (steeds) hoeft te verantwoorden, wat de *agency costs* kan verlagen. Op dit punt is de kans aanwezig dat conflicten ontstaan. Dit komt omdat de steward controle van de principaal als belastend kan ervaren. Het controleren en monitoren van het gedrag en de besluiten van de steward zullen demotiverend werken (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De vraag is echter, hoe de principaal kan weten dat de agent handelt als een steward (waarbij controle feitelijk demotiverend werkt) of handelt als een agent (waarbij controle noodzakelijk is om de belangen van de principaal te behartigen). Gesteld wordt dat de verwachtingen over de gedragingen, en de daadwerkelijke gedraging een rationeel proces is (Pastoriza & Arino, 2008).

Op basis van de twee bovenstaande theorieën onderscheiden Davis, Schoorman & Donaldson (1997) vier typen werkrelaties, weergegeven in tabel 7:

Tabel 7 De vier typen werkrelaties

Keuze van de uitvoerder	Verwachting van de principaal		
	Agent	Agent	Steward
Agent	Type 1 (A.A.) Minimaliseren van potentiële kosten. Wederzijds agentrelatie.	Type 2 (A.St.) Agent handelt uit eigen belang. Principaal voelt zich boos en verraden.	
Steward	Type 3 (St.A.) Principaal handelt uit eigen belang. Uitvoerder is gefrustreerd en voelt zich verraden.	Type 4 (St.St.) Maximaliseren van organisatiedoelen. Wederzijdse stewardrelatie.	

De keuze voor het eigen handelen en de verwachting van de keuze van de ander hangt af a) van de mate van risico die een partij wil nemen en b) de bereidheid om de andere partij te vertrouwen. In het eerste type relatie kiezen beide partijen voor het gedrag van een agent, wat tot een wederzijdse agentrelatie leidt. Omdat beide partijen handelen zoals zij van elkaar verwachten spelen er geen conflicten die ten grondslag liggen aan deze relatie. Als beide partijen kiezen voor een steward relatie dan zal dit de organisatie ten goede komen. Zowel de principaal als de uitvoerder handelen in het belang van de organisatie. Omdat er vertrouwen is tussen de twee partijen zal de controle op het handelen van de uitvoerder minimaal zijn, waardoor er lage kosten zitten zijn. Problemen ontstaan in de relatietype 2 en 3. Als de uitvoerder handelt in eigen belang, terwijl de principaal de uitvoerder alle ruimte geeft, dan zal de uitvoerder profiteren ten koste van de organisatie. Hierdoor zal de principaal zich verraden voelen. Andersom geldt, dat als de uitvoerder als een steward handelt, maar gecontroleerd wordt alsof hij een agent was, dan zal de motivatie dalen, en kan er zelfs gedrag optreden wat tegen het belang van de organisatie ingaat (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De theorie stelt dat als een van de partijen zich verraden voelt, valt zij automatisch terug in een principaal – agentrelatie.

Kritiek

Hoewel de theorie ten opzicht van de PA-theorie nieuwe gezichtspunten geeft, is zij niet zonder kritiek ontvangen. Een eerste kritiekpunt, is dat er geen rekening gehouden wordt met persoonlijke conflicten bij het kiezen voor bepaalde houding in situaties (Pastoriza & Arino, 2008). Een tweede, veel belangrijker kritiekpunt die door Davis, Schoorman & Donaldson (1997) naar voren brengen is dat de relatie maar als één punt in de tijd wordt gemeten. Met andere woorden, er wordt geen aandacht gevestigd op eventueel lange termijn relatie en welke opties daarvoor zijn. Dit maakt de theorie statisch (Pastoriza & Arino, 2008, p. 7). Davis, Schoorman & Donaldson (2008; Pastoriza & Arino, 2008) stellen dan ook dat verder onderzoek nodig is om de keuze van steward – of agent met verloop van tijd beter te kunnen begrijpen.

2.3.3 Van statisch naar dynamisch

Waar Davis, Schoorman & Donaldson (1997) vooral de nadruk leggen rationale keuzes gebaseerd op psychologische en situationele factoren, leggen Pastoriza & Arino (2008) de nadruk op de dynamiek tussen de twee actoren. Zij stellen dat de positie van individuen dynamisch is en in de tijd kan verschuiven door de interactie met elkaar. Een principaal – stewardrelatie hangt daarmee af van de mate van vertrouwen en de wederkerigheid tussen de principaal en steward, gebaseerd op interactie in het verleden. In verschillende situaties zou dezelfde principaal, een agent of stewardhouding aannemen en dat door te leren, men haar houding kan veranderen.

Dit geeft aan dat de keuze of verwachting van de ander voor een bepaalde rol niet als twee tegenover elkaar staande theorieën gezet kunnen worden. Het lijkt alsof deze theorieën op een continuüm horen waarop de actoren kunnen verschuiven van rol op basis van interactie, afgebeeld in figuur 1.

Figuur 1 De werkrelaties afgebeeld als continuüm



In dit onderzoek wordt aangesloten bij de dynamische invulling van een relatie tussen principaal en agent. De werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder zal dan ook bekeken worden vanuit dit continuüm. Om de werkrelatie op het continuüm te kunnen zetten, moeten concrete elementen genoemd worden aan de hand waarvan de werkrelatie geplaatst kan worden. Dit gebeurt in paragraaf 2.4. Aan de hand van een verkennend onderzoek in de publieke sector (Moeskops, 2008) zijn vijf thema's gefilterd die bepalend zijn voor de effectiviteit van de werkrelatie. Voor dat dit aan de orde is, moet een kanttekening geplaatst worden bij het gebruik van de PA en PS-theorie, omdat zij oorspronkelijk uit de economische literatuur komt.

2.3.4 Wie is principaal en wie is agent in het primair onderwijs?

Het is lastig om de PA-theorie of de PS-theorie zo kant-en-klaar toe te passen op de werkrelatie van de bestuurder en de intern toezichthouder binnen onderwijsinstellingen. Onderwijsinstellingen zijn immers geen bedrijven.

Allereerst stelt Minderman (2012) stelt dat er niet zozeer sprake is van een hiërarchische verhouding tussen intern toezicht en het bestuur, maar dat het eerder lijkt op een verplichte samenwerking. Bij intern toezicht in publieke instelling is er lang niet altijd een principaal aan te wijzen, zoals dat in het bedrijfsleven wel is (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006). In dit onderzoek wordt de intern toezichthouder (in ieder geval de Raden van Toezicht) als principaal aangemerkt, omdat hij de werkgever van de bestuurder is.

Een ander complicerende factor aan de onderwijsstructuur is dat het lastig is om iemand aan te merken als eigenaar van het onderwijs. Is dat het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen omdat zij het geld beheert en het beleid uitzet? Is de politiek, of de regering de eigenaar van het onderwijs omdat zij de beslissingen over het onderwijsstelsel en de inhoud neemt? Of, doorredenerend, zijn de eigenaren van het onderwijs dan de burgers die stemmen en het belastinggeld aannemen? En maakt dit de ouders en leerlingen consumenten, of zouden zij juist moeten beslissen wat er met het onderwijs moet gebeuren? Dit is een bijzonder interessant vraagstuk wat in het achterhoofd gehouden moet worden als er gesproken wordt over principalen en agenten in onderwijsland.

Tot slot is er, zoals in de kritiek op de theorie ook beschreven is, een laatste complicatie. Niet alleen de bestuurder en de intern toezichthouder zijn een speler bij het vormen van onderwijs, ook leraren, directeuren en de medezeggenschapsraad spelen een rol. Dit kan andere verhoudingen en verwachtingen scheppen, bijvoorbeeld in het kader van informatie-asymmetrie. Eisenhardt (1989, p. 71) stelt dat de PA-theorie *'should be expanded to [include] a richer and more complex range of contexts'*. Dit onderzoek voldoet aan deze opmerking.

Ondanks het feit dat de PA en de PS-theorie niet perfect zijn toe te passen op het onderwijsland, leveren beide theorieën wel een belangrijke bijdrage aan het begrijpen van de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. Zij kunnen het gedrag van beiden partijen inzichtelijk kan maken en kunnen beschrijven waarom de werkrelatie tussen de bestuurder (agent) en de intern toezichthouder (principaal) wel of niet goed werkt. Zoals eerder gesteld werd, is de relatie tussen de toezichthouder en de bestuurder van belang voor de kwaliteit van het toezicht en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs.

2.4 Gedragmatige determinanten

Hierboven is de werkrelatie op (een hoog) theoretisch niveau ingestoken. Dit onderzoek sluit aan bij de uitspraak van Pastoriza & Arino (2008, p. 9) dat: *'It is the dynamism pervading the interaction between two parties that determines the attitude chosen by each of them'*. Moeskops (2008, p. 43) stelt dat waar er aandacht is voor de regels in het toezicht, blijft het relationele

aspect onderbelicht blijft. Herhalend, Goed Bestuur komt met name tot stand via gedrag (Hooge & Honingh, 2011). Om de interactie in het relationele aspect te kunnen onderzoeken worden vijf thema's uit het verkennende onderzoek van Moeskops (2008) als basis gebruikt. De vijf thema's die Moeskops (2008) aandraagt (*Rollen en posities, vertrouwen, balans, reflectie en aard van de relatie*) zijn in dat onderzoek als belangrijke determinanten aangemerkt. De vijf thema's worden hieronder toegelicht en waar nodig onderbouwd met aanvullende literatuur.

2.4.1 Rollen en posities

In de theorie worden verscheidene rollen voor zowel de bestuurder als de toezichthouder beschreven. Eerst wordt weergegeven hoe dit thema de effectiviteit van de werkrelatie beïnvloedt, waarna de posities en rollen van de bestuurders en de intern toezicht weergegeven worden.

Effectief versus niet-effectief

In een effectieve relatie zijn de verschillende rollen afgebakend, uitgesproken naar elkaar en zijn ze duidelijk van elkaar te onderscheiden. Niet alleen op het formele vlak is er sprake van een goede relatie met elkaar, ook informeel is er een klik. Beide partijen kunnen goed schakelen tussen zowel de verschillende rollen als de formele en informele aspecten. Doordat beide partijen goed kunnen schakelen is het dilemma tussen afstand houden als toezichthouder en van dichtbij meedenken in de adviserende rol beperkt.

Werkrelaties waar de rollen niet of nauwelijks gedifferentieerd zijn, worden bestempeld als niet-effectieve relaties. Hier is de relatie óf alleen op de rol gericht (dus formeel) óf alleen op persoonlijk vlak (informeel). Bij een rolgerichte relatie zijn er twee varianten: een afstandelijke variant en een defensieve variant. Bij de afstandelijke variant gaat het slechts om toetsing van (voornamelijk financiële) gegevens. Bij de defensieve variant neemt de bestuurder een passieve rol in bij het betrekken van het toezicht, om het toezicht te minimaliseren. Als de relatie zich alleen op persoonlijk vlak afspeelt, dan zal zij al gauw gemoedelijk zijn. Een relationele klik en persoonlijke waardering vormen hier de basis, waardoor er geen heldere rolverdeling is. Er wordt in de formele setting veel 'gespard', maar wat ter toetsing komt hangt volledig af van de bestuurder (Moeskops, 2008).

Rollen en posities bestuurder

Om helder te krijgen wat de rollen en posities van een bestuurder zijn, wordt in dit onderzoek de driedeling van de commissie Meurs over genomen (PO-raad, 2013, p. 5, 17-21) en wordt er onderscheid gemaakt tussen: bestuurlijke taak, bestuurlijk vermogen en bestuurlijke opgave.

Bestuurlijke taak: De bestuurlijke taak houdt diverse dingen in voor de bestuurder. Allereerst moet zij te allen tijde de onderwijskwaliteit bewaken. Aandacht voor maatschappelijke inbedding door een band te houden met de belanghebbenden (stakeholders). Hier sluit het strategisch positioneren van de organisatie, het financieel beleid en beheer voeren bij aan. Tot slot wordt goed werkgeverschap voor schoolleiders en leraren genoemd als onderdeel van de bestuurlijke taak (PO-raad, 2013).

Bestuurlijk vermogen: Het bestuurlijk vermogen richt zich op competenties, vaardigheden, en een houding van het bestuur zoals: Het hebben van expertise om haar bestuurlijke taak uit te kunnen voeren; een proactieve houding aan te kunnen nemen in het complexer wordende onderwijslandschap; Verbindingen aan kunnen gaan met verschillende partijen, niet alleen intern maar ook extern; Het helder hebben van haar eigen rollen en taken in de organisatie (PO-raad, 2013).

Bestuurlijke opgave: De bestuurlijke opgave is het expliciet hebben van de uitdagingen voor de organisatie en hierop regie te voeren. Het nemen van een dergelijke verantwoordelijkheid en de bereidheid hierop aangesproken te worden (door verschillende partijen) hoort bij een professioneel bestuur.

Rollen en posities intern toezichthouder

In de literatuur wordt gesteld dat er drie rollen voor de Raad van Toezicht zijn, namelijk de toezichtrol, de adviesrol en de werkgeversrol (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 25; Hooge, Nusink

& van der Sluis, 2006, p. 25-28; Luursema, van Twist, Beemer, Timmerman & Gronheid, 2003; Montfort & Boers, 2009, p. 144-145).

De toezichtrol

Zoals in hoofdstuk twee beschreven is, bestaat toezicht houden uit drie elementen, namelijk het verzamelen van informatie, het vormen van een oordeel en eventueel interveniëren. Het verzamelen van informatie is van cruciaal belang om goed toezicht te houden (Algemene Rekenkamer, 2008b). Hier wordt verderop in deze paragraaf op ingegaan. Bij het tweede element, het vormen van een oordeel kan gedacht worden aan de verlening van goedkeuring bij besluiten en strategische documenten, zoals het jaarverslag, de begroting en de jaarrekening (Luursma et al., 2003; Montfort & Broers, 2009; Peij, 2002). Toch zien Montfort & Boers (2009) dat normen- of toetsingskaders vaak niet aanwezig zijn, of niet transparant gemaakt zijn in de publieke verantwoording van de Raad van Toezicht. Schillemans (2007, p. 158-159) geeft dit probleem ook weer en hij wijst daarnaast op het onvermogen van de toezichthouders om inhoudelijk scherp aan te geven wat zij belangrijk vinden. De PO-raad (2014) stelt dat het daarom wenselijk is om te werken aan de hand van toezichtkader, waarin deze elementen van te voren worden aangegeven.

De adviesrol

De RvT kan het bestuur (CvB) adviseren op basis van haar kennis, expertise en externe informatie. Zo zou zij kunnen meedenken bij problemen en oplossingen kunnen bieden, tegenwicht bieden als 'advocaat van de duivel' of een vraagstuk in breder perspectief zetten door een vergelijking te maken met een andere sector. Er wordt vanuit gegaan dat de Raden van Toezicht de kennis en expertise bezitten, om op alle vlakken advies te kunnen geven. Omdat van oudsher de Raden van Toezicht zich richten op het financiële beleid is de vraag of zij a) integraal toezicht (toezicht op alle vlakken) kan houden, en b) hier ook advies over kan geven (Montfort & Boers, 2009).

De werkgeversrol

Hooge, Nusink & van der Sluis (2006) stellen dat de werkgeversrol in vier taken uiteengezet kan worden. De eerste taak is het bepalen topstructuur van bestuurders. Bij deze inrichting dient zij rekening te houden met de specifieke eigenschappen en maatschappelijke context van de instelling. Als tweede taak is het zoeken naar en vinden van geschikte bestuurders, passend bij deze topstructuur. De contracten opstellen en bezoldiging bepalen is de derde taak in deze rol. Tot slot is het periodiek evalueren door bijvoorbeeld het voeren van functioneringsgesprekken een belangrijke taak.

Maatschappelijk belang

Tot slot stelt de PO-raad (2014, p.7) dat de publieke functie van het onderwijs van de toezichthouders vraagt dat zij het maatschappelijk belang in kan brengen in het intern toezicht. Een vertegenwoordigende rol van stakeholders zou, volgens de PO-raad ervoor moeten zorgen dat de intern toezichthouder niet alleen oog heeft voor het instellingsbelang, maar ook voor het maatschappelijk belang. Naar deze rol wordt niet expliciet gevraagd in dit onderzoek, maar zij zal wel weergegeven worden als deze rol benoemd wordt door bestuurders en intern toezichthouders

De scheiding van de rollen

Om te komen tot een scheiding van functies en verantwoordelijkheden binnen een onderwijsinstelling, stelt de PO-raad (2014b, p. 34; PO-raad 2013) dat er rekening moet worden gehouden met de roldefinitie, rolbesef, rolneming en rolvastheid. Zij definieert deze zaken als volgt (2014b, p. 34):

- **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 het 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

2.4.2 Vertrouwen

Vertrouwen tussen de intern toezichthouder en de bestuurder lijkt van groot belang voor de interactie tussen beiden (Moeskops, 2008; Pastoriza & Arino, 2008).

Effectief versus niet-effectief

Moeskops (2008) geeft aan dat vertrouwen geen vast gegeven is; het groeit en is dynamisch. Werkrelaties beginnen met een rol van toetsing en in gesprek gaan met elkaar over welke rollen gewenst zijn. Als er gevoel ontstaat dat de ander competent is, groeit het vertrouwen en komt er ook wederzijdse waardering en respect. Het karakter van de toetsingsrol verschuift dan meer naar de achtergrond, waar de rol als consultatie- en sparringpartner op de voorgrond komt te staan. Een gezonde argwaan vanaf de zijde van de intern toezichthouder gaat hand in hand met vertrouwen. Moeskops (2008) stelt dat in een effectieve relatie er sprake is van wederzijds respect, erkenning van competenties en dat er sprake is van onderling vertrouwen.

In niet-effectieve relaties is er sprake van te weinig of te veel vertrouwen van de partijen in elkaar. Bij defensieve variant van de rolgerichte relatie is er geen sprake van vertrouwen van beide partijen. Bij de afstandelijke (rolgericht) en de gemoedelijke (persoonsgericht) variant van de rolgerichte relatie is er te veel vertrouwen van het toezicht in de bestuurder. De bestuurder heeft aan de andere kant weinig vertrouwen in de competenties van de intern toezichthouder (Moeskops, 2008).

Vertrouwen als diffuus begrip

Vertrouwen is een specifiek, complex en diffuus begrip (Six, 2010). Vertrouwen wordt hierdoor zoveel mogelijk benaderd vanuit de intentie van Moeskops. Twee elementen, wederzijds gevoel van competentie en gezonder argwaan worden als leidend beschouwd binnen dit thema.

Wederzijds gevoel van competentie wordt hier geïnterpreteerd als:

- a. De tevredenheid van functioneren van beide partijen. Als beide partijen (vinden van elkaar dat zij) goed functioneren, dan doen zich geen problemen voor in de verhouding tussen de bestuurder en het intern toezicht (Montfort & Boers, 2009, p.146).
- b. De tijd en middelen beschikbaar voor de Raad van Toezicht. Door de complexer wordende taken en de verkregen autonomie van de bestuurder rijst de vraag of de RvT nog voldoende tijd heeft om dit alles bij te houden (WRR, 2014).
- c. De expertise van de Raad van Toezicht. De samenstelling van de Raad van Toezicht heeft invloed op de kwaliteit van het functioneren van de raad (Kliffman, 2010; Lückerath-Rovers, 2014). Om tot een goede beoordeling te komen van de verkregen informatie is (soms) specifieke deskundigheid en ervaring vereist omdat toezicht houden in de semipublieke sector een 'buitengewoon lastig vak' is (WRR, 2014).

Gezonde argwaan wordt hier geïnterpreteerd als een evenwicht tussen blind vertrouwen en wantrouwen (Moeskops, 2008).

2.4.3 Balans

Balans is het besef dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (waarbij aandacht is voor de spanning die tussen rollen kunnen ontstaan en de vastgestelde informatiestroom) en countervailing power (waarbij er aandacht is voor het zien van zwakke signalen en confrontatie).

Effectief versus niet-effectief

Moeskops geeft het volgende aan over De bestuurders beseffen dat zij toezicht moeten verdragen en in een effectieve relatie zijn, als zij zich proactief opstellen en toezichthouders open benaderen

en informeren. Omdat de intern toezichthouder op afstand opereert moet zij vertrouwen hebben in de competenties van de bestuurder. Daarnaast is zij voor informatievergaring voor een deel afhankelijk van de bestuurder; dit maakt haar kwetsbaar. Beide partijen moeten ervoor oppassen niet in elkaars vaarwater te zitten. De bestuurder moet oppassen zich niet afhankelijk op te stellen van de toezichthouder en de toezichthouder moet niet op de stoel van de bestuurder willen gaan zitten. In een effectieve relatie drukken bestuurders een stempel op de relatie. Zij geven aan belang te hebben bij competent toezicht. Een punt van aandacht is dat de bestuurder veel taken heeft en neemt, maar dat de bestuurder een eenzame positie kan innemen. Hier dient de toezichthouder rekening mee te houden (Moeskops, 2008).

Ook in een niet-effectieve relatie voert de bestuurder de boventoon, maar hier is de relatie uit balans. Dit kan op twee manieren. Enerzijds kan de bestuurder zich te afhankelijk opstellen van het toezicht en is niet meer proactief in het besturen. Anderzijds kan de bestuurder het toezicht volledig buiten zijn rol houden. Waar er geen vertrouwen is in de competenties van de toezichthouder willen bestuurders toezichthouders geen enkele ruimte geven en proberen zij hen zoveel mogelijk buiten de deur te houden (Moeskops, 2008).

Op basis van de bovenstaande omschrijving van balans wordt dit thema opgedeeld in twee elementen: wederzijdse afhankelijkheid en countervailing power.

Wederzijdse afhankelijkheid

De wederzijdse afhankelijkheid komt naar voren in twee elementen, namelijk in een spanning in rollen en de vastgestelde informatiestroom.

Spanning in rollen

Zoals hierboven gesteld is, moet de Raad van Toezicht verschillende rollen kunnen aannemen, afhankelijk van de positie van de bestuurder en de situatie waarin de Raad van Toezicht zich bevindt. De PO-raad stelt dat betrokkenen op zoek zijn naar de juiste rol en de juiste uitoefening van deze rollen in de juiste situatie (PO-raad, 2014b, p.33). Er kunnen namelijk spanningen optreden bij de uitoefening van de verschillende rollen. Een voorbeeld van een dergelijke spanning is de spanning tussen de toezichthoudende rol en de werkgeversrol. Enerzijds moet de toezichthouder een rol van 'waakhond' aannemen. Om een goede toezichthouder te zijn, moet zij scherpe vragen stellen, kunnen beoordelen of het bestuur daadwerkelijk functioneert. Tegelijkertijd moet zij optreden als adviseur en klankbord voor het bestuur op basis van haar expertise. Een uitwerking hiervan kan zijn dat er 'collusie' optreedt omdat het kan voorkomen dat de toezichthouder een actie van het bestuur beoordeelt die zij zelf heeft aangedragen (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006; Peij et al., 2002).

Vastgestelde informatiestroom

Om de toezichthoudende rol goed uit te kunnen voeren, is informatieverzameling cruciaal, maar een zeer lastig element (PO-raad, 2014b, p. 41; WRR, 2014). De informatie die verzameld wordt moet adequaat zijn. Hier gaat het om de vraag of de juiste stukken op het juiste niveau beschikbaar zijn, betrouwbaar zijn en welke mate van detaillering er is. Informatie moet ook tijdig zijn. Dit houdt in dat de informatie op tijd terecht komt bij de toezichthouder zodat zij volledig geïnformeerd het gesprek met de bestuurder kan aangaan (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006; WRR, 2014). Idealiter maakt, volgens de PO-raad (2014b), de toezichthouder gebruik van een intern toezichtkader, een jaaragenda met informatieprotocol en management rapportages. Tot slot moet de informatie betrouwbaar zijn. Dit laatste brengt een lastig aspect met zich mee, namelijk de betrouwbaarheid- of afhankelijkheid paradox (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006; PO-raad, 2014b). Geschetst is dat de toezichthouder afhankelijk moet zijn van degene op wie zij toezicht uitvoert, maar in dit geval is zij (voor een deel) afhankelijk van informatievoorziening van degene op wie zij toezicht houdt. Daarenboven is er vaak sprake van informatieasymmetrie. Het bestuur heeft veel meer kennis van de gang van zaken omdat zij onderdeel uitmaakt van de organisatie terwijl de toezichthouder vanaf een afstand opereert (Hooge, Nusink & van der Sluis, 2006). Om te zorgen dat de raad niet afhankelijk wordt van informatievoorziening van het bestuur, wat een zeer belangrijk element is van goed toezicht (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013), kan zij zich op andere manieren informeren (Algemene Rekenkamer, 2008b; PO-raad, 2014b). Zij kan aan informatie komen via derden, zoals de ondernemersraad, de accountant of via een extern

onderzoek. Van Montfort & Boers (2009) onderkennen twee problemen bij het zelf verzamelen van informatie door toezichtorganen. Het eerste probleem is dat door het vergaren van informatie bij anderen dan het bestuur onrust kan scheppen en de positie van het bestuur kan ondermijnen. Zij zien dat om die reden veel Raden van Toezicht voorzichtig omgaan met het zelf vergaren van informatie. Het tweede probleem is dat er vaak een gebrek is aan beschikbare informatie. Omdat de kwaliteit van sturen op afstand afhangt van uitgebalanceerde informatie en kengetallen is het niet beschikbaar zijn van dit soort informatie wel degelijk een probleem.

Een laatste punt moet gemaakt worden. In de literatuur wordt veelal genoemd dat Rvt ook over het eigen handelen transparant moeten zijn. In principe controleert niemand het handelen, maar moet zij wel verantwoording kunnen afleggen over haar taakvervulling en haar beoordeling naar andere partijen zoals het Ministerie of de MR (Algemene Rekenkamer, 2008b). Hierbij moet zij onder andere inzicht bieden in de toezichtvisie die zij hanteert, welk toetsingskader is gebruikt, welke vergoedingen de leden krijgen voor nevenfuncties en wel informatiebronnen zij heeft gehanteerd (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 26 - 27).

Countervailing power

Het gezegde: *'Het is eenzaam aan de top'* is een bekende uitspraak in de bestuurskunde (Korsten, 2015, p. 18). Sommige Colleges van Bestuur zijn eenhoofdig, wat inhoudt dat er een individuele bestuurder de beslissingen neemt, zonder dit te kunnen overleggen met collega-bestuurders. De besluitvorming kan hierdoor suboptimaal worden en dit kan risico's met zich mee brengen. Een bestuurder zonder tegenwicht loopt meer kans om te 'blunderen' (Korsten, 2015, p. 52). De eenzame positie bestuurder vereist dus tegenspraak om tot optimale besluitvorming te komen. De Raden van Toezicht zijn hier degene die als eerste (nog voordat de Inspectie aan de orde komt) tegenspraak kunnen organiseren. Korsten (2015, p. 41) wijst op een achttal manieren waarop dit tegenwicht vorm kan krijgen, maar dit onderzoek richt zich op twee elementen: het zien van zwakke signalen en de confrontatie met mogelijke gevolgen. Het zien van zwakke signalen en het confronteren hiervan is wat een goede Raad van Toezicht doet, slechts dan kan ingegrepen worden op wanbestuur (Montfort & Boers, 2009). De vraag aan Raden van Toezicht over het handelen bij een zwak signaal wordt in dit onderzoek meegenomen. Ook wordt er in dit onderzoek gevraagd of er ruimte is om elkaar aan te spreken op onwenselijk gedrag. Dit representeert de confrontatie, die door Korsten (2015, p. 41) wordt benoemd.

2.4.4. Reflectie

Het reflecteren op de werkrelatie, het handelen en het gedrag lijkt van invloed te zijn op de effectiviteit van de werkrelatie.

Effectief versus niet-effectief

Bij bestuurders en intern toezichthouders die hun werkrelatie steeds aan de orde stellen, ontstaat een effectieve werkrelatie (Moeskops, 2008). Dit kan tijdens incidenten, impliciet of tijdens formele overlegmomenten. Reflectie is hier het sleutelwoord. Wel moet hier een kanttekening geplaatst worden. Soms wordt bij goed werkende werkrelaties vergeten te reflecteren, omdat het immers vanzelf gaat en goed loopt (Moeskops, 2008). Bewust zijn van het toepassen van reflectie wordt als sleutel gezien in dit onderzoek.

Reflectie is bij niet-effectieve werkrelaties niet aanwezig. De competentie om te reflecteren is hier vaak niet aanwezig, of de wil is er niet. Hierdoor is de kans op slepende conflicten groot omdat over de onderliggende zaak niet gereflecteerd wordt (Moeskops, 2008).

Zelfevaluatie

Niet alleen de wet- en regelgeving bepaalt wat er gebeurt in de vergaderingen tussen de bestuurder en de intern toezichthouder, maar ook het gedrag en de ongeschreven regels zijn bepalend (Lückerath-Rovers, 2014). Met andere woorden, deze mores kunnen richting geven aan het gedrag van de actoren. Om sturing te geven aan deze *soft* controls stelt Lückerath (2011) daarom dat het belangrijk is om zelfevaluaties te houden. Dit kan het groepsdenken doorbreken, de ongeschreven regels aan het licht brengen en waar nodig veranderingen in gang zetten. Een conclusie van een zelfevaluatie kan bijvoorbeeld zijn dat de samenstelling van de raad van

Commissarissen (hier Raad van Toezicht) niet divers genoeg is. Andere voordelen leidt Lückérath-Rovers (2011) af van van Veltrop en van Manen, bijvoorbeeld dat zelfevaluatie ingesloten routines tegen het licht kunnen houden, er een formeel moment is waarin lastige onderwerpen besproken kunnen worden en feedback gegeven kan worden. Dit bevordert de communicatie, wat een positief effect kan hebben op de prestaties van de groep.

Er zitten echter niet alleen maar voordelen aan een zelfevaluatie. Evaluatie kan als ongemakkelijk en confronterend ervaren worden. Daarbij kan het zijn, dat sommige leden in een Raad van Toezicht zich op allerlei vlakken al bewezen hebben, en niet meer openstaan voor zelfevaluatie. Dit kan de cohesie en werking van de Raad van Toezicht juist in gevaar brengen. Als er gesproken wordt over intern evalueren dan lijken er twee nadelen op te komen, die ondervangen kunnen worden door een externe persoon aam te wijzen die de zelfevaluatie leidt. Allereerst rijst de vraag of Raden van Toezicht wel kritisch genoeg naar hun eigen handelen kunnen kijken en daarover kunnen rapporteren. Dit wordt door Lückérath-Rovers (2011) het transparantie nadeel genoemd. Tweede vraag die opkomt, gaat over de capaciteiten van de leden. Zijn de personen in de raad van toezicht wel geschikt om een evaluatie uit te voeren, hebben ze alle benodigde vaardigheden hiervoor? Deze twee nadelen kunnen ondervangen worden door een externe onafhankelijke persoon en de evaluatie samen te doen.

Om bovenstaande redenen wordt zelfevaluatie als onderdeel van *Reflectie* opgenomen, waarbij er aandacht geschonken wordt aan de vragen of en hoe vaak er zelfevaluatie plaatsvindt en in welke setting dit gebeurt, bijvoorbeeld met of zonder externe of bestuurder.

Taak- of relatieconflicten

Aandacht voor conflicten vormt het tweede onderdeel van *Reflectie*. Moeskops (2008) stelt dat er in een effectieve werkrelatie geen slepende conflicten zijn en in een niet effectieve relatie wel. Om beter inzicht te krijgen in wat 'slepende' conflicten nu precies zijn wordt in dit onderzoek de scheiding die Jehn (1995) maakt overgenomen. Hierbij moet wel de kanttekening gemaakt worden dat Jehn (1995) dit baseert op conflicten die kunnen ontstaan binnen een groep en niet tussen twee actoren. Toch zorgt dit onderscheid voor een verduidelijking in de conflicten die ook tussen twee actoren, zoals de bestuurder en de intern toezichthouder kunnen plaatsvinden. Jehn (1995, p. 259-262; Heemskerk, Heemskerk & Wats, 2014, p. 156), stelt dat er twee soorten conflicten kunnen zijn, taakconflicten en relationele conflicten. Relationele conflicten ontstaan als leden van een groep interpersoonlijke onverenigbaarheden hebben, bijvoorbeeld verschillende persoonlijkheden die botsen. Dit kan zich uiten in ergernissen, spanningen en vijandigheid. Dit soort conflicten hebben alleen maar negatieve invloed op het groepsproces en de kwaliteit van de prestaties van de groep. Taakconflicten kunnen daarentegen wel een positief effect hebben op de taakuitvoering. Taakconflicten ontstaan als er onenigheid is over de inhoud van de taken doordat er verschillende ideeën meningen zijn over de taak. Doordat er door een taakconflict de Raad van Toezicht gedwongen wordt om een taak vanuit verschillende perspectieven te bekijken, kan dit een positieve bijdrage aan het debat geven. Jehn (1995) geeft aan dat vooral bij niet routine taken (bijvoorbeeld de adviestaak bij lastige situaties) taakconflicten positief verband houden met de prestaties van de groep. In dit onderzoek wordt daarom ook naar de conflicten gevraagd die voor zijn gekomen, om te kunnen bezien of dit relationele- of taakconflicten waren. Slepende conflicten komen dan waarschijnlijk voort uit relationele conflicten, terwijl aangegeven kan worden dat taakconflicten soms positief hebben bijgedragen aan het groepsproces.

2.4.5 Aard van de werkrelatie

De aard van de werkrelatie betreft de verhouding, de samenstelling en de roulatie van de RvT. Deze elementen zijn volgens Moeskops (2008) van belang in een werkrelatie.

Effectief versus niet-effectief

In een effectieve relatie zijn niet alleen het bestuur en de voorzitter van het intern toezicht van betekenis, ook de leden van de RvT zijn van belang in de relatie. Alle drie de actoren krijgen taken en rollen toebedeeld. Daarnaast is er openheid in de contacten met andere organen zoals de MR. De contacten zijn open, ontvankelijk en dynamisch. Bij niet-effectieve relaties bleken de leden van de RvT weinig toe te voegen. De vergaderingen van de RvT hadden weinig inhoudelijke inbreng en

het bleek meer een formele samenkomst dan dat er werkelijk zaken bediscussieerd werden. Er is weinig contact met andere organen waardoor het contact statisch en gesloten wordt (Moeskops, 2008).

Contact Bestuurder en toezichthouder

Om de aard van de relatie te kunnen omschrijven wordt er aandacht besteed aan het contact tussen het CvB en de RvT. Gevraagd wordt hoeveel vergaderingen er zijn en op welke manier deze ingevuld worden. De aard van de relatie kan ook bepaald worden door de manier waarop de voorzitters met elkaar omgaan (Moeskops, 2008). Daarom wordt in dit onderzoek aandacht besteed aan de vraag of er zowel formeel als informeel contact is tussen de voorzitters. Tot slot wordt de vraag gesteld of er ook contact is tussen de bestuurder en de leden van de RvT, buiten de voorzitter van de RvT om, bijvoorbeeld in de vorm van commissies. Dit om de balans tussen nabijheid en distantie te ondervinden. Commissies verdienen in dit opzicht extra aandacht. Zij kunnen, aldus de WRR (2014, p. 44), een versterking vormen voor de RvT. Gebruikelijke commissies zoals de auditcommissies en remuneratiecommissies kunnen aangevuld en versterkt worden met bijvoorbeeld onderwijscommissies.

Benoeming en samenstelling Raad van Toezicht

Bij de benoeming en samenstelling van de RvT wordt het zogenaamde 'old boys network' nog wel genoemd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013, p. 10). Toezichthouders moeten op transparante wijze benoemd worden op basis van selectie en profielschetsen, waarbij kennis, kunde en visie centraal staat (Kliffman, 2010; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2013). De benoeming van een nieuw lid kan op twee manieren verlopen, via een open coöptatie en een gesloten coöptatie (Kliffman, 2010). Bij gesloten coöptatie wordt er iemand als het ware achter gesloten deuren benoemd terwijl bij open coöptatie er sprake is van een openbare wervingsprocedure (Kliffman, 2010, p. 306).

Relaties met derde partijen

Aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld dat de maatschappelijk inbedding te leiden heeft gehad onder verschillende ontwikkelingen in het onderwijs. Ook is gesteld dat de Raad van Toezicht deze functie (voor een deel) zou kunnen vervullen doordat zij het maatschappelijk belang in haar toezichthoudende rol meeneemt. Hieruit wordt duidelijk dat de meerwaarde vanuit maatschappelijk oogpunt kan liggen in de band met haar achterban (WRR, 2014). De indeling die Honingh & Hooge (2011, p.15) aanhouden met betrekking tot belanghebbenden (stakeholders) biedt verheldering. Volgens hen kunnen er vier soorten stakeholders zijn: Stakeholders die een primair belang hebben bij het (krijgen) van onderwijs (zoals ouders en leerlingen, genaamd prioritaire stakeholders). Interne stakeholders zijn bijvoorbeeld leraren, of ander onderwijspersoneel, al dan niet georganiseerd of geïnstitutionaliseerd via de MR. De derde vorm van stakeholders zijn verticale stakeholders. Hier gaat het om wettelijke toezichts- (of verantwoordings)relaties, zoals de overheid of de Inspectie. Tot slot is er de externe stakeholder. Hieronder vallen groepen of personen uit de omgeving, of zij nu wel, of niet geïnstitutionaliseerd zijn zoals zorginstellingen en kinderopvang waarmee samengewerkt wordt door onderwijsinstellingen.

2.4.6 Model Moeskops

De vergelijking voor effectief versus niet-effectief wordt per thema schematisch weergegeven in tabel 8 (gebaseerd op Moeskops, 2008, p. 48):

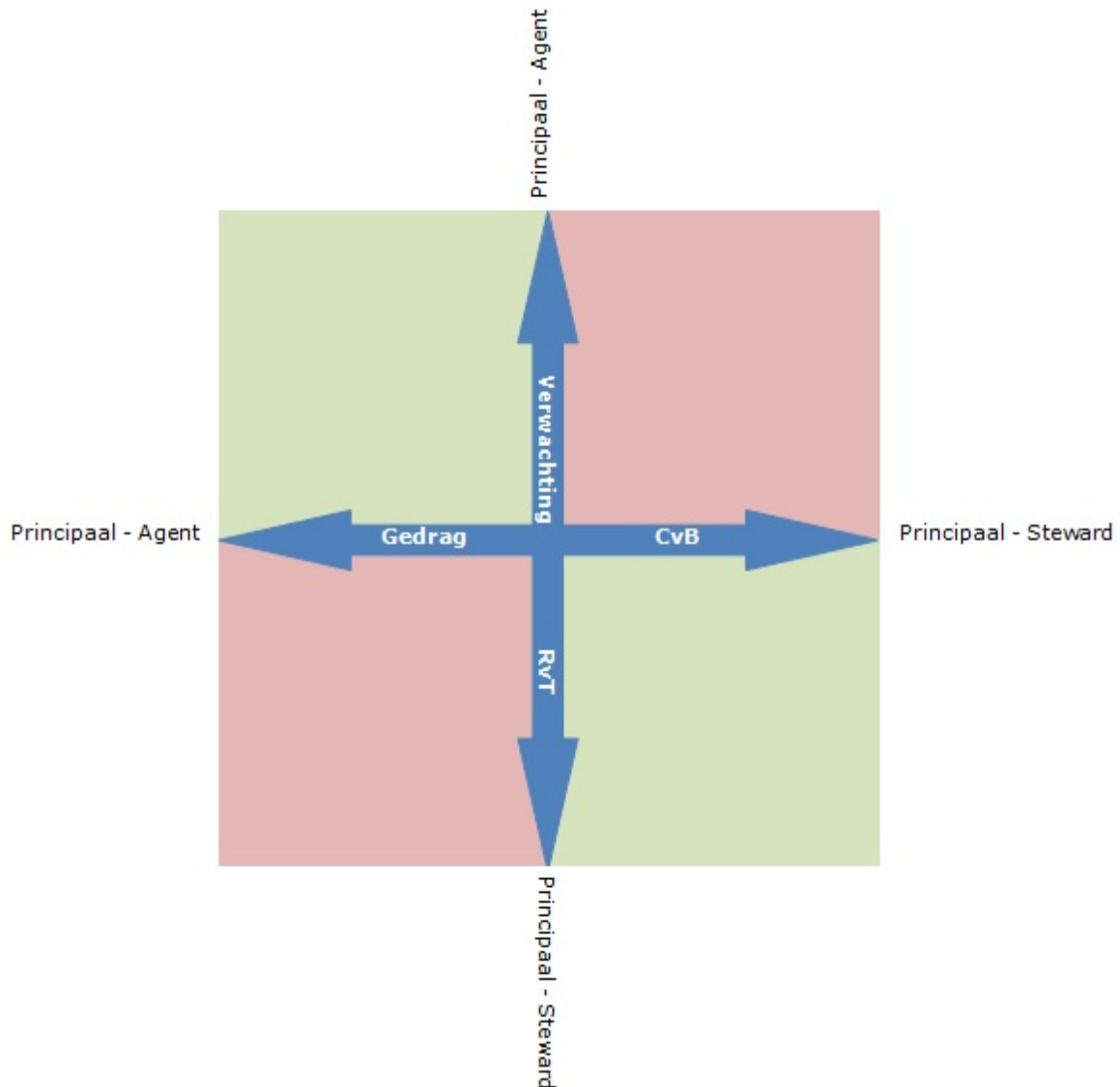
Tabel 8 De effectiviteit v/d werkrelatie aan de hand van de vijf thema's

	Effectieve relatie	Niet-effectieve relatie
Rollen en posities	- Gedifferentieerd, meerdere posities en rollen. - Schakelen tussen de posities en rollen, zowel formeel als informeel - Toezicht en consulteren, afstand en nabijheid	- Of op rol (afstandelijk, defensief) of op relatie (gemoedelijk) - Nauwelijks gedifferentieerd - Niet schakelen of tussen extremen alleen toezicht
Vertrouwen	- Wederzijds gevoel van competentie - Waardering en respect - Vertrouwen en gezonde argwaan	- Geen vertrouwen - Eenzijdig vertrouwen: Blind vertrouwen - Partijen vinden elkaar niet competent
Balans	- Partijen houden elkaar in positie - Wederzijdse afhankelijkheid - Kwetsbaarheid	- Uit balans. Bestuurder houdt toezicht uit positie of volledig in positie - Bestuurder/ en of leden van RvT hebben geen rol
Reflectie	- Reflectie op rollen posities en grensincidenten	- Geen reflectie op de rol of relatie - Slepande conflicten
Aard v/d relatie	- Drie partijen: bestuurder, voorzitter en leden RvT - Openlijk, ontvankelijk en dynamisch	- Twee partijen: alleen bestuurder en voorzitter - Gesloten en statisch

2.5 Een conceptueel model op basis van de literatuur

Aan de hand van PA en PS-theorie (en de kritiek daarop) en de voorwaarden voor een effectieve werkrelatie vanuit Moeskops, wordt in figuur 2 het conceptueel model gepresenteerd. Hierbij wordt het schema gezien als een continuüm waarin, op basis van interactie met de andere partij, over een verloop van tijd geschoven kan worden. Deze interactie zal worden gemeten aan de hand van de gedragsmatige varianten (de vijf thema's) zoals gepresenteerd in paragraaf 2.4. Het volgende hoofdstuk zal de methodische insteek voor dit onderzoek toelichten.

Figuur 2 Het conceptueel model



2.6 Samenvatting

Vier maatschappelijke en beleidsmatige trends (ontzuiling, autonomievergroting, professionalisering en meervoudige publieke verantwoording) hebben zich sinds de jaren '80 in het onderwijslandschap voltrokken, zo ook in meer of mindere mate in het primair onderwijs. Gesteld is dat al deze ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering in de interne checks-and-balances waarbij verantwoording en tegenwicht niet meer vanzelfsprekend is. Groeiende aandacht voor dit vraagstuk heeft geleid tot de introductie van het *interne toezicht en horizontale verantwoording* als versterking voor de checks-and-balances. Het intern toezicht is dit onderzoek gekenmerkt als een

vorm van interne check-and-balance: 'de binnen de instelling georganiseerde vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht (WRR, 2014, p. 20). Intern toezicht is niets anders dan een orgaan (bijvoorbeeld Raad van Toezicht) dat toezicht houdt op het bestuur binnen dezelfde organisatie. Intern toezicht komt vanuit het bedrijfsleven en is overgewaaid naar de onderwijssector door de discussie over onwenselijk gedrag van bestuurders, waardoor met de interne checks-and-balances wilde versterken. De scheiding van het besturen en het houden van intern toezicht vormt hierbij de hoofdmoot.

De verwachtingen rondom de scheiding van bestuur en intern toezicht waren hooggespannen, maar in 2013 constateerde de Onderwijsraad dat intern toezicht nog niet naar behoren functioneren. De oplossing zou niet moeten worden gezocht in onpersoonlijke systemen, maar in de interactie op lokaal niveau. De interactie op het lokale niveau staat in dit onderzoek centraal in de vorm van de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. De werkrelatie is benaderd vanuit twee theorieën: de Principaal-Agent theorie en de Principaal- Steward theorie. De kern van de PA-theorie bestaat uit een dyadisch model van twee actoren; de principaal en de agent. De *principaal* huurt de *agent* om een bepaalde taak uit te voeren, bijvoorbeeld het managen van een bedrijf. De PA-theorie veronderstelt dat beide actoren handelen uit eigen belang, wat leidt tot een belangenconflict. Een gevolg hiervan is dat de principaal de handelingen van de agent zal monitoren. De PS-theorie is ontstaan uit de kritiek op de agency theorie, doordat gesteld werd dat niet alle actoren handelen uit eigen belang handelen en er gezamenlijke belangen kunnen zijn tussen de principaal en de agent. Het monitoren zal hier dan ook in mindere mate nodig zijn of andere vorm aannemen. Op basis van deze tegenstelling worden vier typen werkrelaties onderscheiden, waarbij de verwachting van de principaal en de keuze van het gedrag van de agent tegenover elkaar worden gezet. Vooralsnog zijn de twee theorieën als contrasterend geschetst, maar in dit onderzoek is zij als twee uitersten van dynamische werkrelatie geschetst; in de vorm van een continuüm. Op basis hiervan is het conceptueel model gemaakt. Bij het gebruik van deze twee theorieën is de kanttekening geplaatst of er gesproken kan worden van een duidelijke principaal en agent in het onderwijs.

Om de werkrelaties op dit continuüm te plaatsen worden vijf thema's aangehaald om de mate van effectiviteit van de werkrelatie te onderzoeken. Deze thema's zijn afkomstig uit het verkennende onderzoek van Moeskops (2008) in de publieke sector en zijn aangevuld en onderbouwd met aanvullende literatuur. De vijf thema's zijn:

<i>Rollen en posities:</i>	Betreft de afbakening en scheiding van rollen van het CvB en de RvT en de positie (formeel of informeel) hoe de partijen zich tot elkaar verhouden.
<i>Vertrouwen:</i>	Betreft de mate van vertrouwen die er in de werkrelatie is, aan de hand van wederzijds gevoel van competentie en het evenwicht tussen blind vertrouwen en wantrouwen.
<i>Balans:</i>	Betreft het besef dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (waarbij aandacht is voor de spanning die tussen rollen kunnen ontstaan en de vastgestelde informatiestroom) en countervailing power (waarbij er aandacht is voor het zien van zwakke signalen en confrontatie).
<i>Reflectie:</i>	Betreft de capaciteit en de bereidheid van partijen om te reflecteren, waarbij aandacht is voor zelfevaluatie van de RvT en taak- of relatieconflicten.
<i>Aard v/d werkrelatie</i>	Betreft het contact tussen de bestuurder, de voorzitter van de RvT en de leden van de RvT, de benoeming van de RvT en de relatie met derde partijen.

H3. Methoden

Dit hoofdstuk legt zich toe op de methodologische keuzes en onderbouwing van deze keuzes in dit onderzoek. Kort zal het onderzoeksdesign aan bod komen, waarna dieper wordt ingegaan op de inhoudelijke en pragmatische gronden voor de casusselectie. Hierop volgt een schematisch overzicht van de geselecteerde criteria. Daarna volgt, in een overzicht, de operationalisatie van de vijf thema's van Moeskops met aanvullende literatuur, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Ook de dataverzameling (met als belangrijkste het semigestructureerde interview) en de data-analyse komen aan bod. Als laatste wordt aandacht gevestigd op de kwaliteitscriteria validiteit en interne en externe betrouwbaarheid. Afgesloten wordt met een samenvatting.

3.1 Het onderzoeksdesign

Vanuit de theorie in het vorige hoofdstuk is een conceptueel model gepresenteerd van waaruit de werkrelatie tussen de intern toezichthouder bestudeerd wordt. Dit geeft het onderzoek een deductief karakter (van Thiel, 2010). Het onderzoeksdesign dat gekozen is voor dit onderzoek is een casestudie, een van de hoofdvarianten van kwalitatief onderzoek (Boeije, 2005). Bij kwalitatief onderzoek gaat het om het onderzoek naar de manier waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en het gedrag dat zij hierbij vertonen, om dit vervolgens te kunnen verklaren (Boeije, 2005, p. 27). De kwalitatieve invalshoek is in dit onderzoek gekozen omdat a) het eigenaardige van de situatie tussen de intern toezichthouder en de bestuurder wordt onderzocht en b) interactie (en daarmee de gedragingen) tussen de bestuurder en de intern toezichthouder centraal staat (Boeije, 2005). De keuze voor een casestudie als onderzoeksstrategie is gekozen omdat de werkrelatie onderzocht wordt in haar natuurlijke situatie (Swanborn, 2013; van Thiel, 2010), er naar de ontwikkeling van de werkrelatie gevraagd wordt en processen verklaard proberen te worden door aandacht te schenken aan waarden en percepties (Swanborn, 2013). Een casestudy kan een enkele casus, of meerdere casussen bevatten (van Thiel, 2010). Dit laatste wordt een multiële casestudy genoemd. Als meerdere casussen in een onderzoek geïncorporeerd worden, dan kunnen verschillen en overeenkomsten met elkaar vergeleken worden (Yin, 2003). De uitkomsten van dit type onderzoek worden over het algemeen als robuust en betrouwbaar ervaren (Baxter & Jack, 2008). Hoe meer casussen onderzocht worden, hoe beter relevante elementen gevonden en omschreven kunnen worden. Hiermee wordt in feite de betrouwbaarheid verhoogd (Swanborn, 2013, p. 76-77). Bovenstaande is de eerste reden waarom dit onderzoek een multiële casestudy hanteert als onderzoeksdesign. De tweede reden is dat in het primair onderwijs een expliciete scheiding wordt gemaakt in de wet tussen bijzondere en openbare scholen. Om beiden mee te nemen in het onderzoek moeten er meerdere casussen geselecteerd worden. In dit onderzoek zijn twaalf casussen bestudeerd. De selectie van de casus op basis van gestelde criteria wordt behandeld in paragraaf 3.2.

3.2 De casusselectie & criteria

De criteria waarop casussen geselecteerd worden kunnen opgedeeld worden in twee gronden: inhoudelijk en pragmatisch (Swanborn, 2013).

3.2.1 Inhoudelijke gronden

Er is voor dit onderzoek een afweging gemaakt tussen het gebruik van homogene en contrasterende casussen. Bij een relatief nieuw verschijnsel is het gebruik van homogene casussen beter, zo wordt de variantie afgebakend en de betrouwbaarheid verhoogd (Swanborn, 2013, p. 83). Om de onderzoeksgroep homogener te krijgen is er in dit onderzoek voor gekozen om alleen stichtingen met het two-tier model van College van Bestuur en Raden van Toezicht te kiezen. In 2011 (Honingh & Hooze, 2012, p. 16-18) heeft 73% van de schoolbesturen de rechtsvorm van een stichting. Van die schoolbesturen hanteert 39% het Raad van Toezichtmodel. Dit is veruit de grootste groep in Nederland, die de waarde van het onderzoek vergroot omdat dit zorgt voor een representatiever karakter. Toch zijn er twee andere typen casussen ingesloten. Er is een gesprek geweest met een bestuurder waarbij de instelling het algemeen bestuur – dagelijks bestuursmodel hanteerde. Het vooronderzoek naar deze instelling was incompleet, omdat de site van de school onder constructie was. Daarmee was wel de afspraak voor het interview al gemaakt, maar was niet meer dubbel gecheckt of de onderwijsinstelling een College van Bestuur- Raad van Toezichtmodel

was. Toch heeft deze casus wel waardevolle inzichten opgeleverd, waardoor er is gekozen om het niet te schrappen uit het onderzoek. Daarnaast is, bij nader inzien en op aanvraag van het Ministerie van OCW, ook de tegenhanger van het CvB-RvT model aangetrokken in dit onderzoek. Er zijn twee eenpitter verenigingen toegevoegd die geen organieke maar een functionele scheiding hebben aangebracht. Ter verduidelijking, de belangrijkste casussen van dit onderzoek blijven de casussen met een CvB-RvT model, maar er wordt wel kort aandacht besteedt aan de andere modellen in de analyse, om de uitkomsten van het onderzoek in perspectief te zetten. In informatiebox 4 vindt er uitleg plaats over de verschillende bestuursmodellen (CvB- RvT model, Raad van Beheer model en de Vereniging).

Informatiebox 4

Rechtsvormen en bestuursmodel

Binnen het primair onderwijs zijn de stichting en de vereniging de meest gangbare rechtsvorm voor schoolbesturen (Honingh & Hooge, 2012). Binnen deze rechtsvormen zijn schoolbesturen vrij geweest om de scheiding met intern toezicht in te richten. Het CvT-RvT model en RvB model vallen binnen de rechtsvorm stichting, de vereniging spreekt voor zich, dat heeft de rechtsvorm van een stichting. Hieronder worden kort de drie bestuursvormen uit dit onderzoek toegelicht.

College van Bestuur- Raad van Toezichtmodel

Dit model wordt gebruikt binnen de rechtsvorm van een stichting. In dit model is er College van Bestuur dat bestuurt en een Raad van Toezicht dat het intern toezicht houdt. Het college van Bestuur kan eenhoofdig, of meerhoofdig zijn. In dit laatste geval kunnen verschillende portefeuilles verdeeld worden onder de college leden.

De vereniging

In een vereniging ligt de hoogste macht bij de ledenvergadering waarbij de ledenvergadering het bestuur benoemt (Kamer van Koophandel, 2016). Binnen deze rechtsvorm kan op verschillende manieren de scheiding georganiseerd worden, maar omdat de ledenvergadering het hoogste orgaan is zal zij altijd goedkeuring moeten geven over de keuzes van het bestuur. Hiermee houdt zij een vorm van intern toezicht. Zij kan de enige vorm van intern toezicht zijn, maar het bestuur kan er ook voor kiezen om een scheiding te maken tussen dagelijks (uitvoerend) en algemeen (toezichthoudend) bestuur. Daarnaast kan het bestuur ervoor kiezen (na goedkeuring van de ALV) om een orgaan in te stellen, belegd met het intern toezicht. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van een Raad van Toezicht of een Commissie van Toezicht.

Raad van Beheermodel

Het Raad van Beheermodel kan zowel binnen een stichting als vereniging (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011). Hierbij is er sprake van een functionele scheiding (een scheiding binnen één orgaan). Zo kan er een bestuur zijn met een Dagelijks Bestuur die de uitvoerende taken heeft een Algemeen Bestuur met de toezichthoudende taken. In de casus met een dergelijk model is er binnen het Dagelijks Bestuur een bezoldigde bestuurder aangesteld die de dagelijkse leiding heeft.

Binnen de onderzoeksgroep met het model CvB-RvT is een onderscheid op twee onafhankelijke variabelen gemaakt, namelijk het aantal scholen waarvan men bevoegd gezag is en de denominatie (gebaseerd op onderzoek van Honingh & Hooghe, 2012, p. 13-15). Er is gezocht naar instellingen met College van Besturen met Raden van Toezicht die meerdere scholen onder zich hebben. De reden hiervoor is dat de professionalisering zich over het algemeen eerder voor heeft gedaan bij grotere schoolgemeenschappen. Betaalde bestuurders zijn aangetrokken en Raden van

Toezicht hebben meer betrokkenen om leden uit te halen. Om de casussen onderling beter te kunnen plaatsen is er een scheiding aangebracht tussen 5 tot 9 scholen en 10 tot 20 scholen. Met betrekking tot denominatie gaat het onderscheid niet verder dan openbaar en bijzonder onderwijs.

3.2.3 Pragmatische gronden

Pragmatische zaken kunnen een rol spelen bij de selectie (van Thiel, 2010, p. 105), zo ook hier. Het is bij DUO niet bekend welke scholen een stichting zijn met een CvB-RvT model. Dit handmatig opzoeken op de sites kost veel tijd. Daarnaast gaat in het benaderen van instellingen en het vinden van de juiste personen tijd zitten. Niet altijd verloopt de communicatie tussen het bestuursbureau, de bestuurder en de intern toezichthouder snel en vlekkeloos. Ook doordat de dataverzameling plaatsvond in zeer drukke periodes lag de prioriteit niet in alle gevallen bij het beantwoorden van de mails/ telefoontjes over dit onderzoek.

3.2.4 De geselecteerde casussen

Op basis van de bovenstaande inhoudelijke en pragmatische gronden zijn 13 stichtingen met een CvB-RvT model benaderd. Getracht is om zowel bijzondere als openbare instellingen met een verschillend aantal scholen onder zich te benaderen. Negen instellingen hebben aangegeven mee te willen werken. Medewerking aan het onderzoek vereist tijd van de organisaties. De maanden waarin de dataverzameling heeft plaatsgevonden, was een zeer drukke periode voor schoolbesturen en toezichthouders. De balans van het afgelopen jaar moet, zowel beleidsmatig als financieel, opgemaakt worden terwijl het nieuwe schooljaar alweer voorbereid moet worden. Dit was dan ook de meest genoemde (pragmatische) reden door drie instellingen, bestuurders en intern toezichthouders om niet mee te kunnen werken. Van de negen instellingen die wel konden meewerken verzorgen drie instellingen openbaar onderwijs en zes bijzonder onderwijs. Daarnaast zijn, vanuit de vraag van OCW, twee kleine verenigingen benaderd om ook kleine verenigingen mee te nemen in het onderzoek. Dit geeft geen volledig beeld, maar kan het totaalbeeld wel aanvullen.

Om de werkrelatie te kunnen onderzoeken zijn gesprekken met beide partijen, bestuurders én intern toezichthouders, een vereiste. Zo kunnen beide partijen andere waarden, verwachtingen of gedragingen aan hetzelfde proces toeschrijven. Wat de een zegt, kan gevalideerd of tegengesproken worden door de ander. Dit geeft een realistischer beeld van de relatie. Geprobeerd is daarom om van één bevoegd gezag beide partijen geïnterviewd te krijgen. Niet in alle gevallen is het gelukt om beide partijen te spreken. Dit omdat de RvT vaak op vrijwillige basis plaatsvindt, naast de 'gewone' drukke banen van mensen. De casussen waarbij beide partijen gesproken zijn, gelden als leidende casussen en zullen ook zo behandeld worden in dit onderzoek. Dit alles is schematisch in de tabellen 9, 10 en 11 weergegeven.

Tabel 9 Geselecteerde stichtingen met CvB –RvT model

Stichting met CvB – RvT model	5-9 scholen	10-20 scholen
	Bevoegd gezag A - Voorzitter CvB - Voorzitter RvT	Bevoegd gezag B - Voorzitter CvB - Voorzitter RvT
		Bevoegd gezag C - Voorzitter CvB
	Bevoegd gezag D - Voorzitter CvB - Voorzitter RvT	Bevoegd gezag F - Voorzitter CvB - Voorzitter RvT
	Bevoegd gezag E - Voorzitter CvB - Voorzitter RvT	Bevoegd gezag G - Voorzitter RvT
		Bevoegd gezag H - Lid CvB
		Bevoegd gezag I - Lid RvT

Tabel 10 Geselecteerde stichting met Raad-van-beheer model

Stichting met RvB-model	1 school
	Bevoegd gezag J Bezoldigde bestuurder

Tabel 11 Geselecteerde verenigingen

Vereniging met ALV	1 school
	Bevoegd gezag K - Voorzitter dagelijks bestuur - Voorzitter commissie van toezicht Bevoegd gezag L - Voorzitter toezichthoudend bestuur

Daarnaast zijn er medewerkers van drie landelijke verenigingen, de PO-raad, de VTOI en project Versterking medezeggenschap geïnterviewd. Meer informatie over deze organisaties is te vinden in de **informatieboxen 5, 6 en 7** (in paragraaf 4.8). De organisatie zijn benaderd om enerzijds een beeld te krijgen van landelijke ontwikkelingen en trends, anderzijds om kennis over de aspecten van de relatie te inventariseren. Om meer grip te krijgen op en inzicht te krijgen in de leefwereld van bestuurders en toezichthouders zijn er twee congressen bijgewoond over toezicht. Het eerste congres was het landelijk VTOI congres op 17 april 2015 en een congres van de Rijksacademie op 4 juni 2015 genaamd: 'Toekomst van toezicht op organisaties met een publieke taak'.

3.3 Operationalisatie

Het vorige hoofdstuk sloot af met een conceptueel model die een continuüm weergaf van de PA en PS-theorie, wat leidt tot een effectieve of niet-effectieve werkrelatie. De effectiviteit van een dergelijke werkrelatie wordt in dit onderzoek aan de hand van vijf thema's (*Rollen en posities, vertrouwen, balans, reflectie en aard van de relatie*) onderzocht. De thema's zijn in hoofdstuk 2 uitgewerkt met aanvullende literatuur. In tabel 12 is schematisch weergegeven hoe deze begrippen uitgewerkt zijn. Aan de hand van deze tabel wordt in bijlage 2 aangegeven welke interviewvragen er gesteld zijn bij de vijf thema's.

Tabel 12 De operationalisering van de vijf thema's

Begrippen	Indicatoren	Uitwerking
Rollen en posities	a. Roldefinitie b. Rolbesef c. Rolneming d. Rolvastheid e. Schakelen tussen de posities en rollen f. Mate van relationele klik tussen de bestuurder en voorzitter RvT g. Spanningen in rollen (komt terug bij begrip <i>Balans</i>).	a. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven. b. Gevoel voor wat bij de rollen past. c. Rollen worden omgezet in daden. d. Besef van de rollen is aanwezig en constante houding in die rollen wordt gegeven. e. - Beide partijen kunnen schakelen tussen de verschillende rollen. f. - Formele/ informele relatie (wordt bij de <i>Aard van de relatie</i> gevraagd).
Vertrouwen	a. Wederzijds gevoel van competentie b. gezonde argwaan	a. -Tevredenheid functioneren CvB/RvT - Tijd en middelen voor de RvT - Expertisegebieden van de RvT b. Balans tussen blind vertrouwen en wantrouwen.
Balans	a. Wederzijdse afhankelijkheid b. Countervailing power	a. - Vastgelegde informatiestroom - Spanningen in rollen b. - Het zien van zwakke signalen - Confrontatie: aanspreken op elkaars gedrag
Reflectie	a. Zelfevaluatie b. Conflicten	a. - Wel/geen zelfevaluatie - Frequentie zelfevaluatie - Setting van de zelfevaluatie (met/zonder bestuurder, met/zonder externe) b. - Taakconflicten - relatieconflicten
Aard v/d relatie	a. Contact CvB – RvT b. Benoeming & samenstelling RvT c. Relaties met derden	a. - Aantal vergaderingen tussen CvB & RvT - Formeel / informeel contact tussen voorzitters - Contact tussen CvB en leden RvT. b. - Aantal leden RvT - gesloten of open coöptatie - Profielschetsen Raad & personen - Commissies c. Gesprekken met andere gremia zoals prioritaire-, interne-, verticale en externe partijen.

3.4 De dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode interview. Er zijn losse beleidsdocumenten op de sites van de onderwijsinstellingen gezocht (zoals bijvoorbeeld een profielschets van de RvT of jaarverslagen) maar er heeft geen systematische documentanalyse van bijvoorbeeld beleidsstukken of notulen van vergaderingen plaatsgevonden. Hiermee is niet voldaan aan triangulatie. Triangulatie is een 'driehoeksmeting waarbij door verschillende databronnen wordt het verschijnsel beschreven (Baarda, de Goede & Teunissen, 1995; Swanborn, 2002; van Thiel, 2010, p.61). Toch heeft er wel een vorm van triangulatie plaatsgevonden bij een zestal interviews, omdat daar beide partijen gesproken zijn. Door het spreken van beide partijen kan er een genuanceerder beeld gemaakt worden van de interactie in de werkrelatie.

3.4.1 Het semigestructureerde interview

De interviewvragen zijn in dit deductieve onderzoek aan de hand van de literatuur en operationalisering opgesteld. Deze vragen zijn opgenomen in de interviewhandleiding en aan de hand hiervan is het gesprek aangegaan. De interviewhandleidingen zijn te vinden in bijlage 3. De vragen zijn dus vooraf bedacht, maar de volgorde is tijdens het gesprek bepaald door de onderzoeker. Dit met de bedoeling dat respondenten uit zichzelf bepaalde onderwerpen konden aanhalen of ergens dieper op in konden gaan om de aansluiting met de werkelijkheid zo goed mogelijk te kunnen representeren. Dit had tot gevolg dat de gesprekken dynamisch waren en waardoor er ingespeeld kon worden op de antwoorden van de respondenten. Hierdoor hebben de gesprekken en zo natuurlijk mogelijk verloop gehad, waardoor er een optimale hoeveelheid aan informatie is vergaard (van Thiel, 2010). Alle respondenten hebben goedkeuring gegeven om de interviews op te nemen. Drie van de interviews zijn telefonisch gehouden. Hier is de telefoon op luidspreker gezet en is het interview alsnog opgenomen. De interviews met de respondenten hebben plaatsgevonden in de maanden mei en juni van het jaar 2015. In totaal zijn er negen bestuurders, negen toezichthouders en drie medewerkers van drie landelijke organisaties geïnterviewd.

3.5 Data-analyse

De interviews hebben kwalitatieve data opgeleverd. De data is geanalyseerd aan de hand van de opnames en gestructureerd aan de hand van het model van de operationalisatie (tabel 12). Dit zijn gedeeltelijk letterlijke transcripties geworden. In dit onderzoek is er voor gekozen om aan tabel 12 een kolom toe te voegen, waarin de antwoorden letterlijk opgeschreven staan. De inleiding, de afsluiting en naar de mening van de onderzoeker irrelevante details (zoals een telefoontje tussendoor of een grapje) zijn weggelaten. Het voordeel hiervan is dat tijdens het terug luisteren van het gesprek meteen de antwoorden bij het bijbehorende thema neergezet konden worden. Dit zorgde voor een gestructureerd overzicht bij een interview waar de volgorde van de vragen ter plekke bepaald werd. Deze uitwerkingen van de interviews zijn ter goedkeuring naar de respondenten gemaaild. Op basis van de goedgekeurde uitwerkingen is van elke casus een casusbeschrijving gemaakt. Deze casusbeschrijvingen zijn toegevoegd als bijlage 4, hierop zal in hoofdstuk 4 dieper ingegaan worden.

3.6 Kwaliteitscriteria

Elk onderzoek heeft te maken met een aantal belangrijke kwaliteitscriteria, zoals *betrouwbaarheid*, *interne validiteit* en *externe validiteit* (van Thiel, 2010, p. 77), zo ook dit onderzoek. Hieronder wordt besproken hoe deze kwaliteitscriteria geborgd ofwel aangetast zijn.

3.6.1 Validiteit

Validiteit gaat om de vraag of de verkregen gegevens een goede afspiegeling zijn met de gebeurtenissen in de onderzoekssituatie (Baarda, de Goede & Teunissen, 1995, p. 99; 't Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 281). Een hoge interne validiteit is als de discrepantie tussen de werkelijkheid en de weergave van de onderzoeker van deze werkelijkheid zo klein mogelijk is (Baarda, de Goede & Teunissen, 1995). Omdat dit onderzoek kwalitatief van aard is, heeft het een minder gestandaardiseerd karakter. Dit heeft als voordeel dat er in dit onderzoek op elementen ingespeeld kon worden die zich op dat moment voordeden ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 281). Zeker het semigestructureerde interview heeft hieraan bijgedragen. Er was ruimte voor een

flexibele houding wat de discrepantie tussen de werkelijkheid en de weergave ervan verkleint en de interne validiteit borgt. Dit minder gestandaardiseerde karakter heeft ook een nadeel. Niet elk element zal in elk interview hetzelfde zijn behandeld. Zoals hierboven is aangegeven, heeft er geen triangulatie in de onderzoeksmethoden plaatsgevonden. Dit tast de interne validiteit aan.

Geprobeerd is om elke casus beide partijen te spreken, zodat via het interview toch een reëel beeld van de werkrelatie ontstaat. Tot slot zijn er gespreksverslagen van de interviews gemaakt en deze zijn ter validatie teruggestuurd naar de respondenten. Hiermee controleren de respondenten of de interpretatie van de onderzoeker wel past bij de weergave van de werkelijkheid. Dit borgt de interne validiteit ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 287).

Externe validiteit doelt op de vraag of de uitkomsten van het onderzoek ook gelden voor andere, niet onderzochte situaties ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 287-288; van Thiel, 2010). In dit onderzoek is met een zekere grenzende waarschijnlijkheid te stellen dat de uitkomsten niet gelden voor de gehele populatie. Dit, omdat de onderzoeksgroep een kleine afspiegeling is van de populatie in het veld (circa 1.100 besturen). De externe validiteit is wat dat betreft dus laag, maar in het achterhoofd moet gehouden worden dat het niet de intentie had om de uitkomsten van de casestudie te generaliseren.

3.6.2 Betrouwbaarheid

Een hoge betrouwbaarheid van het onderzoek betekent dat de meetresultaten stabiel zijn in de tijd, onafhankelijk zijn van de onderzoeker en onafhankelijk moet zijn allerlei andere eigenschappen van de omgeving die er niet toe zouden moeten doen ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 281). De *nauwkeurigheid* en de *consistentie* waarmee variabelen worden gemeten, bepaald de betrouwbaarheid van het onderzoek ('t Hart, Boeije & Hox, 2007; van Thiel, 2010). In dit onderzoek wordt de nauwkeurigheid versterkt doordat de vijf thema's gebruikt om de effectiviteit te meten uit meerdere indicatoren bestaat. De consistentie (of herhaalbaarheid) wordt allereerst geborgd door het gebruik van de interviewhandleiding. Hiermee is getracht alle indicatoren op dezelfde manier te benaderen. Daarnaast kunnen mede-onderzoekers deze interviewhandleiding inzien, doordat zij bijgevoegd is in bijlage 3. Dit bevordert de herhaalbaarheid. Echter, het anonimiseren van de casussen kan de herhaalbaarheid weer in de weg staan. Dit is ondervangen door uitgebreid in te gaan op de keuzes voor de gronden van het selecteren van de casussen en het beschrijven van de geselecteerde casussen. Ten slotte kan gebeuren dat herhaalbaarheid in het gedrag komt doordat de respondenten veranderd kunnen zijn of geleerd hebben van ervaringen, waardoor zij in vervolgonderzoek niet meer dezelfde antwoorden zouden kunnen geven (van Thiel, 2010). Dit zou inhouden dat binnen de vijf thema's van Moeskops (2008) door de respondenten andere antwoorden worden gegeven. Dit zou bij vervolgonderzoek wel degelijk het geval kunnen zijn, maar dan zijn daar wellicht verklaringen voor te vinden, zoals veranderende rollen, verantwoordelijkheden en wetgeving.

3.6.3 storingsbronnen

Tot slot moet een aantal storingsbronnen (dat hierboven nog niet genoemd is) kort aangestipt worden. Bij kwalitatief onderzoek kan de onderzoeker betrokken raken bij het verschijnsel dat hij/zij bestudeert. Dit kan enerzijds de validiteit ten goede komen, omdat dan achterhaald kan worden wat de onderzochte personen beweegt. Aan de andere kant kan de betrokkenheid ook negatieve invloed hebben op de validiteit en betrouwbaarheid. Mensen kunnen de neiging hebben de houding of het gedrag te veranderen zodra ze weten dat ze onderzocht worden. Deze reactiviteit beïnvloedt de validiteit negatief ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 282). In dit onderzoek zal de reactiviteit van respondenten minimaal zijn omdat zij niet geobserveerd worden, bijvoorbeeld tijdens een vergadering. Wat in dit licht wel kan voorkomen zijn sociaal wenselijke antwoorden. Dit zijn antwoorden die niet de waarheid behelzen om aan maatschappelijke waarden te voldoen ('t Hart, Boeije & Hox, 2007, p. 169; van Thiel, 2010, p. 61). Om dit tegen te gaan in dit onderzoek zijn zowel de intern toezichthouder als de bestuurder geïnterviewd. Als de een de relatie wat rooskleurig schetst, dan kan dit (indirect) getoetst worden bij de ander. In de interviews waar slechts één van de partijen gesproken is, zijn de antwoorden extra kritisch bekeken en vergeleken met de antwoorden uit de andere interviews.

3.7 Beperkingen van het onderzoek

Naast de storingsbronnen zitten er ook beperkingen aan het onderzoek. Allereerst moet gesteld worden dat niet in elke casus de bestuurder en de intern toezichthouder gesproken is. Daarmee wordt de werkrelatie van één kant bekeken, waardoor er wellicht geen waarheidsgetrouw beeld naar voren is gekomen. Er is immers geen manier om eventuele opvattingen te weerleggen. Daarnaast is bij sommige casussen een oud-bestuurslid of toezichthouder gesproken tegenover een nieuw bestuurslid of toezichthouder. Hiermee wordt in feite niet de werkrelatie tussen beiden besproken, maar de oude en de nieuwe situatie besproken. Hier tegenover staat dat dit wel interessante resultaten heeft opgeleverd.

In geen enkele casus elk item besproken. Hieruit kan worden afgeleid dat er te veel indicatoren gevraagd moest worden in de beperkte tijd van het interview. Om dit te ondervangen was een checklijst of alles behandeld in het interview behandeld is aan het einde een goede toevoeging geweest om te zorgen dat alle items gevraagd waren. Een andere mogelijkheid om dit te ondervangen was een vervolginterview geweest.

3.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de aandacht gevestigd op de methodologische keuzes. Het onderzoek heeft een deductief karakter en het onderzoeksdesign behelst een meervoudige casestudie. Er zijn in totaal 12 casussen geselecteerd op basis van inhoudelijke en pragmatische gronden. Er is gekozen voor 9 onderwijsstichtingen met een CvB-RvT model, waarbij zij 5 tot 9 scholen of 10 tot 20 scholen onder zich hebben. Hier zijn er twee eenpitter verenigingen aan toegevoegd en een stichting met een RvB-model. Qua denominatie is het onderscheid niet verder gegaan dan openbaar of bijzonder onderwijs.

In totaal zijn negen bestuurders en negen intern toezichthouders geïnterviewd. Daarbij hebben er drie interviews plaatsgevonden met medewerkers van de landelijke vereniging de PO-raad, de VTOI en het PVM. De dataverzameling heeft voornamelijk bestaan uit semigestructureerde interviews met bestuurders en toezichthouders. De antwoorden op de vragen zijn letterlijk uitgewerkt en op basis van deze uitwerking zijn casusbeschrijvingen gemaakt waarop de het resultatenhoofdstuk en de analyse is gebaseerd.

Het gebruik van semigestructureerde interviews, het spreken van beide partijen in een zestal casussen en het valideren van de gespreksverslagen door de geïnterviewde zijn de interne validiteit ten goede gekomen. Het minder gestandaardiseerde karakter heeft ook een nadeel, niet elk element in elk interview is hetzelfde zijn behandeld, wat nadelig is voor de validiteit.

De externe validiteit in dit onderzoek is laag vanwege de enorme onderzoekspopulatie, maar in het achterhoofd moet gehouden worden dat het niet de intentie had om de uitkomsten van de casestudie te generaliseren.

De betrouwbaarheid hangt van de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen worden gemeten. In dit onderzoek is gepoogd de betrouwbaarheid te versterken door de vijf thema's van Moeskops uit te werken met verschillende indicatoren, door een interviewhandleiding te gebruiken en door het beschrijven van de keuzes waarop de casusselectie heeft plaatsgevonden.

Een belangrijke storingsbron in dit onderzoek waar tot op zekere hoogte rekening mee is gehouden, zijn sociaal wenselijke antwoorden. Deze zijn tegen gegaan door in een zestal casussen beide partijen van de werkrelatie te spreken. De antwoorden uit de zes casussen waar beide partijen elkaar tegen spraken, zijn in de resterende casussen met kritische blik bekeken en vergeleken met elkaar. Net als elk ander onderzoek heeft ook dit onderzoek zijn beperkingen. Zo zijn niet in alle casussen het CvB en de RvT gesproken, was er sprake van 'oude' of 'nieuwe' situaties en waren er te veel indicatoren voor één interview. Nu de het onderwerp is geïntroduceerd, de theoretische basis gelegd is en de methodologische keuzes toegelicht zijn, worden in het volgende hoofdstuk de resultaten weergegeven.

H4. Resultaten

In de 21 interviews is er veel informatie verzameld. In dit hoofdstuk wordt die informatie uit de verschillende casussen per thema beschreven. Dit is gebaseerd op de casusbeschrijvingen, die op hun beurt gebaseerd zijn op de (letterlijke) uitwerking van de interviews die geverifieerd zijn bij de respondenten. De casusbeschrijvingen zijn te vinden in bijlage 4, waarin per casus de precieze uitwerkingen van de thema's en indicatoren staan. Hier kan in dit hoofdstuk naar verwezen worden. Om de resultaten te kunnen plaatsen is het van belang dat de lezer de achtergrond van de casussen weet. Daarom begint het hoofdstuk met een korte achtergrondschems per casus. Deze staan ook in de casusbeschrijvingen. Aan het begin van dit hoofdstuk moet een kanttekening gemaakt worden. Antwoorden van respondenten kunnen altijd een vleugje van het sociaal wenselijke bevatten (zoals besproken in hoofdstuk 3). Zo worden bijvoorbeeld begrippen als confrontatie en conflicten gemeden en omgevormd naar 'stevige gesprekken'.

Tijdens de interviews en het uitwerken daarvan zijn een aantal dingen opgevallen die vooraf genoemd moeten worden. Zo blijkt dat de rollen en positie van de bestuurder bij de meeste casussen niet behandeld is. Een eerste verklaring is tijdgebrek, maar veel belangrijker lijkt te zijn dat de rollen en positie van de intern toezichthouder meer vragen oproept en als belangrijker thema wordt gevoeld. Dit is vreemd, bekeken in het licht van de recente gebeurtenissen waar ook de rol van bestuurder centraal staat. Aan de andere kant lijkt het voor zowel bestuurders als intern toezichthouders duidelijk te zijn wat de rollen en taken van de bestuurder zijn.

Daarnaast is een aantal items bij de interviews niet behandeld zijn. Zo is 'schakelen tussen posities en rollen' bij casus 10, 11 & 12 niet aan de orde gekomen. Dit is te verklaren doordat de eerste vier items van posities en rollen veel tijd in beslag hebben genomen. Door de onderzoeker is de keuze gemaakt om minder aandacht aan het laatste item te besteden zodat de andere thema's ook aan bod konden komen.

Ten derde is het item 'zwakke signalen' dat binnen het thema balans valt slechts in twee casussen besproken. Dit item heeft sterk verband met de informatiestroom, immers, zonder informatie geen signalen. Daarom wordt het item binnen de informatiestroom benoemd bij de twee casussen en wordt het als op zichzelf staand item verwijderd. Er is geen duidelijke reden waarom dit item minder behandeld is. Ook hier zou tijdgebrek een rol gespeeld kunnen hebben. Een meer inhoudelijke reden zou kunnen zijn dat toezichthouders zich niet bewust zijn van zwakke signalen, omdat men hier nooit mee geconfronteerd is.

Ten vierde valt op dat de casussen waarin een van de twee partijen gesproken is, er vaker items niet behandeld zijn. Met name bij casus 10 en 12 zijn een aantal items niet behandeld. Dit komt enerzijds doordat er uit twee interviews meer informatie geput kan worden dan uit een interview. Daarnaast is met betrekking tot casus 10 en 12 het feit dat dit een van de eerste interviews waren en dit invloed heeft gehad op het vermogen om doorvragen van de onderzoeker.

Dit hoofdstuk begint met korte achtergrondschems van de 12 casussen. Daarna wordt, in paragraaf 4.2 tot en met 4.6 de opbouw van de vijf thema's van Moeskops (2008) aangehouden. Elk thema wordt besproken in drie delen op basis van een splitsing van de casussen. In de eerste vijf casussen zijn zowel het CvB als de RvT gesproken, daarom worden zij als een groep beschouwd. De tweede groep wordt gevormd door de casussen 6 tot en met 9, omdat hier één van de partijen (CvB of RvT) gesproken is. De laatste groep wordt gevormd door de casus met het RvB-model, en de twee eenpitter verenigingen. Dit vanwege de andere aard van het onderliggende (juridische) bestuursmodel. Al deze resultaten zijn samengevat in de resultatentabel (paragraaf 4.7), waarbij waarden zijn toegekend aan de mate van effectiviteit per casus per indicator.

Na de weergave van de resultatentabel volgt een samenvatting van de resultaten uit de interviews met landelijke partijen namelijk de VTOI, de PO-raad en de PVM. Tot slot is een opsomming gemaakt van aanvullende thema's die door respondenten zelf genoemd zijn. Afgesloten wordt met een samenvatting.

4.1 Achtergrondschets van de casussen

In deze paragraaf wordt een korte achtergrondschets van de casussen beschreven.

Casus 1

Sinds 2011 is deze onderwijsinstelling omgevormd van een vereniging naar stichting met het CvB- RvT model. Hierin is het voltallige bestuur van de vereniging de RvT geworden, en de algemeen-directeur is een eenhoofdig CvB geworden. De voorzitter van de RvT draait al lange tijd mee en heeft zowel binnen de vereniging als de de stichting gewerkt.

Casus 2

Ook deze onderwijsinstelling heeft sinds 2011 de overgang van een vereniging naar een stichting gemaakt met een CVB – RvT model. De algemeen-directeur is het CvB geworden en enkele leden van het bestuur zijn RvT geworden. Vacante plekken opgevuld met externen. Het CvB is eenhoofdig, en de voorzitter van de RvT is gevraagd tijdens de overgang naar het CvB- RvT model.

Casus 3

De huidige stichting is sinds 2012 omgevormd uit een vereniging voor basis- en voortgezet onderwijs. Hierbij overgegaan van vrijwilligersbestuur naar professionele bestuurders. Uit beide vrijwillige besturen zijn leden overgestapt naar de RvT. De voorzitter van de RvT is intern geworden, vlak voor de samensmelting.

Casus 4

Bij de invoering van de Code Goed Bestuur is er gekozen voor een bestuur op afstand met een algemeen-directeur. In 2014 is besloten het bestuur op afstand om te vormen naar een RvT en de algemeen-directeur tot CvB te benoemen.

Casus 5

Met de inwerkingtreding van Wet GOGB is deze onderwijsinstelling overgestapt van een collegiaal bestuur naar het CvB-RvT model. Voor de komst van het nieuwe CvB, is de RvT gedwongen geweest om het oude CvB een andere rol aan te bieden en een nieuw CvB te werven. Het nieuwe CvB is sinds twee jaar aangesteld. De RvT is begonnen met zowel zittende leden uit oud-bestuursleden en nieuw aangetrokken leden.

Casus 6

Deze onderwijsinstelling heeft circa 10 jaar geleden de overgang al gemaakt van vereniging naar stichting met CvB – RvT model. De voorzitter van de RvT zit nu bijna acht jaar in de Raad van Toezicht, waarbij hij de omvorming naar het huidige model heeft meegemaakt.

Casus 7

Voor de invoering van de Wet GOGB is deze onderwijsinstelling overgestapt naar een CvB – RvT model. Het CvB is twee hoofdig, met een verdeling van portefeuilles. De RvT is ontstaan uit leden van het voormalig dagelijks bestuur. De leden zijn in de loop der jaren gewisseld.

Casus 8

In 2010 is de organisatie overgegaan van een vrijwilligersbestuur naar het Algemeen Bestuur- Dagelijks Bestuursmodel (ABDB-model). In 2012 is het overgegaan naar het huidige model, het CvB-RvT model.

Het CvB was tweehoofdig, maar door een interne crisis heeft een lid van het CvB de organisatie moeten verlaten. Dit was vlak na de aanstelling van het geïnterviewde lid van de RvT. Na een aantal maanden van invallen vanuit de RvT is een interim bestuurder aangesteld. Deze interne crisis heeft ervoor gezorgd dat de dagelijkse gang van zaken het afgelopen jaar anders is gelopen dan de jaren ervoor.

Een aantal leden van de RvT heeft gefungeerd als bestuurder, zowel in het vrijwilligersbestuur als in het ABDB-model.

Casus 9

De achtergrond van de organisatie, het CvB en de RvT is niet behandeld tijdens het interview.

Casus 10

Drie jaar geleden is er een overstap gemaakt naar het Raad van Beheermodel (RvB-model). Het dagelijks bestuur bestaat uit twee onbezoldigde bestuurders en de directeur-bestuurder. Het toezichthoudende deel van het bestuur bestaat uit vrijwilligers.

Casus 11

In de afgelopen vijf jaar is er een overgang gemaakt binnen de vereniging waarbij twee organen gescheiden zijn: het dagelijks bestuur en een commissie van toezicht. In dit interview is de voorzitter van de afgelopen twee jaar van het dagelijks bestuur gesproken. Inmiddels heeft deze persoon de taken overgedragen aan een nieuwe voorzitter. Ook is de voorzitter van de commissie toezicht gewisseld. In dit interview is de nieuwe voorzitter gesproken.

Casus 12

Sinds de komst van de Wet GOGB is het dagelijks bestuur opgeknipt in twee: vijf personen zijn dagelijks bestuur gebleven en twee leden zijn toezichthoudende bestuursleden. Er is bewust gekozen om geen extra orgaan (zoals een commissie van toezicht) in het leven te roepen, omdat hier nog een aantal vrijwilligers (ouders) voor gevonden moet worden.

4.2 Rollen & posities

Dit betreft de afbakening en scheiding van rollen en posities van het CvB en de RvT en hoe de partijen zich tot elkaar verhouden.

4.2.1 Casus 1 t/m 5

In onderstaande casussen zijn beide partijen (CvB & RvT) gesproken.

Roldefinitie

In de overgang naar het CvB-RvT model is er in casus 1 in de statuten vastgelegd welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden het CvB en de RvT hebben. Om discussie van de interpretatie van de statuten te voorkomen wordt in het toezichtkader en het strategisch beleidsplan duidelijke kaders gesteld met betrekking tot roldefinitie. In casus 2 zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het CvB en RvT nadrukkelijk behandeld in professionaliseringsbijeenkomsten aan het begin van de samenwerking. Ook is duidelijk opgeschreven in documenten als het strategisch beleidsplan en toezichtkader welke rol van de RvT gevraagd wordt. Daar bovenop wordt in de agenda per punt opgeschreven welke rol gevraagd wordt; dit maakt dat bij de leden het rolbesef is ingedaald. Casus 3 maakt net als casus 2 gebruik van een toezichtkader waarin de taken en rollen helder beschreven staan. In casus 4 wordt aangegeven dat het definiëren van rollen iets van de laatste tijd is. De rollen worden niet expliciet besproken, maar taken en verantwoordelijkheden wel. In casus 5 is er sprake van een toezichtkalender, waarin is vastgelegd op welk moment wat besproken wordt. Specifieke rollen en taken worden niet gedefinieerd, maar de gevraagde rol wordt bij bepaalde notities of agendapunten wel expliciet benoemd.

Rolbesef

Beide partijen kunnen in alle casussen de rollen benoemen en geven voorbeelden van wat wel en niet bij de rol past (zie casusbeschrijvingen).

Rolneming

In alle casussen weten beide partijen specifieke taken toe te kennen aan de verschillende rollen. In casus 3 wordt nadrukkelijk aangegeven dat erop toe wordt gezien dat de taken die bij de rol horen ook uitgevoerd worden.

Rolvastheid

In casus 1 wordt aangegeven dat de scheiding van de verschillende rollen een belangrijk element is voor de samenwerking. Van het feit dat de RvT en de CvB verschillende petten op hebben, is de RvT zich bewust. De RvT past dit ook bewust toe. Wel wordt gesteld dat de rol van de voorzitter belangrijk is bij deze bewuste scheiding. Dat nieuwe leden van de RvT meer moeten zoeken naar de rolvastheid dan de andere leden wordt opgemerkt. In casus 2 wordt aangegeven dat de rolvastheid ook afhangt van bestuurlijke ervaring, kennis van het onderwijs en kennis van de stichting. Gesteld wordt dat beide partijen snel gegroeid zijn in de verschillende rollen. Ook in casus 3 wordt aangegeven dat de bewuste scheiding van rollen en een consequente dialoog hierover belangrijk is. Bij de omvorming naar het CvB-RvT model in casus 4 is men zich bewust geworden van de verschillende rollen. Deze rollen worden (nog) niet expliciet uitgesproken en de prioriteiten van verschillende rollen komen niet overeen. In casus 5 worden deze rollen expliciet gemaakt in vergaderingen en ook in de evaluatie wordt hierop teruggekomen.

Schakelen tussen posities.

In casus 1 wordt de rolvastheid aangeduid in de agenda: de agenda wordt zo opgebouwd en verwoord dat duidelijk is op welk punt welke rol gevraagd wordt. In casus 2 is dit onderwerp niet behandeld. In casus 3 lijken beide partijen zich bewust welke rol in welke situatie vereist wordt. Hier wordt consequent de dialoog over gevoerd, wat leidt tot bewust schakelen tussen de rollen. In casus 4 wordt er aangegeven dat rollen niet verwisseld worden en dat men erop let welke rol aangenomen wordt, maar bewust schakelen komt in beide interviews niet naar voren. Tot slot is in casus 5 dit onderwerp niet behandeld.

4.2.2 Casus 6 t/m 9

In onderstaande casussen is met één van de partijen (CvB of RvT) gesproken.

Roldefinitie

In casus 6 en 7 worden vier rollen genoemd, maar in casus 6 wordt niet duidelijk of de taken en verantwoordelijkheden opgeschreven staan. In casus 7 wordt gesteld dat de rollen (taken en verantwoordelijkheden) steeds meer op papier vastgelegd worden. In casus 8 en 9 wordt duidelijk dat de respondenten een helder beeld hebben van de drie verschillende rollen. Onduidelijk blijft in beide casussen of dit vastgelegd is.

Rolbesef

In casus 6 komt naar voren dat de geïnterviewde besef van de verschillende rollen heeft omdat hij duidelijk kan maken wat erbij de verscheidene rollen past. Het rolbesef is in casus 7 nog in ontwikkeling, maar met de komst van de nieuwe voorzitter wordt dit steeds beter. Ook in casus 8 is het ontwikkelen van het rolbesef (na de crisis) op gang gekomen. Aangegeven wordt dat rolbesef een cruciale competentie is om te kunnen toezichthouden. Het rolbesef van de bestuurder uit casus 9 wordt duidelijk in de uiteenzetting over de invulling van de rollen door de bestuurder.

Rolneming

Concrete voorbeelden van welke taken specifiek bij de rollen horen worden genoemd door de voorzitter. In casus 7 wordt naar eigen zeggen de rol neming nog ontwikkeld. Besproken en geëvalueerd wordt wat de rol precies zou moeten inhouden. In casus 8 geeft de geïnterviewde aan dat de RvT de rol neming iets te veel heeft opgepakt. Zo is er door de RvT een interimmer, juridische en communicatieve bijstand ingehuurd. Aangegeven wordt dat dit wellicht de rolzuiverheid heeft ondermijnd. In casus 9 weet de geïnterviewde een concrete invulling te geven aan de rollen zoals taken en rollen die horen bij de bestuurlijke taak en de bestuurlijke opgave, waaruit de rol neming blijkt.

Rolvastheid

In casus 6 wordt er op voorhand onderscheid gemaakt in de agenda naar rollen. Aangegeven wordt dat als je begrijpt vanuit welke rol iemand handelt, de samenwerking soepeler verloopt. Waar in het verleden in casus 7 de rolvastheid er niet was, is met de komst van de nieuwe voorzitter van de RvT de duidelijkheid groter geworden. In casus 8 wordt gesteld dat na het afwikkelen van de crisis er zo snel mogelijk weer een zuivere rolverdeling moet komen. In de crisis zijn de rollen door elkaar gelopen. In casus 9 geeft de bestuurder aan dat rolvastheid belangrijk is, zeker bij twee belangrijke momenten in het jaar: de begroting en de jaarrekening. Er wordt waar nodig expliciet gewezen op de rollen.

Schakelen tussen posities

Dit onderwerp is in casus 6 niet behandeld. In casus 7 wordt na de vergadering besproken welke rollen aangenomen zijn en of dit de juiste waren. Dit is naar eigen zeggen nog een leerproces. In casus 8 wordt aangegeven dat men niet vanuit een specifieke rol moet werken, maar dat de balans in schakelen tussen de verschillende posities een kernelement is voor goed toezicht. Dit onderwerp is in casus 9 niet behandeld.

4.2.3 Casus 10 t/m 12

Onderstaande casussen bevat de casus met het RvB-model en de twee verenigingen. Er is met beide of één van beide partijen gesproken

Roldefinitie

In casus 10 wordt aangegeven dat er twee rollen zijn: uitvoerend en toezichthoudend. Welke taken daarbij horen en of dit opgeschreven staat is niet genoemd. De vraag welke rollen horen bij de samenwerking tussen het bestuur en de raad van toezicht staat de laatste tijd centraal in casus 11. Gesteld wordt dat dit gecompliceerd wordt door het feit dat de leden ook een rol hebben in deze dynamiek. De rollen en taken staan (vooralsnog) niet opgeschreven en zijn niet vastgelegd. In casus 12 wordt ook niet duidelijk of de rollen vastgelegd zijn.

Rolbesef

De bestuurder weet in casus 10 en 12 verschillende rollen te noemen, waaruit rolbesef blijkt. Daarnaast lijken beiden besef te hebben van het belang van het scheiden van de rollen. In casus 11 wordt gesteld dat het vinden van de juiste rollen en de toepassing daarvan nog een zoektocht is. Ook omdat iedereen het vrijwillig met de beste bedoelingen doet. Het is lastig te zeggen waar de rol van de commissie van toezicht begint en ophoudt, maar dat men niet op elkaars stoel wil zitten is duidelijk.

Rolneming

In casus 10 is er tijdens formele besluiten een zeer strikte scheiding tussen het toezichthoudende en het uitvoerende deel. De voorzitter van de commissie van toezicht uit casus 11 weet duidelijke taken te omschrijven bij het houden van toezicht. In casus 12 worden ook de taken en bijbehorende focus bij de verschillende rollen genoemd.

Rolvastheid

Rolvastheid is volgens de bestuurder in casus 10 belangrijk, maar niet altijd even makkelijk. Er wordt een formele scheiding tijdens de vergadering gemaakt tussen het uitvoerende en toezichthoudende onderdelen in de agenda. Het is hier een kwestie van de juiste petten op- en afzetten. Gesteld wordt in casus 10 dat ook dat de rolvastheid lastiger wordt als de kinderen van leden op verschillende scholen zitten. Hier is iedereen het afgelopen jaar scherp op geweest en dit heeft overigens geen problemen opgeleverd. In casus 11 wordt toegegeven dat de rolvastheid niet altijd optimaal is geweest, maar dat hieraan gewerkt wordt. Dit onderwerp is in casus 12 niet behandeld.

Schakelen tussen posities

Dit onderwerp is in geen van de casussen (10, 11 & 12) behandeld.

4.3 Vertrouwen

Betreft de mate van vertrouwen die er in de werkrelatie is, aan de hand van wederzijds gevoel van competentie en het evenwicht tussen blind vertrouwen en wantrouwen.

4.3.1 Casus 1 t/m 5

In onderstaande casussen zijn beide partijen (CvB & RvT) gesproken.

Wederzijds gevoel van competentie

Tevredenheid functioneren CvB-RvT

In 1, 2, 3 en 5 zijn beide partijen zeer tevreden over elkaars functioneren. Dit onderwerp is in casus 4 niet behandeld.

Tijd en middelen RvT

In casus 1 wordt duidelijk gemaakt dat in een rustig jaar de tijdsinvestering aanzienlijk minder is voor de RvT. Daarnaast wordt er rekening gehouden moet worden met mensen met drukke banen in de RvT. In casus 2 wordt net als in casus 1 benoemd dat leden van de RvT hun functie combineren meteen drukke baan. In casus 3 is dit onderwerp niet behandeld. In casus 4 wordt gesteld dat plaatsnemen in de RvT over het algemeen meer tijd kost dan men in eerste instantie denkt. Achter de schermen wordt een flinke tijdsinvestering gevraagd, zeker in deze casus waarbij er sprake is van een overgangssituatie. In casus 5 wordt ook aangegeven dat de tijdsinvestering bij een rustig jaar aanzienlijk minder is dan bij een jaar met incidenten. En net als bij casus 2 wordt ook hier expliciet gemeld dat de leden van de RvT vaak een fulltimebaan hebben.

Expertise gebieden

In casus 1 wordt er op de volgende expertisegebieden gezocht: financiën, juridische kennis, pedagogiek, HR, soms huisvesting of ICT. Dit onderwerp is in casus 2 en 3 niet behandeld. In casus 4 wordt er wel gesproken van aandachtsgebieden, maar deze zijn niet expliciet benoemd. In casus 5 zijn de volgende expertisegebieden vertegenwoordigd: financiën, juridische zaken, huisvesting, onderwijs en overheid & governance.

Gezonde argwaan

In casus 1 wordt gezonde argwaan omschreven als een kritische houding die positief opbouwend is. Daartegenover staat dat een goede bestuurder het vertrouwen van de RvT krijgt en behoudt, door zowel harde afspraken na te komen, als de zachte kanten te beïnvloeden. De rol van de voorzitter is hierbij essentieel; voortdurend conflict tussen voorzitters helpt niet bij vertrouwen en een kritisch-positieve houding. In casus 2 komt vertrouwen tot stand door openheid te geven en transparant te zijn met betrekking tot de informatie die mensen willen hebben. Vertrouwen hoeft volgens de voorzitter van de RvT niet altijd uitgesproken te worden, dit is een natuurlijke eigenschap van personen. Dit heeft (onder andere) met persoonlijke eigenschappen en ervaring uit eerdere bestuursfuncties te maken. In deze casus heeft een periode met spannende bestuurlijke opgaven een positieve weerslag gehad op de werkrelatie.

In casus 3 wordt aangegeven dat gezonde argwaan inhoudt dat het een zakelijke, constructieve relatie is die niet klef mag worden. Vertrouwen moet zich ontwikkelen, het is iets wat in de loop van de jaren groeit. In deze casus wordt een link gelegd tussen vertrouwen en informatiestroom. Waar het vertrouwen nog opgebouwd moet worden, wordt vaak meer informatie gevraagd. Als het vertrouwen groeit, dan ontstaat er een balans in de informatiestroom.

In casus 4 komt naar voren dat gesprekken moeten in vertrouwen plaatsvinden, maar ze moeten wel schuren: lastige vragen mogen van beide kanten gesteld worden.

In casus 5 heerst een gezonde sfeer van kritiek en feedback, alles wordt open besproken, waardoor het vertrouwen groeit. Net als in casus 3 wordt ook hier de link gelegd tussen vertrouwen en de stroom van informatie.

4.3.2 Casus 6 t/m 9

In onderstaande casussen is met één van de partijen (CvB of RvT) gesproken.

Wederzijds gevoel van competentie

Tevredenheid functioneren CvB-RvT

In casus 6 wordt aangegeven dat er een goede verstandhouding is tussen het CvB en de RvT. In casus 7 wordt aangegeven dat de bestuurder niet geheel tevreden was met de rolverdeling tussen het CvB en de RvT. Met de komst van een nieuwe voorzitter voor de RvT is dit veranderd en is de tevredenheid over het functioneren toegenomen. Op casus 8 is dit onderwerp wat lastig te behandelen omdat er geen relatie is opgebouwd door het vertrek van een lid van het CvB. In casus 9 is dit onderwerp niet behandeld.

Tijd en middelen RvT

In casus 6 wordt gesteld dat de verwachtingen van de tijdsinvestering zeer goed afgestemd moeten worden als iemand lid wordt. Aangegeven wordt in casus 6 dat de voorzitter en het lid met de financiële kennis vaak meer tijd kwijt zijn dan de rest van de leden van de RvT. In casus 7 stelt de bestuurder dat de RvT een onbezoldigde functie zou moeten zijn. Hierbij moet ook opgepast worden dat de RvT niet te veel taken op zich neemt, omdat het dan een tijdrovende functie kan worden. In casus 8 wordt gesteld dat het een onbezoldigde functie is die redelijk tijdsintensief is en enig afbreukrisico heeft. Casus 9 sluit hierbij aan en daar wordt gesteld dat ten opzichte van de nieuwe wetgeving met persoonlijke aansprakelijkheid van de RvT, leden in verhouding weinig krijgen. Ook de imagoschade kan groot zijn volgens de bestuurder in casus 9. De kwestie rondom bezoldiging is in deze duidelijker naar voren gekomen dan in groep 1. Waar in groep 1 vooral de nadruk ligt op de tijdsinvestering, komt hier meer de bezoldiging en de risico's voor toezichthouders naar voren. Een verklaring hiervoor kan liggen in persoonlijke interesse, bijvoorbeeld in het feit dat de wet net veranderd is.

Expertise gebieden

Juridische kennis, financiële kennis, kennis van personeelszaken en kennis van infrastructuur zijn in casus 6 vertegenwoordigd in de RvT. De verschillende expertisegebieden worden niet expliciet benoemd in casus 7. In casus 8 is er sprake van de volgende expertise gebieden: juridische kennis, kennis van financiën, huisvesting, HRM en beleid en toezicht. In casus 9 is bij de samenstelling wel gelet op een palet van achtergronden van expertise, maar deze achtergronden zijn niet expliciet benoemd.

Gezonde argwaan

In casus 6 wordt gesteld dat alles in vertrouwen verteld moet kunnen worden en dat kennis van de juiste rol aannemen voor beide partijen belangrijk is. Er wordt in casus 7 gesteld dat er in de RvT niet alleen welgevallige mensen van de bestuurder mogen zitten. Dit is een belangrijk element om de tegenmacht te kunnen waarborgen. In casus 8 en 9 wordt aangegeven dat er vanuit vertrouwen gewerkt moet worden. In casus 8 wordt hieraan toegevoegd dat weliswaar vanuit vertrouwen gewerkt moet worden, maar dit tot het tegendeel bewezen is.

4.3.3 Casus 10 t/m 12

Onderstaande casussen bevat de casus met het RvB-model en de twee verenigingen. Er is met beide of één van beide partijen gesproken

Wederzijds gevoel van competentie

Tevredenheid functioneren CvB-RvT

In casus 10 wordt het functioneren niet expliciet besproken. Wel geeft de directeur-bestuurder aan dat er een goede sfeer is waarin alles besproken wordt en de leden een hoog denkniveau hebben zodat er met de juiste informatie goed toezicht gehouden kan worden. Omdat in casus 11 de tevredenheid over het functioneren aanvankelijk niet optimaal was, hebben de twee nieuwe voorzitters maatregelen genomen om de samenwerking te versoepelen. In casus 12 wordt gesteld dat er sprake is van onderling vertrouwen, waarbij vooralsnog tevredenheid is bij beide partijen.

Tijd en middelen RvT

Dit onderwerp is in casus 10 niet behandeld. In casus 11 wordt gesteld dat de tijd die mensen kwijt zijn vaak hoger is dan dat het op het eerste gezicht verwacht werd. Casus 12 stelt dat het zeker tijd kost, maar dat dit geen probleem is omdat het een bewuste keuze is van de leden uit het bestuur zelf.

Expertise gebieden

In casus 10 worden zijn de volgende expertisegebieden gevraagd in de profielschets: financiën, huisvesting, HRM en strategisch beleid. In casus 11 zijn dit: financiën, HR, de juridische kant, de onderwijskundige kant en bedrijfsvoering. In casus 12 is er sprake van kennis op het gebied van financiën, onderwijs, personeel, huisvesting en op juridisch vlak.

Gezonde argwaan

De geïnterviewde in casus 10 geeft aan dat als je begint als bestuurder je vertrouwen van de RvT moet krijgen. Daarna moet je dit vertrouwen behouden door open en transparant te zijn, waardoor de bestuurder meer ruimte en verantwoordelijkheid krijgt. Als er wantrouwen ontstaat door weinig transparantie dan zal de gegeven ruimte van de toezichthouders verkleinen. Ook in casus 11 wordt vertrouwen als belangrijk aangemerkt. Dit bouw je op door elkaar serieus te nemen, professioneel te blijven en in gesprek te blijven met elkaar. In casus 12 is dit onderwerp niet behandeld.

4.4 Balans

Balans betreft het besef dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (waarbij aandacht is voor de spanning die tussen rollen kunnen ontstaan en de vastgestelde informatiestroom) en countervailing power.

4.4.1 Casus 1 t/m 5

In onderstaande casussen zijn beide partijen (CvB & RvT) gesproken.

Wederzijdse afhankelijkheid

Vastgestelde informatiestroom

De informatievoorziening verloopt in casus 1 via een toetsing (of toezicht-) kader. In dit kader staat per onderwerp beschreven welke informatie verwacht wordt vanuit het CvB naar de RvT. Door middel van voortgangsrapportages wordt de informatie vanuit het CvB verschaft, deze sluiten aan op het beleidsplan, het jaarplan en het toezichtkader. Er wordt een golfbeweging gesignaleerd met betrekking tot de informatievoorziening. Als er vanuit het CvB veel informatie gegeven wordt, wil de RvT minder informatie ontvangen zodat zij beter op de hoofdlijnen kan sturen.

Daartegenover staat dat als er nieuwe leden in de RvT toetreden, er meer informatie gevraagd wordt om grip te krijgen op de materie waardoor de informatiestroom toeneemt. Een toezichtkader is volgens de bestuurder uit casus 1 dan een goed middel om dit proces te stroomlijnen. Informatie verkrijgen van derden wordt als een optie gezien, maar hoeft geen doel op zich te worden.

In casus 2 is het toezichtkader meer een kader op hoofdlijnen ten behoeve van de continuïteit van de organisatie. In deze casus worden via een planning en control cyclus ijkpunten in het strategisch beleidsplan gesteld, waarover informatie naar de RvT moet komen. Hier wordt gesteld dat het niet de bedoeling is om via andere kanalen dan het CvB informatie te verkrijgen, omdat erop vertrouwd mag worden dat informatie vanuit het CvB goed is.

Ook in casus 3 wordt een toetsing- of toezichtkader gebruikt. Hier wordt door middel van managementrapportages de RvT op de hoogte gehouden van het CvB. Aangegeven wordt dat een toezichtkader een formele route is voor informatie zodat de RvT het gevoel heeft in control te zijn.

Casus 4 gebruikt (net als casus 1 en 3) een toetsing- of toezichtkader. Middels kwartaalrapportages vindt de informatiestroom van het CvB naar de RvT plaats. We wordt aangegeven dat er sprake is van een toezichtkader maar dat deze nog in ontwikkeling is. In principe staat er in het toezichtkader welke informatie over welk onderwerp wanneer aan bod moet komen, maar toch is het niet altijd duidelijk hoeveel aanvullende informatie de RvT wil ontvangen over een onderwerp. Het CvB geeft in deze casus aan dat dit ook gevolg is van de overgangssituatie, waardoor men af en toe nog zoekende is. Als er op basis van de verkregen informatie vermoedens zijn dat het op de hoofdlijnen niet goed gaat, als er zwakke signalen komen, de RvT hier op detail niveau in moet duiken. Dit kan door bijvoorbeeld de portefeuillehouder aan te spreken, of het onderwerp te bespreken met een deskundige externe. In casus 5 wordt de informatie gestroomlijnd door het gebruik van een toezichtkalender met vaste agendapunten op vaste momenten in het jaar. Hierbij worden rapportages gemaakt. Toch blijft het nog zoeken volgens casus 5 naar de juiste hoeveelheid informatie. In de laatste evaluatie is naar voren gekomen dat zij ook informatie wil halen bij derde partijen; dit kan zowel op een formele als informele manier bij bijvoorbeeld directeuren.

Spanning in rollen

Een spanning die aangegeven wordt in alle casussen heeft te maken met de rol als toezichthouder en de rol als sparringpartner. Als de RvT advies geeft aan het CvB, dan kan (moet niet) het CvB beslissen dit op te volgen. Als zij ervoor kiest dit op te volgen, dan kan het zijn dat de RvT uiteindelijk toezicht houdt op haar eigen advies. Dit is niet zuiver en levert een spanning op.

In casus 1 wordt een tweede spanning benoemd en heeft betrekking op de rol als sparringpartner en de rol als werkgever. Ook hier zou een gegeven advies in de weg kunnen staan van een zuivere beoordeling van het CvB. Hier wordt voorzichtig mee omgegaan, zo wordt er bijvoorbeeld nooit één op één gespard.

In casus 2 wordt bij de eerste spanning een kanttekening gemaakt: de mate waarin het CvB en de RvT iets totaal anders willen zal (over het algemeen) mee vallen, waardoor deze spanning minder duidelijk wordt.

Casus 3 onderschrijft de kanttekening uit casus 2 en noemt een derde spanning. Het is niet vanzelfsprekend dat beide partijen eenzelfde beeld hebben bij een begroting, toezichtkader of bij kwartaalrapportages. Heel helder moet zijn wat hiermee bedoeld wordt en welke rol hierbij gevraagd wordt. Anders kan dit conflicten opleveren. Dit kan voorkomen als twee losse stichtingen (bijvoorbeeld een stichting van basisscholen en een stichting van middelbare scholen) samenvoegen. Met een eigen geschiedenis en eigen manier van doen, moet hier bij een samenvoeging expliciet over gesproken worden.

Een vierde spanning wordt in casus 4 genoemd. Het zijn van werkgever, toezichthouder en sparringpartner geeft drie verschillende verhoudingen aan tussen het CvB en de RvT. In casus 4 wordt ook de spanning benoemd uit de casussen 1 en 2. In casus 5 wordt een kanttekening gemaakt bij de eerste spanning. Gesteld is dat duidelijk uitgesproken verwachtingen voorkomen dat hier spanning optreedt.

Countervailing power

Confrontatie

In casus 1 wordt aangegeven dat er een goede, maar zakelijke verhouding is tussen het CvB en de RvT. Distantie en betrokkenheid worden aangemerkt als sleutelbegrippen en kritische vragen moeten op een constructieve manier kunnen worden gesteld. Er wordt gesteld dat alles bespreekbaar moet kunnen worden gemaakt en dat stevige discussies niet worden gemeden, maar als positief ervaren worden. Ook in casus 2 wordt aangegeven dat er een goede, maar zakelijke verhouding is tussen het CvB en de RvT wordt gesteld dat men moet kunnen zeggen wat men vindt van elkaar, als er fouten gemaakt worden dan moet dit besproken worden, maar altijd op een vriendelijke en zakelijke manier. Beide partijen geven aan dat zij zich heel bewust moet zijn geen vriendjespolitiek te spelen. Ook hier zijn stevige discussies niet vermeden en heerst het idee dat deze discussies de organisatie verder brengt.

Het onderwerp vriendjespolitiek wordt ook in casus 3 benoemd. De mening heerst dat vriendjespolitiek niet wenselijk is en dat iedereen zich daar bewust van moet zijn en hier ook bewust naar moet handelen. In casus 4 wordt gesteld dat gezegd moet kunnen worden wat men vindt van elkaar. Als er fouten gemaakt worden dan moet dit besproken worden, maar altijd op een vriendelijke en zakelijke manier. Er moet van vertrouwen uitgegaan worden en de vanuit de verwachting dat er integer gehandeld wordt. Alles kan vanuit een basis van vertrouwen besproken worden in casus 5.

4.4.2 Casus 6 t/m 9

In onderstaande casussen is met één van de partijen (CvB of RvT) gesproken.

Wederzijdse afhankelijkheid

Vastgestelde informatiestroom

Informatievoorziening wordt in casus 6 benaderd als een belangrijk punt voor het vinden van de juiste verhouding tussen het CvB en de RvT. In principe komt de informatievoorziening vanuit het CvB, maar dit is niet alle informatie waarop wordt afgegaan. Ook de gesprekken met de directeuren, de GMR en de commissies verschaffen informatie.

In casus 7 wordt aangegeven dat er veel veranderingen zijn geweest in de informatievoorziening. Zo is deze formeler vastgelegd en is afgesproken hoe rapportages opgebouwd moeten worden en wanneer deze aan bod komen. Deze rapportages worden met commissies voorafgaand aan vergaderingen besproken. Hierdoor is er volgens de bestuurder meer rust gekomen. De ambitie is in casus 7 en in casus 8 om een toezichtkader en jaarplanning op te stellen. Casus 8 stelt dat dit moet om de informatiestroom behapbaar te houden voor beide partijen. De informatievoorziening gezien als een manier om te spiegelen of het vertrouwen nog steeds gerechtvaardigd is, waarbij meerdere informatiebronnen geraadpleegd. In deze casus is ook een 'zwak signaal' ervaren, waar de interim-bestuurder de RvT op heeft gewezen. Dit had betrekking op de verhouding van invloed van de vorige bestuurder op bepaalde financiële kwesties.

In casus 9 wordt aangegeven dat er wordt gewerkt vanuit een strategisch beleidsplan met een horizon van 4 jaar. Dit wordt vertaald naar een jaarschema waarin staat welke onderwerpen op welk moment bij wie aan de orde moeten zijn. Op basis van dit jaarschema wordt bepaald wie wanneer de gewenste informatie moet ontvangen.

Spanning in rollen

In casus 6 wordt de spanning tussen het zijn van sparringpartner met het geven van advies en het zijn van toezichthouder met de taak om te beoordelen erkend. Een spanning die in casus 7 wordt aangehaald heeft te maken met de informatievoorziening. In principe moet alles in openheid en vertrouwen verteld kunnen worden volgens het CvB aan de RvT, ook als iets niet goed gaat. Dit staat op gespannen voet met de werkgeversrol van de RvT omdat het CvB hierop afgerekend kan worden. In casus 8 wordt deze spanning doorgetrokken: 'het is een schizofrene en conflicterende houding om zowel het bestuur met raad en daad bij te staan, als de werkgever (het hoogste orgaan) te zijn'. Een tweede spanning die in casus 7 genoemd wordt is de klankbordfunctie. De RvT mag advies geven, maar moet niet eisen dat de bestuurder dit advies een op een overneemt. Het zou onzuiver zijn als de RvT het CvB daarop zou afrekenen. In casus 9 wordt gesteld dat de RvT een vertrouwenspersoon moet zijn, maar wel kritisch genoeg moet blijven om haar andere rollen te kunnen uitvoeren. Dit levert een spanning tussen de rollen op. Ook blokvorming van de RvT met andere gremia kan spanningen in de rollen opleveren.

Countervailing power

Confrontatie

In casus 6 wordt gesteld dat er ruimte is om alles te benoemen, ook de minder positieve dingen. Openheid en werken vanuit vertrouwen en begrip zijn sleutelwoorden. Confrontatie is in casus 7 in het verleden aan de orde geweest. Dit ging voornamelijk over een onduidelijke rolverdeling, waarbij de RvT op de stoel van de bestuurder wilde gaan zitten. Daarnaast wilde de RvT het vaak over de harde feiten zoals financiën hebben, maar het CvB over onderwijskwaliteit. Dit onderwerp is in casus 8 en 9 niet behandeld.

4.4.3 Casus 10 t/m 12

Onderstaande casussen bevat de casus met het RvB-model en de twee verenigingen. Er is met beide of één van beide partijen gesproken.

Wederzijdse afhankelijkheid

Vastgestelde informatiestroom

In casus 10 wordt gesteld dat het voor beide partijen van belang is om te weten welke informatie nodig is voor het Algemeen Bestuur om toezicht te kunnen houden op de hoofdlijnen. Als het Algemeen Bestuur vindt dat zij te weinig informatie ontvangt, dan moet zij het initiatief nemen dit op te halen, eventueel bij andere partijen. In casus 11 ontvangt de commissie van toezicht alle vergaderstukken van de vergaderingen van het dagelijks bestuur, die zij op de achtergrond meelezen. Voor het komende jaar is afgesproken vast te leggen welke onderwerpen met wie in welke periode besproken moeten worden. In casus 12 zijn alle vergaderingen met het gehele bestuur, waardoor de informatie direct bij het toezichthoudende bestuur is.

Spanning in rollen

In casus 10 wordt een spanning genoemd tussen de uitvoerde kant van het werk en de toezichthoudende kant. De afstand die behouden moet worden vanuit de toezichthoudende kant is, slechts in het begin, weleens te weinig geweest volgens de directeur-bestuurder. De intern toezichthouders hebben kinderen op de scholen, wat de betrokkenheid in enkele gevallen te hoog maakte voor verscheidene onderwerpen. Hier is volgens de bestuurder hard aan gewerkt afgelopen jaar. In casus 11 wordt de spanning aangegeven tussen het vooraf meedenken en het achteraf beoordelen van stukken. Als men het aan de voorkant niet mee krijgt, is het lastig beoordelen aan de achterkant. Hier staat tegenover dat als men aan de voorkant te veel meedenkt, de objectieve beoordeling aan de achterkant bemoeilijkt wordt. Duidelijke afspraken worden als oplossing gezien in casus 11. Een tweede spanning is dat het zijn van een kleine school professionaliteit vraagt van de bestuurders en toezichthouders, met name in de scheiding van rollen. Dit, omdat men elkaar vaak tegenkomt en men hierbij moet weten welke rol wanneer gepast is. In casus 12 wordt aangegeven dat er een spanning is in het gekozen model en de werkgeversrol. In feite zitten de toezichthouders te dicht op het proces om een goede (afstandelijke) werkgeversrol aan te houden.

Countervailing power

Confrontatie

Van confrontatie wordt niet gesproken in casus 10, maar de bestuurder geeft wel aan dat er soms moed voor nodig is om tegen de anderen aan tafel in te gaan en om door te vragen waar nodig. Dit onderwerp is in casus 11 niet behandeld. In casus 12 wordt aangegeven dat problemen in goed overleg worden opgelost. Omdat het een kleine school betreft is het niet moeilijk om de communicatie direct en open te houden en de juiste personen te vinden.

4.5 Reflectie

Betreft de capaciteit en de bereidheid van partijen om te reflecteren, waarbij aandacht is voor zelfevaluatie van de RvT en taak- of relatieconflicten.

4.5.1 Casus 1 t/m 5

In onderstaande casussen zijn beide partijen (CvB & RvT) gesproken.

Zelfevaluatie

Wel of geen zelfevaluatie

In alle casussen is er sprake van zelfevaluatie door de RvT.

Frequentie van de zelfevaluatie

De RvT evalueert in casus 1, 2, 3 en 5 op jaarlijkse basis en er kunnen door het jaar heen nog andere evaluatiemomenten plaatsvinden. In casus 4 wordt aangegeven dat er tijdens en na de vergaderingen het eigen handelen van de RvT geëvalueerd wordt. Een evaluatie op jaarlijkse basis wordt in casus 4 als complexe taak ervaren omdat het achterhalen van handelingen en gedragingen van een dergelijk lange tijd geleden lastig is.

Setting van de zelfevaluatie

In casus 1 wordt er door de RvT op verschillende manieren geëvalueerd. Zo wordt er op jaarlijkse basis geëvalueerd, dit (vaak) in het bijzijn van een extern persoon. Daarnaast wordt na vergaderingen het proces van de vergadering geëvalueerd. Ook problemen of onduidelijkheden van trajecten kunnen aangedragen worden voor evaluatie. Ook in casus 2 worden de vergaderingen geëvalueerd, net als de voorbereiding en de gesprekken die gevoerd worden. De bestuurder geeft aan waarde te hechten aan een externe tijdens de evaluatie. In casus 3 wordt er naast de jaarlijkse interne evaluatie (aan de hand van de Code Goed Bestuur) ook een dag op een externe locatie geëvalueerd. Hier komen het gedrag en de rollen specifiek aan bod. Ook in casus 4 is er tijdens de evaluatie van de vergaderingen aandacht voor het gedrag en de rollen. In casus 4 is niet duidelijk of er jaarlijks geëvalueerd gaat worden en of de bestuurder daarbij aanwezig zou moeten zijn. Wel staat de voorzitter van de RvT open voor het betrekken van een externe bij de evaluatie. In casus 5 is het afgelopen jaren verschillend gelopen, maar voor de komende jaren is afgesproken dat de bestuurder er niet bij zal zijn, maar dat die achteraf geïnformeerd zal worden.

Taak- of relatieconflicten

Conflicten zijn door beide partijen niet ervaren in casus 1 en 2. Wel wordt er in casus 2 benadrukt dat de RvT wat strenger was dan andere jaren vanwege leerlingendaling. Dit onderwerp is in casus 3 en 4 niet behandeld. In casus 5 is er sprake geweest van een taakconflict, waarbij zeer duidelijk uitgesproken moest worden naar zowel het CvB als de RvT welke rol de RvT zou moeten aannemen. Dit is als (positief) leerzaam ervaren.

4.5.2 Casus 6 t/m 9

In onderstaande casussen is met één van de partijen (CvB of RvT) gesproken.

Zelfevaluatie

Wel of geen zelfevaluatie

In casus 6 wordt aangegeven dat er wel gepraat wordt over het eigen functioneren, maar dat er geen sprake is van een expliciete zelfevaluatie. Ook in casus 7 is er vooralsnog geen zelfevaluatie geweest, maar de intentie is hier wel toe. Tijdens de crisis is in casus 8 de zelfreflectie op gang gekomen, maar dit moet zich nog wel ontwikkelen volgens de toezichthouder. In casus 9 vindt er zelfevaluatie plaats door de RvT.

Frequentie van de zelfevaluatie

Dit onderwerp is in casus 6 niet van toepassing. De intentie is in casus 7 om jaarlijks te gaan evalueren. De frequentie van zelfevaluatie is in casus 8 door de crisis onduidelijk geworden. Jaarlijks wordt er in casus 9 geëvalueerd.

Setting van de zelfevaluatie

Dit onderwerp is in casus 6 en 7 niet van toepassing. Tijdens de crisis in casus 8 is besloten om externe hulp in te schakelen bij de evaluatie. Dit hoeft niet jaarlijks met een externe, maar kan bijvoorbeeld ook door peerreviews. In casus 9 doet de RvT haar eigen evaluatie en loopt dit door met de bestuurder. Gevraagd wordt of de bestuurder nog punten toe wil voegen.

Taak- of relatieconflicten

Dit onderwerp is niet behandeld in casus 6. In casus 7 wordt aangegeven dat het in het verleden

soms botste over de verschillende visies over de rollen en taken die men had. Dit valt onder taakconflicten. Gesteld wordt dat dit van een taakconflict op den duur over is gelopen naar een relatieconflict. Het vertrek van de bestuurder in casus 8 had te maken met een taakconflict. Het gaat hier om een taak die met opzet niet goed uitgevoerd is. Met opzet een taak niet goed uitvoeren heeft ook relationele gevolgen. Om anonimiteitredenen wordt hier verder niet op in gegaan. Dit onderwerp is niet behandeld in casus 9.

4.5.3 Casus 10 t/m 12

Onderstaande casussen bevat de casus met het RvB-model en de twee verenigingen. Er is met beide of één van beide partijen gesproken.

Zelfevaluatie

Wel of geen zelfevaluatie

In casus 10 is er sprake van zelfevaluatie met het gehele bestuur (zowel dagelijks als algemeen bestuur). In casus 11 is er ook sprake van zelfevaluatie door de commissie van toezicht. In casus 12 is dit onderwerp niet behandeld.

Frequentie van de zelfevaluatie

De zelfevaluatie vindt jaarlijks plaats in casus 10 en 11. Dit onderwerp is in casus 12 niet behandeld.

Setting van de zelfevaluatie

In casus 10 wordt aangegeven dat het evalueren nog in een experimentele fase zit. Thuis kan de evaluatie voorbereid worden, maar het kan volgens de directeur-bestuurder meer gestructureerd. De zelfevaluatie krijgt in casus 11 vorm in een paragraaf in jaarverslag, dat gewijd wordt aan wat de commissie heeft bijgedragen dat jaar. Aangegeven wordt dat het concrete gedrag hier niet aan bod komt. Dit zou volgens de voorzitter van de commissie van toezicht wel geëvalueerd moeten worden. Dit onderwerp is in casus 12 niet behandeld.

Taak- of relatieconflicten

Dit onderwerp is in casus 10 niet behandeld. In casus 11 geeft de (oude) voorzitter van de commissie van toezicht aan dat er tussen de oude voorzitters een conflict is ontstaan over de rollen en taken en dat er daardoor wrijving kon ontstaan in de persoonlijke relatie met de (oude) voorzitter van het bestuur. Beide hebben hun functie overgedragen, niet vanwege conflicten maar vanwege het aantal jaar dat met al in de positie zat. Aangegeven wordt dat de (nieuwe) voorzitter van de commissie van toezicht hierop heeft geanticipeerd door om tafel te gaan met de (nieuwe) voorzitter van het bestuur. Dit onderwerp is in casus 12 niet behandeld.

4.6 Aard v/d werkrelatie

Aard van de werkrelatie betreft het contact tussen de bestuurder, de voorzitter van de RvT en de leden van de RvT, de benoeming van de RvT en de relatie met derde partijen.

4.6.1 Casus 1 t/m 5

In onderstaande casussen zijn beide partijen (CvB & RvT) gesproken.

Contact CvB-RvT

Aantal vergaderingen

In casus 1 wordt er vijf keer per jaar vergaderd. Daarnaast wordt ook twee keer per jaar door de RvT vergaderd, zonder het CvB. Dit onderwerp is niet behandeld in casus 2 en 3. In casus 4 en 5 ligt het aantal vergaderingen net als in casus 1 tussen de vijf en zeven keer. Gesteld wordt bij casus 5 dat bij bijzondere omstandigheden er extra vergaderingen in kunnen worden gelast.

Formeel/informeel contact voorzitters

In alle vijf de casussen wordt aangegeven dat er informeel contact gelegd wordt om bijvoorbeeld te sparren over een onderwerp (in casus 1 en 2) of om onderling bij te praten (in casus 3, 4 en 5). Het formele contact loopt in casus 1 via de voorzitters. Zij bereiden de vergadering voor en daar wordt de agenda gevormd. Als het CvB twijfelt of de RvT iets moet weten, er contact opgenomen

wordt met de voorzitter. Sparren gebeurt nooit een op een, de RvT moet als één orgaan handelen volgens hen. Ook in casus 2 loopt het formele contact vooral via de voorzitters. Zij bereiden de vergadering voor, vormen de agenda en evalueren de vergadering na afloop. Net als in casus 1 en 2, wordt in casus 3 de vergadering voorbereid en de agenda gevormd door de voorzitters. In casus 4 wordt door de voorzitter van de RvT aangegeven dat er losse gesprekken met de bestuurder zijn. Hier is verder niet op ingegaan. In casus 5 wordt aangegeven dat het formele contact vooral via de voorzitters verloopt. Informeel contact wordt gezocht als een incident zich voordoet.

Contact tussen CvB en leden RvT

In casus 1 wordt aangegeven dat de leden van de RvT niet los benaderd zouden moeten worden door de bestuurder. Dit vanuit de gedachte dat de RvT als één orgaan zou moeten handelen en spreken. Het kan voorkomen dat een lid om specifieke (bijvoorbeeld juridische) kennis benaderd wordt, maar idealiter gaat alles via de voorzitter.

In casus 2 en 3 wordt aangegeven dat leden uit de commissies onderling contact kunnen hebben met de bestuurder over bepaalde vraagstukken. Zo kan bijvoorbeeld de auditcommissie in casus 2 of onderwijscommissie in casus 3 een onderwerp van de vergadering voorbereiden met het CvB, wat de efficiëntie van de vergaderingen ten goede komt. In casus 3 is het nog weinig (tot niet) voorgekomen dat er over onderwerpen die niet met de commissie van doen hebben, gespard wordt zonder de voltallige RvT.

In casus 4 wordt juist het tegenovergestelde omschreven. Hier stimuleert de voorzitter van de RvT dat de leden contact hebben met het CvB. Elk lid heeft haar eigen aandachtsgebied en daarover moet contact gelegd kunnen worden, zonder dat dit eerst via de voorzitter moet. Het CvB geeft aan dat zij bijpraat met leden over de specifieke kennisgebieden van de leden.

In casus 5 wordt hetzelfde beschreven als casus 2 en 3; Het CvB heeft los contact met leden over specifieke vakgebieden, dit is meer vooraf informerend dan dat het als klankbord gebruikt wordt.

Benoeming RvT

Aantal leden

Het aantal leden van de Raden van Toezicht liggen tussen de vijf en zeven personen in alle vijf de casussen.

Gesloten of open coöptatie

In casus 1 is er sprake van een open coöptatie via vacatures (op basis van expertisegebieden) vastgelegd in een protocol, behalve voor één lid: deze persoon wordt door de GMR aangedragen. Ook in casus 2 is er sprake van open coöptatie via een vacature die in regionale kranten wordt geplaatst, waarbij het proces begeleid wordt door een commissie. Casus 3 had in de overgangssituatie naar het CvB-RvT model een halfopen, halfgesloten coöptatie, maar nu is er sprake van volledige open coöptatie. Aan de hand van de aandachtsgebieden die de RvT in huis wil hebben, wordt er in casus 4 een vacature opgesteld en uitgezet in een advertentie. Benoeming van de RvT is in casus 5 niet behandeld.

Profielchetsen RvT

In casus 1 is er een profielchets voor de RvT, met de vraag naar een expertisegebied, bestuurlijke ervaring en persoonlijke competenties. Daarnaast wordt in de vacature ook gevraagd dat leden van de RvT ouders van kinderen zijn. Hier wordt wel een spanning opgemerkt: er moet gewaakt worden voor belangenverstrengeling. Profielchetsen zijn in casus 2 niet behandeld. In casus 3 wordt er, net als in casus 1, gewerkt met een profielchets met expertisegebieden. Hier wordt aangegeven dat de RvT meer divers mag, en dat er meer aandacht mag komen voor de samenstelling van de RvT met betrekking tot de strategieën en het levensbeschouwelijke deel van de organisatie. Casus 4 heeft een openbare profielchets van de RvT. In casus 5 wordt aangegeven dat er profielchetsen zijn waarbij er aandacht is voor vakkennis en ieder een aandachtsgebied toebedeeld krijgt.

Commissies

Het onderwerp commissies in casus 1 niet behandeld. Casus 2 heeft een auditcommissie. Als voordeel wordt genoemd dat het vooraf spreken met de commissies zorgt voor een efficiënte

vergadering. Casus 3 heeft naast een auditcommissie ook een onderwijs- en remuneratiecommissie. In casus 4 en 5 zijn de commissies niet behandeld.

Relaties met derden

In alle vijf de casussen is er sprake van relaties met derde partijen. Zo wordt er in alle casussen gesproken over een gesprek met de GMR, een gesprek met de directeuren of de intentie om het gesprek aan te gaan met de directeuren.

In casus 1 wordt aangegeven dat de gesprekken met derde partijen onder andere bedoeld zijn ter voorbereiding op het beoordelingsgesprek van het CvB. De gesprekken kunnen verschillende vormen aannemen. Zo is er bijvoorbeeld een jaarlijkse themabijeenkomst met alle partijen. In casus 2 heeft de RvT bezoeken gebracht aan scholen en daar bijvoorbeeld gesproken met de staf, de directeur, de ouders en leerlingen. Dit is puur informatief voor de RvT. Casus 3 heeft een maatschappelijke raad als externe gesprekspartner waarmee twee keer per jaar gesproken of gespard wordt over een onderwerp dat is aangedragen door het CvB en/of de RvT. In casus 4 wordt er naast een gesprek met de GMR en directeuren ook gesproken over een gesprek met de accountant en met collega toezichthouders en de RvT. De gesprekken zijn informatief, ook om de informatie gegeven door het CvB op waarde te kunnen schatten. In casus 5 organiseert RvT een keer per jaar een avond met alle schooldirecteuren, beleidsmedewerkers, de GMR en de bestuurder.

4.6.2 Casus 6 t/m 9

In onderstaande casussen is met één van de partijen (CvB of RvT) gesproken.

Contact CvB-RvT

Aantal vergaderingen

In casus 6 en 7 wordt gesteld dat er gemiddeld zes keer per jaar vergaderd wordt. Casus 6 geeft aan dat dit vijf keer regulier is en dat er een thema-avond bij zit. In casus 8 is het onduidelijk hoeveel reguliere vergaderingen er gaan komen als de crisis voorbij is. In casus 9 is wordt er vier keer vergaderd met de RvT.

Formeel/informeel contact voorzitters

Voorafgaand aan de (reguliere) vergadering is er in casus 6, 7 en 9 formeel contact tussen de voorzitters. In casus 6 kan overleg ook incidenteel voorkomen. In casus 7 wordt gesteld dat al het contact, zowel formeel als informeel altijd via de voorzitters loopt. Door een interne crisis in casus 8 heeft de voorzitter van het CvB de organisatie moeten verlaten. Hierdoor heeft het contact tussen de voorzitters niet plaatsgevonden zoals gebruikelijk was. Net als in casus 6 kan in casus 9 overleg ook incidenteel voorkomen. De rol van de voorzitter wordt ook naar de leden essentieel bevonden in casus 9.

Contact tussen CvB en leden RvT

Leden van de RvT spreken in casus 6 en 7 zelfstandig met het CvB als zij deelnemen in commissie, zoals de audit-of onderwijscommissie. Daarbuiten gaat alles via de voorzitter. Door de crisis in casus 8 is er tussen de leden van het (resterende) CvB onderling, volgens de toezichthouder te veel contact geweest, waarbij de rolzuiverheid soms in het geding kwam. Als een item in de publiciteit zou kunnen komen, dan kan er contact opgenomen worden tussen de leden van de RvT en het CvB in casus 9.

Benoeming RvT

Aantal leden

Het aantal leden van de Raden van Toezicht liggen tussen de vijf en zes personen in casussen 6 tot en met 9.

Gesloten of open coöptatie

In casus 6 is er sprake van zowel gesloten als open coöptatie. Eerst wordt een functieprofiel opgesteld aan de hand van een gevraagd expertise gebied, waarna dit binnen het eigen netwerk wordt uitgezet. Mocht hier geen geschikte kandidaat uit volgen dan wordt er gebruik gemaakt van open coöptatie en dan wordt het functieprofiel in de lokale krant geplaatst. In casus 7 is dit

onderwerp niet behandeld. De toezichthouder uit casus 8 geeft aan dat er geen officieel functieprofiel was toen hij aangesteld werd. Bij de omzetting naar het CvB-RvT model is er sprake geweest van gesloten coöptatie. In casus 8 en 9 wordt aangegeven dat het lastig is om toezichthouders te vinden, vanwege de tijdsintensiviteit en het afbreukrisico. Bij het aanstellen van leden van de RvT wordt in casus 9 een aanstellingscommissie gebruikt, staan er regels in de statuten en wordt het gemeentelijk toezicht kader gebruikt.

Profielschetsen RvT

In alle casussen is de RvT afgelopen jaren op meerder expertise gebieden vertegenwoordigd zoals op juridisch vlak, financieel gebied, personeelszaken, bouw en infrastructuur. De RvT in casus 6 heeft personen met verschillende expertisegebieden, maar alle vragen zijn in eerste instantie gezamenlijk (door de Raad als geheel) opgepakt. Het CvB geeft aan in casus 7 dat er bij de aanstelling van de RvT gekeken wordt naar wie er in de groep past, maar een (officieel) groepsprofiel is er nog niet. De toezichthouder van casus 8 geeft aan dat profielschetsen niet zozeer zijn gebruikt bij de aanstelling, maar dat er wel naar expertisegebieden gekeken is. Bij casus 9 wordt er ook gelet op achtergronden en competenties zodat de groep een palet aan verschillende personen heeft.

Commissies

In casus 6 wordt er (indirect) aangegeven dat er twee commissies zijn: een financiële- en onderwijscommissie. Er zijn drie commissies aangesteld in casus 7: een audit-, onderwijs- en denominatiecommissie. In casus 8 & 9 is deze vraag niet behandeld.

Relaties met derden

Een van de leden van de RvT in casus 6 en 7 heeft jaarlijks een gesprek met de GMR. Hier kan, maar hoeft de bestuurder niet per se bij te zijn. In casus 6 wordt aangegeven dat er ook overleg tussen directeuren en de RvT plaatsvindt en dat er een aantal vergaderingen op scholen gehouden wordt. Daarnaast werd er tot voorkort in casus 7 een thema-avond georganiseerd, waarbij de RvT, de bestuurder en de directeur over een bepaald thema praatten. Hier wil de RvT een andere invulling aan geven door overdag een bezoek aan een school te brengen om de directeur en de teams van die school te leren kennen. Beide partijen staan hier positief tegenover omdat op die manier meer aandacht kan komen voor de 'soft controls'. In casus 8 wordt aangegeven dat de dagelijkse en jaarlijkse vaste contactmomenten weg gevallen zijn door de crisis. Wel is er samen met de interim bestuurder contact gezocht met de GMR en de inspectie. Gesteld wordt dat een toezichthouder contact moet houden met de GMR en de directeuren om de informatie op orde te houden en te kunnen toetsen of het vertrouwen nog gerechtvaardigd is. Het CvB geeft in casus 9 aan dat hij twee keer per jaar thematafels voor de GRM, de RvT en de directeuren organiseert. Gesteld wordt dat RvT is vrij om de scholen te bezoeken, en het CvB ziet voor zichzelf wel een faciliterende rol in casus 9: Informele en formele situaties moeten gecreëerd worden, maar ook de baas gebleven worden.

4.6.3 Casus 10 t/m 12

Onderstaande casussen bevat de casus met het RvB-model en de twee verenigingen. Er is met beide of één van beide partijen gesproken.

Contact CvB-RvT

Aantal vergaderingen

Het aantal vergaderingen loopt tussen de drie casussen zeer uiteen. In casus 10 wordt er zeven keer per jaar vergaderd, maar als er bijzonderheden zijn (zoals het aanstellen van een nieuwe directeur) wordt er vaker overlegd. Een voornemen van het dagelijks bestuur is om samen zonder het toezichthoudende deel van het bestuur om tafel te gaan. De commissie van toezicht heeft in casus 11 vier keer per jaar contact met de bestuursleden. Twaalf keer per jaar wordt er in casus 12 plenair vergaderd. Hierbij zijn er nog ongeveer acht kleine overleggen door het jaar heen. Twee keer per jaar vindt er een Algemene Ledenvergadering (ALV) plaats.

Formeel/informeel contact voorzitters

De directeur-bestuurder uit casus 10 geeft aan dat er weinig informeel contact is. Het contact is

altijd gepland. Dit contact is in de vorm van een voorbereiding op een vergadering of een kort gesprek over de gang van zaken. In casus 11 is er formeel contact voorafgaand aan de vergaderingen tussen de twee voorzitters en is er vaak informeel contact, dit omdat het een (relatief) kleine gemeenschap is. Op basis van een indeling in expertisegebieden is er contact tussen het dagelijks bestuur en de leden van de commissie toezicht. Dit onderwerp is bij casus 12 niet van toepassing, aangezien er een voorzitter is van het gehele bestuur.

Contact tussen CvB en leden RvT

Dit onderwerp is in casus 10 niet behandeld. In casus 11 is er op basis van expertise gebieden los contact tussen de bestuurder en de commissie van toezicht. In casus 12 is er veel formeel en informeel contact tussen het dagelijks en toezichthoudend bestuur, omdat zij elke vergadering als geheel bestuur houden en het om een kleine gemeenschap gaat.

Benoeming RvT

Aantal leden

In casus 10 zitten er drie leden in het Dagelijks Bestuur en drie leden in het Algemeen Bestuur. Daarnaast zijn er nog leden van het algemeen bestuur, die de meer toezichthoudende taken hebben. In casus 11 bestaat de commissie van toezicht uit vier leden. In casus 12 nemen twee toezichthoudende leden plaats in het bestuur.

Gesloten of open coöptatie

De gewoonte in casus 10 is om een vacature uit te zetten (open coöptatie), maar deze alleen intern te verspreiden (gesloten coöptatie). Een benoemingscommissie wordt hierbij opgesteld die de gesprekken voert en de voordracht doet. Door casus 10 wordt aangegeven dat het steeds lastiger wordt bestuurders te vinden, mede door de groeiende verantwoordelijkheden. In casus 11 is er sprake van gesloten coöptatie, het bestuur benoemt (door een voordracht aan de ALV) haar nieuwe bestuurders. Net als in casus 10 wordt er in casus 12 een interne vacature uitgezet, waardoor er sprake is van halfgesloten-halfopen coöptatie.

Profielschetsen RvT

In casus 10 wordt aangegeven dat er afgelopen jaar competentieprofielen zijn opgesteld van waaruit leden gezocht worden. Tijdens het opstarten van de commissie van toezicht in casus 11 is er een nieuw reglement gemaakt en is er een profiel opgesteld voor de commissie waaruit leden benoemd zijn. Een voorwaarde uit de statuten in casus 12 is dat leden van het bestuur ouders van kinderen op school zijn. Verder wordt er niet gesproken over specifieke profielschetsen, maar wordt er naar de competenties en voorkeur van de kandidaten gekeken of zij passen in het dagelijks of toezichthoudend bestuur.

Commissies

In casus 10 en 11 is dit onderwerp niet behandeld. In casus 12 is er niet specifiek in gegaan op commissies maar wordt wel aangegeven dat ouders veel vrijwilligerswerk doen voor de school.

Relaties met derden

In casus 10 is dit onderwerp niet behandeld. In casus 11 wordt er niet gesproken met de MR of de directeur. Dit zou zorgen voor een dubbele in informatiestroom, welke niet wenselijk wordt geacht. In casus 12 worden vergaderingen van de MR bijgewoond door leden van het toezichthoudend bestuur.

4.7 De resultatentabel

Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van de casussen moet er bepaalde waarde toegekend worden aan de gevonden resultaten. De waarden over de effectiviteit zijn gebaseerd op de theorie uit het theoretisch kader, niet zozeer op wat de respondenten of de onderzoeker als effectief ervaren. De toegekende waarden nemen de vorm van plussen en minnen aan en zijn toegelicht in een waarderingskader in bijlage 5.1 & 5.2. Tabel 13 laat geeft de resultaten weer. Hierbij moet wel aangegeven worden dat de casussen waarin beide partijen gesproken zijn, positiever kunnen uitvallen omdat er meer kanten belicht zijn van het verhaal en wellicht meer

genoemd is. Daarnaast kan een casus negatiever uitvallen als de partijen zeer eerlijk zijn geweest, tegenover partijen die sociaal wenselijke antwoorden hebben gegeven.

Tabel 13 de resultaten

Casus	Rollen & posities					Vertrouwen					Reflectie			Balans				Aard v/d relatie				
	Roldefinitie	Rolbesef	Rolneming	Rolvastheid	Schakelen tussen posities en rollen	Tevredenheid functioneren CvB/RvT	Tijd en middelen RvT	Expertisegebieden RvT	Gezonde argwaan CvB -RvT	Gezonde argwaan RvT - CvB	Vastgestelde informatiestroom	Spanningen in rollen	Confrontatie	zelfevaluatie	Frequentie zelfevaluatie	Setting zelfevaluatie	Taak/relatieconflict en	Contact voorzitters	Contact CvB met leden RvT	Coöptatie	Commissies	Relatie met derden
1	++	++	++	+	++	++	+	++	++	++	+	++	++	++	++	++	++	++	-	++	Nb.	++
2	++	++	++	+	Nb.	++	+	Nb.	++	++	+	+	++	++	++	+	++	++	++	++	+	++
3	++	++	++	++	++	++	Nb.	Nb.	++	++	++	+	++	++	++	++	Nb.	++	++	+	++	++
4	-	++	++	+	-	Nb.	+	0	++	++	-	-	++	++	+	+	Nb.	++	++	++	Nb.	++
5	+	++	++	+	Nb.	++	+	++	++	++	+	++	++	++	++	0	+	++	++	Nb.	Nb.	++
6	0	++	++	++	Nb.	++	+	++	0	++	+	++	++	-	n.v.t.	n.v.t.	Nb.	+	++	++	++	++
7	+	+	++	+	+	+	+	0	+	0	-	+	-	-	n.v.t.	n.v.t.	-	++	++	Nb.	++	++
8	0	+	++	--	+	0	-	++	0	0	-	+	Nb.	++	0	-	-	0	-	-	Nb.	++
9	0	++	++	+	Nb.	Nb.	-	0	++	0	+	-	Nb.	++	Nb.	0	Nb.	++	+	++	Nb.	++
10	0	++	+	++	Nb.	0	Nb.	++	++	0	0	++	0	++	+	-	Nb.	-	Nb.	++	Nb.	Nb.
11	-	+	++	+	Nb.	+	+	++	-	++	-	++	Nb.	++	+	-	-	++	++	++	Nb.	-
12	0	++	++	Nb.	Nb.	++	++	++	Nb.	Nb.	++	-	++	Nb.	Nb.	Nb.	Nb.	n.v.t.	++	++	0	++

4.8 De landelijke partijen

In de informatieboxen 5, 6 en 7 wordt een beschrijving van de landelijke partijen gegeven. Dit zijn de drie grootste landelijke organisaties die zich met het thema bestuur en toezicht, macht en tegenmacht bezighouden. Het betreft de PO-raad, de VTOI en PVM. Om een volledig beeld te krijgen van de ontwikkelingen op hoger niveau dan de besturen van schoolorganisaties zelf, zijn de medewerkers geïnterviewd. Hieronder volgen de belangrijkste punten uit de interviews. De medewerkers worden niet bij naam genoemd, maar aangeduid als de desbetreffende organisatie. In hoofdstuk twee is het onderzoek toegespitst op het bestuur en de interne tegenmacht intern toezicht. Er is echter een derde partij die interne tegenmacht kan bieden. De (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad (MR). Op het terrein van de medezeggenschap is net als bij het intern toezicht veel gebeurd met betrekking tot het mogelijk maken van tegenmacht. In informatiebox 5 wordt hier kort op in gegaan en wordt het project Versterking medezeggenschap toegelicht.

Informatie box 5

De Medezeggenschap

De Wet Medezeggenschap op Scholen

De Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO) werd in 1981 voor het funderend onderwijs van kracht. Met deze wet werd de instelling van een medezeggenschapsraad op iedere school verplicht. Door de jaren heen heeft de wet verschillende aanpassingen ondervonden (bijvoorbeeld in 1992 en 2007).

De laatste vernieuwing van de medezeggenschap is op 17 februari 2016 is het wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen door de Tweede Kamer aangenomen. Naar verwachting zal het wetsvoorstel per 1 augustus 2016 in werking treden. Hierin vinden een aantal veranderingen plaats die de MR een stevigere positie moet geven t.o.v. het bestuur. Zo wordt er bijvoorbeeld voorgesteld om de benoeming van bestuurders plaatst te laten vinden op vooraf kenbare profielen, waar de MR adviesrecht tot krijgt op de vaststelling van dergelijke profielen. Ook moet iemand van de MR plaats krijgen in de benoemingscommissie. Daarnaast wordt er voorgesteld ten minste twee keer per jaar overleg te laten plaatsvinden tussen de MR en de intern toezichthouder. Daarnaast kan de MR de nietigheid van een besluit inroepen als het bevoegd gezag een besluit neemt waarmee de MR niet heeft ingestemd of waarvoor de vereiste instemming niet gevraagd is (InfoWMS, 2016).

Project Versterking medezeggenschap

In 2012 is de WMS geëvalueerd en hier is het advies 'goede medezeggenschap uit voort gekomen (InfoWMS, 2016). Geconstateerd werd dat er verbeteringen bij de uitvoeringen van de wet nodig waren. Het project Versterking medezeggenschap heeft tot doel deze te realiseren (InfoWMS, 2016). Het project wordt gedragen door de volgende organisaties: de PO-raad, de VO-raad, het LAKS de Algemene Onderwijsbond, de Algemene Vereniging Schoolouders en ouders&onderwijs.

4.8.1 De landelijke trends

De VTOI noemt als grote trend de beweging van centraal naar decentraal: van Top-Down naar de Bottom-Up. Aangegeven wordt dat dit een belangrijke verandering in sturingsrelatie is. Waar de oude sturingsrelaties bureaucratische en paternalistische trekken hebben en uitgaan van controle en zekerheid, hebben de nieuwe sturingsstijlen decentrale uitgangspunten. Meer werken in netwerken, dichterbij de burger staan, en een beroep doen op de eigen kracht in een competitieve omgeving, zijn sleutelwoorden volgens de VTOI. Hier worden als voorbeeld de drie decentralisaties naar de gemeente genoemd. Deze verandering in het denken over sturingsrelatie heeft ook betekenis voor het toezicht, aldus de VTOI. Deze trend vertaald naar het toezicht in het onderwijs, betekent dat het accent meer op decentraal niveau komt te liggen, waarbij de afstand tussen de toezichthouder en degene die onder dit toezicht staat kleiner wordt. Ook binnen de wereld van de MR is de trend zich ingezet volgens de VTOI. Waar de MR eerst een meer afstandelijke en afwachterende rol had, wordt door de Wet Medezeggenschap op School (WMS) verwacht dat de medezeggenschapsraad initiatief neemt. Hierdoor zijn binnen organisaties nieuwe werkvormen ontstaan; Andere organisatieprincipes met een beroep op mondigere afnemers van het product. Volgens de VTOI bleek uit de incidenten dat het toezicht te veel op afstand stond. Het was een te letterlijke overname van het Tabaksblad, waardoor het (nog) niet werkte. Deze overname van de Tabaksblad had voor onderwijs nog een gevolg. Gesteld wordt, ook door de PO-raad, dat de Raden van Toezicht in het onderwijs minder op het primair product onderwijs letten, maar des te meer op de bedrijfsvoering. Dit verandert volgens de respondenten langzamerhand, waarbij commissies ontstaan die zich uitsluitend met de kwaliteit van het onderwijs bezighouden.

Een tweede trend die gesteld wordt door de VTOI, is de incidentenreeks rondom intern toezicht in meerdere sectoren. De PVM geeft aan dat de gedachte in de samenleving is ontstaan dat bestuurders minder vrijheden zouden moeten krijgen en dat toezicht belangrijker wordt. Deze incidenten hebben geleid tot een kritischere samenleving, media en politiek en een stelseldiscussie. Te groot om te kunnen omvallen, gaat niet langer meer over banken, maar ook over zorginstellingen, pensioenfondsen en uiteindelijk ook over scholen volgens de respondenten. De PO-raad stelt dat de incidenten indruk hebben gemaakt op de bestuurders in het primair onderwijs. De bestuurders zitten in de hoek waar de klappen vallen en dit heeft zijn weerslag op hoe er vanuit de maatschappij en politiek naar de bestuurders wordt gekeken. Deze kritische houding vanuit de politiek geeft ook de medezeggenschap een plek in deze discussie. Volgens het PLVM is de opvatting van de Tweede Kamer dat de medezeggenschapsraden tegengas moeten kunnen geven aan bestuurder. De WMS geeft hier dan ook veel mogelijkheden toe. Gesteld wordt door PVM dat de medezeggenschapsraden veel wettelijke bevoegdheden heeft, waardoor zij een serieuze gesprekspartner en countervailing power van de bestuurder zijn.

Informatiebox 6

De PO-raad

De PO-raad is de sectororganisatie van het primair onderwijs, waar het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs onder vallen (PO-raad, 2016). Deze raad is een vereniging waarbij leden in de vorm van schoolbesturen zich hebben aangesloten en de Raad is dan ook de vertegenwoordiger van de sector. In 2008 is de PO-raad opgericht uit vijf besturenorganisaties (Besturenraad, Bond KBO, LVGS, VBS, VOS-ABB en AVS) vanuit de wens, zowel politiek als vanuit een groep scholen om tot 1 sectororganisatie te komen. In februari vertegenwoordigde de PO-raad 92% van de schoolbesturen in het primair onderwijs in Nederland. Kanttekening, vaak zijn de grote besturen van professionelere organisaties aangesloten en vertegenwoordigt zij in mindere mate de eenpitters. De PO-raad is niet alleen belangenbehartiger, maar ook een aanjager van innovatieve projecten en kennisdeling in het basisonderwijs (PO-raad, 2016). De P-raad wordt bestuurd door een collegiaal bestuur zij wordt ondersteund door het bureau wat bestaat uit beleidsmedewerkers en ondersteuners (PO-raad, 2016).

Schaalgrootte wordt ook als trend genoemd door de PO-raad en de VTOI. Er hebben in het onderwijs veel fusies plaatsgevonden. Dit werd ook sterk bevorderd, wat bij de universiteiten en hoger onderwijs begon en doorgestroomd is naar de andere onderwijslagen. De PO-raad voegt hieraan toe dat schaalvergroting ook is ingezet in het primair onderwijs en dat de bestuurders meer verantwoordelijkheden en autonomie hebben gekregen. Ook maatschappelijke ontwikkelingen zoals de daling van het leerlingenaantal, de invoering van het passend onderwijs en het richten op de basisvaardigheden zet de bestuurder voor een uitdaging volgens de respondenten.

De laatste trend met betrekking tot toezicht die wordt genoemd door de VTOI is de aansturing van de professional. Gesteld wordt dat het onderwijs vak terug gegeven moet worden aan de docent, waarbij kritischer moet worden gekeken naar regels en bureaucratie. De medewerker van de VTOI denkt dat dit een terechte trend is, maar dat opgepast moet worden dat de onderwijssector zich niet te erg naar binnen gaat keren. Hierop aansluitend stelt de PO-raad dat er veel van bestuurders gevraagd wordt. Er zijn vanuit de rijksoverheid meer verantwoordelijkheden en taken overgeheveld naar de besturen (voorbeelden zijn genoemd in hoofdstuk 2), waardoor de bestuurder zich moet professionaliseren, aldus de PO-raad.

4.8.2 Onderlinge verhoudingen

Professionalisering

Zowel de VTOI als de PO-raad halen aan dat de scheiding van bestuur en toezicht in het primair onderwijs korte tijd geleden is ingevoerd. De PO-raad stelt dat de Wet GOGB een belangrijke ontwikkeling is geweest in de sector rondom de relatie tussen bestuurder en toezichthouder en de organisatie hiervan. In het primair onderwijs zijn er veel verschillende modellen volgens de PO-raad, waaruit geconcludeerd kan worden dat men nog opzoek is naar de juiste verhoudingen. De PO-raad stelt dat zij de toezichthouders in het primair onderwijs in twee groepen kan indelen. Enerzijds is er de groep die weet wat het houden van toezicht inhoudt omdat zij hiermee ervaring hebben in andere sectoren, maar die zich moet professionaliseren op het terrein van onderwijs. Anderzijds is er een groep toezichthouders die van oorsprong uit het onderwijs komt en belangstelling heeft voor het toezicht, maar onzeker is over wat die rol precies inhoudt. De PO-raad ziet dat bestuurders zich verder professionaliseren, ook door de verschillende maatschappelijke ontwikkelingen. Wel plaatst zij de kanttekening dat de professionalisering van Raden van Toezicht soms achterblijft, waardoor de rol van gesprekspartner in het geding komt. Hierbij wordt door zowel de PO-raad als de VTOI opgemerkt dat de aandacht van Raden van Toezicht zich (te) vaak richt op rand voorwaardelijke functies zoals de bedrijfsvoering, terwijl de discussie over onderwijskwaliteit achterblijft. Hierbij stelt de medewerker van de VTOI dat om de professionaliteit van de Raden van Toezicht te verhogen men minstens één keer per jaar moet evalueren. Het liefst een keer in de twee jaar met een externe, omdat 'vreemde ogen dwingen'. Daarnaast moet volgens de medewerker van de VTOI heel helder zijn welk normenkader en toetsingskader gehanteerd zal worden als toezichthouder naar het bestuur toe. Agendering, prioritering en integraal toezicht zijn hiervan belangrijke elementen. In het licht van de discussie over de professionaliteit van de bestuurder en toezichthouder, hoort de Medezeggenschapsraad hier ook een plek te krijgen. Zoals hierboven gesteld is, hebben de Medezeggenschapsraden in de WMS meer bevoegdheden verkregen. De medewerker van het PVM geeft aan dat de MR in feite qua beleidsvorming en op organisatie aspecten veel meer te zeggen heeft dan de RvT. Een verschil is dat de Raden van Toezicht ook werkgever zijn, wat ze een sterkere positie kan geven. Het PVM stelt wel dat over het algemeen gesteld kan worden dat de medezeggenschapsraden bewuster gemaakt kunnen (en moeten) worden van hun rol en bevoegdheden. PVM stelt dat er scholen zijn waarbij de MR op een productieve en actieve manier vormgeeft aan de medezeggenschap. Maar er

Informatiebox 7 *De VTOI*

De Vereniging van Toezichthouders in Onderwijs Instellingen is het grootste platform voor toezichthouders uit alle onderwijssectoren (VTOI, 2016). Zij vertegenwoordigt als vereniging 465 Raden van Toezicht, waarbij zij verdere professionalisering van het toezicht en de toezichthouders centraal staat. Haar missie is in het kader van 'goed onderwijs, goed bestuur' zorgen dat toezichthouders vanuit de maatschappij bekwaam en betrokken hun werk kunnen doen. De VTOI is ook belangenbehartiger en zij onderhoudt tal van netwerken met beleidsmatige, politieke en bestuurlijke omgevingen (VTOI, 2016).

zijn ook kleine basisonderwijsscholen waar de medezeggenschap alleen kennis heeft genomen van de WMS, maar niet actief vorm geeft aan de ruimere bevoegdheden met betrekking tot de medezeggenschap. Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt bij de professionalisering van medezeggenschapsraden dat het contact met de achterban functioneel en systematisch wordt aangehouden volgens het PVM. Een kritische kanttekening moet hier gemaakt worden. Op het punt van professionalisering van de medezeggenschap kan nog een slag geslagen worden (Bokdam, Bal & de Jonge, 2012).

Contact tussen de drie partijen

Alle drie de landelijke partijen stellen dat er geen eenduidig landelijk beeld is over de onderlinge verhoudingen. Hiermee wordt bedoeld dat bestuurders, Raden van Toezicht en Medezeggenschapsraden op verschillende manieren met elkaar omgaan. Zo stelt de PO-raad dat het lastig is een sector breed beeld te geven van hoe de drie partijen zich onderling verhouden. Het is een heel divers beeld. Het PVM stelt dat hij casussen kent waarbij de bestuurder de medezeggenschapsraad zeer nauw betreft bij het vormen van beleid, maar dat er ook casussen zijn waarbij de bestuurder slechts uit verplichting één keer per jaar met de MR overlegt en het daar ook bij laat. Of de MR en de RvT met elkaar in contact komen (en of dit geïnitieerd is door de bestuurder) verschilt per organisatie. De medewerker van het PVM geeft aan dat hij hybride vormen ziet ontstaan; waarbij 'dappere' bestuurders een gesprek tussen MR en RvT initiëren of faciliteren. Wel moet er gewaakt worden dat de MR en RvT een gezamenlijke agenda gaat neerzetten en deze aan de bestuurder gaan opleggen. Men moet wel in de juiste rol blijven, aldus de medewerker PVM.

Rollen, posities en bevoegdheden van de drie partijen

De medewerker van de PO-raad stelt dat de relatie tussen de bestuurder en toezichthouder ingewikkeld is, omdat men nog aan het zoeken is naar de juiste verhoudingen in de juiste rol. Sommige toezichthouders zijn oud-bestuurders en moeten wennen aan de verschuiving van bevoegdheden en anderen zijn ervaren toezichthouders die weinig kennis hebben van het onderwijs. Zowel de PO-raad als de VTOI benoemen de drie rollen voor de toezichthouder. De medewerker van de VTOI wil hier wel benadrukken dat hij het niet eens is met veel toezichthouders die de werkgeversrol ondergeschikt vinden aan de toezicht rol of de rol van sparringpartner.

Overeenstemming bereiken over de hoofprincipes van de invulling van de rollen en dit ook aanhouden (rolvastheid) zijn volgens de VTOI zeer essentieel om tot een goede samenwerking te komen. Dit geldt volgens de PLVM niet alleen tussen de toezichthouder en de bestuurder, maar ook tussen de bestuurder en de MR. In het primair onderwijs komt het voor dat de MR uit goede bedoelingen en enthousiasme problemen wil oplossen. Maar soms is het beter als een stap terug wordt gezet en de problemen bij de eigenaar te laten volgens de PVM.

Spanningen die genoemd worden in deze rollen door de PO-raad zijn dat kennis over het onderwijskundige gedeelte soms te weinig vorm krijgt in het gesprek tussen bestuurder en RvT. Daarnaast is de verschuiving van rol van bestuurder naar toezichthouder, een complicerende factor voor veel besturen. Tot slot ziet de PO-raad een opvallende trend waarbij bestuurders op straat gezet worden, soms zonder een (voor hen) duidelijke oorzaak. Hieruit blijkt volgens de PO-raad en de VTOI dat de relatie is verzakelijkt, de kritische houding van Raden van Toezicht is versterkt en men de werkgeverstaak zeer serieus neemt. Hoe bestuurders en toezichthouders in de sector deze rollen invullen en uitoefenen kan per casus veel verschillen, aldus de PO-raad, al zou het uitspreken van verwachtingen helpen om een professionele relatie op te bouwen. De medewerker van het PVM ziet ook een spanning in de rol van de medezeggenschap. Doordat de medezeggenschapsraden vaker een actievere rol nemen, moet er wel opgepast dat men aan het einde geen goedkeuring geeft aan het eigen product.

Informatievoorziening

Volgens de VTOI is er per definitie sprake van informatie-asymmetrie tussen de bestuurder, de RvT en de MR. De PO-raad stelt dat er ook grote verschillen zijn in hoe Raden van Toezicht informatie verzamelen. Of de Raad van Toezicht met de controller spreekt, of zij aanwezig zijn bij gesprekken

met de inspectie, is heel divers. De medewerker van de PO-raad stelt dat de informatie voor de RvT niet alleen van de bestuurder moet komen. Zij constateert dat de sector moet professionaliseren in de manier waarop de RvT zich laat informeren. Sommige bestuurders staan zeer open voor het vergaren van informatie bij verschillende bronnen, andere bestuurders zijn hier niet van gediend. De PO-raad stelt dat de scheiding tussen bestuur en toezicht pas kort geleden is ingesteld, waardoor de sector nog tijd nodig heeft bepaalde elementen (zoals de informatievoorziening) te ontwikkelen. Hierbij moet wel gesteld worden dat de bestuurder in feite, aldus de PO-raad, alleen staat en dus (ook rechtsgeldig) kwetsbaar is. Ook de medewerker van de VTOI erkent dit: de werkgeversrol is uiterst belangrijk, een goede bestuurder voor de organisatie kiezen is van essentieel belang. De medewerker van de VTOI geeft aan dat de RvT een vast informatieprotocol zou moeten hebben en dat de Raad buiten de bestuurder om informatie moet kunnen halen. Hierover moet men wel open zijn naar het College van Bestuur. De informatievoorziening van de MR is wettelijk geregeld, volgens de medewerker van het PVM. In de meeste gevallen betekent dit dat er jaarlijks informatie over een aantal stukken gegeven moet worden vanuit het bestuur. Dit gebeurt voornamelijk voorafgaand aan een vergadering, zodat iedereen zich in kan lezen. De medewerker van het PVM geeft aan dat hij de medezeggenschapsraden adviseert om voor de vergadering helder te hebben wat het doel is van de vergaderstukken: is het puur informatief, is het ter advisering of is het ter goedkeuring.

4.9 Aanvullende thema's

Tijdens de interviews zijn een aantal thema's naar voren gekomen die bestuurders en intern toezichthouders bezighouden en van belang achten voor de werkrelatie. Hieronder volgt een korte samenvatting van de meest genoemde thema's.

De rol en de benoeming van de voorzitter RvT

Aangegeven wordt dat de rol van de voorzitter van de RvT zeer bepalend kan zijn of de groep tot een succes komt. Het expliciet scheiden van de rollen en het aanspreken van personen op deze rollen wordt door de bestuurder gewaardeerd. Door de bestuurders wordt aangegeven dat hun werk zeer bepaald wordt door de voorzitter van de RvT, maar dat zij geen formele inspraak hebben in de benoeming van die voorzitter. Het betrekken van de bestuurder bij de aanstelling van een nieuwe voorzitter van de RvT wordt gewaardeerd, soms ook geëist.

Negatieve publiciteit in de media

Besturen worden volgens de respondenten door de media in kwaad daglicht gezet. De paar bestuurders die in de media komen brengen de gehele beroepsgroep in het diskrediet. Dit heeft volgens een aantal respondenten te maken met het feit dat bestuurders steeds meer worden afgerekend op hun resultaten. Meer dan ooit worden bestuurder kritisch bevraagd naar het opbrengstgericht werken, de financiën en de kwaliteit van het onderwijs. Dit wordt gezien als een verschuiving in het onderwijsveld en dit beïnvloedt ook de relatie tussen de bestuurders en toezichthouders. De toezichthouders worden zich steeds meer bewust van de kritische blik van stakeholders en schuiven daarmee ook dichterbij de bestuurder. De verantwoordelijkheid wordt hierdoor wel groter.

Maatschappelijke verantwoording: de stakeholders

Het beleid en de missie van de organisatie wordt gezien als het primaire doel van de bestuurders en Raden van Toezicht, maar maatschappelijk verantwoorden en rekening houden met externe stakeholders lijkt vooral bij de Raden van Toezicht een belangrijk item te worden. Vaak worden ouders, kinderen, BSO's als externe stakeholders genoemd die niet uit het oog mogen worden verloren.

Deskundigheidsbevordering

De vraag die een voorzitter van de RvT stelt is, hoe je kunt weten of je over de vereiste competenties beschikt om goed toezicht te kunnen houden. Governancecodes kunnen hierbij behulpzaam zijn, maar geven geen uitsluitsel. Scholing via bijeenkomsten kan de deskundigheid bevorderen, maar kunnen niet waarborgen dat alle competenties in huis zijn.

Lef om elkaar aan te spreken

Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat de groepsdynamiek zeer bepalend is voor de kwaliteit van de vergaderingen en het toezicht. Vaak wordt hierbij aangegeven dat het soms lastig is om tegen de groep in te gaan.

Werven nieuwe toezichthouders

In verschillende casussen is aangegeven dat het lastig is om nieuwe competente toezichthouders te vinden. De kans op imagoschade van de toezichthouder, de toegenomen werklast en de kennis en capaciteiten van specifieke vakgebieden worden als belangrijkste redenen genoemd.

Verschuiving van hard- naar softcontrols

Bestuurders en Raden van Toezicht geven aan dat het toezicht steeds meer verschuift van de harde kant van toezicht bijvoorbeeld financiën, naar de zachtere kant van toezicht zoals onderwijskwaliteit. Dit brengt nieuwe uitdagingen met zich mee. De vraag is in hoeverre de RvT vooraf over deze zaken mee kan denken, en hoe de RvT de bestuurder hierop kan afrekenen.

Eenzame positie bestuurder

Uit een aantal gesprekken komt naar voren dat bestuurders erkennen dat hun positie een eenzame positie kan zijn. Uiteindelijk zijn de bestuurders verantwoordelijk en zullen zij op dergelijke acties aangesproken worden en wordt hierover verantwoording verwacht.

4.10 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de resultaten weergegeven die uit de interviews naar voren gekomen zijn. Voorafgaand aan het hoofdstuk is aangegeven dat de lezer in gedachten moet houden dat antwoorden een vleugje van het sociaal wenselijke kan bevatten. Daarnaast is gesteld dat er een aantal items niet behandeld zijn zoals de rollen van de bestuurder, het schakelen tussen posities en rollen en de zwakke signalen. Redenen hiervoor zijn tijdgebrek doordat er te veel items besproken zijn of het spreken van slechts een van de partijen, wat zorgt voor een onvolledig beeld. Het hoofdstuk is begonnen met een achtergrondschets van de casussen, dit om de resultaten beter te kunnen plaatsen. Uit de achtergrondschetsen blijkt dat alle casussen de afgelopen jaren zijn gewisseld van bestuursstructuur. Enkel voor de Wet GOGB of de Code Goed Bestuur, anderen na de inwerkingtreding hiervan. Na de achtergrondschetsen zijn de casussen per thema in drie groepen behandeld. Casus 1 t/m 5 zijn een groep omdat daar beide partijen gesproken zijn er sprake van een CvB – RvT model. Casus 6 t/m 9 zijn een groep omdat hier een van de partijen is gesproken en er sprake is van CvB – RvT model. Tot slot zijn de laatste drie casussen (10 t/m 12) een groep omdat zij een andere organisatiestructuur hebben. De resultaten staan overzichtelijk weergegeven in tabel 13.

Daaropvolgend zijn de uitkomsten uit de interviews met de landelijke partijen (De PO-raad, de VTOI en het PVM) besproken. Landelijke trends zoals de incidenten rondom het toezicht, de schaalgrootte en de vereiste ruimte voor de professional is weergegeven. Ook de verhouding tussen de bestuurder, de toezichthouder en de MR is aangehaald, waarbij gesteld is dat de verhoudingen tussen bovengenoemde land zeer verschilt per casus.

Tot slot zijn kort aanvullende thema's bestuurders en toezichthouders bezighouden en die zij van belang vinden voor de werkrelatie. Zo is de rol en de benoeming van de voorzitter van de RvT een belangrijk thema, de negatieve publiciteit in de media en het werven van toezichthouders iets wat speelt.

H5. Analyse

Nu de resultaten beschreven zijn, worden in dit hoofdstuk de resultaten geïnterpreteerd aan de hand van de eerder gegeven theorie. Het conceptueel model uit hoofdstuk twee vormt hierbij de basis. Zoals eerder gesteld is het conceptueel model een continuüm. Het gedrag van het CvB en de verwachting van de RvT en daarmee haar gedragingen bepaalt welke werkrelatie aan de orde is. De plek van de casussen binnen dit conceptueel model wordt toegelicht in de eerste paragraaf (5.1). Uit de analyse van de eerste paragraaf blijkt dat effectieve werkrelaties een match hebben in type werkrelatie en niet effectieve werkrelaties een mismatch van type werkrelaties zijn. Dit wordt beschreven in paragraaf 5.2, waarbij verscheidene casussen als voorbeeld dienen. Een patroon wordt geconstateerd uit de interactie tussen de partijen, waar ook het verloop van tijd meegenomen wordt. Dit patroon wordt in paragraaf 5.3 schematisch weergegeven en toegelicht. De casussen zonder CvB-RvT model worden besproken in paragraaf 5.4. Hierin wordt uiteengezet of het patroon zoals geconstateerd in eerdere paragrafen ook op die casussen van toepassing is. In paragraaf 5.5 wordt kort aandacht geschonken aan de uitkomsten van de interviews met de landelijke partijen. Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting (§5.6).

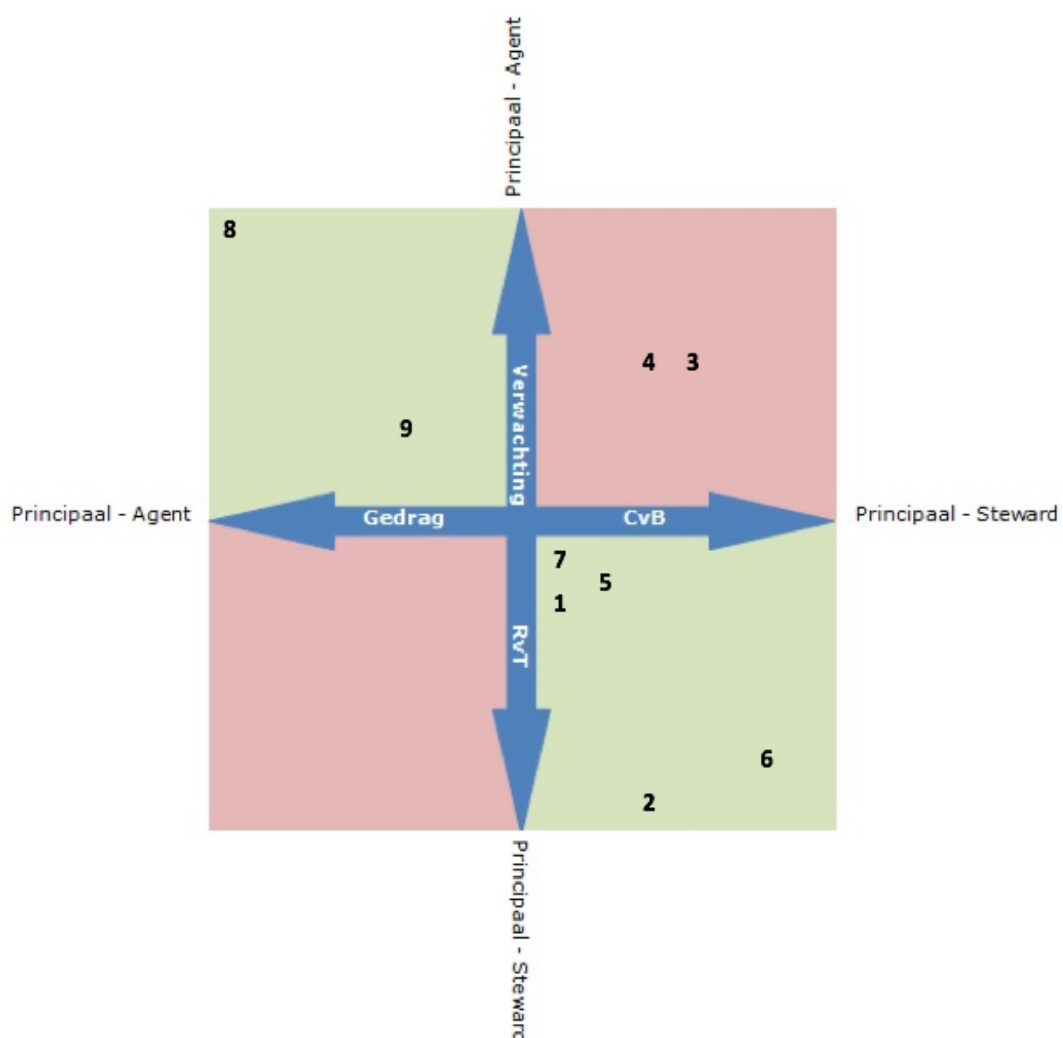
5.1 Het continuüm

In deze paragraaf wordt per thema de relatieve positie van de casussen op het voorgestelde continuüm. Per casus wordt aangegeven hoe de resultaten geïnterpreteerd zijn door de onderzoeker en heeft doen leiden tot die relatieve positie. Voorafgaand moet de kanttekening gemaakt worden dat in casus 6 t/m 9 slechts één van de partijen is gesproken en de houding van de niet gesproken partij gebaseerd is op de mening van de geïnterviewde partij.

5.1.1 Rollen en posities

Hieronder wordt in figuur 3 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 3 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *rollen en posities*



Toelichting

Casus 1

De RvT neigt enerzijds naar de stewardhouding omdat zij veel waarde hecht aan de expertise van de Raad, zodat zij een goede adviseur kan zijn in de juiste verstandhouding met het CvB. De spanning tussen de rol als sparringpartner en toezichthouder wordt wel opgemerkt, hier wordt mee

omgegaan door nooit een op een te sparren. Ook wordt aangegeven dat de RvT zich nog weleens met de 'hoe-vraag' wil bemoeien, waar dit slechts het terrein van het CvB moet zijn. Dit lijkt meer op een agenthouding van de RvT. Het CvB stelt zich meer op als een agent, omdat er veel waarde wordt gehecht aan de rol als toezichthouder. Aandacht voor maatschappelijke vraagstukken is er wel en de werkrelatie wordt als zeer goed bestempeld. Hierdoor wordt het gedrag wel als steward bestempeld, maar neigt de houding van het CvB naar de principaal – agent kant op het continuüm.

Casus 2

Aan het begin van de samenwerking in het CvB- RvT model zijn er professionaliseringsbijeenkomsten gehouden om taken, bevoegdheden en rollen expliciet te bespreken. De voorzitter van de RvT geeft aan dat de verhouding tussen distantie en betrokkenheid zeer belangrijk is om een goede adviseur en toezichthouder te zijn. Ook het CvB geeft aan waarde te hechten aan alle vier (inclusief maatschappelijke betrokkenheid) de rollen. Dit geeft beide partijen een meer stewardhouding. Wel geeft het CvB aan dat de RvT zich komend jaar meer op de onderwijskwaliteit wil gaan richten, en zij benieuwd is naar de vormgeving hiervan en de verwachtingen voor de bestuurder. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding vanuit de RvT en een iets afwachtende, agenthouding vanuit het CvB.

Casus 3

De voorzitter van de RvT geeft aan in eerste plaats werkgever te zijn, wel geeft de RvT heel duidelijk aan hoe de rol als sparringpartner naar voren zou moeten komen en hoe zij ingevuld wordt: als coachende rol. Dit wordt geïnterpreteerd als een agenthouding van de RvT. Het CvB lijkt meer te neigen naar een stewardhouding. Aangegeven wordt dat aan de toezichtrol zeer uitgebreid aandacht is besteed, maar dat de werkgeversrol meer ontwikkeld mag worden. De sparringpartner rol wordt aan de hand van casuïstiek gedaan, wat de bestuurder een zeer prettige manier vindt om zo de RvT beter te leren kennen. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding.

Casus 4

Het definiëren van de rollen is iets van de laatste tijd, de afspraken zijn hierover nog niet vastgelegd. Waar de voorzitter van de RvT vooral de nadruk legt op de toezicht- en de werkgeversrol, kaart het CvB de toezicht- en de sparringpartnerrol aan. De effectiviteit in dit thema lijkt lager te liggen in vergelijking met de andere casussen. Dit wordt geïnterpreteerd als een RvT die meer de agenthouding verwacht, en het CvB die langzaam naar een stewardhouding schuift.

Casus 5

Na de omvorming tot CvB –RvT hebben de leden van de RvT zich laten omscholen tot toezichthouders, geeft de voorzitter van de RvT aan. Rollen worden expliciet besproken en wanneer men niet in de goede rol zit wordt men daar in goeden doen op aangesproken. De werkgeversrol staat in deze casus redelijk vast, de toezichtrol en de werkgeversrol wordt soms apart genoemd, aldus het CvB. Dit wordt geïnterpreteerd als een (beginnende) stewardhouding van beide kanten.

Casus 6 (Interview met voorzitter RvT)

Uit het interview met de voorzitter van de RvT komt naar voren dat hij aan alle vier (ook het maatschappelijk belang) de rollen evenveel waarde toekent en hier als RvT ook probeert naar de te handelen. Op basis hiervan wordt gesteld dat de RvT een stewardrol verwacht van het CvB en omdat er geen conflicten op dit gebied zijn wordt onder voorbehoud van uitgegaan dat het CvB zich ook zo gedraagt.

Casus 7 (Interview met lid CvB)

Deze casus is een bijzondere casus, omdat het lid van het CvB spreekt van een oude en een nieuwe situatie. In de oude situatie wilde de vorige voorzitter van de RvT op de rol van de bestuurder gaan zitten en de mening doordrukken over hoe de organisatie bestuurd zou moeten worden. Met de komst van een nieuwe voorzitter (de nieuwe situatie) gebeurt dit minder en worden mensen aangesproken als de rollen op de verkeerde manier ingevuld worden. Dit leidt tot verschuivingen van een niet-effectieve werkrelatie naar een effectieve werkrelatie. Omdat het CvB met veel lof spreekt over de nieuwe voorzitter, wordt deze casus aangemerkt als een beginnende stewardhouding van beide kanten.

Casus 8 (Interview met lid van de RvT)

Ook casus 8 heeft een bijzonder kenmerk. De voorzitter van het CvB is door wanbeheer gevraagd te vertrekken. Hierdoor is er tijdelijk een vacuüm, of wel een crisis ontstaan waarin de RvT het resterende CvB bij heeft moeten staan en waarin zij een interimmer hebben aangenomen om orde op zaken te stellen. De positie van deze casus wordt aangegeven van de situatie na de crisis. De onderzoeker concludeert aan de hand van het interview dat alle drie de rollen in overmaten zijn toegepast. De rol als toezichthouder kon niet regulier meer uitgevoerd worden, volgens de toezichthouder is deze rol wellicht in extreme mate uitgevoerd. Ook de werkgeversrol kwam duidelijk naar voren bij het vertrek van de voorzitter van het CvB. Hierbij heeft de RvT het zittende CvB zoveel mogelijk proberen te ondersteunen, ook als sparringpartner. Gesteld wordt dat de RvT veel te hands-on is geweest en te veel bestuurlijke dingen opgepakt. Dit wordt in deze casus door de onderzoeker in feite als noodgreep gezien: een principaal die na vertrek van haar agent zelf de touwtjes in handen moet nemen. Effectief is het wel volgens de onderzoeker, de bedoeling is het niet, aldus de toezichthouder.

Casus 9 (interview met de voorzitter van het CvB)

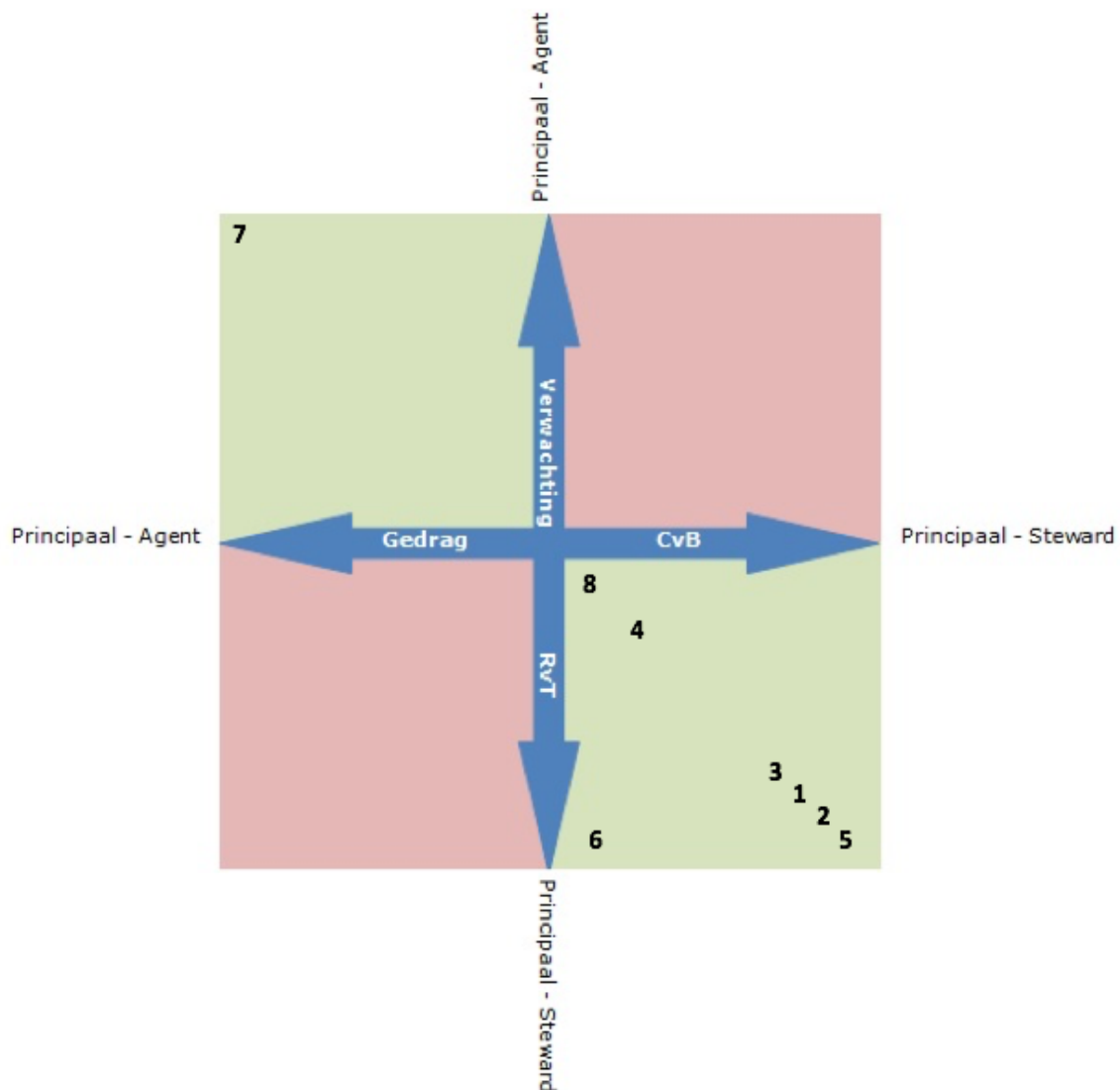
De bestuurder weet alle rollen, taken en verantwoordelijkheden van zichzelf en van de RvT te benoemen. Opvallend is dat de bestuurder noemt dat de RvT meer betrokken wil worden bij het ontwikkelen van beleid. De bestuurder staat hier argwanend tegenover, maar staat er wel open voor om het te proberen. Dit wordt door de onderzoeker geïnterpreteerd als een meer agenthouding van het CvB, terwijl de RvT een beginnende stewardrol aanneemt. Dit betekent echter niet dat het meteen een niet-effectieve werkrelatie wordt, er wordt verschoven binnen de principaal – agentwerkrelatie.

5. 1.2 Vertrouwen

Hieronder wordt in figuur 4 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 4 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *vertrouwen*

Geen type werkrelatie toegewezen wegens te weinig informatie: Casus 9.



Toelichting

Casus 1

Beide partijen zijn in hoge mate tevreden met elkaars functioneren, waarbij aangegeven wordt dat het vertrouwen van de RvT een grote rol speelt voor het CvB. Aangegeven wordt dat het nakomen van afspraken, een goede sfeer in de vergaderingen en een goede verstandhouding met de voorzitter van de RvT van belang is voor het behouden van dit vertrouwen. Dit geeft het CvB de houding van een steward. Ook de voorzitter van de RvT geeft aan 'gezegend' te zijn geweest met de bestuurder, wat in dit onderzoek als stewardhouding geïnterpreteerd wordt.

Casus 2

Opvallend met betrekking tot vertrouwen is dat deze casus een moeilijke financiële periode achter de rug heeft gehad met betrekking tot leerlingendaling, maar dat het vertrouwen hierdoor tussen de partijen sterker is geworden. De bestuurder stelt dat openheid over de stand van zaken en de maatregelen die getroffen moeten worden en het op tijd meenemen van de RvT in dat proces essentiële onderdelen zijn voor dit vertrouwen. Dit wordt aangemerkt als een stewardhouding.

Casus 3

Beide partijen geven aan tevreden te zijn met elkaars functioneren. De golfbeweging tussen informatiestroom en vertrouwen is in goede balans volgens de bestuurder en de werkrelatie slaat niet door naar klef of, aan de andere kant, te vertrouwelijk. Dit wordt geïnterpreteerd als een wederzijdse stewardhouding.

Casus 4

De tevredenheid over elkaars functioneren is in deze casus niet behandeld, waardoor de plaatsing van deze casus lastig wordt. Het element waar de plaatsing op gebaseerd wordt, is de gezonde argwaan. Vertrouwen moet er volgens de voorzitter van de RvT zijn om een open en transparant gesprek te kunnen voeren, maar dit hoeft niet te betekenen dat het altijd 'pais en vree' is. Gesprekken moeten schuren en wel door van twee kanten kritische vragen moet kunnen stellen. Dit wordt geïnterpreteerd als een (beginnende) stewardhouding van beide partijen.

Casus 5

Beide partijen zijn tevreden over elkaars functioneren en vinden de diversiteit van de RvT zeer belangrijk. Binnen de stichting hangt een gezonde sfeer van feedback, waardoor alles open besproken kan worden en vertrouwen gegroeid is. Beide partijen zeggen ook veel waarde te hechten aan de openheid en het vertrouwen. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding van het CvB en stewardverwachting van de RvT.

Casus 6 (interview met voorzitter RvT)

Aangegeven wordt dat er een goede verstandhouding is tussen beide partijen. In vertrouwen, bij de juiste rollen, kan alles gedeeld en verteld worden. Qua expertisegebieden prijst de voorzitter zich gelukkig. Het is wat mager, maar hierop gebaseerd wordt een stewardhouding gegeven aan de RvT.

Casus 7

De bestuurder geeft aan met de komst van de nieuwe voorzitter het vertrouwen ook gegroeid is. Er wordt gesteld dat er niet alleen welgevallige mensen in het bestuur moeten zitten, maar een goede verhouding met de voorzitter wordt wel als belangrijk voor de samenwerking ervaren. Hiermee zit het vertrouwen niet meer in een niet-effectieve werkrelatie, maar is zij verschoven naar een principaal-agentwerkrelatie.

Casus 8

Vlak (aantal weken) nadat de toezichthouder was aangesteld, is de voorzitter van het CvB gevraagd te vertrekken. Hierdoor is er geen band opgebouwd voor de crisis en tijdens de crisis, wordt aangegeven dat de interimmer het vertrouwen weer terug heeft gebracht in de organisatie. Op basis hiervan kan gesteld worden dat er sprake is van een beginnend vertrouwen tussen het CvB en de RvT. Daarmee wordt het CvB beschouwd als (beginnend) steward en de RvT ook als (beginnend) steward in dit thema.

Casus 9

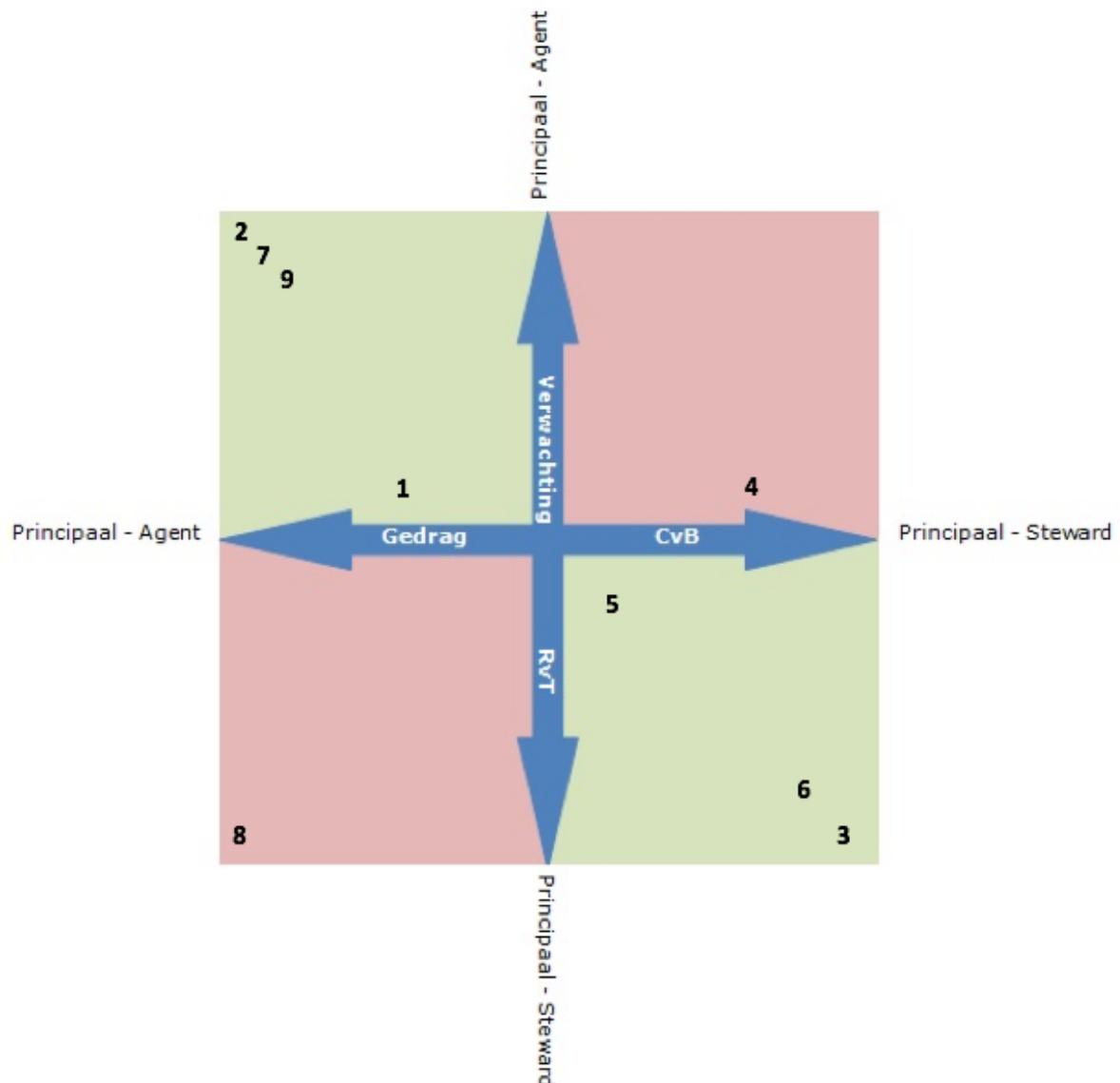
De bestuurder geeft aan dat er vanuit vertrouwen gewerkt moet kunnen worden. Niet alleen tussen het CvB en de RvT maar ook tussen het CvB en de directeuren. De bestuurder stelt dat hij dit ook terug hoort van anderen. Dit thema is te mager behandeld om hier een type werkrelatie aan te verbinden.

5.1.3 Balans

Hieronder wordt in figuur 5 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 5 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *balans*

Geen type werkrelatie toegewezen wegens te weinig informatie: Casus 9.



Toelichting

Casus 1

De balans tussen een gezonde kritische houding en niet teveel op detail niveau gaan zitten is volgens de voorzitter van de RvT zeer belangrijk. Dit wil, zeker met de komst van nieuwe leden, nog wel een worsteling zijn. Dan willen de nieuwelingen als de RvT veel weten en het CvB staat hier anders in, die houdt meer op afstand. De informatievoorziening is gehele afgesproken en vastgelegd. In deze casus kan men elkaar in goeden doen aanspreken. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een principaal agent relatie, maar met een ontwikkeling naar stewardneigingen van de RvT.

Casus 2

Beide partijen stellen dat er een goede verhouding is, waarin men elkaar kan confronteren met lastige zaken of moeizame elementen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de informatievoorziening en de vastlegging. Tot slot stelt de voorzitter van de RvT dat het niet de bedoeling is informatie op te halen bij andere partijen dan de bestuurder. Aangegeven wordt dat dit een punt van vertrouwen is. Dit laatste kan op twee manieren opgevat worden. De werkrelatie is zo goed en het vertrouwen zo hoog, dat het niet nodig is informatie bij derden op te halen omdat dit wantrouwen uitstraalt. Aan de andere kant kan dit opgevat worden als een naïeve gedachte van de RvT, want als het vertrouwen heel hoog is dan zou het de bestuurder niet uit moeten maken of er informatie bij derden opgehaald wordt. Ook het CvB geeft aan dat de informatievoorziening via de bestuurder loopt, maar er is een open en ondersteunende houding vanuit het CvB naar bijvoorbeeld het nieuwe accent van de RvT op het onderwerp onderwijskwaliteit. Dit alles wordt in dit onderzoek met een kritische blik, geïnterpreteerd als een effectieve principaal – agentrelatie.

Casus 3

De informatievoorziening, zowel via formele als informele routes, is vastgelegd en voor beide partijen helder. Beide partijen geven aan dat de grondslag is dat de RvT alles mag weten. Ook is er volgens beide partijen ruimte om ontevredenheid te uiten, wat ten goede komt aan de kwaliteit. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding van beide partijen.

Casus 4

Elk lid heeft in de RvT zijn of haar eigen aandachtsgebied, waarover met de bestuurder planning met betrekking tot informatie worden afgesproken. Op basis van die planningen wordt de agenda van de RvT vastgesteld. Het CvB geeft aan dat niet altijd duidelijk is tot welk detailniveau de informatie verstrekt moet worden, maar dat dit een gevolg is van de overgang naar het nieuwe model. De bestuurder geeft aan dat extra informatie verstrekt wordt zodat de RvT het gevoel heeft genoeg informatie te hebben, ook als het dan over en weer rolt. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding. De zoekende houding van de RvT wordt geïnterpreteerd als een agentverwachting. Wel wordt door beide partijen gesteld dat er ruimte is om elkaar op het gedrag aan te spreken, waardoor zij dichtbij het de steward-steward vlak gepositioneerd is.

Casus 5

De informatievoorziening is vastgelegd en geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat er ook informatie bij derde partijen gehaald gaat worden. Dit lijkt op een ontwikkeling richting de stewardhouding. De RvT geeft aan dat het soms nog lastig is te bepalen tot welk detailniveau men moet ingaan om goed toezicht te houden. Hier wordt gesteld dat naarmate het vertrouwen hoog is, de vraag naar informatie wat daalt. Gesteld wordt dat alles vanuit een basis van vertrouwen besproken kan worden. Door deze informatie wordt deze casus gepositioneerd als beginnend principaal-steward verhouding.

Casus 6

De voorzitter van de RvT geeft aan dat het omgaan met spanningen tussen rollen gemakkelijker gaat als er een goede verstandhouding is. Dit gaat met name om het informele vlak, bij een te zakelijke relatie 'kan er net niet de stap gemaakt worden naar een hoger niveau'. Dit wordt in deze casus geïnterpreteerd als een stewardverwachting. Wel moet hier de kanttekening bij geplaatst worden dat, doordat het CvB niet gesproken is, dit een naïeve instelling van de RvT kan zijn.

Casus 7

In de oude situatie waren er slepende agendapunten doordat de informatievoorziening telkens over en weer ging. De RvT wilde dan nieuwe informatie bovenop oude informatie. Met de komst van de voorzitter zijn hier afspraken over gemaakt, waardoor rust is ontstaan volgens de bestuurder. Daarnaast is er de ambitie om een toezichtkader en een jaarplanning op papier te zetten. Ook botsingen tussen het bestuur en de RvT zijn minder geworden. Hiermee is er geschoven naar een meer effectieve werkrelatie, de principaal – agent werkrelatie. Er is nog geen indicatie dat dit een stewardhouding is.

Casus 8

Een toezichtkader wordt nog niet gebruikt in de casus, maar is volgens de toezichthouder wel een goed instrument om de informatievoorziening te stroomlijnen. Volgens de toezichthouder moet de RvT de informatie die het CvB aanreikt in eerste instantie vertrouwen, maar stelt een goede toezichthouder deze vraag ook aan derde partijen. Opvallend in deze casus is dat de toezichthouders in term van de theorie verraden is door haar 'agent' het CvB. Hierdoor wordt de casus ingedeeld in de werktipe van de RvT als steward en het CvB als agent.

Casus 9

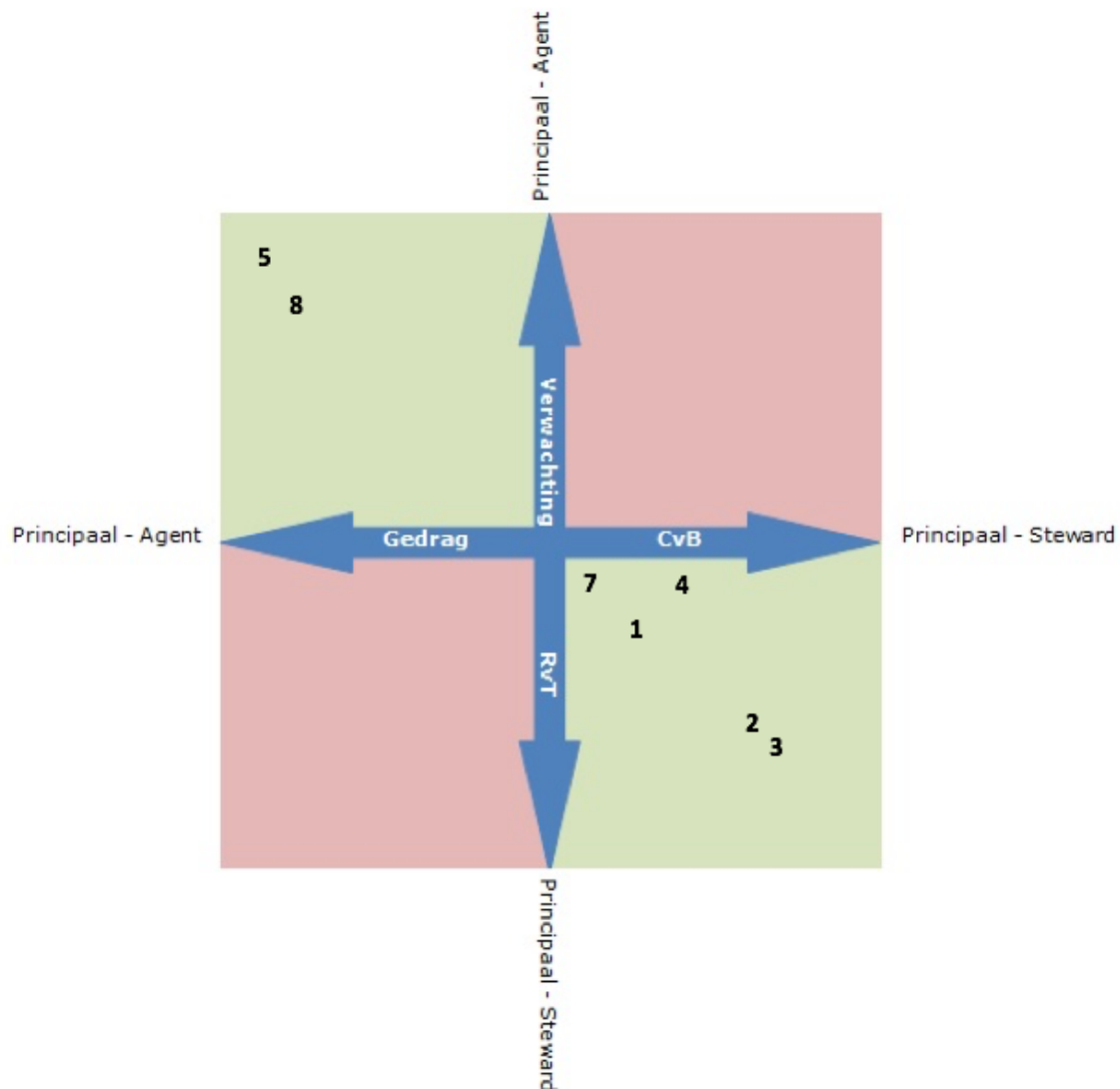
De informatievoorziening is vastgelegd en afgesproken, wat leidt tot een effectieve werkrelatie. Aangegeven wordt bij de spanning in rollen dat de RvT wel kritisch genoeg moet blijven om haar (toezichthoudende) rollen en taken te blijven uitvoeren. Dit wordt geïnterpreteerd door de onderzoeker als een agenthouding, de bestuurder stelt hier de toezichthoudende rol bovenaan. Het gaat volgens de bestuurder vaak mis als de voorzitter van de RvT en het CvB samen een blok vormen tegen de leden van de RvT of andere gremia. Ook dit wordt geïnterpreteerd als een agenthouding vanwege het feit dat de werkrelatie afstandelijk moet blijven.

5.1.4 Reflectie

Hieronder wordt in figuur 6 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 6 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *reflectie*

Geen type werkrelatie toegewezen wegens te weinig informatie: Casus 6 & casus 9.



Toelichting

Casus 1

De RvT evalueert op meerdere processen in meerdere vormen regelmatig met een externe en er zijn stevige discussies gevoerd, wat meer geïnterpreteerd wordt als lichte, positieve taakconflicten. De voorzitter van de RvT geeft aan dat ook trajecten met de bestuurder die niet goed lopen, wel geëvalueerd moeten worden en dat hier ook aandacht aan besteed wordt. Dit wordt tijdens het gesprek geïnterpreteerd als een stewardhouding. Het CvB neemt in dit thema meer een agenthouding aan door te stellen dat het beleid door de RvT goed, of afgekeurd wordt en dat afkeuring (op basis van signalen in de omgeving) en dat afkeuring meestal afscheid nemen betekent.

Casus 2

Er wordt op meerdere processen geëvalueerd, het CvB zou graag zien dat dit ook met een externe gebeurt. Zoals hierboven gesteld was er een spannende tijd rondom leerlingendaling, maar de RvT heeft volgens het CvB niet te veel informatie gevraagd en het heeft niet geleid tot conflicten. Beide wordt geïnterpreteerd als een (beginnende) stewardhouding.

Casus 3

Jaarlijks wordt er twee keer geëvalueerd, de RvT intern aan de hand van de Code Goed Bestuur en op een externe locatie met het CvB waarin vooral het gedrag en de rollen centraal staan. Het doorleren en de evaluatie waarop men met elkaar omgaat staat voor beide partijen centraal, wat opgevat wordt als een stewardhouding.

Casus 4

De RvT evalueert haar eigen handelen na elke vergadering, waarbij door het CvB geopperd wordt om dit een keer met een externe te doen. In de vorige jaren geeft het CvB aan was er een jaarlijkse evaluatie, maar dit was meestal zonder de bestuurder. Onduidelijk is volgens het CvB welke rol de bestuurder gaat spelen in de evaluatie de komende jaren, maar dat het CvB hier wel een rol zou moeten krijgen. Hiermee wordt duidelijk dat beide partijen nog niet weten wat hier van elkaar verwacht wordt met betrekking tot evaluatie maar dat men wel dit element wil verbeteren. Op basis hiervan wordt geïnterpreteerd dat het CvB iets meer naar stewardhouding neigt dan de RvT (die bij de evaluatie nog meer intern bezig is).

Casus 5

Er is een jaarlijkse zelfevaluatie, waar de bestuurder achteraf gevraagd wordt om feedback op te geven. Een serieus taakconflict heeft een positief effect gehad op het groepsdenken. De onderzoeker interpreteert dit item als een principaal – agentrelatie. Het is effectief, maar er komen geen duidelijke signalen van stewardhouding naar voren.

Casus 6

Binnen de RvT wordt wel gepraat over het eigen functioneren, maar sprake van een vaste zelfevaluatie is er niet. De voorzitter van de RvT geeft aan dat dit wel explicieter zou mogen. Taak- en relatieconflicten zijn niet behandeld, wat deze casus te weinig inhoud geeft om een werktipe aan te verbinden.

Casus 7

Vooralsnog wordt er niet jaarlijks geëvalueerd maar de intentie is er wel om dat te gaan doen. Daarnaast is in het verleden een taakconflict overgelopen in een relatie conflict. Dit is opgelost en er wordt nu scherper op de verdeling van rollen en taken gelet. Hierdoor is zowel de RvT als het CvB naar een meer stewardhouding verplaatst.

Casus 8

Om het ontstaan van de crisis en het proces rondom de crisis te evalueren is er externe hulp ingeschakeld, dit ook om het leerproces van de RvT in gang te zetten. De crisis die voortkwam uit het wanbeheer, wordt hier bestempeld als een negatief taakconflict. De voorzitter van het CvB heeft zich in termen van de theorie opportunistisch gedragen en hierbij is de RvT van in feite verraden. Daartegenover staat dat de interimmer het vertrouwen tot op zekere hoogte terug heeft gebracht, waardoor gesteld wordt dat er van een niet-effectieve werkrelatie naar een principaal – agentverhouding is geschoven.

Casus 9

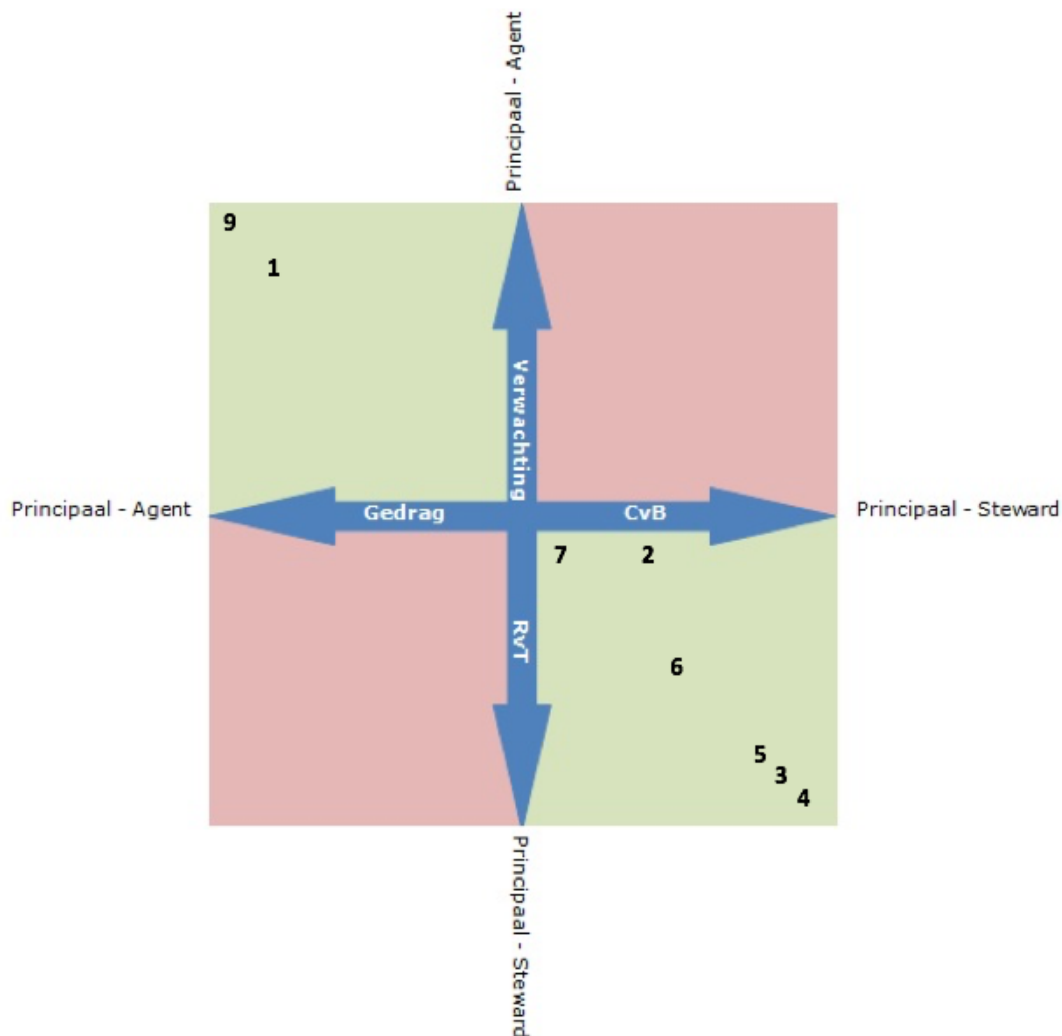
Er is sprake van een zelfevaluatie door de RvT, waar de bestuurder punten aan toevoegt. Dit is echter te weinig materiaal om een type werkrelatie aan te verbinden.

5.1.5 Aard van de relatie

Hieronder wordt in figuur 7 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 7 Casussen op hun relatieve positie bij het thema aard van de werkrelatie

Geen type werkrelatie toegewezen wegens te weinig informatie: Casus 8.



Toelichting

Casus 1

Niet alleen expertisegebieden zijn opgesteld, maar ook persoonlijke competenties en bestuurlijke ervaring wordt gevraagd van toezichthouders in deze casus. Dit lijkt op een stewardhouding vanuit de RvT. Wel stelt de RvT dat er niet een op een gespard wordt, altijd als groep zodat er geen verwarring van rollen kan komen. Het CvB sluit hierbij aan, er is geen onderling contact met de leden. Dit wordt geïnterpreteerd als een effectieve agenthouding van beide partijen.

Casus 2

De voorzitters hebben zowel formeel als informeel contact, waarbij het informele ook een sparrend karakter kan hebben. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding van beide kanten. Hier tegenover staat dat de RvT wel een formeel gesprek heeft met de MR, dat de MR altijd kan aankloppen, maar dat hier geen actieve houding in wordt gezocht. Ook schoolbezoeken zijn er

geweest, maar de RvT wekt de indruk dat zij hier zelf moeizaam tegenover staat. Dit neigt meer naar de agenthouding.

Casus 3

De voorzitters hebben regelmatig laagdrempelig overleg om bij te praten, wat neigt naar een stewardhouding van beide kanten. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van verschillende commissies en wordt er gespard met een maatschappelijke raad. Er gesproken met de MR en de GMR en het streven is een jaarlijks gesprek met de directieleden. Er is daarnaast ambitie om de RvT meer aan te laten sluiten bij de statuten, strategieën en levensbeschouwelijke grondslag. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding van beide partijen.

Casus 4

Aangegeven wordt dat er losse (geïnterpreteerd als informele) gesprekken zijn tussen de voorzitters. Er is een zeer dynamische verhouding tussen de leden, de voorzitter van de RvT en het CvB. De voorzitter van de RvT geeft zelfs aan leden te stimuleren onderling te praten met de bestuurder. Dit kan enerzijds als een grote mate van vertrouwen geïnterpreteerd worden, anderzijds kan hier ook spanning in rollen komen. Er worden meerdere gesprekken met derde partijen gevoerd en het CvB acht dit ook van belang. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een houding als steward van het CvB en de verwachting van steward als de RvT.

Casus 5

Er is zowel formeel als informeel contact tussen het CvB, de voorzitter en de vicevoorzitter van de RvT. Het contact tussen de leden en het CvB gaat vooral informerend over inhoudelijke onderwerpen met als doel om de vergaderingen efficiënter te laten lopen. Daarnaast is er jaarlijks een avond georganiseerd door de RvT voor derde partijen en het bestuur over allerlei onderwerpen. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding van de agent en de verwachting van steward door de RvT.

Casus 6

Alleen in formele setting wordt er vooraf de vergadering besproken, waarbij verder alleen sprake is van incidenteel contact. Via commissies spreken de leden van de RvT de bestuurder los. Wat opvalt in deze casus is dat een systeem is in de verversing van leden van de RvT. Hieruit kan afgeleid worden dat de RvT zeer bewust bezig is met haar samenstelling. Ook schuiven de leden van de RvT jaarlijks aan bij de directeuren en de GMR. Dit leidt tot een positie van de RvT waarbij zij een stewardhouding verwacht, maar niet een volledige stewardhouding heeft.

Casus 7

Het contact, structureel en incidenteel verloopt via de voorzitters, leden van de RvT hebben alleen contact via de commissies met het CvB. Aangegeven wordt dat het CvB positiever tegenover het benaderen van derde partijen door de RvT staat met de komst van de nieuwe voorzitter. Door een groeiend vertrouwen is de bereidheid om deze partijen los te laten praten gegroeid. Dit wordt geïnterpreteerd als een beginnende principaal – steward werkrelatie.

Casus 8

Aangegeven wordt door de toezichthouder dat er in de crisis wellicht teveel contact is geweest tussen het CvB en de RvT. De vaste elementen (bijvoorbeeld vergaderingen tussen het CvB en de RvT, of vergaderingen tussen de GMR) zijn weggevallen. Wel wordt gesteld dat samen met de interimmer contact is gezocht met de GMR en de inspectie van het onderwijs, maar dit is te weinig informatie om de casus in te delen in type werkrelatie.

Casus 9

Wat opvallend is in deze casus is dat de bestuurder aangeeft dat de RvT enerzijds scholen mag bezoeken zonder zijn aanwezigheid, maar dat hij dit type afspraken wel wil blijven faciliteren. Met andere woorden, het proces van formele en informele afspraken tussen de RvT en derde partijen moet de baas gebleven worden, omdat zij niet samen zouden moeten bepalen wat goed voor de organisatie is en dit zouden moeten opleggen aan de bestuurder. Dit wordt door de onderzoeker geïnterpreteerd als een agenthouding.

5.2 Match of mismatch

Het blijkt dat het niet zozeer bepalend is of men een PA of PS-werkrelatie aanhangt, maar dat het uitmaakt of er een match en een mismatch is in de verwachtingen rondom deze werkrelatie. Dit is in lijn met de gestelde theorie dat type werkrelatie 2 en 3, met andere verwachtingen van elkaar leiden tot botsingen. Met andere woorden, zijn beide partijen tevreden met of een PA-werkrelatie of een PS-werkrelatie, dan is er een match en is de werkrelatie effectief. Is een van beide partijen ontevreden, dan blijkt er een mismatch, wat leidt tot frustratie en conflict: een niet effectieve relatie. Uit de bovenstaande analyse blijkt dat de casussen binnen het contract (of het aangaan van de werkrelatie) tussen de thema's nog kunnen verschillen in type werkrelatie en match of mismatch. Hier kan met enige voorzichtigheid gesteld worden dat de werkrelatie daarmee gecompliceerder is dan de PA-theorie en de PS-theorie veronderstellen. Namelijk, de werkrelatie is niet een type over allerlei thema's, maar binnen de werkrelatie kunnen op verschillende onderwerpen andere houdingen aangenomen worden. In deze paragraaf worden een aantal voorbeelden gegeven van match en mismatches.

5.2.1 Voorbeelden en verklaringen van matches en mismatches

Een aantal matches en mismatches met duidelijke verklaringen springen er (voor de onderzoeker) uit.

Te beginnen bij een voorbeeld uit casus 1. De bestuurder geeft aan dat de RvT zich soms wil bezighouden met de hoe-vraag, terwijl dit typisch een vraag is voor de bestuurder. Met name nieuwe leden van de RvT kunnen moeite hebben met de zuivere rolscheiding volgens de partijen. Dit kan leiden tot conflict, waarbij er een mismatch is. Aangegeven wordt echter, dat op dit soort momenten a) de rol van de voorzitter van de RvT een duidelijke rol speelt en b) er terug gegrepen kan worden op de statuten, het toetsingskader en het strategisch beleidsplan. Met andere woorden, deze instrumenten helpen een mismatch te voorkomen.

Bij casus 2 is de voorzitter van de RvT is gevraagd bij de invoering van het CvB-RvT model, vanwege de competenties en ervaringen. De voorzitter heeft op zijn beurt weer actief bijgedragen om een RvT op de been te zetten, door deel uit te maken van de selectiecommissie. Hier is dus bij de omzetting naar het CvB-RvT model bewust een match gezocht.

Casus 4 is in bepaald opzicht een bijzondere casus. Zij is nog niet lang geleden over gegaan tot een CvB-RvT model, waarbij de informatiestroom een belangrijk leerpunt is volgens de partijen. Nog niet duidelijk is welke informatie de RvT nodig heeft om op hoofdlijnen te sturen. Dit zou kunnen leiden tot conflict, maar het CvB stelt zich faciliterend op en vult informatie waar nodig aan. Vooralsnog is er volgens de onderzoeker een match, maar als er geen duidelijke afspraken komen zou het CvB zich anders kunnen opstellen en minder aan de informatievraag voldoen. Dit zou kunnen leiden tot mismacht. Echter, vooralsnog is er een match.

In casus 5 heeft zich een voorbeeld van een mismatch voorgedaan. Na het (min of meer gedwongen) vertrek van het vorige CvB (mismatch), is de RvT actief gaan zoeken naar een nieuw CvB dat paste binnen bij de wensen van de RvT. Hier stond een open houding en vertrouwen hoog in het vaandel, daar is de bestuurder ook op geselecteerd. Dit heeft (interpretatie van de onderzoeker) geleid tot een verschuiving naar een stewardhouding van het CvB en een stewardverwachting van de RvT.

Een dergelijk voorbeeld heeft ook in casus 7 voorgedaan. Er was sprake van een mismatch in casus 7 in de oude situatie en een match in de nieuwe situatie. De werkrelatie tussen de 'oude' voorzitter van de RvT met het CvB was niet altijd optimaal. Conflict rondom de rollen was aan de orde. Het lijkt alsof de RvT de overhand wilde nemen en bijna op de stoel van de bestuurder wilde gaan zitten. Dit leidde tot conflict, slepende agendapunten met de vraag naar veel informatie. Een verklaring hiervoor is de te vinden in de achtergrond van de voorzitter van de RvT, die zelf bestuurder en lid GMR was geweest.

Na het vertrek van de 'oude' voorzitter, is vanuit het CvB een aantal aandachtspunten meegegeven voor de selectie van de 'nieuwe' voorzitter. Het blijkt dat de 'nieuwe' voorzitter beter match,

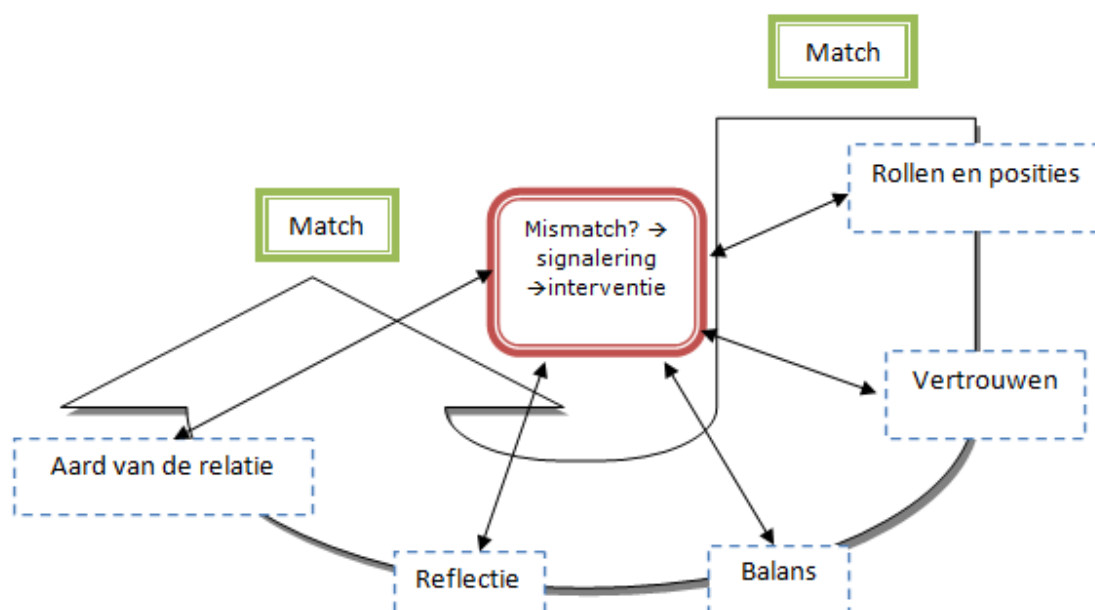
doordat er meer gelet wordt en duidelijkere afspraken zijn gemaakt over de rollen en posities. Hiermee wordt de theorie weerlegd dat in tijden van onrust, of na een incident er automatisch terug gevallen wordt op een principaal – agentrelatie. Waar het CvB of de RvT bewust wordt van haar gewenste werkrelatie kan zij hier ook op selecteren.

Ook in casus 8 is er sprake van een mismatch. Taakconflicten met de voorzitter van het CvB heeft de RvT doen besluiten afstand te nemen van deze bestuurder om de crisis te hanteren. Met de

5.3 De werkrelatie in ontwikkeling

Uit bovenstaande en analyse van de casussen is door de onderzoeker een patroon geconstateerd. Er is aan het begin van de werkrelatie (min of meer) een match; De partijen gaan met elkaar in zee om de taak te volbrengen. Dit is met name gebeurd bij omvorming naar een nieuw bestuursmodel naar aanleiding van de Wet GOGB. Zo kan een algemeen-directeur het College van Bestuur worden en het toezichthoudende deel van het bestuur de Raad van Toezicht worden. Of, een van beide partijen wordt opnieuw aangetrokken en anderen schuiven door naar andere posities. Wanneer de twee partijen met elkaar omgaan en samenwerken kan, ergens in de werkrelatie, ontevredenheid ontstaan bij een van de partijen. Dit kan zowel bij rollen en posities, bij het thema vertrouwen, de balans, de reflectie of bij de aard van de relatie. Op dit punt kan de ontstane ontevredenheid gesignaleerd worden en kan er wel of niet geïntervenieerd worden. Als er wel geïntervenieerd (op welke manier dan ook) kan er weer een match ontstaan en ontwikkelt de werkrelatie verder tot een effectieve werkrelatie. Als er niet geïntervenieerd wordt dan kan de werkrelatie zich niet verder ontwikkelen, wat onherroepelijk leidt tot frustratie en conflict. Uiteindelijk zal er dan geïntervenieerd worden door middel van afscheid nemen van een van de partijen. Na deze drastische interventie zal er weer een match gevonden worden en zal het verhaal opnieuw beginnen, met de doorloop van de resterende thema's. Deze redenering is schematisch weergegeven in figuur 8. Hierbij is gekozen voor de volgorde van de thema's van Moeskops (2008) die in het gehele onderzoek is aangehouden.

Figuur 8 Model werkrelatie in ontwikkeling



5.4 De laatste drie casussen

Zoals eerder genoemd in dit hoofdstuk, zijn de eerste negen casussen leidend. Dit omdat zij een CvB – RvT bestuursmodel hebben. Desalniettemin is het interessant om te kijken of het bovenstaande model van de ontwikkeling van de werkrelatie ook toegepast kan worden op andere bestuursmodellen. De interpretatie van de onderzoeker van de resultaten en de daaruit voortkomende relatieve posities van casus 10, 11 en 12 zijn weergegeven in bijlage 6. Hoewel drie casussen geen representatief beeld geven, is het interessant te zien of de theorie over de match en mismacht ook gesignaleerd wordt bij bestuurders en toezichthouders in een ander organisatiemodel.

Ook in deze casussen blijkt dat het begin punt van de werkrelatie een belangrijk moment is. Zo is in casus 11 bewust het initiatief genomen door de voorzitter van de commissie van toezicht en de voorzitter van het bestuur om met elkaar een nieuw begin te maken en duidelijke afspraken te maken over de verwachtingen van elkaars posities en rollen. In de oude situatie wilde dit nog weleens voor conflict zorgen. Hier was in feite sprake van een mismatch in *rollen en posities*. Het moet blijken of deze interventie tot een match heeft geleid. Ook in casus 10 en 12 is er bewust gekozen voor een start punt met de keuze van het bestuursmodel (in casus 10) of de nieuwe indeling van de huidige model (casus 12). In deze twee casussen blijkt vooralsnog geen mismacht ontstaan op de resterende thema's. Kortom, bovenstaande cyclus komt enigszins ook in andere bestuursmodellen naar voren. Er is echter wel een verschil wat herhaaldelijk naar voren komt bij de vereniging is dat de leden een (belangrijke) derde actor vormen in de werkrelatie. Zo geven de leden uiteindelijk de goedkeuring op het beleid en de financiën. Ook vervullen de leden uiteindelijk het werkgeverschap. Hiermee is de vergelijking lastiger dan het lijkt, er is namelijk een derde actor, wellicht een principaal in het spel.

5.5 De landelijke partijen

Wat opvalt is dat alle drie de landelijke partijen hebben aangegeven dat er veel verschillen zijn, niet alleen in organisatiemodellen, maar ook in de ontwikkeling van de werkrelatie. Uit de bovenstaande casussen blijkt dit ook. Er zijn overeenkomsten en verschillen bij het moment van overstap naar een ander organisatiemodel. Zo zijn de onderwijsinstellingen in casus 1 en casus 2 in 2011 overgestapt, maar casus 6 al veel eerder. In sommige casussen is besloten de overstap te maken naar een stichting met een CvB – RvT model. In andere casussen is besloten bij hetzelfde rechtsmodel en bestuursmodel te blijven, maar om een extra orgaan in te voegen of de verdeling van personen anders te houden. Ook de mate van vertrouwen en de mate van conflicten lijken per casus te verschillen. De omgang met derde partijen, zoals de MR of de directeuren lijkt ook per casus te verschillen, al wordt er wel aangegeven dat de ambitie is deze partijen meer te betrekken. Ook de mate van evaluatie en de manier waarop de toezichthouders evalueren verschilt. Ondanks alle verschillen lijken de casussen dezelfde hobbels in de weg tegen te komen, zoals het model van de werkrelatie in ontwikkeling (figuur 8) laat zien. Alle landelijke partijen hebben aangegeven dat zij de ambitie hebben om de werkrelatie tussen de actoren willen verbeteren en de bestuurders, toezichthouders en de leden van de MR hierin willen ondersteunen.

5.6 Samenvatting

In paragraaf 5.1 zijn alle casussen op een relatieve positie in het conceptueel model gezet. Zo vielen bij het thema *rollen en posities* de meeste casussen (1, 2, 5, 6 & 7) in het PS- vlak. In casus 3 en 4 bleek het CvB zich meer te gedragen als steward, terwijl de RvT een agenthouding verwachtte. De RvT en het CvB zaten in casus 8 en 9 meer in een PA-werkrelatie. Binnen het thema *vertrouwen* zaten alle casussen in een principaal-steward werkrelatie, behalve casus 7. Casus 7 had net een aantal lastige jaren achter de rug, waarbij het vertrouwen met de nieuwe voorzitter van de RvT opgebouwd moet worden. In deze casus kwam een PA- werkrelatie naar voren.

Uit de analyse is naar voren gekomen dat er niet zozeer sprake is van een type werkrelatie op alle thema's. Verschillende typen werkrelaties komen naar voren in de thema's. Daarnaast komt naar

voren dat het minder uitmaakt of er een PA-werkrelatie is of een PS-werkrelatie is, het is van belang of er een match is in die werkrelatie tussen bij de partijen. Dit is in lijn met de theorie zoals geschetst in hoofdstuk twee. Hieruit is een patroon gefilterd. In het begin van de werkrelatie is er (min of meer) een match. Dit meestal bij de omvorming naar het CvB-model, waarop dat moment de beste indeling voor gezocht wordt. Wanneer de twee partijen met elkaar omgaan en samenwerken kan, ergens in de werkrelatie, ontevredenheid ontstaan bij een van de partijen. Dit kan zowel bij rollen en posities, bij het thema vertrouwen, de balans, de reflectie of bij de aard van de relatie. Op dit punt kan de ontstane ontevredenheid gesignaleerd worden en kan er wel of niet geïntervenieerd worden. Als er wel geïntervenieerd (op welke manier dan ook) kan er weer een match ontstaan en ontwikkelt de werkrelatie verder tot een effectieve manier.

Vervolgens zijn de casussen waarin geen CvB-RvT model gehanteerd wordt bekeken van uit dit geconstateerde patroon. Hieruit blijkt dat ook casussen zonder een dergelijk model dit patroon tot op zekere hoogte volgen. Wel is gebleken dat binnen een verenigingsvorm de leden een derde actor, en wellicht een principaal kunnen zijn.

Tot slot hebben de landelijke partijen in de interviews aangegeven dat zij veel verschillen zien in de manier waarop bestuurders, intern toezichthouder en medezeggenschapsraden met elkaar omgaan. Deze verschillen komen in en tussen de casussen ook duidelijk naar voren.

H6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

Dit laatste hoofdstuk van het onderzoek richt zich allereerst op de beantwoording van de vraagstelling, zijnde de conclusie (§6.1). Vervolgens worden er aan de hand van de getrokken lessen in de conclusie, aanbevelingen gedaan om een effectieve werkrelatie vorm te kunnen geven (§6.2). Daarna wordt er kort ingegaan op eventuele aanvullingen door vervolgonderzoek. Tot slot wordt er gereflecteerd op het onderzoek in paragraaf 6.4.

6.1 Conclusie

Voorafgaand aan de conclusies wordt hieronder de probleemstelling, de vraagstelling en worden de deelvragen herhaald. De doelstelling van dit onderzoek luidde als volgt:

Inzicht verkrijgen in de werking van het intern toezicht in het primair onderwijs door de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder te bestuderen, teneinde aanbevelingen te kunnen doen om het intern toezicht te verbeteren.

De vraagstelling die hieruit voortvloeide was:

Hoe is de werkrelatie in het primair onderwijs tussen de bestuurder en de intern toezichthouder beschreven vanuit de gedragsmatige invalshoek, met het perspectief op goed bestuur en goed toezicht en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

De deelvragen die de beantwoording van de vraagstelling faciliteren zijn:

1. *Welke type werkrelaties worden er in de theorie onderscheiden?*
2. *Welke gedragsmatige elementen zijn van belang bij de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder?*
3. *Hoe beïnvloeden de gedragsmatige elementen de werkrelatie tussen de bestuurder en intern toezichthouder?*
4. *Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden en hoe kan daarmee de werkrelatie verbeterd worden?*

De conclusie is de beantwoording van de vraagstelling. Zij behelst drie elementen: de gedragsmatige determinanten en de typen werkrelaties (deelvraag 1 & 2) de match en mismatches (deelvraag 3) en het gestelde patroon van de werkrelatie in ontwikkeling (deelvraag 4).

6.1.1 Typen werkrelaties en de gedragsmatige determinanten

In hoofdstuk 2 zijn vier typen werkrelaties geschetst aan de hand van de Principaal-Agenttheorie (PA-theorie) en de Principaal-Stewardtheorie (De PS-theorie). De PA-theorie stelt dat de principaal de agent inhuurt om een bepaalde taak uit te voeren. Dit spreken zijn contractueel af. De veronderstelling is dat beide actoren rationele wezens zijn, die handelen in eigen belang. Dit opportunistische gedrag leidt tot conflicterende doelen, waar ook sprake is van informatie-asymmetrie. Dit alles leidt tot twee problemen: moral hazard (waarbij de agent zijn onbekwaamheid voor de principaal kan verbergen) en adverse selection (waarbij de principaal het risico loopt een te hoge prijs kan betalen voor de diensten van de agent). Door de verschillen in doelen wil de principaal monitoren hoe de agent de gegeven taak uitvoert, wat leidt tot kosten. De PS-theorie heeft geheel andere veronderstellingen. Zij gaat er niet vanuit dat beide actoren handelen in eigen belang, maar dat de agent handelt vanuit het belang van de organisatie. Daarmee zitten de principaal en de agent op een lijn. Hierdoor hoeft de principaal in theorie de agent niet meer te controleren. Echter, hoe weet nu welke partij de ander handelt? De controle van een principaal die de agent controleert die juist de belangen van de organisatie nastreeft kan juist demotiverend werken.

Op basis hiervan zijn vier typen werkrelaties onderscheiden zoals in onderstaand schema (tabel 14) weergegeven:

Tabel 14 De vier typen werkrelaties

<i>Keuze van de uitvoerder</i>	<i>Verwachting van de principaal</i>		
	<i>Agent</i>	<i>Agent</i>	<i>Steward</i>
	Agent	Type 1 (A.A.) Minimaliseren van potentiële kosten. Wederzijds agentrelatie.	Type 2 (A.St.) Agent handelt uit eigen belang. Principaal voelt zich boos en verraden.
	Steward	Type 3 (St.A.) Principaal handelt uit eigen belang. Uitvoerder is gefrustreerd en voelt zich verraden.	Type 4 (St.St.) Maximaliseren van organisatiedoelen. Wederzijdse stewardrelatie.

Gesteld is dat bovenstaande werkrelaties niet statisch, maar dynamisch zijn. Het is een continuüm waarop actoren kunnen schuiven op basis van interactie.

Voor de beantwoording van de tweede deelvraag is het onderzoek van Moeskops (2008) als basis genomen. Zij stelt dat er vijf gedragsmatige determinanten (in dit onderzoek thema's genoemd), zijn die van belang zijn bij de werkrelatie.

<i>Rollen en posities:</i>	Betreft de afbakening en scheiding van rollen en posities van het CvB en de RvT en hoe de partijen zich tot elkaar verhouden.
<i>Vertrouwen:</i>	Betreft de mate van vertrouwen die er in de werkrelatie is, aan de hand van wederzijds gevoel van competentie en het evenwicht tussen blind vertrouwen en wantrouwen.
<i>Balans:</i>	Betreft het besef dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (waarbij aandacht is voor de spanning die tussen rollen kunnen ontstaan en de vastgestelde informatiestroom) en countervailing power.
<i>Reflectie:</i>	Betreft de capaciteit en de bereidheid van partijen om te reflecteren, waarbij aandacht is voor zelfevaluatie van de RvT en taak- of relatieconflicten.
<i>Aard v/d werkrelatie</i>	Betreft het contact tussen de bestuurder, de voorzitter van de RvT en de leden van de RvT, de benoeming van de RvT en de relatie met derde partijen.

6.1.2 De effectiviteit van de werkrelatie

Ook geeft Moeskops (2008) aan hoe deze determinanten de effectiviteit van de werkrelatie beïnvloeden. Dit is weergegeven in tabel 15.

Tabel 15 De effectiviteit v/d werkrelatie aan de hand van de vijf thema's

	Effectieve relatie	Niet-effectieve relatie
Rollen en posities	- Gedifferentieerd, meerdere posities en rollen. - Schakelen tussen de posities en rollen, zowel formeel als informeel. - Toezicht en consulteren, afstand en nabijheid.	- Of op rol (afstandelijk, defensief) of op relatie (gemoedelijk). - Nauwelijks gedifferentieerd. - Niet schakelen of tussen extremen alleen toezicht.
Vertrouwen	- Wederzijds gevoel van competentie. - Waardering en respect. - Vertrouwen en gezonde argwaan.	- Geen vertrouwen. - Eenzijdig vertrouwen: Blind vertrouwen. - Partijen vinden elkaar niet competent.
Balans	- Partijen houden elkaar in positie. - Wederzijdse afhankelijkheid. - Kwetsbaarheid.	- Uit balans. Bestuurder houdt toezicht uit positie of volledig in positie. Bestuurder/ en of leden van RvT hebben geen rol.
Reflectie	- Reflectie op rollen posities en grensincidenten.	- Geen reflectie op de rol of relatie. - Slepende conflicten.
Aard v/d relatie	- Drie partijen: bestuurder, voorzitter en leden RvT. - Openlijk, ontvankelijk en dynamisch.	- Twee partijen: alleen bestuurder en voorzitter. - Gesloten en statisch.

De vijf thema's zijn in alle casussen aan bod gekomen en in de resultatentabel van hoofdstuk 4 is per item een effectiviteitsscore neergezet. Nu blijkt, waar op het ene thema zeer effectief samengewerkt wordt, loopt het op een ander thema stroever. Op basis van deze vijf thema's en de interpretatie van de effectiviteit, zijn de casussen geplaatst op het continuüm van type werkrelatie. Wat blijkt? Het type werkrelatie is niet dezelfde voor alle thema's. Op het ene thema kan de bestuurder een stewardhouding, terwijl op een ander thema een duidelijke agenthouding naar voren komt. Zo ook bij de intern toezichthouders. Wel wordt de volgende constatering gedaan. Als er een match is in type werkrelatie, dan komt dit de effectiviteit ten goede. Dit is in lijn met de theorie. Daarbij komt, dat het minder van belang is welk type werkrelatie aangehangen wordt.

6.1.3 De werkrelatie in ontwikkeling

Op basis van de casussen is er een patroon gesignaleerd. In het begin van de werkrelatie is er (min of meer) een match. Dit meestal bij de omvorming naar het CvB-model, waar op dat moment de beste indeling voor gezocht wordt. Wanneer de twee partijen met elkaar omgaan en samenwerken kan, ergens in de werkrelatie, ontevredenheid ontstaan bij een van de partijen. Dit kan zowel bij rollen en posities, bij het thema vertrouwen, de balans, de reflectie of bij de aard van de relatie. Op dit punt kan de ontstane ontevredenheid gesignaleerd worden en kan er wel of niet geïntervenieerd worden. Als er wel geïntervenieerd (op welke manier dan ook) kan er weer een match ontstaan en ontwikkeld de werkrelatie verder tot een effectieve manier. Vervolgens zijn de casussen waarin geen CvB-RvT model gehanteerd wordt bekeken van uit dit geconstateerde patroon. Hieruit blijkt dat ook casussen zonder een dergelijk model dit patroon tot op zekere hoogte volgen.

De belangrijkste les die hieruit volgt is dat hoewel er veel verschillen zijn binnen de onderwijsinstellingen qua organisatie- en bestuursmodellen, lijken alle casussen een soortgelijke beweging te maken. Van beginsituatie met een match, tot ontwikkeling van de werkrelatie, op sommige wegen met een mismatch, ingrijpen en verder ontwikkelen tot een match en effectieve werkrelatie, welke ontwikkeld zal blijven moeten worden.

6.2 Aanbevelingen

Hieronder worden een aantal concrete aanbevelingen gedaan aan de bestuurders in intern toezichthouders. De eerste aanbeveling richt zich op de hulpmiddelen om een werkrelatie effectiever te kunnen vormgeven. De tweede aanbeveling richt zich meer op het bewustzijn van het type werkrelatie en de omgang bij een mismatch.

6.2.1 Hulpmiddelen voor een effectieve werkrelatie

Opvallend is dat de casussen vaak tegen dezelfde problemen aanlopen, bijvoorbeeld bij de informatiestroom, of de invulling van de rollen. De casussen die in een effectieve werkrelatie zitten, hebben een aantal overeenkomsten op de manier waarop zij met deze problemen zijn omgegaan. Hieronder wordt weergegeven welke overeenkomsten zij hebben. Dit zijn dan ook de hulpmiddelen om tot een effectieve werkrelatie te komen:

- Aan het begin van de werkrelatie hebben verschillende casussen (professionalisering)bijeenkomsten gehad om te spreken over de invulling van rollen en ook om de invulling vast te leggen.
- Expliciet worden de rollen en de invulling daarvan per jaar of per vergadering bewust geëvalueerd.
- De jaarlijkse evaluatie wordt, eens in de zoveel tijd met een externe gedaan. Het idee van 'vreemde ogen dwingen' heeft een positief effect op het groeiproces.
- Er is een toezichtkader met duidelijke planning welke informatie wanneer aan wie verstrekt wordt. Op basis hiervan kan het CvB vooruit plannen en anticiperen, wordt zij beschermd tegen het toezicht op detailniveau en blijft het voor de RvT behapbaar om op grote lijnen toezicht te kunnen blijven houden zonder een 'papieren' controle uit te voeren;
- Er zijn profielschetsen voor de RvT zijn waarbij de bestuurder weet op welke expertisegebieden terug gevallen kan worden.
- Er zijn afspraken vastgelegd over de communicatie bij incidenten.
- Er zijn afspraken vastgelegd over de communicatie tussen de voorzitter, de leden van de RvT en het CvB.
- Er zijn afspraken vastgelegd over het contact en de informatiestroom met derde partijen.

6.2.2. Bewustzijn van de werkrelatie vergroten

De tweede aanbeveling is minder concreet van aard dan de bovenstaande, maar daarom niet minder belangrijk.

- Dit onderzoek maakt duidelijk dat de bestuurders en toezichthouders (onbewust) aanvoelen of er een match is of niet, maar er wordt nog niet bewust van te voren bepaald welk type relatie men wenselijk vindt. Een aanbeveling is daarom om het gesprek aan te gaan over de visie over de omgang met elkaar en de keuze voor het type werkrelatie.
- Conflicten kunnen gezien worden in het licht van een mismatch van de gewenste type werkrelaties door beide partijen. De aanbeveling is om vanuit dit oogpunt te kijken en als er sprake is van een mismacht hierbij in te grijpen.
- Mocht het uiteindelijk uitlopen op een afscheid van een van de partijen, zoek dan bewust naar een nieuwe match die bij het type werkrelatie past.

6.3 Mogelijkheden voor vervolgonderzoek

In de analyse is gesteld dat de werkrelatie complexer is dan gedacht. Verschillende houdingen kunnen ten opzichte van verschillende onderwerpen door de bestuurder en de toezichthouder aangenomen worden. In een verkennend onderzoek zou kunnen uitwijzen of het gedrag per onderwerp ook daadwerkelijk verschilt. Aanwezigheid van de onderzoeker tijdens de vergadering is hierbij essentieel. De werkrelatie lijkt bepaalde stadia door te lopen, maar dit zou in vervolgonderzoek getoetst kunnen worden. Zijn er stadia, welke zijn dit dan en hoe worden deze doorlopen? Met name de knelpunten en de gevolgen hiervan voor de kwaliteit op het intern toezicht zijn thema's die in vervolgonderzoek uitgewerkt kunnen worden.

6.4 Reflectie

Waar aan het einde van hoofdstuk drie aandacht is besteed aan de beperkingen van het onderzoek, wordt hier in de reflectie achteraf gekeken naar de kanttekeningen die bij dit onderzoek gemaakt moeten worden. Dit niet alleen zodat het onderzoek beter op waarde geschat kan worden en de onderzoeker kan laten zien wat er beter had gekund, maar ook dat er voor vervolgonderzoek duidelijkheid is.

Allereerst moet gesteld worden dat een klein uur voor de interviews niet genoeg was. Hierdoor zijn niet alle thema's even zorgvuldig behandeld. Hierdoor kon in de analyse niet elk thema bij de casus op het continuüm gezet worden, waardoor de analyse voor een deel haar waarde verliest. Een vervolg gesprek waarin teruggevraagd kont worden naar bepaalde items, of een checklijst aan het einde van elk interview had hierbij kunnen helpen.

Daarop volgend heeft het gebrek aan triangulatie impact op de waarde van de gestelde conclusies. Deze triangulatie had het beste kunnen gebeuren aan de hand van observaties in vergaderingen om het daadwerkelijke gedrag te kunnen bestuderen en het analyseren van beleidsdocumenten zoals het toezichtkader. Vergaderverslagen zouden een waardevolle toevoeging zijn geweest, zeker in combinatie met het bijwonen van de vergaderingen.

De analyse hangt voor een groot deel af van de interpretatie van de onderzoeker. Dit is wellicht niet de meest accurate versie van de werkelijkheid, aangezien de onderzoeker iedereen slechts één maal gesproken heeft in korte tijd. Om dit op te vangen zijn alle afwegingen voor de interpretatie in de analyse expliciet benadrukt, zodat de interpretatie begrepen wordt, ook al valt deze wellicht niet altijd samen met de (gepercipieerde) werkelijkheid van de bestuurders en toezichthouders. Ook het feit dat er 'nieuwe' toezichthouders met 'ouder bestuurders' (of andersom) zijn geïnterpreteerd als één werkrelatie is onzuiver. Dit heeft aan de andere kant wel nieuwe inzichten gegeven in het verloop van de werkrelatie en de invloed die nieuwe personen op de werkrelatie kunnen hebben.

Tot slot wordt in dit onderzoek gesteld dat de volgorde van de thema's van Moeskops elkaar lineair opvolgen. Dit hoeft uiteraard niet, dit kan ook lijken doordat het hele onderzoek zo is opgebouwd dat de casussen in hun antwoorden daarom heen zijn gewoven.

Literatuurlijst

Akkermans, D., Ees, H. van., Hermes, N., Hooghiemstra, R., Laan, G. van der., Postma, T., et al. (2007). Corporate governance in the Netherlands: an overview of the application of the tabaksblad code in 2004. *Corporate governance an international review* 15(6), 1106-1118.

Algemene Rekenkamer. (2008a). *Goed bestuur in uitvoering. De praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden*. Den Haag: RS-drukkerij.

Algemene Rekenkamer. (2008b). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Ando.

Baarda, B., Goede, M. de., & Teunissen, J. (1995). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. (Eerste druk). Groningen: Noordhoff.

Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report* 13(4), 544-559.

Blokdijk, T. M. M., & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal register.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. (Eerste druk). Den Haag: Boom Lemma.

Bogaardt, M. van den. (2013). *Financieel gat bij BOOR bijna vijf keer zo groot*. Geraadpleegd 27 februari 2016, op <http://www.vosabb.nl/financieel-gat-bij-boor-bijna-vijf-keer-zo-groot/>.

Bokdam, J., Bal, J., & Jonge, J. de. (2012). *Evaluatie Wet Medezeggenschap op scholen. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Zoetermeer: Panteia.

Boot, A.W.A., Soeting, R. (2004). Corporate governance: de onderneming in een spagaat. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 4(4), 178-184.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2007). *Helpt van openbaar onderwijs heeft inmiddels zelfstandig bestuur*. Geraadpleegd 12 maart 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2007/21/helpt-openbaar-onderwijs-heeft-inmiddels-zelfstandig-bestuur>.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2010). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016a). *Begrippen. Primair Onderwijs*. Geraadpleegd 8 juni 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=p#id=primair-onderwijs>.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2016b). *Begrippen. Stichting*. Geraadpleegd 8 juni 2016, op <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=s#id=stichting>.

Centraal Plan Bureau. (2013). *Schaalgrootte. Uitgevoerd op verzoek van Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M. van der., Twist, M. van., & Schulz, M. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter de vertraagde val*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar bestuur.

Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek*. Dit document is een bijlage van de volgende brief: Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Toezendend rapport Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken d.d. 11 september 2013. Kenmerk AEP/ 13152328. Den Haag: Directie Algemene Economische Politiek.

Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/ Assen: Stichting Management Studies/ Van Gorcum.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

Dietvorst, C. J. J. E., & Beukenholdt- ter Mors, M. A. (2007). *Besturen van basisscholen: educational governance in de praktijk*. Den Haag: SDU.

Dijck, H. van., & Wassink, H. (2010). *Intern toezicht op onderwijsbestuur. Synergie in samenwerking tussen bestuur en toezichthouder*. Deventer: Kluwer.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Hart, H. 't., Boeije, H., & Hox, J. (2007). *Onderzoeksmethoden*. (Zevende druk) Utrecht: Boomonderwijs.

Heemskerk, K., Heemkerk, E. & Wats, M. (2014). Wat maakt goed onderwijsbestuur? De gedragsmatige determinanten van taakuitvoering door raden van toezicht in het voorgezet onderwijs. *Mens en Maatschappij*, 89(2): 151-174.

Herweijer, L., & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Heuvel, P. J. M. van den., Bos, W. (2010). *Wet 'Goed Onderwijs Goed Bestuur' geeft minister de mogelijkheid tot bekostigingssancties*. Geraadpleegd 12 maart 2016, op <http://www.schoolfacilities.nl/bedrijfsvoering/management/2521-wet-goed-onderwijs-goed-bestuur-geeft-minister-de-mogelijkheid-tot-bekostigingssancties>.

Hofman, R. H., Leer, K. van., Boom, J. D., & Hofman, W. H. A. (2012). *NWO/Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten. Thema project1: Functioneren van besturen. Eindrapport*. Groningen/Rotterdam: GION.

Hooge, E., & Honing, M. (2011). *Goed Bestuur in het primair onderwijs; Resultaten van de nulmeting monitor Goed Bestuur PO 2010*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam / Radboud Universiteit.

Honingh, M. & Thiel, S. van. (2014). Kwaliteit als sleutel tot overheidsinterventie: Een reflectie op de beleidsassumpties van autonomievergroting in het primair onderwijs. *Bestuurskunde*, 23(1), 18-26.

Honingh, M., & Hooge, E. (2012). *Goed bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage. Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012*. Amsterdam / Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.

Hooge, E. (2013) Besturing van autonomie. *Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: TiasNimbas Businesschool.

Hooge, E. H., & Vermeeren, J. A. S. (2007). *Goed bestuur van privaat tot publiek*. Breda: Lectoraat Corporate Governance, Avans Hogeschool.

Hooge, E., Nusink, F., & Sluis, M. van der. (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie.

InfoWMS. (2016). *Wetsvoorstel versterking bestuurskracht door onderwijsinstellingen aangenomen door de Tweede kamer*. Geraadpleegd 22 mei, op http://www.infowms.nl/actueel/single-view/article/153/?no_cache=1&cHash=2742af5d65553723dfa0ea093b186b11.

Inspectie van het Onderwijs. (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs. (2014). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssens, F. J. G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en educational governance*. Twente: Universiteit Twente.

Janssens, F. J. G., & Noorlander, N. (2010). Goed onderwijsbestuur: inleiding en aanleiding. In F. J. G. Janssens & C.W. Noorlander (Eds.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs* (pp. 13-29). Den Haag: Boom Lemma.

Jehn, K. A. (1995). A multimethod examination of the benefits and detriments of intragroup conflict. *Administrative Science Quarterly*, 40(2), 256-282.

Jensen, M.C. (1983). Organization theory and methodology. *The Accounting Review*, 58(2), 319-339.

Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4), 305-360.

Kamer van Koophandel. (2016). *De vereniging*. Geraadpleegd 21 mei 2016, op <http://www.ondernemersplein.nl/artikel/de-vereniging/>.

Karsten, S. (1999). Neoliberal education reform in the Netherlands. *Comparative Education*, 35(3), 303-317.

Kliffman, H. (2010). Raden van Toezicht in de praktijk. In F. J. G. Janssens & C.W. Noorlander (Eds.), *Goed onderwijsbestuur. Opstellen over een nieuwe besturingsfilosofie van het onderwijs* (pp. 13-29). Den Haag: Boom Lemma.

Koolen, R. (2015). *Contracten in de Wmo. Een onderzoek naar contractrelaties en contractmanagement in de gemeente Oss*. Nijmegen: Radboud Universiteit.

Korsten, A. F. A. (2015). Bestuurders tegenspreken noodzakelijk. *Verklaring voor de val van bestuurders en de betekenis van gebrek aan tegengeluiden daarbij?* Geraadpleegd 14 december 2015, op <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuur/Bestuurders%20tegenspreken.pdf>.

Laks. (2015). *Een survivalgids voor leerlingen in de medezeggenschapsraad*. Utrecht: LAKS.

Lückerath-Rovers, M. (2011). *Mores leren. Soft controls in Corporate Governance*. Breukelen: Neyenrode Business Universiteit.

Lückerath-Rovers, M. (2014). *Bouwstenen voor high performance boards*. Tilburg: PrismaPrint, Tilburg University.

Luursema, M., Twist, M. van., Beemer, F., Timmerman, R. & Gronheid, F. (2003). *Toekomst voor raden van toezicht?* Assen: Berenschot Fundatie & Van Gorcum.

Mee, G. van der. (2012). Bij BOOR ging alles mis. *Het Onderwijsblad*, 14 (16), 1-3.

Minderman, G. (2012). *Waar is de raad van toezicht? Deel 1*. (Eerste druk). Den Haag: Boom Lemma

Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Toezening rapport Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Economische Zaken d.d. 11 september 2013. Kenmerk AEP/ 13152328. Den Haag: Directie Algemene Economische Politiek.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2002). *Primair onderwijs in cijfers 1997-2001*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2004). *Kerncijfers 1999-2003*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2005). *Governance in het onderwijs. Beleidsnotitie governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Kamerstuk I vergaderjaar 2004-2005, 30183, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2006). *Kerncijfers 2001-2005*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2013). *Versterking bestuurskracht onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer van de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 19 april 2013. Kenmerk 505977. Den Haag: Directie Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Hoger Onderwijs.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2014). *Kerncijfers 2009-2013*. Den Haag: Vijfkleurblauw.

Moeskops, O. G. M. (2008). Een kwetsbaar evenwicht. Goed toezicht vraagt om wederzijds vertrouwen. *Goed bestuur- Tijdschrift voor Governance*, 1, 43-49.

Montfort, C.J. van., & Boers, I. (2009). *Raden van toezicht*. In T. Schillemans & M. Bovens (Eds.), *Handboek publieke verantwoording* (pp.143-160). Den Haag: Lemma.

Noordegraaf, M., Schillemans, T. & Yesilkagit, K. (2012). *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*. Utrecht: USBO.

Onderwijs in Cijfers. (2016a). *Aantal en omvang van instellingen in het primair onderwijs*. Geraadpleegd 21 mei 2016, op <http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/instellingenpo/aantal-instellingen>.

Onderwijs in Cijfers. (2016b). *Aantal en omvang VO Scholen*. Geraadpleegd 8 juni 2016, op <http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/instellingenvo/aantal-scholen>.

Onderwijsraad. (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen; Drie adviezen over onderwijsbestuur: degelijk onderwijsbestuur, doortastend onderwijstoezicht en duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2007). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad. (2013). *Publieke belangen dienen. Naar een bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Oosterling, M., Vink, R., & Broekmans, A. (2011). *Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'*. Tilburg: IVA.

Pastoriza, D. & Arino, M.A. (2008). *When agents become stewards: Introducing learning in the stewardship theory (ongepubliceerd werk)*. IESE Business School, Barcelona.

Peij, S.C., Moerland, P. W., Glasz, J. R., Veld, R. J. in 't., Manen, J. A. van., Bosch, F. A. J. van., et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.

PO-raad. (2013). *Professionalisering van besturen in het primair onderwijs. Verslag van de commissie Meurs in opdracht van de PO-raad*. Utrecht: PO-raad.

PO-raad. (2014a). *Code Goed Bestuur in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.

PO-raad. (2014b). *Toezicht houden onder de loep. Het intern toezicht in het primair onderwijs*. Utrecht: PO-raad.

PO-raad. (2016). *Over de PO-Raad*. Geraadpleegd 21 mei, op <https://www.poraad.nl/over-de-po-raad/over-de-po-raad>.

Pranger, R., Muijnck, J. de., Linden, R. van der., Berkvens, M., Verbiest, E. & Nieuwland, L. (2008). *Verzelfstandiging van het openbaar primair onderwijs. Een onderzoek naar de motieven en doelen van de verzelfstandiging en de intensiteit van het toezicht in de praktijk*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.

Rengers, M., & Schoorl, J. (2012, 13 april). Gemeente Rotterdam grijpt in bij scholenkoepel BOOR. *De Volkskrant*. Geraadpleegd 12 maart 2016, op: <http://www.volkskrant.nl/archief/gemeente-rotterdam-grijpt-in-bij-scholenkoepel-boor~a3239896/>.

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.

Shapiro, S. P. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263-284.

Six, F. E. (2010). Vertrouwen in Toezicht. *Tijdschrift voor toezicht*, 4(1), 6-26.

Slyke, D. M. van. (2006). Agents or stewards: Using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Public Administration Research and Theory*, 17(2), 157-187.

Stamos. *Schoolbesturen*. (2016a, maart). Geraadpleegd 21 mei, op <http://www.stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=2.25.6&view=table&cols=all>.

Stamos. *De basistabel, in primair onderwijs*. (2016b, mei). Geraadpleegd 21 mei, op <http://www.stamos.nl/index.rfx?verb=showitem&item=2.24&view=graph>.

Steen, M. van der., Klijn, E. H., Twist, M. van., Wijk, A. van., & Scherpenisse, J. (2013). De relatie tussen toezicht en media nader bezien. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(4), 26-42.

Swanborn, G., P. (2013). *Case studies: Wat, wanneer en hoe?* (Vijfde druk). Den Haag: Boom Lemma.

Swanborn, P. G. (2002). *Basisboek sociaal onderzoek*. Amsterdam: Boom Lemma.

Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. (Tweede druk). Bussum: Coutinho.

Thiel, S. van. (2016). *Principal-agent theory*. In: S. Van de Walle & S. Groeneveld. (eds.). *Perspectives on public sector reform*. Abingdon, Routledge.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Venne, L. H. J. van de. (2002). *Schaal in het primair onderwijs: een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis Amsterdam.

Vennix, J. A. M. (2010) *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. (Vierde druk). Londen: Pearson.

Vereniging van de Toezichthouders in Onderwijsinstellingen. (2015a). *Functioneren in de raad van toezicht van een onderwijsinstelling. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden, positie, taken en rollen van de raad van toezicht*. Zoetermeer: VTOI.

Vereniging van de Toezichthouders in Onderwijsinstellingen. (2015b). *Referentiekader voor de toezichthouder in het onderwijs 2015*. Zoetermeer: VTOI.

Vermeulen, M., Versloot, M., Beek, S., & Sagasser, I. (2013). *Sterk bestuur voor sterke scholen!* Den Bosch: KPC groep.

Vink, R. (2013). *Professioneel intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA.

VTOI. (2016). *Over VTOI*. Geraadpleegd 21 mei 2016, op <https://www.vtoi.nl/15/over-vtoi.html?qvId=4993729&qvCrc=AkbDgiicpwuaXlpi&qvTopmenu=yes>.

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion? *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.

Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid. (2014). *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam: University Press.

Yin, R. K. (2003). *Applications of casestudy research*. (Tweede druk). Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlagen

Bijlage 1.	Begrippenlijst
Bijlage 2.	Operationalisering van de vijf thema's
Bijlage 3.	Interviewhandleiding voor het College van Bestuur, de Raad van Toezicht, de verenigingen en de landelijke partijen
Bijlage 4.	Casusbeschrijvingen
Bijlage 5.1	Operationalisering wel – niet effectieve werkrelatie
Bijlage 5.2	Waardenkader wel – niet effectieve werkrelatie
Bijlage 6	De relatieve positie van casus 10, 11 en 12

Bijlage 1. Begrippenlijst

Code Goed Bestuur

De PO-raad, als sectororganisatie van het primair onderwijs, heeft de Code Goed Bestuur opgesteld voor het Primair Onderwijs (PO) (PO-raad, 2014a). De code moet een leidraad vormen voor het toetsen van de bestuurlijke inrichting en voor het reflecteren op bestuurlijk functioneren (PO-raad, 2014b).

College van Bestuur (CvB)

Dit is een bestuursmodel van een orgaan wat de onderwijsinstelling kan besturen.

Goed Bestuur (Governance)

Goed Bestuur heeft hiermee ook meerdere betekenissen en meerdere doelen gekregen. Het is algemeen geaccepteerd dat de term 'Goed Bestuur' het bestuur, het toezicht en de verantwoording hierover omvat. Goed Bestuur verwijst naar de kwaliteit van het bestuur, op inhoudelijke vlak (kennis en vaardigheden) als op moreel gebied (Hooge & Honingh, 2011; Hooge & Vermeeren, 2007).

Interne checks-and-balances

De 'binnen de instelling georganiseerde vormen van bestuurlijke controle en tegenmacht' (WRR, 2014, p. 20). De mogelijkheden die interne platformen hebben voor het controleren en ook corrigeren van de bestuurder zijn de 'checks'. De 'balances' gaan meer over een evenwichtige verdelingen binnen deze instellingen, die zorgen voor tegenwicht (WRR, 2014).

Intern toezicht

Toezicht bestaat uit drie elementen: informatieverzameling, oordeelsvorming en eventueel interveniëren. Deze elementen worden bij intern toezicht uitgevoerd door een orgaan die binnen dezelfde organisatie toezicht houdt op het bestuur (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Medezeggenschapsraad (MR)

Medezeggenschap houdt in dat niet alleen het schoolbestuur beslissingen neemt, maar dat ook anderen hierop inspraak hebben. De voorwaarden aan een medezeggenschapsraad is bij wet geregeld in de Wet Medezeggenschap op Scholen (LAKS, 2015).

Meervoudige publieke verantwoording

Dit is verantwoording van een bestuurder over allerlei onderwerpen aan een brede groep belanghebbenden. Dit type verantwoording kan worden gezien als een vorm van checks-and-balances (Algemene Rekenkamer, 2008b, p. 5).

One-tiermodel

Als er sprake is van een functionele scheiding, dan is er 'een orgaan waarin zowel het bestuur als het toezicht is gepositioneerd. Dit wordt ook wel het one-tier model genoemd omdat er sprake is van 'een laag' (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011).

Organieke en functionele scheiding

De wet zelf spreekt van een organieke en functionele scheiding (Heuvel & Bos, 2010). Bij een *organieke* scheiding worden de bestuurlijke en toezichthoudende functie gescheiden in aparte organen, bijvoorbeeld door een College van Bestuur (CvB) en een Raad van Toezicht (RvT) aan te stellen. Bij een *functionele* scheiding blijven het toezicht en het bestuur binnen één orgaan. De scheiding is dan meer personeel van aard: verschillende functies worden door verschillende mensen bekleed (Hooghe & Honing, 2011; Oosterling, Vink & Broekmans, 2011).

Principaal-Agenttheorie

De kern van de PA-theorie bestaat uit een dyadisch model van twee actoren; de principaal en de agent. De *principaal* huurt de *agent* om een bepaalde taak uit te voeren, bijvoorbeeld het managen van een bedrijf. De PA-theorie veronderstelt dat beide actoren handelen uit eigen belang, wat leidt tot een belangenconflict. Een gevolg hiervan is dat de principaal de handelingen van de agent zal monitoren.

Principaal-Stewardtheorie

De PS-theorie is ontstaan uit de kritiek op de agency theorie, doordat gesteld werd dat niet alle actoren handelen uit eigen belang handelen en er gezamenlijke belangen kunnen zijn tussen de principaal en de agent. Het monitoren zal hier dan ook in mindere mate nodig zijn of andere vorm aannemen.

Primair Onderwijs (PO)

Het Primair Onderwijs bestaat uit het basisonderwijs, het speciaal basis onderwijs en het onderwijs op speciale

scholen voor kinderen van 4 tot 12 jaar. Kinderen die meer hulp nodig hebben bij leren of bij de opvoeding dan zij in het wiskundeonderwijs aangeboden krijgen, kunnen door verwezen worden naar het speciaal basisonderwijs. Kleinere klassen, deskundigen op het gebied van leer-0 en opvoedproblemen zijn hier werkzaam. Speciale scholen zijn opgezet voor bijvoorbeeld visueel gehandicapte, dove of slechthorende, zeer moeilijk lerende of moeilijk opvoedbare kinderen of langdurig zieke kinderen (CBS, 2016a).

Primair Onderwijsraad (PO-raad)

De sectororganisatie voor het Primair Onderwijs (PO-raad, 2014a).

Raad van Toezicht (RvT)

Dit is bestuursmodel van een orgaan die het intern toezicht (bij de onderwijsinstelling) kan verrichten (Algemene Rekenkamer, 2008b). Toezicht bestaat uit drie elementen, zijnde informatieverzameling, oordeelsvorming en eventueel interveniëren (Algemene Rekenkamer, 2008b).

Two-tiermodel

Als er sprake is van een organieke scheiding (waarbij de functie van bestuur en toezicht gescheiden zijn in aparte organen) dan heet het een two-tiermodel. Dit omdat er sprake is van twee lagen (Oosterling, Vink & Broekmans, 2011).

Stichting

Binnen het primair onderwijs zijn de stichting en de vereniging de meest gangbare rechtsvorm voor schoolbesturen (Honingh & Hooge, 2012). Een stichting kan bij notariële akte of testament worden opgericht door één of meer personen om een bepaald doel te bereiken met behulp van een vermogen (CBS, 2016b).

Vereniging (eenpitter)

Binnen het primair onderwijs zijn de stichting en de vereniging de meest gangbare rechtsvorm voor schoolbesturen (Honingh & Hooge, 2012). In een vereniging ligt de hoogste macht bij de ledenvergadering waarbij de ledenvergadering het bestuur benoemt (Kamer van Koophandel, 2016). Binnen deze rechtsvorm kan op verschillende manieren de scheiding tussen bestuur en intern toezicht georganiseerd worden, maar omdat de ledenvergadering het hoogste orgaan is zal zij altijd goedkeuring moeten geven over de keuzes van het bestuur. Hiermee houdt zij een vorm van intern toezicht (Kamer van Koophandel, 2016). Eenpitter betekent dat de vereniging een school onder zich heeft.

Vereniging voor Toezichthouders van Onderwijsinstellingen (VTOI).

De Vereniging van Toezichthouders in Onderwijs Instellingen is het grootste platform voor toezichthouders uit alle onderwijssectoren (VTOI, 2016).

Bijlage 2. Operationalisering van de vijf thema's

Tabel 16 Operationalisering van de vijf thema's van Moeskops

Begrippen <i>Rollen en posities</i>	Indicatoren	Uitwerking	Interviewvragen
	a. Roldefinitie	a. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn beschreven.	a1: Welke rol, of rollen heeft u als CVB / RvT? a2: Sprekt u met uw RvT / CVB over de verschillende rollen? a3: Heeft u deze rollen, met taken en bevoegdheden vastgelegd of beschreven?
	b. Rolbesef	b. Er is gevoel voor wat bij de rollen past.	b1: Welke rol, of rollen heeft de RvT volgens u? b2: Hoe vult de RvT deze rollen in uw organisatie in? b3: Hoe verhoudt uw rol zich met de verschillende rollen van het CVB/de RvT?
	c. Rolneming	c. Rollen worden omgezet in daden.	c1: Hoe geeft u invulling aan uw rol of rollen? c2: Hoe geeft het CVB/ RvT invulling aan hun rollen?
	d. Rolvastheid	d. Besef van rollen is aanwezig en constante houding van die rollen wordt gegeven.	d1: Is het duidelijk voor beide partijen welke rol wanneer gevraagd wordt? d2: Kunt u hier voorbeelden bij geven?
	e. Schakelen tussen rollen en posities	e. Beide partijen kunnen schakelen tussen de verschillende rollen.	e1: Schakelt u bewust tussen de verschillende rollen en posities? e2: Vindt u het belangrijk om bewust te kunnen schakelen tussen de rollen?
	f. Mate van relationele klik tussen de bestuurder en voorzitter RvT	f. Formele/ informele werkrelatie (komt terug bij Aard v/d relatie).	
	g. Spanningen in rollen (komt terug bij begrip <i>Balans</i>).		
	a. Wederzijds gevoel van competentie	a.- Tevredenheid over het functioneren.	a1: Bent u tevreden over het functioneren van uw CVB/RvT?
		- Tijd en middelen voor de RvT. - Expertisegebieden van de RvT.	a2: Vindt u dat de RvT voldoende tijd en middelen krijgt haar taken goed uit te voeren? a3: Welke expertisegebieden hanteert de RvT?
<i>Balans</i>	b. Gezonde argwaan	b. Balans tussen blind vertrouwen en wantrouwen.	b1: In hoeverre ziet u uw RvT als sparringpartner? b2: Vindt u vrouwen belangrijk in de relatie? b3: Hoe zorgt u dat er een balans is tussen blind vertrouwen en wantrouwen?
	a. Wederzijdse afhankelijkheid	a. - Informatievoorziening.	a1: Welke informatie levert u als CVB aan de RvT? a2: Waar haalt u als RvT uw informatie vandaan?
		- Spanning in rollen.	a3: Ziet u spanningen in de verschillende rollen die u als CVB / RvT heeft?

<i>Reflectie</i>	b. Countervailing power	b. - Het zien van zwakke signalen.	b1: Wat zijn voor u 'zwakke signalen'?
		- Confrontatie: aanspreken op elkaars gedrag.	b2: Hoe handelt u als u zwakke signalen binnen krijgt van/over de bestuurder?
	a. Zelfevaluatie	a. - Wel/geen zelfevaluatie.	b3: Als u het niet eens bent met het handelen van uw RvT, is er dan ruimte om elkaar aan te spreken op het gedrag?
		- De frequentie van de zelfevaluatie.	a1: Heeft u als RvT een zelfevaluatie?
		- Setting van de zelfevaluatie (met/zonder bestuurder, met/zonder externe).	a2: Hoe vaak evalueert u?
<i>Aard van de relatie</i>	b. Conflicten	b. - Taakconflicten. - Relatieconflicten.	a3: In welke setting evalueert u (met/zonder bestuurder, met/zonder externe)? b1: Heeft u in het verleden een conflict gehad met uw RvT / CVB? b2: Zo ja, waar ging het conflict over?
	a. Contact CVB - RvT	a. - Aantal vergaderingen tussen CVB en RvT.	a1: Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het bestuur en de Raad van Toezicht? a2: Hoe vaak vergadert u met CVB/RvT?
		- Formeel / informeel contact tussen voorzitters.	a3: Hoe vaak heeft u contact met de voorzitter van het CVB/ de RvT? a4: Verloopt dit contact formeel of informeel?
		- Contact tussen CVB en leden van de RvT.	5: Is er contact tussen het CVB en leden van de RvT? Zo ja, welke vorm neemt dit aan (formeel/informeel of structureel/incidenteel)?
	b. Benoeming en samenstelling RvT	b. - Aantal leden van de RvT. - Gesloten of open coöptatie.	b1: Uit hoeveel leden bestaat uw RvT?
c. Relaties met derden		- Profielschetsen van de Raad als groep en personen in die groep.	b2: Hoe wordt (een lid uit) de RvT benoemd?
		- Commissies.	b3: Maakt u gebruik van profielschetsen voor de raad als geheel of voor personen uit de raad?
			b4: Maakt u gebruik van commissies?
			b5: Zo ja, welke?
		Gesprekken met andere gremia zoals prioritaire-, interne-, verticale en externe.	c1: Voert u jaarlijks gesprekken met andere groepen binnen/buiten de scholen? c2: Wat is de rol van het CVB/ de RvT bij deze gesprekken?

Bijlage 3. Interviewhandleiding voor het College van Bestuur, de Raad van Toezicht, de verenigingen en de landelijke partijen

Algemeen

Voorstellen:

Vijfdejaars bestuurskundestudent aan Radboud Universiteit Nijmegen. Dit is onderdeel van afstudeeronderzoek waarover ik mijn scriptie schrijf. Ik loop stage bij OCW waar ik tijd krijg om mijn scriptie te schrijven. Ik zal uiteindelijk mijn onderzoek en resultaten ook presenteren bij OCW.

Uitleg gesprek

In principe wil ik gewoon een gesprek aan gaan, waarin we een aantal onderwerpen langslopen. Ik zal zo min mogelijk proberen te sturen, maar af en toe kan ik misschien inhaken of iets afsluiten. En vergeef me als ik even spiek op mijn blaadje.

Inhoud scriptie

De scriptie richt zich op de werkrelatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. Hoe is die nu en hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden verdeeld? Zijn er spanningen en staan die de kwaliteit van intern toezicht in de weg? Of zijn er afspraken die de kwaliteit van het intern toezicht ten goede komen?

Laatste vragen

- Mag ik het opnemen? Ik ben de enige die de opnames aflost. Graag maak ik een verslag van het gesprek, dat ik naar u stuur ter goedkeuring. Is dat goed? Deze verslagen zullen geanonimiseerd worden en alleen door mijn meerdere bij OCW en op de universiteit gelezen worden.
- Wilt u mijn scriptie als deze af is ontvangen?

Dank en afsluiting

Bedankt voor uw tijd en uitleg. Een laatste vraag: Zou u iemand uit de RvT kunnen aandragen waar ik contact mee kan zoeken voor een interview?

Het College van Bestuur

Inleidend

- Kunt u iets vertellen over uw taken en verantwoordelijkheden als bestuurder?
- Kunt u de achtergrond van uw bestuur en de Raad van Toezicht schetsen?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen u en de toezichthouder?

Hoofdthema	Onderwerpen	Vragen
Rollen & posities	Roldefinitie	1: Welke rol, of rollen heeft u als CvB? 2: Spreekt u met uw RvT over de verschillende rollen? 3: Hebt u deze rollen, met taken en bevoegdheden vastgelegd of beschreven?
	Rolbesef	1: Welke rol, of rollen heeft de RvT volgens u? 2: Hoe vult de RvT deze rollen in uw organisatie in? 3: Hoe verhoudt uw rol zich met de verschillende rollen van de RvT?
	Rolneming	1: Hoe geeft u invulling aan uw rol of rollen? 2: Hoe geeft de RvT invulling aan hun rollen?
	Rolvastheid	1: Is het duidelijk voor beide partijen welke rol wanneer gevraagd wordt? 2: Kunt u hier voorbeelden bij geven?
	Schakelen tussen posities en rollen	1: Schakelt u bewust tussen de verschillende rollen en posities? 2: Vindt u het belangrijk om bewust te kunnen schakelen tussen de rollen?
	Vertrouwen	1: Bent u tevreden over het functioneren van uw RvT? 2: Vindt u dat de RvT voldoende tijd en middelen krijgt haar taken goed uit te voeren? 3: Welke expertisegebieden hanteert de RvT?
	Gezonde argwaan	1: In hoeverre ziet u uw RvT als sparringpartner? 2: Vindt u vertrouwen belangrijk in de relatie? 3: Hoe zorgt u dat er een balans is tussen blind vertrouwen en wantrouwen?
	Balans	1: Welke informatie levert u als CvB aan de RvT? 2: Ziet u spanningen in de verschillende rollen die uw RvT heeft?
	Countervailing power	1: Wat ziet u als 'zwakke signalen' binnen uw organisatie? 2: Als u het niet eens bent met het handelen van uw RvT, is er dan ruimte om elkaar aan te spreken op het gedrag?
	Reflectie	1: Houdt uw RvT een zelfevaluatie? 2: Hoe vaak evalueert uw RvT? 3: In welke setting wordt er geëvalueerd? (met/zonder bestuurder, met/zonder externe)?
Aard v/d relatie	Conflicten	1: Hebt u in het verleden een conflict gehad met uw RvT? 2: Zo ja, waar ging het conflict over?
	Contact CvB - RvT	1: Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het bestuur en de Raad van Toezicht? 2: Hoe vaak vergadert u met de RvT? 3: Hoe vaak hebt u contact met de voorzitter de RvT? 4: Verloopt dit contact formeel of informeel? 5: Is er contact tussen het CvB en leden van de RvT? Zo ja, welke vorm neemt dit aan (formeel/informeel of structureel/incidenteel)?
	Benoeming en samenstelling RvT	1: Uit hoeveel leden bestaat uw RvT? 2: Hoe wordt (een lid uit) de RvT benoemd? 3: Maakt u gebruik van profielschetsen voor de raad als geheel of voor personen uit de raad? 4: Maakt u gebruik van commissies? 5: Zo ja, welke?
	Relaties met derden	1: Voert u jaarlijks gesprekken met andere groepen binnen/buiten de scholen? 2: Wat is de rol van de RvT bij deze gesprekken?

De Raad van Toezicht

Inleidend

- Kunt u iets vertellen over uw taken en verantwoordelijkheden als toezichthouder?
- Kunt u de achtergrond van uw Raad van Toezicht en het College van Bestuur schetsen?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen u en het College van Bestuur?

Hoofdthema	Onderwerpen	Vragen
Vertrouwen	Rollen & posities	Roldefinitie 1: Welke rol, of rollen heeft u als RvT? 2: Spreekt u met uw CvB over de verschillende rollen? 3: Hebt u deze rollen, met taken en bevoegdheden vastgelegd of beschreven? Rolbesef 1: Hoe vult het CvB deze rol/ rollen in uw organisatie in? 2: Hoe verhoudt uw rol zich met de rol/ rollen van het CvB? Rolneming 1: Hoe geeft u invulling aan uw rol of rollen? Rolvastheid 1: Is het duidelijk voor beide partijen welke rol wanneer gevraagd wordt? 2: Kunt u hier voorbeelden bij geven? Schakelen tussen posities en rollen 1: Schakelt u bewust tussen de verschillende rollen en posities? 2: Vindt u het belangrijk om bewust te kunnen schakelen tussen de rollen?
	Wederzijds gevoel van competentie	1: Bent u tevreden over het functioneren van uw CvB? 2: Vindt u dat u als RvT voldoende tijd en middelen krijgt haar taken goed uit te voeren? 3: Welke expertisegerieden hanteert uw RvT?
	Gezonde argwaan	1: In hoeverre ziet u uw CvB als sparringpartner? 2: Vindt u vertrouwen belangrijk in de relatie? 3: Hoe zorgt u dat er een balans is tussen blind vertrouwen en wantrouwen?
	Balans	Wederzijdse afhankelijkheid 1: Welke informatie levert het CvB aan u als RvT? 2: Waar haalt u als RvT uw informatie vandaan? 3: Ziet u spanningen in de verschillende rollen die u als RvT heeft?
	Countervailing power	1: Wat zijn voor u 'zwakke signalen'? 2: Hoe handelt u als u zwakke signalen binnen krijgt van/over de bestuurder? 3: Als u het niet eens bent met het handelen van uw RvT, is er dan ruimte om elkaar aan te spreken op het gedrag?
	Reflectie	zelfevaluatie 1: Hebt u als RvT een zelfevaluatie? 2: Hoe vaak evalueert u? 3: in welke setting evalueert u (met/zonder bestuurder, met/zonder externe)? Conflicten 1: Hebt u in het verleden een conflict gehad met uw CvB? 2: Zo ja, waar ging het conflict over?
Aard v/d relatie	Contact CvB - RvT	1: Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het bestuur en de Raad van Toezicht? 2: Hoe vaak vergadert u met het CvB? 3: Hoe vaak hebt u contact met de voorzitter van het CvB? 4: Verloopt dit contact formeel of informeel? 5: Is er contact tussen het CvB en leden van de RvT? Zo ja, welke vorm neemt dit aan (formeel/informeel of structureel/incidenteel)?
	Benoeming en samenstelling RvT	1: Uit hoeveel leden bestaat uw RvT? 2: Hoe wordt (een lid uit) de RvT benoemd? 3: Maakt u gebruik van profielschetsen voor de raad als geheel of voor personen uit de raad? 4: Maakt u gebruik van commissies? 5: Zo ja, welke?
	Relaties met derden	1: Voert u jaarlijks gesprekken met andere groepen binnen/buiten de scholen? 2: Wat is de rol van het CvB bij deze gesprekken?

De verenigingen

Inleidend

- Kunt u iets over de school vertellen?
- Kunt u de achtergrond van uw bestuur en de toezichthouder schetsen?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de bestuurder en de toezichthouder?
- Welke verschillen ziet u tussen een CvB/RvT model en een alv?

Hoofdthema	Onderwerpen	Vragen voor de bestuurder
Rollen & posities	Roldefinitie	1: Welke rol, of rollen heeft u als bestuurder? 2: Spreekt u met uw toezichthouder over de verschillende rollen? 3: Hebt u deze rollen, met taken en bevoegdheden vastgelegd of beschreven?
	Rolbesef	1: Hoe vult de toezichthouder deze rol/ rollen in uw organisatie in? 2: Hoe verhoudt uw rol zich met de rol/ rollen van de toezichthouder?
	Rolneming	1: Hoe geeft u invulling aan uw rol of rollen?
	Rolvastheid	1: Is het duidelijk voor beide partijen welke rol wanneer gevraagd wordt? 2: Kunt u hier voorbeelden bij geven?
	Schakelen tussen posities en rollen	1: Schakelt u bewust tussen de verschillende rollen en posities? 2: Vindt u het belangrijk om bewust te kunnen schakelen tussen de rollen?
Vertrouwen	Wederzijds gevoel van competentie	1: Bent u tevreden over het functioneren van uw toezichthouder? 2: Vindt u dat uw toezichthouder voldoende tijd en middelen krijgt haar taken goed uit te voeren? 3: Welke expertisegebieden hanteert uw bestuur/toezichthouders?
	Gezonde argwaan	1: In hoeverre ziet u uw toezichthouder als sparringpartner? 2: Vindt u vertrouwen belangrijk in de relatie? 3: Hoe zorgt u dat er een balans is tussen blind vertrouwen en wantrouwen?
Balans	Wederzijdse afhankelijkheid	1: Welke informatie levert bestuur aan de toezichthouders? 3: Ziet u spanningen in de verschillende rollen die de toezichthouder heeft?
	Countervailing power	1: Wat zijn voor u 'zwakke signalen'? 2: Als u het niet eens bent met het handelen van uw toezichthouder, is er dan ruimte om elkaar aan te spreken op het gedrag?
Reflectie	zelfevaluatie	1: Houdt uw toezichthouder een zelfevaluatie? 2: Hoe vaak? 3: in welke setting wordt er geëvalueerd (met/zonder bestuurder, met/zonder externe)?
	Conflicten	1: Hebt u in het verleden een conflict gehad met uw toezichthouder? 2: Zo ja, waar ging het conflict over?
Aard v/d relatie	Contact CvB - RvT	1: Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het bestuur en de Raad van Toezicht? 2: Hoe vaak vergadert u met de toezichthouders? 3: Hoe vaak hebt u contact met de voorzitter van de toezichthouders? 4: Verloopt dit contact formeel of informeel? 5: Is er contact tussen het bestuur en toezichthoudende leden? Zo ja, welke vorm neemt dit aan (formeel/informeel of structureel/incidenteel)?
	Benoeming en samenstelling RvT	1: Uit hoeveel leden bestaat uw bestuur? 2: Hoe wordt een bestuurslid/ toezichthouder benoemd? 3: Maakt u gebruik van profielschetsen het bestuur/ toezichthouders als geheel of voor personen uit de raad? 4: Maakt u gebruik van commissies? 5: Zo ja, welke?

	Relaties met derden	1: Voert u jaarlijks gesprekken met andere groepen binnen/buiten de scholen? 2: Wat is de rol van de toezichthouders bij deze gesprekken?
Hoofdthema <i>Rollen & posities</i>	Onderwerpen	Vragen voor de toezichthouders
	Roldefinitie	1: Welke rol, of rollen heeft u als toezichthouder? 2: Spreekt u met uw bestuur over de verschillende rollen? 3: Hebt u deze rollen, met taken en bevoegdheden vastgelegd of beschreven?
	Rolbesef	1: Hoe vult het bestuur deze rol/ rollen in uw organisatie in? 2: Hoe verhoudt uw rol zich met de rol/ rollen van het bestuur
	Rolneming	1: Hoe geeft u invulling aan uw rol of rollen?
	Rolvastheid	1: Is het duidelijk voor beide partijen welke rol wanneer gevraagd wordt? 2: Kunt u hier voorbeelden bij geven?
	Schakelen tussen posities en rollen	1: Schakelt u bewust tussen de verschillende rollen en posities? 2: Vindt u het belangrijk om bewust te kunnen schakelen tussen de rollen?
<i>Vertrouwen</i>	Wederzijds gevoel van competentie	1: Bent u tevreden over het functioneren van uw bestuur? 2: Vindt u dat u als toezichthouder voldoende tijd en middelen krijgt uw taken goed uit te voeren? 3: Welke expertisegerieden hanteert uw bestuur/ toezichthouders?
	Gezonde argwaan	1: In hoeverre ziet u uw bestuur als sparringpartner? 2: Vindt u vertrouwen belangrijk in de relatie? 3: Hoe zorgt u dat er een balans is tussen blind vertrouwen en wantrouwen?
<i>Balans</i>	Wederzijdse afhankelijkheid	1: Welke informatie levert uw bestuur aan u als RvT? 2: Waar haalt u als toezichthouder uw informatie vandaan? 3: Ziet u spanningen in de verschillende rollen die u als toezichthouder heeft?
	Countervailing power	1: Wat zijn voor u 'zwakke signalen'? 2: Hoe handelt u als u zwakke signalen binnen krijgt van/over de bestuurder? 3: Als u het niet eens bent met het handelen van uw bestuur, is er dan ruimte om elkaar aan te spreken op het gedrag?
<i>Reflectie</i>	zelfevaluatie	1: Houdt u als toezichthouder een zelfevaluatie? 2: Hoe vaak evalueert u? 3: in welke setting evalueert u (met/zonder bestuurder, met/zonder externe)?
	Conflicten	1: Hebt u in het verleden een conflict gehad met uw bestuur? 2: Zo ja, waar ging het conflict over?
<i>Aard v/d relatie</i>	Contact CvB - RvT	1: Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het bestuur en de toezichthouders? 2: Hoe vaak vergadert u met uw bestuur? 3: Hoe vaak hebt u contact met de voorzitter van het bestuur? 4: Verloopt dit contact formeel of informeel? 5: Is er contact tussen het bestuur en de toezichthoudende leden? Zo ja, welke vorm neemt dit aan (formeel/informeel of structureel/incidenteel)?
	Benoeming en samenstelling RvT	1: Uit hoeveel leden bestaat uw bestuur/ toezichthouders? 2: Hoe wordt een bestuurslid / toezichthoudend lid benoemd? 3: Maakt u gebruik van profielschetsen voor toezichthouders als geheel of voor losse personen? 4: Maakt u gebruik van commissies? 5: Zo ja, welke?
	Relaties met derden	1: Voert u jaarlijks gesprekken met andere groepen binnen/buiten de scholen? 2: Wat is de rol van het bestuur bij deze gesprekken?

De landelijke partijen

Algemeen

Inleiding

In dit interview wordt geprobeerd een beeld te krijgen van de landelijke ontwikkelingen in de relatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder. Niet alle vragen zullen letterlijk gesteld worden omdat in de beantwoording van andere vragen impliciet kunnen overlappen.

Voorstellen:

Vijfdejaars bestuurskundestudent aan Radboud Universiteit Nijmegen. Dit is onderdeel van afstudeeronderzoek waarover ik mijn scriptie schrijf. Ik loop stage bij OCW waar ik tijd krijg om mijn scriptie te schrijven. Ik zal uiteindelijk mijn onderzoek en resultaten ook presenteren bij OCW.

Uitleg gesprek

In principe wil ik gewoon een gesprek aan gaan, waarin we een aantal onderwerpen langslopen. Ik zal zo min mogelijk proberen te sturen, maar af en toe kan ik misschien inhaken of iets afsluiten. En vergeef me als ik even spiek op mijn blaadje.

Laatste vragen

- Mag ik het opnemen? Ik ben de enige die de opnames aflost. Graag maak ik een verslag van het gesprek, dat ik naar u stuur ter goedkeuring. Is dat goed? Deze verslagen zullen geanonimiseerd worden en alleen door mijn meerdere bij OCW en op de universiteit gelezen worden.
- Wilt u mijn scriptie als deze af is ontvangen?

Dank & afsluiting

- Ben ik iets vergeten wat u graag nog wilt benoemen?
- Mag ik u bij naam en toenaam noemen in mijn scriptie of wilt u het liever geanonimiseerd?

De PO-raad

Interviewonderwerpen & vragen

Inleiding

- Kunt u iets vertellen over de PO-raad?

Inhoudelijk

Beschrijving algemene trends

- Kunt u iets vertellen over de veranderingen die de bestuurder de laatste jaren heeft ondergaan? (Denk hierbij aan autonomievergroting, schaalvergroting, publieke verantwoording en professionalisering).
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de taken van de bestuurder gehad?
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de rollen van de bestuurder gehad?
- Hoe hebben deze trends de relatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder beïnvloed?

Rollen & posities

- Welke rol(len) vindt u dat een bestuurder moet hebben?
- Welke rol(len) vindt u dat de intern toezichthouder moet hebben?
- Hoe vindt u dat deze rollen zicht tot elkaar zich verhouden?
- Denkt u dat bestuurders en intern toezichthouders deze rollen naar elkaar uitspreken?

Vertrouwen

- In hoeverre speelt volgens u vertrouwen een rol in de relatie tussen de intern toezichthouder en de bestuurder?
- In hoeverre hoort u de intern toezichthouder, of besturen de andere partij incompetent vindt? Hoe beïnvloedt dit de relatie?

Balans

- Vindt u dat er vaak een balans is tussen de bestuurder en de intern toezichthouder? Met balans bedoel ik of er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (bijvoorbeeld bij informatie voorziening), of dat partijen elkaar kunnen aanspreken op onwenselijk gedrag?

Reflectie

- In hoeverre reflecteren beide partijen over hun samenwerking denkt u?
- Zijn er (eenduidige) geluiden vanuit het veld over problemen in de relatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder?
- Zo ja, waar gaat dat precies over?

Aard van de relatie

- Hebt u een idee van de mate waarin de intern toezichthouder contact heeft met de bestuurder?
- Hoort u weleens dat de intern toezichthouder ook met andere partijen (zoals de MR) praat met én zonder de bestuurder?

De Vereniging voor Toezichthouders in Onderwijs Instellingen

Interviewonderwerpen & vragen

Inleiding

- Kunt u iets vertellen over de VTOI en de achtergrond van de VTOI?

Inhoudelijk

Beschrijving algemene trends

- Kunt u iets vertellen over de veranderingen die de intern toezichthouder de laatste jaren heeft ondergaan? (Denk hierbij aan autonomievergroting, schaalvergroting, publieke verantwoording en professionalisering).
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de taken van de intern toezichthouder gehad?
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de rollen van de intern toezichthouder gehad?
- Hoe hebben deze trends de relatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder beïnvloed?

Rollen & posities

- Welke rol(len) vindt u dat een bestuurder moet hebben?
- Welke rol(len) vindt u dat de intern toezichthouder moet hebben?
- Hoe vindt u dat deze rollen zicht tot elkaar zich verhouden?
- Denkt u dat bestuurders en intern toezichthouders deze rollen naar elkaar uitspreken?

Vertrouwen

- In hoeverre speelt volgens u vertrouwen een rol in de relatie tussen de intern toezichthouder en de bestuurder?
- In hoeverre hoort u de intern toezichthouder, of besturen de andere partij incompetent vindt? Hoe beïnvloedt dit de relatie?

Balans

- Vindt u dat er vaak een balans is tussen de bestuurder en de intern toezichthouder? Met balans bedoel ik of er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (bijvoorbeeld bij informatievoorziening), of dat partijen elkaar kunnen aanspreken op onwenselijk gedrag?

Reflectie

- In hoeverre reflecteren beide partijen over hun samenwerking denkt u?

- Zijn er (eenduidige) geluiden vanuit het veld over problemen in de relatie tussen de bestuurder en de intern toezichthouder?
- Zo ja, waar gaat dat precies over?

Aard van de relatie

- Hebt u een idee van de mate waarin de intern toezichthouder contact heeft met de bestuurder?
- Hooft u weleens dat de intern toezichthouder ook met andere partijen (zoals de MR) praat met én zonder de bestuurder?

Het project Versterking medezeggenschap

Inleiding

- Kunt u iets over project Versterking medezeggenschap vertellen?
- Waarom was er versterking nodig?
- In hoeverre is dit al verbeterd? Merkt u veranderingen in relaties tussen de drie partijen?

Algemene trends

- Kunt u iets vertellen over de veranderingen die de MR de laatste jaren heeft ondergaan? (Denk hierbij aan autonomievergroting, schaalvergroting, publieke verantwoording en professionalisering).
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de taken van de MR gehad?
- Welke gevolgen hebben de verschillende trends voor de rollen van de MR gehad?
- Hoe hebben deze trends de relatie tussen de bestuurder, de intern toezichthouder en de MR beïnvloed?

De relatie

- Hoe verloopt het contact tussen de MR en de bestuurder? (formeel/ informeel) (Structureel/sporadisch).
- Hoe verloopt het contact de MR en de intern toezichthouder? (formeel/ informeel) (Structureel/sporadisch).
- In hoeverre beïnvloedt de relatie tussen bestuurder en intern toezichthouder de relatie/ samenwerking met de MR?

Balans

- In hoeverre zijn de drie partijen in balans? Is er sprake van (voldoende) wederzijdse afhankelijkheid?
- Kunnen partijen elkaar aanspreken op niet wenselijke gedragingen?

Vertrouwen

- Is er sprake van vertrouwen tussen de partijen?
- Vinden de bestuurder, de RvT en de Mr elkaar competent?

Rollen & posities

- Welke rollen kan de MR aannemen in haar relatie tot bestuurder & toezichthouder?
- Worden deze rollen tussen de partijen expliciet besproken?

Aard v/d relatie

- Hoe vaak overleggen MR-en in principe zonder het bestuur? En hoe vaak met?
- Hoe vaak overleggen MR-en met de toezichthouder?

Informatievoorziening

- Hoe vergaart de MR haar informatie? (Informeel/explicit)

Bijlage 4. Casusbeschrijvingen

Algemene opmerkingen vooraf:

- Op basis van de interviews zijn deze casusbeschrijvingen gemaakt.
- Iedere respondent wordt in de mannelijke vorm (hij-vorm) beschreven om de casussen zo anoniem mogelijk te houden.
- Alle onderwerpen die niet expliciet behandeld zijn, zullen als volgt genoteerd worden: <Is niet behandeld>.

Casus 1

Gebaseerd op interviews met de voorzitter van het CvB en de RvT.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

De onderwijsinstelling is sinds 2011 van een vereniging omgevormd naar een stichting. De overstap van een algemeen-directeur – toezichthoudend bestuursmodel naar een CvB- RvT model is gelijktijdig gemaakt. Het voltallige bestuur van de vereniging is toen de RvT geworden en de algemeen directeur is het College van Bestuur geworden. Daarnaast zijn er in die periode een aantal fusies op schoolniveau geweest.

b. Achtergrond CvB

Het CvB is eenhoofdig en wordt ondersteund door een bestuursbureau en een stafmedewerker.

c. Achtergrond RvT

De voorzitter van de RvT neemt al sinds lange tijd plaats in de RvT en heeft in het oude model als bestuurder gezeten, waardoor deze persoon ook de overgang van vereniging naar stichting heeft meegemaakt.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden staan beschreven in de statuten. Dit is gebeurd omdat met de overgang naar een stichting en een CvB-RvT model een wijziging in de rollen heeft plaatsgevonden. De bestuurder geeft aan dat in tijden van discussie er ook terug gegrepen kan worden naar deze statuten. Wel wordt aangegeven dat er discussie kan ontstaan doordat de statuten op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Ook een bestuurlijk toetsingskader en strategisch beleidsplan worden sindsdien opgesteld om duidelijke kaders aan te kunnen geven.

b. Rolbesef

Zowel het CvB als de voorzitter van de RvT geven aan hun eigen en elkaars rollen te kennen en kunnen beiden ook voorbeelden geven en beargumenteren wat er wel én niet bij de rollen past.

c. Rolneming

De verschillende rollen omzetten in daden komt in deze casus duidelijk naar voren doordat zowel het CvB als de voorzitter van de RvT bij de verschillende rollen diverse taken kunnen benoemen. Het CvB stelt bijvoorbeeld dat in de RvT in de toezichthoudende rol gekeken moet worden of de elementen die het bestuur zichzelf ten doel heeft gesteld, ook uitgevoerd zijn.

d. Rolvastheid

Beide partijen geven aan dat de scheiding van de verschillende rollen een belangrijk element is voor de samenwerking. De voorzitter van de RvT geeft aan dat de gehele Raad dezelfde pet op heeft en dat die rollen binnen de RvT ook goed gescheiden worden. De bestuurder geeft aan dat de Raad zich soms met bepaalde vraagstukken wil bezighouden die meer gaan over de 'hoe-vraag', terwijl dit typisch een vraagstuk is voor de bestuurder. Hier wordt aangegeven dat de rol van de voorzitter van de RvT een groot verschil kan maken, waar de bestuurder tot nu toe altijd tevreden over is geweest. Wel wordt aangegeven dat nieuwe mensen in de RvT soms meer moeten zoeken naar de scheiding tussen de rollen en dat de rolvastheid, of rolzuiverheid in het begin wat missen.

e. Schakelen tussen posities

Indirect is het al naar voren gekomen, maar beide partijen geven aan dat zij alle rollen herkennen, kunnen benoemen en in de praktijk kunnen uitvoeren. Het kunnen schakelen tussen de rollen wordt in deze casus duidelijk door een voorbeeld van de agenda die het CvB noemt. De agenda van vergaderingen is zo ingedeeld dat de verschillende rollen doorklinken in de agendapunten. Besluiten die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de RvT worden apart genoemd, een maatschappelijk thema wordt op de agenda gezet waarbij de adviesrol meer naar voren kan komen.

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren CvB/RvT

De voorzitter van de RvT geeft aan gezegend te zijn geweest met de bestuurder, waardoor de tijdinvestering voor de RvT minder groot is dan bij een bestuurder waar het minder goed gaat. De bestuurder geeft aan zeer tevreden te zijn met de Raad van Toezicht en ook met de voorzitter, die een hele grote rol speelt in de

samenwerking.

- Tijd en middelen RvT

De voorzitter van de RvT geeft aan dat in een rustig jaar de tijdsinvestering aanzienlijk minder is dan in een hectisch jaar, zeker voor de voorzitter. De bestuurder geeft hierin aan dat leden van de Raad drukke mensen met betaalde banen zijn. Hierbij geeft de bestuurder wel aan dat er niet meer dan 40/50 uur in hoeft te zitten, vanwege de grootte van de organisatie.

- Expertisegebieden RvT

In casus 1 wordt er op de volgende expertisegebieden gezocht: Financiën, juridische kennis, pedagogiek, HR, soms huisvesting of ICT.

- b. Gezonde argwaan

Aangegeven wordt dat een goede bestuurder het vertrouwen van de Raad heeft en dit niet beschadigt. Afspraken en uitvoering van het jaarplan nakomen, is essentieel voor vertrouwen, maar ook goed voor de zachte kanten zoals de sfeer in de vergaderingen. Het moet dan niet gaan over individuele belangen, maar over het belang van de organisatie, en dat is simpelweg goed onderwijs. Gesteld wordt dat de rol van de voorzitter van de RvT hier essentieel is. Een voorzitter die constant in de clinch ligt met de bestuurder helpt niet bij het opbouwen van vertrouwen.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

De informatievoorziening verloopt via een toezicht/ toetsingskader. Hierin is per onderwerp bepaald wat precies aan informatie verwacht wordt vanuit de bestuurder. Op basis hiervan maakt de bestuurder het strategisch beleidsplan dat zich vertaalt in de jaarplannen van de scholen. De bestuurder geeft aan dat de vraag: 'Welke informatie moet ik de RvT geven zodat zij hun rol en verantwoordelijkheid goed kunnen uitvoeren?' leidend is geweest bij het opstellen van het toezichtkader. Ook wordt in deze casus informatie gegeven door middel van voortgangsrapportages waarbij andere onderwerpen dan die in het toezichtkader beschreven worden, staan. De bestuurder geeft aan een golfbeweging te zien met betrekking tot de informatiestroom: Als er heel veel informatie gegeven wordt, dat krijgt de RvT het idee dat er meer op hoofdlijnen gestuurd moet worden. Hierdoor krijgt de informatiestroom in de loop van de tijd een andere vorm. Zodra er nieuwe leden bij komen, vragen zij meer informatie om grip te krijgen op de materie. Hierdoor moet er weer meer informatie aangevoerd worden. De bestuurder geeft aan dat op dat soort moment het toezichtkader een goed middel is om weer terug te grijpen op de vraag welke informatie nu nodig is om de RvT haar taak goed uit te kunnen voeren. De voorzitter van de RvT geeft aan dat er een balans moet gevonden worden op de hoofdlijnen. Het gaat erom dat men niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten door te veel te sturend te vragen en te veel informatie op te vragen. Dit komt wel eens voor geeft de voorzitter aan, maar als dit te veel gebeurt dan is het de taak van de voorzitter om dit bespreekbaar te maken. De voorzitter van de RvT geeft aan dat via de gesprekken met andere stakeholders informatie vergaard kan worden, maar dit is geen doel op zich.

- Spanning in rollen

Wel wordt aangegeven dat de toezichthoudende rol en de werkgeversrol de hoofdfuncties zijn. Dit ook omdat de adviserende rol een spanning met zich mee brengt. Als de RvT advies geeft en de bestuurder volgt dit, dan moet je daar nog wel toezicht op kunnen houden. Vaak is het als het goed gaat geen probleem, maar als er iets mis gaat en de RvT moet de bestuurder aanspreken op het gegeven advies, dan brengt dit spanningen met zich mee. Ook vanuit de werkgeversrol kan advies geven op het functioneren nog wel spanningen met zich mee brengen, zeker als daarna nog een beoordelingsgesprek moet plaatsvinden. Er wordt aangegeven dat de RvT hier voorzichtig mee omgaat. Zo wordt er nooit een op een gespard, altijd met de gehele raad bij elkaar. De voorzitter geeft aan dat deze spanningen niet zelf ervaren zijn, dit omdat er een open relatie met de bestuurder is en omdat in feite alles bespreekbaar gemaakt kan worden.

- b. Countervailing power

- Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

De beide partijen geven aan dat de RvT en CvB geen vrienden moeten zijn. Een zakelijke relatie is goed, waarbij er kritische vragen gesteld moeten en kunnen worden. Kritische vragen zijn positief opbouwend, niet overal op schieten. Kritische vragen dragen volgens de toezichthouder bij aan betere besluitvorming. Wel wordt door de voorzitter van de RvT gesteld dat je niet door moet slaan in te veel kritische vragen. Beide partijen

geven aan dat er veel openheid is in de samenwerking en dat alles bespreekbaar gemaakt moet kunnen worden. Elkaar aanspreken op bepaald gedrag en (stevige) discussies over de inhoud worden niet gemeden, maar als positief ervaren.

Reflectie

a. Zelfevaluatie

- Wel of geen zelfevaluatie

De RvT evalueert haar eigen functioneren.

- Frequentie zelfevaluatie

De RvT evalueert op een jaarlijkse basis. Soms kan er ook na een vergadering of een bepaald traject geëvalueerd worden, waardoor er ook door het jaar heen evaluatiemomenten ontstaan

- Setting van de zelfevaluatie

De evaluatie op jaarlijkse basis wordt (vaak) gedaan met een extern persoon. Ook wordt na elke vergadering het proces van de vergadering geëvalueerd. Tot slot geeft de voorzitter van de RvT aan dat er n.a.v. eventuele problemen of onduidelijkheden ook trajecten geëvalueerd kunnen worden

b. Taak- of relatieconflicten

Conflicten zijn niet ervaren. Wel worden er discussies gevoerd op inhoudelijk gebied, wat meer neigt naar taakconflicten dan naar relatieconflicten

Aard van de relatie

a. Contact CvB – RvT

- Aantal vergaderingen

Er zijn vijf vergaderingen per jaar. Daarnaast heeft de RvT besloten om twee keer per jaar extra te vergaderen zonder de bestuurder zodat ze wat vrijer kunnen spreken en elkaar ook kunnen aanspreken op gedragingen of argumentaties.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Het CvB en de voorzitter van de RvT geven aan dat het contact voornamelijk via hun loopt. Zo is de agendavoorbereiding een formeel punt dat zij samendoen. Daarnaast kan de bestuurder de voorzitter van de RvT benaderen als de bestuurder twijfelt over óf de Raad het moeten weten of als de bestuurder gewoon even wil sparren over een thema. Beiden geven aan dat zij vinden dat de Raad geïnformeerd moet worden als er kans is dat het imago van de school geschaad kan worden doordat iets in de publiciteit terecht kan komen.

- Contact tussen CvB en leden RvT

Tevens geeft de bestuurder aan dat geprobeerd wordt om de leden van de Raad niet los te benaderen. Dit vanuit het ideaal dat de RvT als één orgaan moet handelen en dat het verkeerde signaal gegeven wordt als leden los benaderd worden. In heel uitzonderlijke gevallen kan, als dit snel nodig is, specifieke kennis gevraagd worden van één lid, maar dit gebeurt zelden volgens de bestuurder.

b. Benoeming RvT

- Aantal leden RvT

Het huidige aantal is zeven leden.

- Gesloten of open coöptatie

De voorzitter geeft aan dat één lid van de Raad wordt voorgedragen door de GMR en dat de anderen via open vacatures in een vast protocol benaderd worden.

- Profielschetsen RvT & leden

Er zijn profielen opgesteld met verschillende expertise gebieden waarop gezocht wordt binnen de vacatures. Expertise gebieden die genoemd worden zijn: financiën, juridische kennis, pedagogiek, HR, en soms huisvesting of ICT. Daarnaast wordt bestuurlijke ervaring verwacht en worden er persoonlijke competenties beschreven in de vacature. Tot slot zijn in deze casus de leden van de RvT ook ouders van kinderen die naar de scholen van de stichting toe gaan. Wel wordt hier een spanningsveld benoemd: De rol tussen het zijn van ouder, met alle kwesties die zich kunnen voordoen op het schoolniveau, moet niet verward worden met de rol als RvT. De voorzitter van de RvT geeft dan ook aan dat hier in het sollicitatiegesprek diep op in wordt gegaan. Daarnaast wordt er direct over gesproken als andere leden van de Raad het idee krijgen dat iemand deze rollen door elkaar haalt.

- Commissies

<Is niet behandeld>

-

- c. Relaties met derden

Als voorbereiding op het beoordelingsgesprek heeft de RvT contact met een afvaardiging van de GMR en de directeurs van de scholen. Daarnaast is er één keer per jaar een gezamenlijke bijeenkomst met het CvB, de RvT en alle directeurs van de scholen om over een thema te spreken.

Casus 2

Gebaseerd op interviews met de voorzitter van het CvB en de RvT.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

In deze casus is de organisatie in 2011 van een verenigingsvorm met een model van algemeen directeur en toezichthoudend bestuur omgevormd tot een stichting met een CvB-RvT model. Hier is de algemeen directeur bestuurder geworden en zijn een aantal leden van het oude bestuur in de RvT gegaan. De resterende leden van de RvT zijn via profielschetsen extern geworven. Hier is wederom sprake geweest van een fusie op schoolniveau in de afgelopen jaren.

b. Achtergrond CvB

Het is een eenhoofdig CvB, dat sinds 2011 plaats heeft genomen.

c. Achtergrond RvT

De voorzitter van de RvT is gevraagd voor die rol bij de invoering van het CvB-RvT model, vanwege de competenties en ervaringen.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn aan het begin van de samenwerking in het CvB-RvT model expliciet in professionaliseringsbijeenkomsten besproken. De voorzitter van de RvT geeft aan dat in de agenda van de vergaderingen duidelijk wordt gemaakt welke rollen gevraagd worden. Dit is langzamerhand bij iedereen tussen de oren gaan zitten. Ook hier helpt volgens de bestuurder dat er duidelijk opgeschreven is waar goedkeuring nodig is van de RvT of waar zij zeggenschap in willen hebben. Documenten als een strategisch beleidsplan en het toezichtkader zijn hier hulpmiddelen bij.

b. Rolbesef

Ook in deze casus kunnen beide partijen beschrijven wat gevraagd wordt van hen bij de verschillende rollen. Het CvB benoemt bijvoorbeeld de werkgeversrol, de toezichthoudende rol, de gesprekspartnerrol en de stakeholdersrol. Onder dit laatste wordt verstaan dat de RvT zich door de samenleving moet laten voeden zodat zij in die context kritische vragen kan stellen over het beleid en de uitvoering van de bestuurder. De voorzitter van de RvT geeft aan dat de Raad in principe op afstand staat en moet kijken naar de continuïteit van de organisatie. Ook de werkgeversrol en een rol als sparringpartner worden genoemd.

c. Rolneming

Het CvB en de voorzitter van de RvT kunnen beide invulling geven aan de rollen doordat zij taken benoemen die bij de rollen horen. De bestuurder benoemt bijvoorbeeld het verlenen van goedkeuring, meedenken over strategische onderwerpen, toetsing van financiële- en beleidsdoelstellingen als taken van de RvT.

d. Rolvastheid

De voorzitter van de RvT geeft aan dat de Raad snel gegroeid is in de verschillende rollen. Voor de ene persoon is dit ook lastiger dan voor de andere. Het hangt van bestuurlijke ervaring, kennis van het onderwijs en kennis van de stichting af.

e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

- Tevredenheid functioneren CvB/RvT

Beide partijen zijn tevreden met het functioneren van de ander.

- Tijd en middelen RvT

De voorzitter geeft aan zelf wat meer tijd te hebben dan de leden van de RvT, omdat hij met pensioen is. Verder komt dit onderwerp niet expliciet aan bod.

- Expertisegebieden RvT

<Is niet behandeld>

b. Gezonde argwaan

Volgens de bestuurder moet vertrouwen gewonnen worden. Het heeft te maken met openheid en transparantie met betrekking tot informatie die mensen willen hebben. Het op tijd meenemen van de Raad in een proces, delen wat de stand van zaken is en open zijn over welke maatregelen genomen worden zijn hierbij essentieel. Vertrouwen hoeft volgens de voorzitter van de RvT niet altijd uitgesproken te worden, dit is een natuurlijke eigenschap van personen. Het kan daarnaast ook te maken hebben met ervaringen uit andere bestuursfuncties waardoor de balans tussen distantie en betrokkenheid gemakkelijker wordt. In deze casus heeft een financieel moeilijke periode een positieve weerslag gehad op het vertrouwen tussen de bestuurder en de voorzitter van de RvT.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
- Informatievoorziening

De bestuurder geeft aan dat er een informatieplicht is naar de RvT. De bestuurder houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en informeert de RvT daarover. Via de planning en control cyclus worden er in het jaar ijkpunten gegeven waarop informatie over aangegeven onderwerpen naar de Raad toe moet. In het strategisch beleidsplan wordt aangegeven welke doelen er jaarlijks gehaald moeten worden en welke effecten dit heeft. Hierover wordt gerapporteerd in managementrapportages. Ook hier is een toezichtkader opgesteld, deze behelst de hoofdlijn van de continuïteit van de organisatie. Hier wordt niet dagelijks naar gekeken, het gaat hier om de hoofdlijn. Daarnaast wordt per vergadering een memo rondgestuurd naar de Raad over de ontwikkelingen binnen de organisatie. De voorzitter van de RvT geeft aan dat het CvB het eerste informatiepunt is, en dat het niet de bedoeling is om via bijvoorbeeld schoolbezoeken andere informatie te krijgen. Dit is een kwestie van vertrouwen. Aangegeven wordt dat het toezicht de afgelopen jaren vooral keek naar de cijfers, maar dat er de laatste tijd ook meer ruimte komt voor de onderwijskwaliteit. De Raad is zich, volgens de bestuurder breder gaan oriënteren.

- Spanning in rollen

De spanning tussen het adviseren en het achteraf toezicht houden op beslissingen kan niet zo zwart wit gesteld worden, omdat de marges om af te wijken voor beide partijen smal zijn volgens de voorzitter van de RvT. In de werkgeversrol wordt aangegeven dat de RvT betrokken moet zijn zodat de bestuurder de taken goed kan doen, maar het moet geen vriendjespolitiek worden. Afstand en betrokkenheid zijn hier de kernwoorden.

- b. Countervailing power
- Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

Door de voorzitter van de RvT wordt aangegeven dat er een goede verhouding is met het CvB en dat dit een zakelijke verhouding is. Het gaat om de balans tussen distantie en betrokkenheid. In een goede verhouding moet je kunnen zeggen wat je vindt van elkaar, zonder dat dit vriendjespolitiek wordt. Als er fouten gemaakt worden dan moet dit besproken kunnen worden. Dit is bij ons in negatieve zin niet nodig geweest, wij kunnen goed overleggen, aldus beide partijen. Aangegeven wordt dat deze balans te maken heeft met hoe je als persoon in elkaar zit.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
- Wel of geen zelfevaluatie

De RvT evalueert haar eigen functioneren.

- Frequentie zelfevaluatie

Er wordt op jaarlijkse basis geëvalueerd.

- Setting van de zelfevaluatie

De bestuurder geeft aan waarde te hechten aan het idee dat er ook een keer geëvalueerd wordt met een externe. Daarnaast kan de kwaliteit van de vergaderingen, de voorbereiding en de manier waarop gesprekken worden gevoerd, worden geëvalueerd.

- b. Taak- of relatieconflicten

De bestuurder geeft aan dat er geen conflicten hebben plaatsgevonden. Wel was het de afgelopen jaren een spannende tijd omdat er sprake was van leerlingendaling, waardoor er bezuinigd en gereorganiseerd moest

worden. In deze periode is de RvT wat nerveuzer en wat meer op de cijfers omdat zij de continuïteit van de organisatie hoog in het vaandel heeft. Toch heeft de Raad niet te veel informatie gevraagd, of is zij op de stoel van de bestuurder willen gaan zitten. De discussies zijn inhoudelijk gebleven.

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

<Is niet behandeld>

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

De bestuurder geeft aan dat het contact formeel via de voorzitter van de RvT loopt. Bestuurder en voorzitter van de RvT geven aan dat de vergaderingen samen voorbereid en geëvalueerd worden. Ook is er minimaal een maandelijks overleg tussen de bestuurder en de voorzitter van de RvT met het reilen en zeilen over de organisatie. Deze overleggen kunnen een sparrend karakter hebben, waarin de bestuurder kan peilen hoe de RvT over een bepaald onderwerp denkt.

- Contact tussen CvB en leden RvT

Leden uit de auditcommissie kunnen voorafgaand contact hebben met de bestuurders over financiële vraagstukken om een aantal zaken voor te bespreken. De bestuurder geeft aan dat dit de kwaliteit en de efficiëntie van de vergaderingen ten goede komt.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

Het huidige aantal leden ligt op vijf personen.

- Gesloten of open coöptatie

Op basis van een profielschets wordt naar een nieuw lid van de RvT gezocht en wordt de vacature via de regionale kranten uitgezet. Een commissie begeleidt dit proces.

- Profielschetsen RvT & leden

<Is niet behandeld>

- Commissies

Er wordt aangegeven dat de instelling een auditcommissie heeft, waarbij vooraf overleg de vergaderingen van efficiënter laat verlopen

- c. Relaties met derden

De voorzitter van de RvT geeft aan dat er jaarlijks een formeel gesprek plaatsvindt met de GMR, zo is dit afgesproken in het toezichtkader. De GMR kan altijd aankloppen bij de RvT, maar de Raad neemt hier niet het initiatief. Daarnaast zijn er bezoeken aan de scholen gebracht door de Raad. Dit is een aantal keren gebeurd en hier praten ze met ouders, kinderen, directeuren en de staf. Hierin wordt informatie verzameld over wat voor onderwijs er nu gegeven wordt, en dit is vooralsnog goed bevallen. Wel geeft de voorzitter van de RvT aan dat het scholenbezoek in het begin niet voor de hand lag en het ook niet altijd gemakkelijk was om te doen.

Casus 3

Gebaseerd op interviews met de voorzitter van het CvB en de RvT.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

Rond 2012 is de huidige stichting gevormd uit een vereniging van voortgezet onderwijs en een stichting van basisonderwijs. Reden hiervoor waren het bundelen van krachten om sterker te staan in het regionale krachtenveld, het verbeteren van het functioneren door de vrijwilligersbesturen en de organisatie een professionaliseringsslag te geven.

b. Achtergrond CvB

De bestuurder die in deze casus gesproken is, heeft een achtergrond in het voortgezet onderwijs.

c. Achtergrond RvT

De voorzitter van de RvT is intern geworven, vlak voor de formele samensmelting van de oude stichting en vereniging. Zowel uit het bestuur van het voortgezet onderwijs als het basisonderwijs, hebben leden in de RvT plaatsgenomen. Geen van de personen in de Raad van Toezicht hadden ervaring met het houden van toezicht, iets wat volgens de bestuurder een positief effect heeft gehad op het groeiproces van de raad.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

Beide partijen benoemen de drie rollen van de RvT en stellen dat er gebruik wordt gemaakt van een toezichtkader.

b. Rolbesef

Beide partijen omschrijven de rollen en kunnen invullen wat zij onder deze rollen verstaan. De voorzitter van de RvT stelt bijvoorbeeld dat de werkgeversrol voor hem inhoudt dat de competentie- en performanceontwikkeling besproken moet worden aan de hand van een functionerings- en beoordelingscyclus. De bestuurder geeft aan dat de sparringpartnerrol vaak vorm krijgt aan de hand van casuïstiek, omdat het daardoor heel verhelderend wordt hoe personen tegen een kwestie aankijken. De voorzitter RvT schetst dat het niet het doel van sparren is om een mening door te drukken. Het is niet de bedoeling om oplossingen aan te dragen, ook al zit dat wel in de menselijke aard. Door het stellen van de juiste vragen aan de bestuurder kunnen goede antwoorden gevonden worden. De Raad moet geen besluiten nemen, hun rol is het goed of afkeuren van documenten.

c. Rolneming

Specifieke taken worden toegekend aan de rollen, en men ziet er van elkaar op toe dat deze uitgevoerd worden. Wel stelt de bestuurder hier dat hij de werkgeversrol graag iets meer ingevuld zou willen zien.

d. Rolvastheid

Beiden geven aan dat men zich bewust moet zijn van de rollen en dat de dialoog hier ook consequent naar gevoerd moet worden. Over deze rolvastheid en roldefinitie is in het begin gesproken en zijn soms stevige woorden gewisseld, maar daar is volgens de voorzitter van de RvT een goed ritme in gevonden. Ook binnen de RvT spreekt men elkaar op deze rollen aan.

e. Schakelen tussen posities

Eveneens lijken beide partijen zich bewust van welke situatie welke rol vereist, dat het schakelen tussen deze posities en rollen gemakkelijker maakt. Hier is een vaste agendering van onderwerpen die bepaalde rollen vereisen niet aan bod gekomen.

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren CvB/RvT

Uit een goede beoordeling van de bestuurder straalt vertrouwen volgens de voorzitter van de RvT. Beide partijen zijn tevreden over elkaars functioneren.

– Tijd en middelen RvT

<Is niet behandeld>

- Expertisegebieden RvT
- <Is niet behandeld>

b. Gezonde argwaan

Ook wordt door de voorzitter aangegeven dat vertrouwen een zeer lastig begrip is. Door beide partijen wordt benoemd dat in deze relatie het vertrouwen belangrijk wordt geacht en dat dit in de loop der jaren gegroeid is. Vertrouwen is iets wat zich moet ontwikkelen. Hierbij geeft de bestuurder een golfbeweging aan: In het begin van de relatie, als het vertrouwen nog opgebouwd moet worden, dan vraagt de RvT om heel veel informatie. Als het vertrouwen groeit, dan verdunt de informatiestroom en uiteindelijk komt er een balans. De bestuurder geeft aan dat vertrouwen niet klef mag worden. Het moet een zakelijk constructieve relatie blijven zonder dat dit doorslaat naar klef of, aan de andere kant, afstandelijkheid. De bestuurder geeft aan dat zij op de goede weg zijn om deze balans te vinden en te waarborgen.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
- Informatievoorziening

Ook in deze casus is een toezichtkader ontwikkeld. Hierin staat op de drie hoofdthema's financiën, onderwijs en organisatie beschreven hoe, door wie en wanneer de Raad geïnformeerd wil worden. Het uitgangspunt moet zijn dat duidelijk is wat er van de bestuurder qua informatievoorziening verwacht wordt en dat de RvT in control is door de informatie die zij krijgt. Aangegeven wordt dat het toezichtkader hierbij helpt. De bestuurder sluit hierop aan door te stellen dat de opvatting is dat de RvT alles mag weten. Het toezichtkader wordt gezien als de formele route om de Raad te informeren. Informelere routes zoals kwartaalrapportages worden hier ook gebruikt.

- Spanning in rollen

Wel ziet de bestuurder hier een spanning. Van een begroting is over het algemeen duidelijk wat dit inhoudt, maar hoe gaat de RvT zich uitspreken over bijvoorbeeld de ambities voor de kwaliteit van het onderwijs. In hoeverre kunnen zij zich bemoeien met de doelstellingen over de kwaliteit? Dit is nog minder aan de orde geweest, maar de bestuurder wil graag ook over deze onderwerpen het gesprek aanknopen. Omdat juist deze gesprekken open en eerlijk zijn, stelt de bestuurder dat zij een goede relatie hebben. De spanning tussen het adviseren en het achteraf toezicht houden op beslissingen kan niet zo zwart wit gesteld worden, omdat de marges waarin beide partijen iets anders zouden willen, heel klein zijn volgens de voorzitter van de RvT. In de werkgeversrol wordt aangegeven dat de RvT betrokken moet zijn zodat de bestuurder de taken goed kan doen, maar het moet geen vriendjespolitiek worden. Afstand en betrokkenheid zijn hier de kernwoorden.

- b. Countervailing power
- Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

Beide partijen geven aan dat er ruimte is om te zeggen als je het niet met elkaar eens bent. Een open gesprek kan en moet ook gevoerd worden. Zo geeft de bestuurder aan dat er soms stevige woorden worden gewisseld, maar dat dit ten goede komt aan de kwaliteit.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
- Wel of geen zelfevaluatie

De RvT evalueert haar eigen functioneren.

- Frequentie zelfevaluatie

Dit wordt jaarlijks op twee momenten geëvalueerd, intern en op een externe locatie.

- Setting van de zelfevaluatie

De RvT evalueert jaarlijks intern, aan de hand van de code goed bestuur en zij doen dit zonder de bestuurder. De vraag: 'Doen we de goede dingen, en doen we ze goed' staat hierin centraal. Ook wordt hierbij het gedrag geëvalueerd. De voorzitter van de RvT geeft aan dat, om verder te komen in de relatie het goed is om te evalueren hoe je met elkaar omgaat. Dit gebeurt in deze casus één dag in het jaar op een externe locatie. Hier worden ook de rollen expliciet geëvalueerd.

- b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

< Is niet behandeld >

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Beide voorzitters hebben regelmatig, een keer in 4-6 weken laagdrempelig contact om bij te praten.

- Contact tussen CvB en leden RvT

De bestuurder geeft aan dat leden van de RvT contact zoeken vooral via commissies waarin zij deelnemen, zoals de audit-, onderwijs- of remuneratiecommissie. Rondom vergaderingen spreekt de bestuurder de leden ook weleens los, maar het is nog weinig voorgekomen dat de leden los aangesproken worden om te sparren over onderwerpen.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

Gestart is met zeven leden in de RvT. Een aantal van deze leden (vier) waren voormalige bestuursleden uit het primaire en voorgezette onderwijs van de twee samengevoegde stichtingen. Dit om de geschiedenis niet te doorbreken. Drie zijn geworven via advertenties. Uiteindelijk wordt het waarschijnlijk zo, volgens de bestuurder, dat de RvT uit personen bestaat die allen geworven zijn vanuit advertenties.

- Gesloten of open coöptatie

In de overgangsfase half gesloten, half open. Nu open coöptatie

- Profielschetsen RvT & leden

Tot slot stelt de voorzitter van de RvT dat de samenstelling van de Raad meer divers mag qua competenties en expertise gebieden. De ambitie is om een RvT te formeren die zich kan vinden in de statuten, de strategieën en het levensbeschouwelijke deel van de organisatie.

- Commissies

Er zijn drie commissies: een onderwijs-, remuneratie- en auditcommissie.

- c. Relaties met derden

Jaarlijks wordt er door de RvT gesproken met de verscheidene partijen en de GMR. De voorzitter van de RvT geeft aan dat er nog geen structureel gesprek plaatsvindt met de directie, maar dat dit wel een streven is. Daarnaast geven zowel de bestuurder als de voorzitter van de RvT aan dat er een maatschappelijke raad is. In deze maatschappelijke raad zitten een zeven/achtal deskundige mensen die wel maatschappelijk betrokken in de regio zijn, maar niet direct verbonden zijn aan de scholen. Deze maatschappelijke raad is opgericht als tegenkracht om de vraagkant te versterken. Twee keer per jaar komen zij bij elkaar en bespreken een onderwerp dat aangedragen is door het CvB en de RvT. Zij schrijven dan een notitie over het onderwerp, die het CvB en de RvT samen bespreken. Aangegeven wordt dat dit soort avonden helpen om elkaar beter te leren kennen en ook om onderwerpen van 'buitenaf' te kunnen zien.

Casus 4

Gebaseerd op interviews met de voorzitter van het CvB en de RvT.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

Voor de invoering van de Code Goed Bestuur was er in deze casus een bestuur op afstand met een algemeen directeur. Het toenmalige bestuur heeft per 2014 besloten om als bestuur op afstand Raad van Toezicht te worden, en de algemeen directeur tot CvB te benoemen.

b. Achtergrond CvB

Het eenhoofdig CvB was eerst algemeen-directeur.

c. Achtergrond RvT

Het toezicht was eerst in de vorm van een bestuur op afstand en is toen omgevormd naar een RvT.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De voorzitter van de RvT geeft aan dat het definiëren van de rollen iets van de laatste tijd is. Volgens het CvB worden niet per se de rollen expliciet besproken, maar worden wel de taken en verantwoordelijkheden besproken. De voorzitter van de RvT geeft aan dat hij de leden en de leden ook onderling, elkaar aanspreken als er teveel op de stoel van de bestuurder gezeten wordt. Waar de voorzitter van de RvT de toezichthoudende rol, de rol van sparringpartner en de werkgeversrol benadrukt, geeft het CvB de toezichthoudende rol, de rol als sparringpartner en een rol waarbij het toekomstgerichte perspectief van de RvT naar voren komt.

b. Rolbesef

Beide partijen geven aan dat zij wel degelijk een verschuiving van rollen en de invulling daarvan zien na de invoering van het CvB-RvT model. Zo geeft de bestuurder aan dat er in het vorige model veel overlegd werd met het bestuur op afstand, maar dat in de nieuwe situatie de bestuurder dit veel minder hoeft en veel meer zelf beslissingen kan en ook moet nemen. Ook geeft de bestuurder aan zich niet meer verantwoordelijk te voelen voor de taken en verantwoordelijkheden van de RvT en dat dit door de scheiding zelf wordt opgepakt. De voorzitter van de RvT geeft aan dat toezicht houden breder geïnterpreteerd moet worden dan alleen aan de achterkant goedkeuren, maar dat de RvT niet op de stoel van de bestuurder moet gaan zitten. Meedenken en proberen de goede vragen te stellen zijn nodig, maar niet meer dan dat. Beide partijen lijken besef van de rollen te hebben.

c. Rolneming

Beide partijen kunnen concrete voorbeelden noemen waaruit blijkt dat zij de rollen kunnen omzetten in daden. Zo geeft het CvB aan dat in het kader van sparringpartner moeilijke dilemma's of eventuele ontwikkelingen besproken worden. De voorzitter van de RvT geeft aan dat de invulling van de rol als sparringpartner afhangt van de dynamiek van de groep en de wens van de bestuurder.

d. Rolvastheid

De omvorming naar een CvB-RvT model heeft geleid tot een verschuiving van de rollen. Het besef van deze rollen, taken en bevoegdheden van beide partijen, is er grotendeels wel. De voorzitter van de RvT geeft aan ook personen aan te spreken als men niet in de goede rol zit. Toch wordt door beide partijen aangegeven dat het soms nog zoeken is naar de juiste rol en de juiste verhouding. Ook geven beide partijen niet dezelfde prioriteit aan dezelfde rollen. Hieruit kan opgemaakt worden dat de rolvastheid wellicht nog niet optimaal is.

e. Schakelen tussen posities

De voorzitter van de RvT geeft aan dat rollen niet per se verwisseld worden, maar dat er goed opgelet moet worden of men niet in de verkeerde rol zit. Hiermee is er dus sprake van rolbesef, maar actief schakelen tussen rollen komt uit beide interviews niet naar voren.

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

- Tevredenheid functioneren CvB/RvT

<Is niet behandeld>

- Tijd en middelen RvT

Beide partijen geven aan dat het plaatsnemen in een RvT veel tijd kost. Het CvB geeft aan dat de RvT meer werk heeft nu men nog in de overgangsfase zit naar het nieuwe model. Ook de voorzitter van de RvT geeft aan dat het intensief is, een flinke tijdsinvestering vergt en dat mensen dit onderschatten omdat als alles goed gaat en de RvT veelal op de achtergrond opereert.

- Expertisegebieden RvT

Er is gesproken over aandachtsgebieden, maar deze zijn niet expliciet benoemd.

- b. Gezonde argwaan

De voorzitter van de RvT geeft aan dat gesprekken in vertrouwen plaats moeten kunnen vinden, dat er open en transparant gesproken kan worden. Daarnaast moet het ook kunnen 'schuren'. Dit houdt in dat er een sfeer moet ontstaan waarin lastige vragen gesteld moeten kunnen worden en een discussie moet kunnen ontstaan. Het vuur mag zowel aan de schenen van de bestuurder, als van de toezichthouders gelegd worden.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
 - Informatievoorziening

De voorzitter van de RvT geeft aan dat in de RvT in het oude model werkte met verschillende portefeuilles. In het nieuwe model wordt nu gewerkt met aandachtsgebieden per lid. Als lid vraag je dan ook informatie over dit aandachtsgebied aan de bestuurder (en eventueel aan anderen) en geef je aan wanneer je dit wilt ontvangen. Op deze planningen wordt de agenda van de RvT bepaald. Het CvB zegt dat er een toezichtkader is ontwikkeld, waarin staat wat voor informatie erin welke periode aan bod moet komen. Toch vindt de bestuurder dat dit een ontwikkelpunt is, dat nog niet volledig helder is welke aanvullende informatie er nodig is op bepaalde punten uit het toezichtkader. De informatie rolt nog over en weer, hieruit blijkt dat het nog een leerproces is van wat de RvT wel en niet moet weten. De bestuurder geeft aan dat zij hiernaar in haar omgeving rondgevraagd heeft en dat zij uiteenlopende reacties terug krijgt. De bestuurder zelf zegt dat het nu in de overgangsfase af en toe nodig is om extra informatie te delen en dat zij hier geen problemen mee heeft omdat openheid van communicatie essentieel is.

- Spanning in rollen

Het CvB stelt dat er frictie kan ontstaan als de RvT advies geeft, en aan de achterkant ook beoordeelt. Daarnaast kan zij geen coachende rol aannemen, omdat zij als werkgever het CvB moet beoordelen. Tot slot stelt het CvB dat er spanningen kunnen ontstaan nu de bestuurder niet meer het voortouw neemt in de organisatie van de RvT, maar dat zij dit zelf moet doen. De voorzitter van de RvT ziet vooral een spanning met betrekking tot de werkgeversrol omdat met deze rol de machtsverhouding verandert.

- b. Countervailing power
 - Zwakke signalen

De voorzitter van de RvT geeft aan dat als er vermoedens zijn dat het op de hoofdlijnen niet goed gaat, dat er op detailniveau ingedoken moet worden. Dit kan op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het confronteren van de bestuurder of door externe mensen aan te spreken die kennishouder zijn op dat gebied.

- Confrontatie

Het CvB stelt dat alles gezegd moet kunnen worden en iedereen aangesproken mag worden, ervan uitgaande dat men integer handelt. Ook de voorzitter van de RvT geeft aan dat er ruimte is om elkaar op het gedrag aan te spreken, gezien de ervaringen in de omgang.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
 - Wel of geen zelfevaluatie

Er is sprake van zelfevaluatie door de RvT in deze casus.

- Frequentie zelfevaluatie

De voorzitter van de RvT geeft aan dat de RvT tijdens vergaderingen haar eigen handelen, evalueert en corrigeert. Dit gebeurt indirect, ook als er nagedacht wordt over de rollen die men in moet nemen tijdens de vergadering. Het is volgens de voorzitter van de RvT een complexe taak om aan het einde van het jaar te kijken hoe iedereen individueel en als groep gehandeld heeft en tot welke resultaten dit heeft geleid. Het CvB geeft aan dat er afgelopen jaren evaluaties zijn gedaan door de RvT, meestal zonder de bestuurder.

- Setting van de zelfevaluatie

Wel oppert de voorzitter van de RvT een optie om de evaluatie met een externe te doen. Het CvB vertelt dat in de oude situatie de evaluatie van het bestuur en de algemeen-directeur gezamenlijk plaatsvond aan de hand van formulieren. In de nieuwe situatie is nog niet duidelijk of er elk jaar geëvalueerd wordt en of de bestuurder wel of niet bij de evaluatie van de RvT zit.

b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

Vijf à zeven keer wordt er vergaderd per jaar. Daarnaast geeft de voorzitter van de RvT aan dat uiteindelijk alle formele vergaderingen op 15 per jaar voor hem komen.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

De voorzitter van de RvT geeft aan dat er losse gesprekken zijn tussen hem en het CvB.

- Contact tussen CvB en leden RvT

De voorzitter van de RvT stimuleert de leden van de RvT contact te hebben met de bestuurder. Omdat elk RvT lid zijn/haar eigen aandachtsgebied heeft moeten er volgens voorzitter vragen over dat aandachtsgebied gewoon direct vragen gesteld kunnen worden. Dit gaat liever niet allemaal langs de voorzitter. Het CvB stelt dat hij bijpraat met leden, bijvoorbeeld als een kwestie specifieke expertise vereist.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

De RvT bestaat op dit moment uit 6 personen.

- Gesloten of open coöptatie

Aan de hand van de aandachtsgebieden die de RvT graag in huis wil hebben, wordt een vacature opengesteld en uitgezet door middel van een advertentie.

- Profielschetsen RvT & leden

Er is een openbare profielschets van de Raad van Toezicht.

- Commissies

<Is niet behandeld>

c. Relaties met derden

De bestuurder geeft aan dat zij afgelopen jaar een gesprek georganiseerd heeft tussen de GMR en de RvT. De bestuurder geeft aan dat hij het van belang acht dat de Raad zich op allerlei fronten laat informeren, om zo de informatie verkregen door de bestuurder, op waarde te kunnen schatten. De voorzitter van de RvT geeft aan dat hij meerdere gesprekken met derde partijen voert, zoals met de accountant, collega toezichthouders, directeuren en de GMR.

Casus 5

Interview met de voorzitter CvB en voorzitter RvT

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

Na de inwerkingtreding van de Wet GOGB heeft het bestuur ervoor gekozen over te stappen van een collegiaal bestuur naar het CvB-RvT model. Tijdens dit proces zijn een aantal documenten opgesteld, zoals (management) statuten, toezichtkader en toezichtkalender.

b. Achtergrond CvB

Voor de komst van het nieuwe CvB, is de RvT gedwongen om het oude CvB een andere rol aan te bieden en een nieuw CvB te werven. Het nieuwe CvB is sinds twee jaar aangesteld.

c. Achtergrond RvT

De RvT bestond na de omvorming naar het CvB-RvT uit drie oud-bestuursleden, waarbij 2 nieuwe leden zijn aangetrokken. Vanuit historische perspectief en continuïteit van de organisatie is er toentertijd gekozen voor een overstap van bestuurslid naar lid van de RvT. Inmiddels is de voorzitter van de RvT het enige oud-bestuurslid.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

Er is niet specifiek gezegd of de verschillende rollen en taken gedefinieerd zijn. Wel wordt er gebruik gemaakt van een toezichtkalender waarin bepaald is wat wanneer besproken moet worden. Daarnaast wordt in sommige notities van het CvB aan de RvT een specifieke rol benoemd bij verschillende onderwerpen.

b. Rolbesef

De voorzitter van de RvT geeft aan dat na de omvorming tot CvB-RvT model de leden zich hebben laten omscholen van bestuurdersrol, naar rol als RvT. De voorzitters van de RvT en het CvB kunnen duidelijk aangeven wat zij wel – en niet bij de verschillende rollen vinden horen. Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat een advies van de RvT niet een op een overgenomen hoeft te worden. Dit blijft de keuze van het CvB.

c. Rolneming

Beide partijen kunnen verschillende taken bij verschillende rollen noemen.

d. Rolvastheid

Als iemand uit de RvT niet in de juiste rol zit tijdens de vergadering, dan wordt deze persoon in goeden doen teruggefloten volgens de voorzitter van de RvT. Hierbij vult het CvB aan dat de verschillende rollen expliciet besproken worden en waar in de evaluatie ook op terug gegrepen kan worden. Daarnaast wordt de gevraagde rol in notities duidelijk genoemd.

e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren CvB/RvT

De voorzitter van de RvT geeft aan zeer tevreden te zijn met het CvB. Het CvB heeft zelfs gevraagd om een kritische blik naar het functioneren van het CvB door de RvT en dit is zeer positief bevonden. Het CvB geeft aan dat er vanaf de start vertrouwen is geweest, omdat de voltallige RvT achter de aanstelling van het CvB stond. Daarnaast geeft het CvB aan dat de toezichthouders met een gedegen basis hun rol heel serieus nemen. Dit spreekt een positief gevoel uit over het functioneren van de RvT.

– Tijd en middelen RvT

De voorzitter van de RvT geeft aan dat als er geen akkefietjes zijn, het wel meevalt hoe intensief het werk voor de RvT is. In de tijd dat de RvT een nieuw CvB moest werven was er voor het RvT wel sprake van een intensieve tijdsbesteding. Het CvB geeft aan dat toezichthouders ook gewoon druk werk hebben, dus dat het een spanningsveld is wat wanneer besproken kan en moet worden. Voor strategische vraagstukken is eigenlijk altijd wel ruimte en betrokkenheid.

– Expertisegebieden RvT

De voorzitter van de RvT en het CvB noemen verschillende expertisegebieden die in de RvT vertegenwoordigd zijn: financiën, juridische zaken, huisvesting, onderwijs en overheid & governance. Aangegeven wordt dat deze diversiteit voor beide partijen belangrijk is.

b. Gezonde argwaan

Binnen de stichting heerst een gezonde sfeer van kritiek en feedback volgens de voorzitter van de RvT. Het CvB voegt hieraan toe dat, doordat alles open besproken wordt, het vertrouwen is gegroeid.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
 - Informatievoorziening

De voorzitter van de RvT geeft aan dat vertrouwen en informatiestroom met elkaar in verband staan. In het begin van de samenwerking moest het vertrouwen nog opgebouwd worden, wat leidde tot een hogere vraag aan informatie zelfs met een vastgesteld toezichtkader. Er moet gezocht worden hoe men met elkaar om wil gaan. Toen bleek dat kwaliteit van de informatie beter werd, kwam er meer vertrouwen en ging de kwantiteit van informatie ook omlaag. Aangegeven wordt dat het vertrouwen heel snel gegroeid is, ook omdat alle informatie van lastige casussen open gespeeld werd.

Informatie wordt gestroomlijnd doordat er op een toezichtkalender vaste agendapunten staan die behandeld worden, aldus het CvB. Daarnaast kan de RvT zelf nog punten aandragen, ook in de vorm van een thema. De voorzitter van de RvT geeft aan dat in de evaluatie is afgesproken om ook informatie op te halen via andere kanalen dan het CvB. Dit kan zowel formeel als informeel bijvoorbeeld op scholen of bij directeurs. Het CvB juicht dit toe. De informatiestroom vindt plaats aan de hand van een toezichtkalender, waarbij rapportages gemaakt worden. Toch blijft het nog altijd zoeken voor de voorzitter van de RvT hoe diep je op de materie in moet gaan. Hier wordt in vergaderingen pragmatisch mee omgegaan: de discussie kan breed gevoerd worden, maar als het nodig is ook op detailniveau.

- Spanning in rollen

Een spanning die genoemd wordt door het CvB is de spanning dat de RvT graag meedenkt aan de voorkant als sparringpartner, maar dat dit aan de achterkant problemen op zou kunnen leveren met de toezichthoudende rol. Dit heeft vooralsnog geen problemen opgeleverd, omdat het CvB heel duidelijke verwachtingen heeft geschetst over de rol als sparringpartner.

- b. Countervailing power
 - Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

Alles wordt open besproken vanuit een basis van vertrouwen, volgens beide partijen.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
 - Wel of geen zelfevaluatie

Er is sprake van een zelfevaluatie van de RvT.

- Frequentie zelfevaluatie

Deze zelfevaluatie vindt een keer per jaar plaats.

- Setting van de zelfevaluatie

De RvT evalueert zonder het CvB, maar het CvB wordt wel gevraagd feedback te geven.

- b. Taak- of relatieconflicten

Er heeft zich, volgens het CvB en de RvT een akkefietje voorgedaan waarbij het duidelijk een taakconflict was. Wegens anonimiteit wordt de precieze oorzaak achterwege gelaten, maar aangegeven wordt dat er heel duidelijk uitgesproken moest worden welke rol de RvT in deze materie had. Dit heeft juist een positief effect gehad volgens de voorzitter van de RvT omdat iedereen hierdoor weer scherp heeft gekregen welke rol gewenst is.

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

Zes keer per jaar is er een vaste RvT vergadering. In de praktijk zijn er een paar vergaderingen meer geweest.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Naast het regulier overleg vindt er een tussentijds overleg tussen het CvB, de voorzitter en vicevoorzitter van de RvT plaats. Hierin worden de vergaderingen voorbereid, maar hier wordt ook de klankbordfunctie van de RvT benut volgens het CvB. Op ad hoc basis kan er ook geskypet, gemaïld of gebeld als er (belangrijke) dingen spelen die niet tot de vergadering kunnen wachten.

- Contact tussen CvB en leden RvT

Het contact verloopt volgens de voorzitter van de RvT eigenlijk altijd via hem. Het CvB stelt dat er incidenteel wel contact is met de leden, maar dit gaat dan om het speciale vakgebied van de leden. Dit contact is meer informeel dan dat het als klankbord gebruikt wordt. Dit gebeurt soms ook om de komende vergadering efficiënter te kunnen laten verlopen, omdat de achterliggende beweegredenen en afwegingen dan al bekend zijn.

b. Benoeming RvT

- Aantal leden RvT

De RvT bestaat uit vijf leden.

- Gesloten of open coöptatie

<Is niet behandeld>

- Profielschetsen RvT & leden

Er wordt gebruik gemaakt van profielschetsen, waarbij aandacht is voor vakkennis en ieder een aandachtsgebied toegewezen krijgt.

- Commissies

<Is niet behandeld>

c. Relaties met derden

Een keer per jaar organiseert de RvT een avond met alle schooldirecteuren, beleidsmedewerkers, de GMR en de bestuurder. De RvT bepaalt op deze avond het programma, waarbij altijd ruimte is voor een informele nazit.

Casus 6

Gebaseerd op het interview met de voorzitter van de Raad van Toezicht.

Achtergrond

a. Overgangprocedure

De voorzitter van de RvT geeft aan dat circa tien jaar geleden een overgang is gemaakt van een vereniging naar een stichting. Het traject van vormgeving van de relatie tussen scholen, bestuurder en toezichthouder heeft de voorzitter van de RvT wel intensief meegemaakt. Aangegeven wordt dat dit een zoektocht was (en soms nog is) en dat dit vaker signaleerd wordt bij collega-toezichthouders.

b. Achtergrond CvB

<Is niet behandeld>

c. Achtergrond RvT

De voorzitter van de RvT zit nu bijna acht jaar in de Raad van Toezicht, waarbij hij de omvorming naar het huidige model heeft meegemaakt.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De voorzitter van de RvT geeft aan dat hij vier rollen ziet voor de Raad: een toezichthoudende rol, een klankbordrol, de werkgevers rol, maar ook het idee dat de RvT namens de samenleving toezicht houdt op een maatschappelijk belangrijke organisatie. Of de taken en rollen vastgelegd en opgeschreven staan, is in deze casus lastig te zeggen.

b. Rolbesef

Wel kan gesteld worden dat het rolbesef er is bij de voorzitter van de RvT. Hij geeft een voorbeeld aan waar de scheiding volgens hem zou moeten liggen. Zo stelt hij bijvoorbeeld dat er aparte vergaderingen in het jaar zijn om over het functioneren van de bestuurder te praten, dat toezichthoudende taken zuiver gescheiden moet worden van de adviezen die je geeft als Raad en dat er niet gekeken moet worden naar wat hij besluit, maar meer tot hoe hij tot het besluit komt en welke afwegingen zijn gemaakt. Op voorhand wordt er geprobeerd een scheiding te maken van de rollen in de agenda. Over het algemeen wordt uit de agendapunten duidelijk welke rol gevraagd wordt, volgens de voorzitter van de RvT. Daarnaast wordt gesteld dat de grootste valkuil voor de toezichthouder is om op de stoel van de bestuurder te (willen) gaan zitten. Ook uit dit voorbeeld blijkt het besef van de verschillende rollen.

c. Rolneming

Concrete voorbeelden van welke taken specifiek bij de rollen horen worden genoemd door de voorzitter. Zo wordt de klankbordrol op twee manieren ingevuld: een op een tussen de voorzitters en is er in de vergadering ruimte om met de gehele groep te sparren. Ook de werkgeversrol wordt beschreven: voorafgaand aan vergaderingen kan de RvT tijd voor haar zelf nemen, waarin bijvoorbeeld over het functioneren van de bestuurder kan worden gesproken.

d. Rolvastheid

De voorzitter van de RvT stelt, dat als je begrijpt vanuit welke rol iemand handelt, de samenwerking soepeler verloopt. Daarnaast komen de verschillende rollen tot uiting in de agenda. Op voorhand wordt er geprobeerd een onderscheid te maken tussen de rollen die verlangd worden bij de agendapunten.

e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

- Tevredenheid functioneren CvB/RvT

Aangegeven wordt dat er een goede verstandhouding is tussen de voorzitter van de RvT en het CvB.

- Tijd en middelen RvT

De voorzitter van de RvT geeft aan dat voordat iemand lid wordt van de RvT (bijvoorbeeld in een sollicitatiegesprek), heel duidelijk moet zijn wat er verwacht wordt. Daarna diegene zelf verantwoordelijk om er voldoende tijd in te steken. De voorzitter geeft aan dat er voor hem soms ook overdag tijd in gaat zitten, vaak

in verband met gesprekken. De rest van de Raad houdt vooral in de avonduren toezicht. Ook de financiële man is vaak meer tijd kwijt dan de rest van de Raad.

- Expertisegebieden RvT

Qua expertise gebieden prijst de voorzitter zichzelf gelukkig. In de afgelopen jaren is de Raad volgens hem vertegenwoordigd op het financiële gebied, op personeelszaken, op juridische zaken en op het gebied van bouw en infrastructuur.

- b. Gezonde argwaan

Alles (positieve en negatieve dingen) kan volgens de voorzitter van de RvT benoemd worden. Dit is essentieel in een positieve relatie. Het moet in vertrouwen verteld kunnen worden, waarbij belangrijk is dat beide partijen op dat moment de juiste rol aannemen.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

Dit was volgens de voorzitter van de RvT een belangrijk punt in de zoektocht naar de juiste verhoudingen in een nieuw model. Informatievoorziening komt vanuit de bestuurder, maar dat is niet alle informatie waarop wordt afgegaan. Een keer per jaar wordt er bij het overleg van de directeurs aangeschoven, om een beeld te krijgen hoe het gaat binnen de instelling. Daarnaast geven de auditcommissie en onderwijscommissie ook een beeld. Bij de auditcommissie zit bijvoorbeeld niet alleen de accountant, maar ook iemand van het stafbureau die over de financiën gaat. Beide commissies werken op basis van rapportages en gebruiken formats met kengetallen. Zo heeft de onderwijscommissie bijvoorbeeld overzichten van Cito-scores en enquêteresultaten. Deze enquêtes zijn uitgezet onder ouders van leerlingen. Ook wordt er jaarlijks met de GMR gepraat om tot informatie te komen. Tot slot wordt de helft van de vergaderingen op de scholen zelf gehouden, waardoor de Raad meer gevoel krijgt bij de onderwerpen en de vertaling van het strategisch jaarplan en waardoor de Raad de directeurs beter leert kennen.

- Spanning in rollen

Aangekaart wordt dat er een spanning ontstaat als er vooraf met de bestuurder dingen doorgesproken worden, waarover aan de achterkant toezicht gehouden moet worden. De toezichthoudende rol moet wel zuiver blijven. De voorzitter van de RvT geeft aan dat de scheiding tussen de adviserende en de toezichthoudende rol beter loopt als beide partijen begrijpen welke rol er op welk moment ingevuld moet worden. Ook stelt hij, dat als er een goede (informele) verstandhouding is tussen beide partijen, het omgaan met dit soort spanningen gemakkelijker maakt. Als je te zakelijk met elkaar om gaat, kun je volgens de voorzitter nét die stap niet maken om het tot een hoger niveau te brengen.

- b. Countervailing power

- Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

De voorzitter geeft aan dat in deze casus alles benoemd kan worden, ook de minder positieve dingen. Wij zijn open naar elkaar, niet alleen binnen de Raad maar ook naar de bestuurder. Om ruimte te creëren om elkaar aan te spreken, op punten waar je oneens bent, is het nodig om vanuit vertrouwen te werken en vanuit begrip voor elkaars positie.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie

- Wel of geen zelfevaluatie

De voorzitter geeft te kennen dat er wel gepraat wordt binnen de Raad over het eigen functioneren, maar dat dit niet zo expliciet is. Aangegeven wordt dat het eigenlijk wel explicieter mag.

- Frequentie zelfevaluatie

<Is niet van toepassing>

- Setting van de zelfevaluatie

<Is niet van toepassing>

- b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
- Aantal vergaderingen

Minimaal wordt er zes keer per jaar vergaderd, waarvan vijf keer regulier. Eén keer per jaar wordt er een thema avond gehouden. In een aantal vergaderingen vergadert de RvT eerst zelf, om op zulke momenten bijvoorbeeld over het functioneren van de bestuurder te praten. Daarna schuift de CvB aan.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Ter voorbereiding op de reguliere vergaderingen geeft de voorzitter van de RvT aan dat agendapunten worden doorgesproken met de bestuurder. Los daarvan is er alleen incidenteel contact.

- Contact tussen CvB en leden RvT

De auditcommissie, de commissie onderwijskwaliteit en de accountant spreken afzonderlijk met de bestuurder.

- b. Benoeming RvT
- Aantal leden RvT

De samenstelling is in de afgelopen acht jaar wel veranderd volgens de voorzitter van de RvT. De Raad bestaat nu uit vijf personen, waarvan er twee mensen ook acht jaar geleden inzitten. Doorgaans gaat er één lid per jaar weg, bij een vierjaarlijks termijn met een Raad van vijf personen.

- Gesloten of open coöptatie

Er wordt een functieprofiel opgesteld aan de hand van de expertisegebieden waar behoefte aan is voor het nieuwe lid in de RvT. Er wordt eerst geworven binnen het eigen netwerk gedaan, maar mocht er daar geen benoeming uit voortkomen dan komt er een advertentie in de plaatselijke krant. De voorzitter geeft aan het niet zinvol te vinden als leden van de Raad niet uit de buurt komen.

- Profielschetsen RvT & leden

In de centrale vergadering is er overigens geen duidelijke verdeling, in principe wordt alles gezamenlijk opgepakt.

- Commissies

Er wordt in het interview gesproken over een remuneratiecommissie, auditcommissie financiën en een auditcommissie onderwijskwaliteit.

- c. Relaties met derden

Jaarlijks schuift een van de leden van de RvT aan bij het directeuren overleg en wordt er overlegd met de GMR. Ook wordt een aantal vergaderingen op een locatie van een school gehouden

Casus 7

Gebaseerd op het interview met een lid van het CvB.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

Nog voor de Wet GOGB is deze organisatie overgestapt naar een CvB-RvT model.

b. Achtergrond CvB

Het CvB is tweehoofdig met beiden eigen portefeuilles. Het geïnterviewde lid van het CvB heeft een achtergrond in het onderwijs.

c. Achtergrond RvT

De leden uit het voormalige dagelijks bestuur zijn overgestapt naar de RvT. In de loop van de jaren is de samenstelling van de RvT wel veranderd.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

Vier rollen worden door de bestuurder duidelijk omschreven: de maatschappelijke rol, de werkgeversrol, de toezichthoudende functie en de werkgeversfunctie. Deze rollen worden steeds meer in concrete afspraken op papier vastgelegd en aan de evaluatie van deze rollen wordt meer aandacht besteed. Zo wordt er na de vergadering geëvalueerd over de rollen en spreekt de voorzitter van de RvT mensen aan op het gedrag met betrekking tot de rollen.

b. Rolbesef

Het rolbesef is iets wat nog in ontwikkeling is. Afgelopen jaren was het rolbesef niet altijd bij iedereen aanwezig, waardoor er botsingen konden ontstaan. Met de komst van de nieuwe voorzitter van de RvT wordt er expliciet gemaakt wat de rollen zijn, waardoor het besef toeneemt. Wel wordt er gesteld dat rolzuiverheid een proces is.

c. Rolneming

Dit wordt ontwikkeld, zeker door de komst van de nieuwe voorzitter van de RvT. Daarnaast wordt na elke vergadering geëvalueerd wat de rol nu precies was, of zou moeten zijn. Dit helpt volgens de bestuurder bij het besef en de rolneming. De bestuurder zelf weet bij de rollen verschillende taken te benoemen, waardoor het rolbesef bij het CvB groot lijkt.

d. Rolvastheid

Waar vroeger de invulling van de rollen en daarmee ook de rolvastheid onduidelijk was geeft de bestuurder aan dat door de komst van de nieuwe voorzitter van de RvT het duidelijker is geworden wie welke rol heeft, wat de rolvastheid ten goede komt.

e. Schakelen tussen posities

Het schakelen tussen posities en rollen wordt na de vergadering besproken. Welke rol wanneer aangenomen moet worden is nog een leerproces. De schakeling tussen de rollen gaat met de nieuwe voorzitter van de RvT beter, omdat de voorzitter van de RvT rolbesef heeft en welke gedragingen bij welke rol passen.

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren CvB/RvT

De bestuurder was niet geheel tevreden met de rolverdeling tussen het bestuur en de RvT. Met de komst van de nieuwe voorzitter is dit veranderd en is er ook meer vertrouwen en wederzijds respect gekomen in de relatie. Hierdoor heeft de bestuurder naar eigen zeggen ook meer vertrouwen in de RvT als zij gesprekken met de scholen aangaat.

– Tijd en middelen RvT

De bestuurder geeft aan dat de RvT een onbezoldigde functie zou moeten zijn. Dat het meer in lijn ligt met bewust vrijwilligerswerk met een onkostenvergoeding, dan met de lijn die de VTOI insteekt. Daarbij stelt de bestuurder dat de RvT moet oppassen met de hoeveelheid taken die zij op zich wil nemen. Vergaderingen met het CvB, met commissies, schoolbezoeken en gesprek met de GMR zijn veel afspraken in een jaar voor een RvT.

- Expertisegebieden RvT

Er wordt in het interview gesproken over de verschillende kennisgebieden, maar deze worden niet expliciet benoemd.

b. Gezonde argwaan

Gezonde argwaan wordt indirect benoemd. Er wordt gesteld dat er in de RvT niet alleen welgevallige mensen van de bestuurder mogen zitten. Dit is een belangrijk element om tegenmacht te kunnen waarborgen.

Balans

a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

De bestuurder geeft aan dat er in de afgelopen periode veel werk is verzet. Zo is de informatievoorziening formeler vastgelegd, omdat de oude situatie niet houdbaar was. In de oude situatie waren er slepende agenda punten volgens de bestuurder. Omdat de RvT telkens nieuwe informatie wilden over bepaalde zaken, werden dezelfde agendapunten elke vergadering weer aangehaald. Nu is duidelijk afgesproken hoe rapportages worden ingevuld, en wanneer bepaalde rapportages gevraagd worden. Ook worden sommige rapportages in de diepte met commissies besproken, om vervolgens naar de RvT gestuurd te worden. Doordat er nu gehouden wordt aan het beleidsplan en haar doelen, is er volgens de bestuurder meer rust gekomen. Door de komst van de nieuwe voorzitter en de nieuwe werkwijze, is de ambitie is om een toezichtkader en een jaarplanning op papier te zetten.

- Spanning in rollen

De spanning in rol heeft volgens deze bestuurder te maken met de informatievoorziening. Als je in openheid en vertrouwen dingen wilt vertellen aan je RvT, bijvoorbeeld als er iets niet goed gaat, dan staat dit op gespannen voet met de werkgeversrol van de RvT. In het achterhoofd blijft altijd, stelt de bestuurder, het beoordelingsgesprek met RvT. De informatie die je geeft kan je zelf kleuren. Dit blijft een keuze volgens de bestuurder, zeker in onzekere tijden met daling van leerlingenaantallen.

De klankbordfunctie kan ook een spanning geven. Klankborden moet kunnen, volgens de bestuurder, maar zonder eigen agenda van de RvT. De punten die de RvT meegeeft in het klankborden moet zij niet eisen terug te zien in de plannen van het CvB. Het CvB bepaalt wat er gedaan wordt met de input van het klankborden volgens de bestuurder.

b. Countervailing power

- Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

Confrontatie was in het verleden aan de orde. Onduidelijke rolverdeling, waarbij de RvT (volgens de bestuurder) op de stoel van de bestuurder wilde gaan zitten. Daarnaast was de RvT veel op de harde feiten (financiën bijvoorbeeld), terwijl het CvB liever over onderwijskwaliteit sprak. Botsingen en moeilijke vergaderingen waren hier het gevolg van.

Reflectie

a. Zelfevaluatie

- Wel of geen zelfevaluatie

De RvT wil jaarlijks haar eigen functioneren gaan evalueren, dit moeten zij nog wel formeel vast gaan leggen.

- Frequentie zelfevaluatie

De intentie is om jaarlijks te evalueren.

- Setting van de zelfevaluatie

<Niet van toepassing>

b. Taak- of relatieconflicten

In casus 7 wordt aangegeven dat het in het verleden soms botste over de verschillende visies over de rollen en taken die men had. Dit valt onder taakconflicten. Gesteld wordt dat dit van een taakconflict over is gelopen naar een relatieconflict.

Aard van de relatie

a. Contact CvB – RvT

- Aantal vergaderingen

Er zijn circa zes vergaderingen per jaar.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Het contact (zowel structureel als incidenteel) tussen het CvB en de RvT verloopt volgens de bestuurder vrijwel altijd via de voorzitter.

- Contact tussen CvB en leden RvT

Het contact tussen leden van de RvT en het CvB verloopt op de inhoud binnen de commissies. Daarbuiten gaat alles via de voorzitter.

- b. Benoeming RvT
- Aantal leden RvT

De Raad van Toezicht bestaat uit vijf leden.

- Gesloten of open coöptatie

Er wordt gesproken over de verhouding man vrouw, leeftijd, identiteit en kennisgebieden bij een nieuwe aanstelling, maar dit is niet meer nader toegelicht.

- Profielschetsen RvT & leden

De bestuurder geeft aan dat de RvT zelf zoekt naar iemand die bij de groep past. Men is nog zoekende naar een groepsprofiel, maar bepaalde expertise gebieden, sekse, leeftijd of men uit de regio komt zijn criteria. De bestuurder geeft aan dat het CvB bij de benoeming van een voorzitter of een lid van de Raad van Toezicht weinig invloed heeft. Dit is een spanning volgens de bestuurder, omdat het CvB wel heel veel te maken heeft met deze persoon. Hier geeft de bestuurder wel een kanttekening: er moeten niet alleen maar welgevallige personen van het CvB in de RvT, het moet wel zuiver blijven.

- Commissies

Er zijn drie commissies ingevoerd, een auditcommissie, onderwijscommissie en denominatiecommissie.

- c. Relaties met derden

Een van de leden van de RvT heeft jaarlijks een gesprek met de GMR, de bestuurder zit hierbij. Wel geeft de bestuurder aan dat zij ook onderling kunnen praten en hem erbuiten kunnen zetten mochten ze dat nodig vinden. Daarnaast werd er tot voor kort een thema-avond georganiseerd voor het CvB en de RvT op scholen, waarbij de directeur over een bepaald thema sprak. Hier wil de RvT een andere draai aan geven, namelijk niet 's avonds kennismaken, maar overdag op de school met een directeur of team in gesprek gaan. De bestuurder geeft aan dit een goed idee te vinden, omdat er dan meer aandacht kan komen voor de zachtere kanten (de soft-controls). Het is een positieve verandering van de RvT volgens de bestuurder.

Casus 8

Gebaseerd op het interview met een lid van de RvT.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

In 2010 is de organisatie overgegaan van een vrijwilligersbestuur naar het Algemeen Bestuur- Dagelijks Bestuursmodel (ABDB-model). In 2012 is het overgegaan naar het huidige model, het CvB-RvT model.

b. Achtergrond CvB

Het CvB was tweehoofdig, maar door een interne crisis heeft een lid van het CvB de organisatie moeten verlaten. Dit was vlak na de aanstelling van het geïnterviewde lid van de RvT. Na een aantal maanden van invallen vanuit de RvT is een interim bestuurder aangesteld. Deze interne crisis heeft ervoor gezorgd dat de dagelijkse gang van zaken het afgelopen jaar anders is gelopen dan de jaren ervoor. Hierdoor zullen niet alle vragen uit het interview beantwoord kunnen worden.

c. Achtergrond RvT

Een aantal leden van de RvT heeft gefungeerd als bestuurder, zowel in het vrijwilligersbestuur als in het ABDB-model.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De toezichthouder benoemd drie rollen, de toezichtrol, de rol als sparringpartner en de rol van werkgever. Aangegeven wordt dat de toezichtrol wellicht in extreme mate uitgevoerd is, toen er afscheid genomen is van de voorzitter van het CvB, maar dat dit onontkoombaar was om de simpele reden dat de organisatie draaiende gehouden moest worden. Er wordt niet gesproken over de vastlegging van deze rollen en taken.

b. Rolbesef

Rolbesef is volgens de toezichthouder een cruciale competentie om goed toezicht te kunnen houden. Personen die zelf nog in het bestuur hebben gezeten en gewend zijn handtekeningen te zetten vinden het soms lastig de toezichthoudende rol aan te nemen. Het gesprek over wanneer welke rollen van toepassing zijn, is pas de laatste twee maanden goed gestart volgens de toezichthouder. Door de crisis is externe hulp ingeroepen die ook dit behandelt.

c. Rolneming

Het kan nog zo mooi opgeschreven zijn, maar je moet je er wel naar gedragen volgens de toezichthouder. De toezichthouder geeft voorbeelden van taken die de RvT op zich heeft moeten nemen tijdens de crisis die zij eigenlijk niet zou mogen uitvoeren gezien haar officiële rol. Hieruit blijkt dat de rolneming wellicht niet ingevuld is zoals het zou moeten, maar dat men wel weet wat als taak bij welke rol hoort.

d. Rolvastheid

Ook rolvastheid is volgens de toezichthouder een cruciale competentie. Het bewust zijn van de rol en hieraan vasthouden en zich gedragen naar de verschillende rollen wordt als belangrijke competentie gezien door de toezichthouder. Gesteld wordt dat na de crisis de RvT zo snel mogelijk terug moet naar een rol-zuivere verdeling.

e. Schakelen tussen posities

De toezichthouder stelt dat het schakelen tussen de verschillende rollen zeer belangrijk is. Als men de rollen zeer streng probeert uit elkaar te houden, of maar één rol vervult, dan kan er niet goed toezicht gehouden worden. Er moet een balans gezocht worden, ook om het vertrouwen met het CvB op te kunnen bouwen.

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren CvB/RvT

De toezichthouder geeft aan dat vertrouwen in deze casus een lastig onderwerp is, omdat hij nooit toegekomen is aan het opbouwen van een relatie met het CvB. Wel stelt de toezichthouder dat er gezegd kan worden dat de RvT het CvB vanaf het begin vertrouwen moet geven, totdat het tegendeel bewezen is. Dit betekent overigens niet dat de RvT niet kritisch moet zijn.

– Tijd en middelen RvT

Het zijn van toezichthouder is een onbezoldigde functie, met enig afbreukrisico die redelijk tijdsintensief is volgens de toezichthouder.

- Expertisegebieden RvT

De RvT bestaat uit personen met de volgende expertisegebieden: juridische kennis, kennis van financiën, huisvesting, HRM en beleid en toezicht.

- b. Gezonde argwaan

Het lid van de RvT geeft aan dat er geen relatie opgebouwd is met het CvB, omdat vrij snel een lid van het CvB is opgestapt. Wel stelt hij dat de RvT vertrouwen aan het bestuur moet geven, totdat het tegendeel bewezen is. Vertrouwen is een open deur, maar ook fundamenteel. De interim bestuurder heeft ervoor gezorgd dat vertrouwen weer terug kon komen in de organisatie, mede door het creëren van reflectie.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

Volgens het lid van de RvT dien je de informatie die het CvB geeft in eerste aanleg te vertrouwen. Maar, een goede toezichthouder stelt dezelfde vraag ook aan directeurs of medezeggenschap. Het verkrijgen van informatie uit andere bronnen om te spiegelen is nodig om te zien of het vertrouwen uit eerste aanleg gerechtvaardigd is. Het lid van de RvT geeft aan dat er binnen de organisatie nog geen toezichtkader is ontwikkeld maar dat dit wel een idee is binnen de organisatie en dat dit ook goed zal zijn. Hierdoor wordt ten eerste niet te veel gevraagd vanuit de RvT aan het CvB en blijft alles behapbaar. Met een toezichtkader wordt ook tegen gegaan dat er een vals gevoel van control wordt gevraagd. Hiermee wordt voorkomen dat er een papieren werkelijkheid ontstaat, iets wat na een crisis wel is gebeurd.

Ten tweede is een toezichtkader een goed instrument om duidelijkheid te scheppen in de afspraken die gemaakt zijn in de informatievoorziening die nodig is voor goed toezicht.

- Spanning in rollen

Een spanning is te zien volgens het lid van de RvT tussen de werkgeversrol en de rol als sparringpartner. Als werkgever ben je het hoogste gezag van de organisatie, waarbij je verantwoordelijk bent voor het CvB.

Tegelijkertijd wordt verwacht dat je als RvT het CvB met raad en daad bijstaat. Dit is volgens de geïnterviewde een schizofrene en conflicterende houding. Hier moet geschakeld kunnen worden volgens de toezichthouder.

- b. Countervailing power

- Zwakke signalen

Een signaal dat aangegeven is door de interim-bestuurder en dat volgens de toezichthouder een waarschuwing had moeten zijn, was een opmerking over de financiën. De invloed van de bestuurder op bepaalde budgetten was ver uit balans, wat in deze casus gezien kan worden als zwak signaal.

- Confrontatie

Confrontatie tussen leden van de RvT, of tussen de RvT en het CvB is niet behandeld.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie

- Wel of geen zelfevaluatie

Tijdens de crisis is reflectie op gang gekomen.

- Frequentie zelfevaluatie

De frequentie van zelfevaluatie is in casus 8 door de crisis onduidelijk geworden.

- Setting van de zelfevaluatie

De vraag hoe de crisis heeft kunnen ontstaan, of er goed gehandeld is en hoe een dergelijke crisis voorkomen kan worden in de toekomst, heeft de RvT doen besluiten om externe hulp bij evaluatie in te huren, aldus het lid van de RvT. Dit inhuren van externe moet niet te vaak gebeuren, maar wel moet men het leerproces van de RvT in ogenschouw houden. Dit houdt volgens het lid van de RvT in, dat je dit zelf moet organiseren. Dit kan door externe inhuur maar ook door peer reviews. Daarnaast zou je lid moeten zijn van de VTOI, de literatuur bijhouden en bij de PO-raad informatie ophalen. Hoe dit vorm moet krijgen, dat is de organisatie nog aan het ontwikkelen volgens het lid van de RvT.

- b. Taak- of relatieconflicten

Wegens de korte aanstelling van de toezichthouder voor het vertrek van de bestuurder is er niet op dit conflict ingegaan.

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

Het is op het moment van het interview onduidelijk hoeveel reguliere vergaderingen er gaan komen als de crisis voorbij is.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Door een interne crisis in casus 8 heeft de voorzitter van het CvB de organisatie moeten verlaten. Hierdoor heeft het contact tussen de voorzitters niet plaatsgevonden zoals gebruikelijk was. Na het vertrek van de voorzitter is er veel contact geweest tussen het CvB en de RvT. Misschien wel teveel volgens de toezichthouder, waardoor de zuivere rolverdeling niet geheel gehandhaafd werd.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

Er zitten zes leden in de RvT.

- Gesloten of open coöptatie

Bij de overgang van het ABDB-model naar het CvB-RvT model is er geen officiële benoemingsprocedure geweest. De geïnterviewde geeft aan dat het niet gemakkelijk is voor de organisatie om leden voor de RvT te vinden omdat het een tijdsintensieve, onbezoldigde functie is, met een risico op (persoonlijke) afbreuk.

- Profielschetsen RvT & leden

Een profielschets is niet als zodanig gebruikt bij de aanstelling van de geïnterviewde.

- Commissies

<Is niet behandeld>

- c. Relaties met derden

De dagelijkse of jaarlijkse contacten met derden vallen in een dergelijke crisis weg, maar samen met de interim bestuurder is er wel contact gezocht met de GMR en de Inspectie. Een goede toezichthouder moet volgens het lid van de RvT contact houden met directeuren of de medezeggenschapsraden om de informatie verkregen van het CvB te toetsen, en te toetsen of het vertrouwen nog steeds gerechtvaardigd is.

Casus 9

Gebaseerd op het interview met de voorzitter van het CvB

Achtergrond

- a. Overgangsprocedure
<Is niet behandeld>
- b. Achtergrond CvB
<Is niet behandeld>
- c. Achtergrond RvT
<Is niet behandeld>

Rollen en posities

- a. Roldefinitie
De bestuurder heeft een duidelijk beeld van zowel zijn rol en taken als CvB, als van de rollen en taken van de RvT. Voor het CvB wordt het model van de commissie Meurs aangehaald met het bestuurlijk vermogen, de bestuurlijke taak en de bestuurlijke opgave. De rollen van de RvT zijn volgens de bestuurder de rol van sparringpartner, de rol van werkgever en de toezichhoudende rol. De rolverdeling wordt door de bestuurder op een aantal momenten expliciet aangehaald en besproken.
- b. Rolbesef
De bestuurder geeft aan dat de verdeling van rollen en de invulling daarvan zeer belangrijk zijn. De bestuurder geeft een zeer concrete invulling van zowel de eigen rollen, als die van de RvT. Ook geeft hij aan dat andere partijen, zoals de GMR en de directeuren de eigen rol ook goed in het achterhoofd moeten houden.
- c. Rolneming
Door de concrete invulling aan te halen, weet de bestuurder duidelijk te maken hoe beide partijen hun rol kunnen nemen. Zo stelt de bestuurder bijvoorbeeld dat het zijn taak is om de strategie van de organisatie te bepalen, om te sturen op geld, kwaliteit, personeel en op omgaan met de omgeving.
- d. Rolvastheid
Het belang van rolvastheid komt bij de bestuurder naar voren wanneer hij stelt dat er twee momenten in het jaar zijn (jaarrekening en de begroting) waar mensen de rollen gaan zoeken en wegen. Dit zijn momenten waarop onrust kan ontstaan, en dan is het voor de bestuurder belangrijk dat iedereen in zijn/haar rol blijft. De bestuurder wijst, waar nodig expliciet op de rollen.
- e. Schakelen tussen posities
<Is niet behandeld>

Vertrouwen

- a. Wederzijds gevoel van competentie
 - Tevredenheid functioneren CvB/RvT
<Is niet behandeld>
 - Tijd en middelen RvT
Volgens de bestuurder zijn leden van de auditcommissie relatief veel tijd kwijt. Ook stelt hij dat de leden van de RvT relatief weinig krijgen, ook in het besef dat de nieuwe wetgeving mogelijkheden biedt om leden van de RvT persoonlijk aansprakelijk te kunnen stellen. Daarnaast geldt voor de voorzitter van de RvT dat er kans op imago schade is.
 - Expertisegebieden RvT
Bij de samenstelling van de RvT is er volgens de bestuurder gelet op achtergronden zodat er een totaal palet van expertise aanwezig is. De precieze invulling hiervan is niet besproken.
- b. Gezonde argwaan

Wat de bestuurder aan geeft is dat er vanuit vertrouwen gewerkt moet worden, niet alleen tussen hem en de RvT, maar ook tussen hem en de directeuren. Dit hoort hij ook terug van anderen.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
 - Informatievoorziening

Er wordt in de organisatie gewerkt aan de hand van een strategisch beleidsplan dat gaat over vier jaar. Van hieruit wordt jaarlijks een vertaalslag gemaakt in de vorm van een beleidskader waarin de plannen voor dat jaar neergezet worden. Dit wordt dan ook aan de begroting gekoppeld. In het jaarschema staan vervolgens alle onderwerpen van dat jaar beschreven en wie wanneer welke informatie van die onderwerpen krijgt.

- Spanning in rollen

De bestuurder geeft aan een spanning te zien in het feit dat de voorzitter van de RvT zowel vertrouwenspersoon moet zijn van de voorzitter van het CvB, maar ook voldoende bij zichzelf moet blijven om kritisch genoeg te zijn om haar andere rollen en taken uit te voeren. Hij stelt dat het in het algemeen vaak mis gaat als de bestuurder en voorzitter van de RvT de problematiek samen interpreteren en ook samen een rol (of blok) vormen richting de RvT en andere gremia.

- b. Countervailing power
 - Zwakke signalen

<Is niet behandeld>

- Confrontatie

<Is niet behandeld>

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
 - Wel of geen zelfevaluatie

Er is sprake van een evaluatie van de RvT.

- Frequentie zelfevaluatie

Jaarlijks wordt er geëvalueerd.

- Setting van de zelfevaluatie

De RvT voert volgens de bestuurder zelf haar evaluatie uit, al worden samen met de bestuurder hier (concrete) punten aan toegevoegd. Daarnaast is er jaarlijks een beoordelingsgesprek voor de bestuurder.

- b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

Vier keer per jaar wordt er vergaderd.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Tussen de twee voorzitters is er voor de vergadering altijd een agendaoverleg. In de tussenliggende periode komt een extra overleg soms voor. De bestuurder geeft aan dat de rol van de voorzitter essentieel is; niet alleen naar de bestuurder toe, maar ook naar de andere leden van de RvT toe.

- Contact tussen CvB en leden RvT

Als een item in de publiciteit zou kunnen raken dan wordt er vanuit de bestuurder contact gezocht met alle leden van de RvT.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

De RvT bestaat uit vijf personen.

- Gesloten of open coöptatie

Er is een aanstellingscommissie die de leden aanstelt. Bij de aanstelling zijn het gemeentelijk toezichtkader en de statuten van de organisatie belangrijk. De bestuurder geeft aan dat het niet gek zou zijn als hij een rol bij de aanstelling van een lid of voorzitter van de RvT zou krijgen, aangezien hij er daarna wel vier jaar mee moet

werken. Het lastige van de werving is dat er vaak niet veel personen zijn die het willen doen. Al wordt het volgens de bestuurder wel makkelijker om mensen te vinden, vaak omdat het 'leuk' staat op iemands CV.

- Profielschetsen RvT & leden

Bij de samenstelling is gelet op achtergronden van de leden, zodat er een totaal palet aan competenties en expertisegerieden een plek krijgt in de RvT, volgens de bestuurder.

- Commissies

<Is niet behandeld>

c. Relaties met derden

De bestuurder geeft aan dat de RvT sowieso de scholen kan bezoeken zonder hem. Wel stelt hij dat hij een rol voor zichzelf weggelegd ziet om dit type afspraken te faciliteren en de baas te blijven. Ook informele situaties (zoals de start of afsluiting van een nieuw jaar) moeten gecreëerd worden zodat iedereen op een veilige manier ook informeel contact kan leggen. Wel moet hier opgepast worden dat personen uit verschillende gremia niet samen gaan bedenken wat het beste is voor de school en dit aan de bestuurder opleggen. Dat blijft de rol van de bestuurder.

Casus 10: Raad van Beheermodel
Gebaseerd op het interview met de directeur-bestuurder.

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

Drie jaar geleden is er een overstap gemaakt naar het Raad van Beheermodel (RvB-model). De bestuurder geeft aan dat dit model vaker toegepast wordt bij kleinere besturen.

b. Achtergrond bestuur

Het dagelijks bestuur bestaat uit twee onbezoldigde bestuurders en de directeur-bestuurder. Het toezichthoudende deel van het bestuur bestaat uit vrijwilligers.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De bestuurder geeft aan dat de rollen terug gebracht kunnen worden naar twee rollen, namelijk toezicht en uitvoering. De bestuurder weet voorbeelden te geven waaruit de scheiding van deze rollen blijkt. Of deze rollen vastgelegd en opgeschreven staan, wordt niet besproken.

b. Rolbesef

De bestuurder lijkt een groot besef te hebben van het belang van de scheiding van de rollen. Hij geeft aan de scheiding van rollen aan te kaarten waar dit nodig is.

c. Rolneming

Er is een formele scheiding tijdens de vergadering op de agenda tussen de onderdelen van het uitvoerende en het toezichthoudende deel. Op de momenten dat er een formeel besluit wordt genomen, wordt dit ook apart genotuleerd. Maar in principe zit iedereen er gewoon bij en kan iedereen meepraten. Een kwestie van de juiste pet op - en afzetten is belangrijk aldus de bestuurder.

d. Rolvastheid

Rolvastheid is volgens de bestuurder belangrijk, maar niet altijd even gemakkelijk. Het gaat hier met name om persoonlijke obstakels, zoals kinderen die op verschillende scholen zitten. De bestuurder geeft aan dat het bestuur als groep hier zeer scherp op is geweest het afgelopen jaar en dat dit verder geen probleem heeft gevormd.

e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

– Tevredenheid functioneren algemeen bestuur

Het toezichthoudend bestuur laat zich informeren door het dagelijks bestuur en de controller. Het zijn intelligente mensen die van hogere orde kunnen denken, volgens de directeur-bestuurder, waardoor er op die manier toezicht gehouden kan worden. Daarnaast wordt gesteld dat de sfeer goed is in de organisatie, waardoor het aanspreken van elkaar gemakkelijker verloopt.

– Tijd en middelen RvT

<Is niet behandeld>

– Expertisegebieden dagelijks en algemeen bestuur

Er wordt geen onderscheid gemaakt in welk expertisegebied bij het toezichthoudende of dagelijks bestuur moet liggen. De profielen die gewenst zijn in het gehele plaatje zijn: financiën, huisvesting, HRM en strategisch beleid.

b. Gezonde argwaan

De directeur-bestuurder geeft aan dat alles staat of valt met vertrouwen. Als je wordt aangenomen, dan begin je vanuit vertrouwen en het is de taak om dit te behouden. Het vertrouwen betekent voor de bestuurder een stuk vrijheid en verantwoordelijkheid die hij krijgt. Door resultaten op een transparante manier te laten zien, stelt de directeur-bestuurder dat je aan je eigen ruimte en verantwoordelijkheid kunt werken. Zo kan het vertrouwen opgebouwd en vergroot worden, waarmee meer ruimte ontstaat. Als er wantrouwen ontstaat door

weinig transparantie over de resultaten, of slechte resultaten, dan zal de ruimte voor de bestuurder kleiner worden en de controle groter.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid
 - Informatievoorziening

Als bestuurder heb je een informatieplicht en als toezichthouder heb je een informatie-vergaarplicht volgens de directeur-bestuurder. Als de toezichthouder van mening is dat er onvoldoende informatie zijn kant op komt, moet hij meer stappen ondernemen om deze informatie alsnog te vergaren. Daarnaast is het houden van toezicht op de hoofdlijnen, wat volgens deze bestuurder goed toezicht is, een afweging. De RvT moet afwegen welke informatie essentieel is om als toezichthouder te hebben. Weten wanneer er ingezoomd en doorgevraagd moet worden en weten welke informatie wel en niet van belang is om te verstrekken, vraagt van beide partijen een professionele rol.

- Spanning in rollen

In casus 10 wordt een spanning genoemd tussen de uitvoerde kant van het werk en de toezichthoudende kant. De afstand die behouden moet worden vanuit de toezichthoudende kant is, slechts in het begin, weleens te weinig geweest volgens de directeur-bestuurder. De intern toezichthouders hebben kinderen op de scholen, wat de betrokkenheid in enkele gevallen te hoog maakte voor verscheidene onderwerpen. Hier is volgens de bestuurder hard aan gewerkt afgelopen jaar.

- b. Countervailing power
 - Confrontatie

Van confrontatie wordt niet gesproken in deze casus, maar de bestuurder geeft wel aan dat er soms moed voor nodig is om tegen de anderen aan tafel in te gaan en om door te vragen waar nodig.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
 - Wel of geen zelfevaluatie

Er is sprake van een zelfevaluatie met zowel het dagelijks als het algemeen bestuur.

- Frequentie zelfevaluatie

Deze evaluatie vindt jaarlijks plaats.

- Setting van de zelfevaluatie

Het evalueren zit volgens de bestuurder nog in de experimentele fase. Tot nu toe werd er met de gehele groep geëvalueerd en is er de mogelijkheid om dit zelfstandig vooraf voor te bereiden. De evaluatie is nog niet goed gestructureerd. In die zin kan de evaluatie nog verbeterd worden.

- b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact bestuur
 - Aantal vergaderingen dagelijks- en toezichthoudend bestuur.

Zeven keer per jaar wordt er vergaderd. Als er bijzonderheden zijn, zoals het aanstellen van een nieuwe directeur, wordt er vaker vergaderd. Een voornemen van het dagelijks bestuur is om samen zonder het toezichthoudende deel van het bestuur om tafel te gaan.

- Formeel/ informeel contact dagelijks- en toezichthoudend bestuur.

Informeel contact is er weinig. Het contact is altijd gepand, ook bij voorbereiding van een vergadering of een kort overleg.

- Contact tussen CvB en leden RvT

<Is niet behandeld>

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

Er is een dagelijks bestuur van drie personen, waarvan twee onbezoldigde bestuurders en een directeur-bestuurder. Daarnaast zijn er nog leden van het algemeen bestuur, die de meer toezichhoudende taken hebben.

- Gesloten of open coöptatie

De gewoonte is/was om de vacature uit te zetten op de scholen en zodoende via directeuren of nieuwsbrieven intern te werven. Een benoemingscommissie wordt dan opgesteld, die de gesprekken voert en een voordracht doet. Als er vanuit het bestuur geen bezwaren zijn, wordt die persoon aangenomen. Dit jaar leverde dat weinig op, waardoor de zoektocht langer duurde. De bestuurder geeft aan dat sollicitanten het bestuur vaak kennen, wat de kans op belangenverstrengeling kan vergroten. Wat dit betreft mogen er meer sollicitaties van buitenaf komen.

- Profielschetsen RvT & leden

Het afgelopen jaar zijn competentieprofielen opgesteld, waarbij recent gestart is met het zoeken naar leden vanuit de gemiste competenties.

- Commissies

<Is niet behandeld>

- c. Relaties met derden

<Is niet behandeld>

Casus 11: Vereniging

Gebaseerd op het interview met voorzitter van het dagelijks bestuur en de voorzitter van Commissie Toezicht

Achtergrond

a. Overgangsprocedure

In de afgelopen vijf jaar is er een overgang gemaakt binnen de vereniging waarbij twee organen gescheiden zijn: het dagelijks bestuur en een commissie van toezicht. De commissie van toezicht is ontstaan uit de kascommissie. Deze commissie deed eerst slechts de controle over en hield toezicht op de financiën en dit is uitgebreid naar toezicht op het geheel. De voorzitter van het dagelijks bestuur geeft aan dat hij dit een stap in de professionalisering van de organisatie vindt.

b. Achtergrond dagelijks bestuur

In dit interview is de voorzitter van de afgelopen twee jaar van het dagelijks bestuur gesproken. Inmiddels heeft deze persoon de taken overgedragen aan een nieuwe voorzitter.

c. Achtergrond Commissie toezicht.

Ook is de voorzitter van de commissie toezicht gewisseld. In dit interview is de nieuwe voorzitter gesproken.

Rollen en posities

a. Roldefinitie

De voorzitter van de commissie van toezicht geeft aan dat hij recent bezig is geweest met de vraag hoe het bestuur en de commissie samen moeten werken en welke rollen daarbij horen. Hij weet een heldere omschrijving te geven van wat de commissie doet en welke taken hierbij horen. Dit gesprek wordt volgens de voorzitter van het dagelijks bestuur gecompliceerd doordat er nog een derde actor in het speelveld is: de leden. De vraag is welk orgaan een doorslaggevende rol heeft bij beslissingen. Hier botst het onderwijsrecht met het verenigingsrecht volgens de voorzitter van het dagelijks bestuur. Welk orgaan doorslaggevend, is blijft de vraag. Ook geeft de voorzitter van het dagelijks bestuur aan dat de commissie van toezicht niet de werkgever is van het bestuur. Zij benoemt zichzelf, en legt dit ter goedkeuring voor aan de alv. De voorzitter van de commissie van toezicht geeft een heldere beschrijving van de rol van de commissie van toezicht tijdens een algemene ledenvergadering.

b. Rolbesef

De bestuurder geeft aan dat het soms lastig te zeggen is waar de grens ligt, omdat iedereen vrijwilliger is en het met de beste bedoeling doet. Waar de rol van de commissie begint en ophoudt is nog een zoektocht volgens de bestuurder. De voorzitter van de commissie van toezicht stelt ook dat hij hier met de nieuwe voorzitter over gesproken heeft. De commissie van toezicht gaat intern de taken bespreken en vooral ook afspraken maken over de rol. Dat men niet op elkaars stoel wil gaan zitten is bij beide partijen duidelijk.

c. Rolneming

De voorzitter van de commissie van toezicht weet duidelijke taken te omschrijven bij het houden van toezicht. Hij stelt dat de commissie het beleid moet toetsen aan de hand van externe wet- en regelgeving en intern vastgestelde procedures. Hierbij zijn de begroting, het jaarverslag en het meerjarenbeleidsplan belangrijke items. Daarnaast noemt de voorzitter van de commissie van toezicht ook het schooljaarplan en de realisatie daarvan als belangrijk punt in het takenpakket van de commissie van toezicht.

d. Rolvastheid

De voorzitter van het dagelijks bestuur geeft aan dat de rolvastheid nog niet altijd duidelijk was. Het is nog een zoektocht naar een optimale onderlinge relatie. Men weet nog niet waar men aan toe is. De voorzitter van de commissie van toezicht erkent dit en heeft hierover al gesproken met de nieuwe voorzitter.

e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

a. Wederzijds gevoel van competentie

- Tevredenheid functioneren CvB/RvT

Tussen het oude bestuur en de commissie van toezicht kon het botsen op rol- en taakverdeling, waardoor de tevredenheid over het functioneren van beide partijen niet altijd optimaal was. De twee nieuwe voorzitters

hebben daarom besloten de rol- en taakverdeling op papier te zetten. Zij verwachten dat hierdoor de tevredenheid in functioneren zal stijgen.

- Tijd en middelen RvT

De voorzitter van de commissie van toezicht stelt dat de mensen in het bestuur vrijwilligers zijn die een avond per week aan het bestuur besteden. Dit kost vaak meer tijd dan vooraf gedacht.

- Expertisegebieden RvT

In de commissie van toezicht zijn volgens de voorzitter meerdere expert gebieden vertegenwoordigd, namelijk: financiën, HR, de juridische kant, de onderwijskundige kant en bedrijfsvoering. Dit is een splitsing, maar het uitgangspunt is dat alles met de vier leden besproken wordt. Een duidelijke taakverdeling zoals er bij het bestuur is, is er niet volgens de voorzitter van de commissie toezicht.

- b. Gezonde argwaan

De bestuurder geeft aan dat vertrouwen heel belangrijk is, het vormt de basis. Je bouwt vertrouwen op door elkaar serieus te nemen, door het gesprek te blijven aangaan (zeker bij moeilijke punten) en professioneel te blijven.

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

De commissie van toezicht ontvangt alle vergaderstukken van het bestuur en leest deze passief als achtergrondinformatie mee. Op basis hiervan praten zij soms mee met de bestuurders en kiezen zij onderwerpen uit om agenderen. De voorzitter van de commissie toezicht geeft aan dat hij samen met de nieuwe bestuurder heeft afgesproken om kort vast te leggen welke onderwerpen, wanneer met wie besproken moeten worden voor het komende jaar.

- Spanning in rollen

Een spanning in de rol die genoemd wordt door de bestuurder is dat de commissie graag aan de voorkant mee wil denken, maar dat dit met het houden van toezicht aan de achterkant in de knel kan komen. De bestuurder geeft aan dat dat ook begrijpelijk is. Als je het proces vooraf niet mee krijgt, hoe kun je dan goed toezichthouden? Belangrijk is, volgens de bestuurder, om hierover duidelijke afspraken te maken. Ook de voorzitter van de commissie toezicht ziet dit probleem: men wil het bestuur met raad en daad bijstaan, maar waar ligt de grens? Ook hier wordt het maken van duidelijke afspraken als oplossing genoemd.

Een andere spanning die door de bestuurder genoemd wordt, is dat het zijn van een kleine school grote professionaliteit vraagt van de bestuurders en toezichthouders. Met name omdat je elkaar op allerlei informele momenten tegenkomt en men de rollen en situaties goed moet kunnen scheiden.

- b. Countervailing power

- Confrontatie

<Is niet behandeld>

Reflectie

- a. Zelfevaluatie

- Wel of geen zelfevaluatie

Er is sprake van zelfevaluatie door de commissie van toezicht.

- Frequentie zelfevaluatie

De evaluatie van de commissie van toezicht vindt jaarlijks plaats.

- Setting van de zelfevaluatie

De evaluatie van de commissie van toezicht krijgt vorm als paragraaf in het jaarverslag, waar een paragraaf gewijd wordt aan wat de commissie heeft bijgedragen in dat jaar. Niet wordt het concrete gedrag geëvalueerd. De voorzitter van de commissie van toezicht vindt dat dat wel zou moeten gebeuren.

- b. Taak- of relatieconflicten

De voorzitter van de commissie van toezicht geeft aan dat er tussen het oude bestuur en de oude commissie soms wrijving ontstond over de rollen, taken en persoonlijke relatie. Hier heeft hij op geanticipeerd door met de nieuwe voorzitter afspraken te maken en over en weer de verwachtingen te benoemen.

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
 - Aantal vergaderingen

Volgens de voorzitter van het dagelijks bestuur zijn er vier momenten in het jaar waarop de vergadering met de commissie van toezicht plaatsvindt. Daarnaast hebben de bestuursleden contact met de leden van de commissie van toezicht op verschillende portefeuilles.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

De voorzitter van de commissie toezicht geeft aan dat voorafgaand aan grote stukken en de bespreking hiervan in een Algemene ledenvergadering, de betreffende personen met de portefeuilles elkaar wel spreken. Zo weet men dat je het hebt afgestemd en hoe je hier tijdens de leden vergadering niet met elkaar over in discussie te gaan. Hij geeft aan dat informeel contact in een kleine vereniging onvermijdbaar en in sommige situaties wenselijk is. Dit omdat het een kleine organisatie is in een kleine gemeenschap. Dit is een andere werkelijkheid dan een setting van uitsluitend professionals. Op basis van een indeling in expertisegebieden, of portefeuilles, is er contact tussen het dagelijks bestuur en de leden van de commissie toezicht.

- b. Benoeming RvT
 - Aantal leden RvT

De commissie van toezicht is op dit moment met vier personen.

- Gesloten of open coöptatie

Het bestuur benoemt zichzelf en draagt dit ter goedkeuring voor aan de alv.

- Profielschetsen RvT & leden

Bij het omvormen van de Kascommissie naar een commissie van toezicht zijn nieuwe personen aangetrokken en benoemd. Er is een nieuw reglement gemaakt, een profiel opgesteld en daarna is de commissie benoemd.

- Commissies

<Is niet behandeld>

- c. Relaties met derden

<Is niet behandeld>

Casus 12: Vereniging

Interview met toezichthoudend bestuurslid.

Achtergrond

- a. Overgangprocedure en achtergrond bestuurder.

Sinds de komst van de Wet GOGB is het dagelijks bestuur opgeknipt in twee: vijf personen zijn dagelijks bestuur gebleven en twee leden zijn toezichthoudende bestuursleden. Er is bewust gekozen om geen extra orgaan (zoals een commissie van toezicht) in het leven te roepen, omdat hier nog een aantal vrijwilligers (ouders) voor gevonden moet worden. Daarnaast zou dit extra vergaderingen opleveren, wat volgens de bestuurder als onpraktisch werd gezien. De geïnterviewde bestuurder is een aantal jaren actief geweest in het dagelijks bestuur en is nu drie jaar toezichthoudend bestuurslid.

Rollen en posities

- a. Roldefinitie

Het toezichthoudend bestuurslid geeft aan dat de rol van het toezichthoudend bestuur wat terug houdend is, met een focus op de lange termijn. Aangegeven wordt dat de overgang van dagelijks bestuurder naar toezichthoudend bestuur vrij natuurlijk ging, omdat het takenpakket van de geïnterviewde altijd al de lange termijn focus had. Daarnaast helpt het als er ervaring is in het dagelijks bestuur. Als men weet hoe de dingen gaan in een organisatie is het makkelijker om toezicht te houden volgens de bestuurder. De rol van sparringpartner is een vrij natuurlijke rol voor de bestuurder, dit omdat het toezichthoudend bestuur deelneemt aan de bestuursvergaderingen. De werkgeversrol wordt als moeilijker beschouwd en als nadeel van het gekozen model beschouwd. Een nadeel omdat het soms lastig is afstand te houden. Deze rol wordt als betrekkelijk dun gezien. Aangegeven wordt dat het publiek belang wat bescheiden wordt ingevuld. Er wordt niet gezegd dat de rollen vastgelegd zijn.

- b. Rolbesef

De bestuurder heeft besef van de verschillende rollen.

- c. Rolneming

De bestuurder kan heldere taken noemen bij zowel het dagelijks bestuur als het toezichthoudende bestuur.

- d. Rolvastheid

<Is niet behandeld>

- e. Schakelen tussen posities

<Is niet behandeld>

Vertrouwen

- a. Wederzijds gevoel van competentie

- Tevredenheid functioneren van het bestuur

Er is sprake van vertrouwen onderling, zeker omdat het binnen een kleine school met professionals (die geen professionals zijn in het besturen van een school) is, waarbij vooralsnog tevredenheid is bij beide partijen.

- Tijd en middelen RvT

Het bestuur bestaat uit vrijwilligers, ouders van kinderen. Het vraagt volgens de bestuurder redelijk wat tijd om een school te besturen. Dit is geen belemmering omdat men de keuze bewust maakt.

- Expertisegebieden van het bestuur

De toezichthouder is tevreden over de samenstelling die er nu is. Er is kennis op het gebied van financiën, onderwijs, personeel, huisvesting en op het juridisch vlak.

- b. Gezonde argwaan

<Is niet behandeld>

Balans

- a. Wederzijdse afhankelijkheid

- Informatievoorziening

De bestuurder geeft aan dat de informatievoorziening zeer eenvoudig is: het toezichthoudend bestuur zit bij alle bestuursvergaderingen. Daarnaast zijn de leden van het toezichthoudende deel van het bestuur bij de

vergaderingen tussen het bestuur en de directeur, en de MR. Hierdoor is de informatie te allen tijde beschikbaar.

- Spanning in rollen

De spanning die genoemd wordt is de spanning tussen het gekozen model en de werkgeversrol. Het blijft lastig om de werkgeversrol uit te voeren als je nog dicht op het proces zit volgens de bestuurder. Deze rol gaat dan ook niet verder dan wijzen op het management reglement en de afspraken die met de directeur zijn gemaakt door het dagelijks bestuur en de evaluatie van deze afspraken.

- b. Countervailing power
- Confrontatie

De bestuurder geeft aan dat problemen in goed overleg worden opgelost. Vaak wordt het als eerste opgevangen door het dagelijks bestuur. Het is bijvoorbeeld nog nooit voorgekomen dat een directeur alleen met een toezichthouder wil spreken. De communicatie is daarvoor te direct en open: er wordt naar pragmatische oplossingen gezocht, tot tevredenheid van iedereen. Alles wordt bespreekbaar gemaakt. Omdat het een kleine school is, is het niet moeilijk de juiste personen te benaderen.

Reflectie

- a. Zelfevaluatie
- Wel of geen zelfevaluatie

<Is niet behandeld>

- Frequentie zelfevaluatie

<Is niet behandeld>

- Setting van de zelfevaluatie

<Is niet behandeld>

- b. Taak- of relatieconflicten

<Is niet behandeld>

Aard van de relatie

- a. Contact CvB – RvT
- Aantal vergaderingen

De bestuurder geeft aan dat op de school per jaar 12 keer plenair vergaderd wordt en dat er ongeveer nog acht kleine overleggen door het jaar heen zijn. Een à twee keer per jaar wordt er een algemene ledenvergadering gehouden, die inhoudelijk bepaald wordt door het dagelijks bestuur, maar geleid wordt door een toezichthoudend bestuurslid.

- Formeel/ informeel contact tussen voorzitters

Dit onderwerp is bij casus 12 niet van toepassing, aangezien er een voorzitter is van het gehele bestuur.

- Contact tussen leden dagelijks bestuur en toezichthoudend bestuur

Er is veel contact, aangezien het toezichthoudend bestuur ook bij de vergaderingen van het dagelijks bestuur aanwezig is.

- b. Benoeming RvT
- Aantal leden toezichthoudend bestuur

Er zijn twee leden.

- Gesloten of open coöptatie

Bestuur vacatures worden uitgezet onder de leden, met de vraag om daarop te reageren.

- Profielschetsen RvT & leden

Een voorwaarde uit de statuten is dat de leden van het bestuur ouders zijn. Daarnaast wordt naar de voorkeur gekeken die personen aangeven. Kandidaten die meer 'hands on' zijn, worden eerder in het dagelijks bestuur ingedeeld. Kandidaten die een wat afstandelijkere, vooruitziende blik hebben worden meer richting het toezichthoudende bestuur geschoven.

- Commissies

Er is gezegd dat veel ouders als vrijwilliger bijdragen aan de school, maar specifieke commissies zijn niet behandeld.

c. Relaties met derden

Vergaderingen met de MR worden bijgezet door leden van het toezichthoudend bestuur.

Bijlage 5.1 Operationalisering wel – niet effectieve werkrelatie

Begrippen	Indicatoren	Effectieve Relatie	Niet effectieve relatie
<i>Rollen en posities</i>	b. Rolbesef c. Rolneming d. Rolvastheid e. Schakelen tussen de posities en rollen	g. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn gedefinieerd en opgeschreven. h. Er is gevoel voor wat bij de rollen past. i. Specifieke taken worden bij rollen benoemd j. Besef van de rollen is aanwezig en constante houding in die rollen wordt gegeven. k. Beide partijen kunnen schakelen tussen de verschillende rollen.	a. Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet beschreven of gedefinieerd. b. Er is geen gevoel voor wat bij de rollen past. c. Er worden geen specifieke taken bij de rollen genoemd. d. Het besef van rollen is er niet en er is geen contacte houding die in die rollen wordt gegeven. e. Beide partijen kunnen niet schakelen tussen de verschillende rollen.
<i>Vertrouwen</i>	c. Wederzijds gevoel van competentie d. gezonde argwaan	c. – CVB/RvT zijn tevreden over elkaars functioneren - RvT heeft voldoende tijd en middelen - RvT bestaat uit meerdere expertisegerieden. d. Balans tussen blind vertrouwen en wantrouwen.	a. - CVB/RvT zijn niet tevreden over elkaars - functioneren. - RvT heeft weinig tijd en middelen - RvT heeft geen specifieke expertisegerieden b. Er is blind vertrouwen, of wantrouwen.
<i>Balans</i>	c. Wederzijdse afhankelijkheid d. Countervailing power	c. - De informatievoorziening is vastgelegd, heeft vaste momenten en komt uit meerdere bronnen. - Spanningen in rollen worden erken en er wordt volgens de partijen goed mee omgegaan. d. - Zwakke signalen worden opgepikt en aangedragen - Confrontatie: Het aanspreken op elkaars gedrag gebeurt e. In goeden doen.	a. - De informatievoorziening is niet vastgelegd, heeft geen vaste moment en komt niet uit meerdere bronnen. - Spanning in rollen worden niet erkend en wordt volgens beide partijen niet goed mee omgegaan b. - Zwakke signalen worden niet opgepikt. - Confrontatie: Het aanspreken op elkaars gedrag vervalt in conflict.
<i>Reflectie</i>	c. Zelfevaluatie d. Conflicten	c. - Er is wel een zelfevaluatie. - Er is een vaste frequentie van de zelfevaluatie -Er is een heldere, afgesproken setting van de zelfevaluatie.	a. - Er is geen zelfevaluatie - Er is geen vaste frequentie van de zelfevaluatie. - Er is een onduidelijke, niet afgesproken setting van de zelfevaluatie. b. Er zijn taak- of relatieconflicten die tot slepende conflicten hebben geleid.

<i>Aard v/d relatie</i>		d.	– Er zijn geen relatieconflicten. – Taakconflicten hebben positief effect op het groepsproces	
	d.	Contact CVB - RvT	d.	– Er is een vast aantal vergaderingen tussen CVB & RvT
	e.	Benoeming & samenstelling RvT		– Er wordt geschakeld tussen formeel / informeel contact tussen voorzitters
	f.	Relaties met derden		– Het contact tussen CVB en leden RvT is open en dynamisch.
			e.	– In het algemeen bestaat de RvT uit 5-7 personen. – gesloten of open coöptatie – Er is een vastgestelde en openbaren profielschets van de RvT. Profielschetsen Raad & personen
			f.	– Er wordt gebruik gemaakt van commissies. Er zijn gesprekken met andere gremia zoals prioritaire-, interne-, verticale en externen.
			a.	– Er is geen vast aantal vergaderingen tussen het CVB & RvT. – Er is of alleen formeel (afstandelijk), of alleen informeel (gemoedelijk) contact. – Het contact tussen het CVB en de leden RvT is gesloten en statisch.
			b.	– RvT bestaat uit meer of minder dan 5-7 personen. – Er is sprake van gesloten coöptatie – Er is geen vastgesteld en openbare profielschets van de RvT.
			c.	– Er zijn geen commissies Er zijn gesprekken met andere gremia zoals prioritaire-, interne-, verticale en externen.

Bijlage 5.2 Waardenkader wel – niet effectieve werkrelatie

Tabel 17 Waardenkader

THEMA'S	+ + HOOG	+ AANWEZIG	0 NIET EXPLICIET	- ONDER-ONTWIKKELD	-- AFWEZIG
ROLDEFINITIE	Rollen zijn door beide partijen gedefinieerd en vastgelegd.	Rollen zijn gedefinieerd, niet vastgelegd.		Rollen zijn besproken, niet gedefinieerd, niet vastgelegd.	Rollen zijn niet besproken, niet gedefinieerd en niet vastgelegd.
ROLBESEF	Bij alle rollen worden situaties geschetst, waaruit rolbesef blijkt.	Bij enkele rollen worden situaties geschetst, waaruit rol besef blijkt.		Bij enkele rollen worden situaties geschetst, hieruit blijkt geen rolbesef.	Bij geen enkele rol kan een situatie geschetst worden.
ROLNEMING	Bij alle rollen worden taken genoemd.	Bij een deel van de rollen zijn taken toegekend.		Taken worden nog toegekend aan rollen.	Geen van de partijen kan bij de rollen taken noemen.
ROLVASTHEID	Rollen worden bewust en consequent toegepast.	Rollen worden niet altijd bewust en consequent toegepast, men kan elkaar hier wel op aanspreken.		Rollen worden niet altijd bewust en consequent toegepast, men spreekt elkaar hier niet op aan.	Rollen worden niet consequent en bewust toegepast.
SCHAKELEN TUSSEN POSITIES EN ROLLEN	Ziet essentie, heeft de capaciteit en past bewust toe.	Ziet essentie, past toe, maar wordt als lastig ervaren.		Ziet essentie, maar hebben capaciteit niet en passen daarom niet toe.	Ziet essentie niet en wordt daarom niet toegepast.
TEVREDENHEID CVB/RVT	Beide partijen zijn tevreden.	Een van de, of beide partijen wil(len) verder ontwikkelen.		Een van de partijen is ontevreden.	Beide partijen zijn ontevreden.
TIJD EN MIDDELEN RVT	De RvT heeft voldoende tijd en middelen om haar taak te kunnen uitvoeren.	De RvT heeft voldoende middelen om haar taak te kunnen uitvoeren, maar geeft aan dat de tijdsinvestering hoog is.		De RvT heeft voldoende tijd om haar taak te kunnen uitvoeren, maar geeft aan dat de middelen beperkt zijn.	De RvT heeft niet voldoende tijd en middelen om haar taak te kunnen uitvoeren.
EXPERTISE GEBIEDEN	Er wordt gebruik gemaakt van en gevraagd naar verschillende expertisegebieden van leden van de RvT.				Er wordt geen gebruik gemaakt en niet gevraagd naar verschillende expertisegebieden.
GEZONDE ARGWAAN CVB - RVT	Er is wederzijds vertrouwen, een kritische houding wordt wederzijds geaccepteerd.	Er is weinig vertrouwen, maar kritische houding wordt geaccepteerd.		Er is vertrouwen, maar kritische houding wordt niet geaccepteerd.	Er is wederzijds wantrouwen, kritische houding wordt niet geaccepteerd.

GEZONDE ARGWAAN RYT - COLLEGE VAN BESTUUR	Er is wederzijds vertrouwen, een kritische houding wordt wederzijds geaccepteerd.	Er is weinig vertrouwen, maar kritische houding wordt geaccepteerd.	Er is vertrouwen, maar kritische houding wordt niet geaccepteerd.	Er is wederzijds wantrouwen, kritische houding wordt niet geaccepteerd.
	Er is een toezichtkader, toezichtkalender en informatie wordt bij derden gehaald.	Er is toezichtkader en/of kalender en/of informatie wordt opgehaald bij derden.	Toezichtkader en /of kalender worden nog ontwikkeld. Er worden afspraken ontwikkeld voor het ophalen van informatie bij derden.	Er is geen toezichtkader, kalender en er wordt geen informatie bij derden gehaald.
SPANNING IN ROLLEN	Spanning(en) worden herkend, met alle spanningen wordt bewust omgegaan.	Spanning(en) worden herkend en met een deel wordt bewust omgegaan.	Spanning(en) worden herkend maar hier niet bewust mee omgegaan.	Spanning(en) worden niet herkend.
ZWAKKE SIGNALLEN	Zwak signaal wordt gesignaleerd en benoemd en er wordt een oplossing voor gevonden.	Zwak signaal wordt gesignaleerd, wel benoemd, maar (nog) geen oplossing.	Zwak signaal wordt gesignaleerd, niet benoemd, geen oplossing.	Zwak signaal wordt niet gesignaleerd.
CONFRONTATIE	Het aanspreken op elkaars gedrag gebeurt in goeden doen.			Het aanspreken op elkaars gedrag vervalt in conflict.
ZELFEVALUATIE	Er is sprake van zelfevaluatie.			Er is geen sprake van zelfevaluatie.
FREQUENTIE ZELFEVALUATIE	Zelfevaluatie wordt op meerdere momenten uitgevoerd.	Zelfevaluatie wordt jaarlijks uitgevoerd of vast na elke vergadering.	Zelfevaluatie wordt niet frequent uitgevoerd.	Zelfevaluatie wordt niet uitgevoerd.
SETTING ZELFEVALUATIE	Er is een rol voor het CVB afgesproken, zowel inhoudelijk als op rollen en posities wordt geëvalueerd, dit op een vast moment met externe.	Er is geen rol voor het CVB afgesproken, er wordt zowel inhoudelijk als op rollen en posities geëvalueerd, met een externe.	Er is geen rol voor het CVB afgesproken, er wordt wel op rollen en posities gereflecteerd, er is geen reflectie met een externe maar dit kan wel een voorname zijn.	Er is geen rol voor het CVB, er wordt alleen inhoudelijk gereflecteerd en er is geen externe betrokken bij het proces.
	Of	Of		Of
TAAK/ RELATIECONFLICTEN	Er zijn geen conflicten ervaren.	Er zijn (slechts positieve) taakconflicten ervaren.	Er zijn zowel taak- als relatieconflicten ervaren.	Er zijn relatieconflicten ervaren die leiden tot slepende conflicten.

CONTACT VOORZITTERS	Zowel formeel als informeel regelmatig.	Formeel regelmatig, informeel incidenteel.	Er is slechts formeel of slechts informeel contact.	Er is geen contact.
CONTACT CVB, LEDEN RVT	Er is formeel vastgelegd wie waarover contact heeft, dit wordt op reguliere basis toegepast (zoals bijvoorbeeld leden van commissies.)	Er is formeel vastgelegd wie waarover contact heeft, dit wordt bij incidenten toegepast.	Er is slechts informeel contact Of Er is slechts formeel contact	Er is geen formeel en geen informeel contact.
AANTAL LEDEN RVT	Hier wordt het specifieke aantal weergegeven.			
COÖPTATIE	Er is (sinds lange tijd) een vastgelegde procedure afgesproken voor open of gesloten coöptatie.	Er is sinds kort een vastgestelde procedure afgesproken voor gesloten of open coöptatie.	Er is geen vastgelegde procedure voor open of geslotene coöptatie, maar het voornemen is er wel.	Er is geen vastgelegde procedure voor open of gesloten coöptatie. Dit gebeurt willekeurig.
PROFIELSCHETSSEN RVT	Er is een openbare profielschets van de RVT.	Er is een profielschets, deze is niet openbaar.	Er wordt gesproken over een openbare profielschets.	Er is geen openbare profielschets van de RVT.
COMMISSIES	Er wordt gebruik gemaakt van meerdere commissies.	Er is één commissie.	Er wordt geen gebruik gemaakt van commissies, dit is wel een voornemen.	Er wordt geen gebruik gemaakt van commissies en dit is ook geen voornemen.
RELATIE MET DERDEN	Er worden op vaste momenten gesprekken gevoerd met prioritaire, interne, verticale en/of externe stakeholders.	Er worden gesprekken gevoerd met prioritaire, interne of verticale en /of externe stakeholders maar niet op vaste momenten.	Er worden geen gesprekken gevoerd met prioritaire, interne, verticale of externe stakeholders, maar dit is wel een voornemen.	Er worden geen gesprekken gevoerd met prioritaire- interne, verticale en /of externen stakeholders en dit is ook geen voornemen.

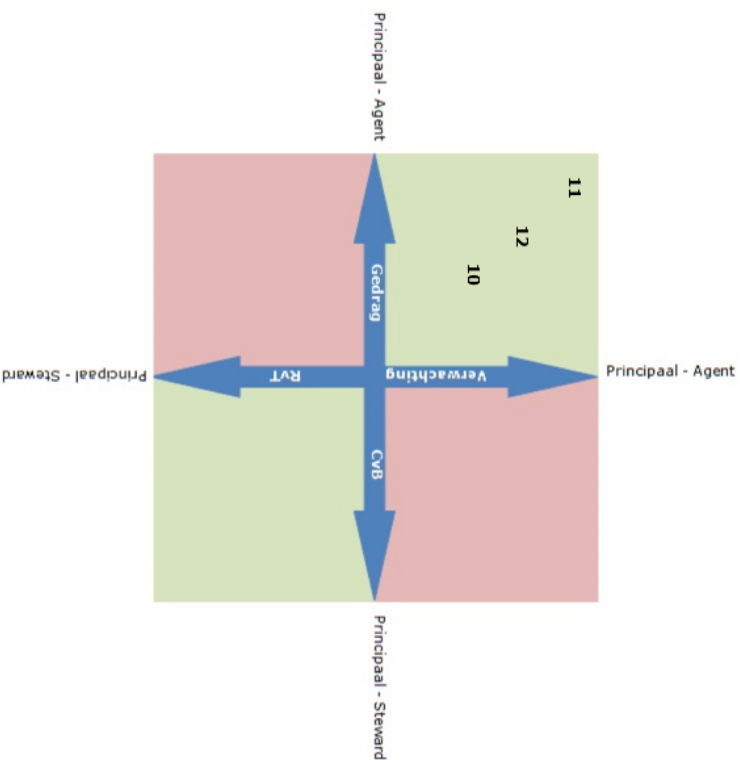
Bijlage 6. De relatieve positie van casus 10, 11 en 12

In deze bijlage wordt per thema de relatieve positie van de casussen 10, 11 en 12 op het voorgestelde continuüm weergegeven. Per casus wordt aangegeven hoe de resultaten geïnterpreteerd zijn door de onderzoeker en heeft doen leiden tot die relatieve positie. Voorafgaand moet de kanttekening gemaakt worden dat in casus 10 en 12 slechts één van de partijen is gesproken en de houding van de niet gesproken partij gebaseerd is op de mening van de geïnterviewde partij.

Rollen en posities

Hieronder wordt in figuur 0 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 9 Casussen op hun relatieve positie bij het thema rollen en posities



Toelichting

Casus 10

Onbekend is of de roldefinities en bijbehorende taken vastgelegd zijn. Wel is gesteld dat er een zeer strikte scheiding bij het nemen van besluiten tussen de toezichhoudende en uitvoerende rollen. Het besef van de rollen en het belang van de scheiding van komt zeer duidelijk naar voren. Weinig problemen zijn er geweest. Het gebrek aan problemen interpreteert de onderzoeker als een effectieve werrelatie. De zeer strenge scheiding wordt hier geïnterpreteerd als een agenthouding van beide partijen. Daarmee wordt de casus dan ook in het Principaal-Agentvlak geplaatst.

Casus 11

In deze casus wordt gezegd dat de rollen en taken niet zijn vastgelegd. Aangegeven is dat de invulling van de rollen en de scheiding ervan nog een zoektocht is, maar dat men niet op elkaars stoel wil zitten. Rolvastheid is niet optimaal, maar hier wordt aan gewerkt. Deze bevindingen worden geïnterpreteerd als een beginnende effectieve werrelatie. Omdat aangegeven is dat de vraag waar de rol van de commissie begint en ophoudt speelt, wordt dit als een beginnende Principaal-Agenthouding geïnterpreteerd.

Casus 12

Uit de resultaten van casus 12 komt naar voren dat het besef van de verschillende rollen en de bijbehorende taken en scheiding hiervan zeer

duidelijk naar voren. Op basis hiervan wordt de werkrelatie geïnterpreteerd als een Principaal-Agentwerkrelatie.

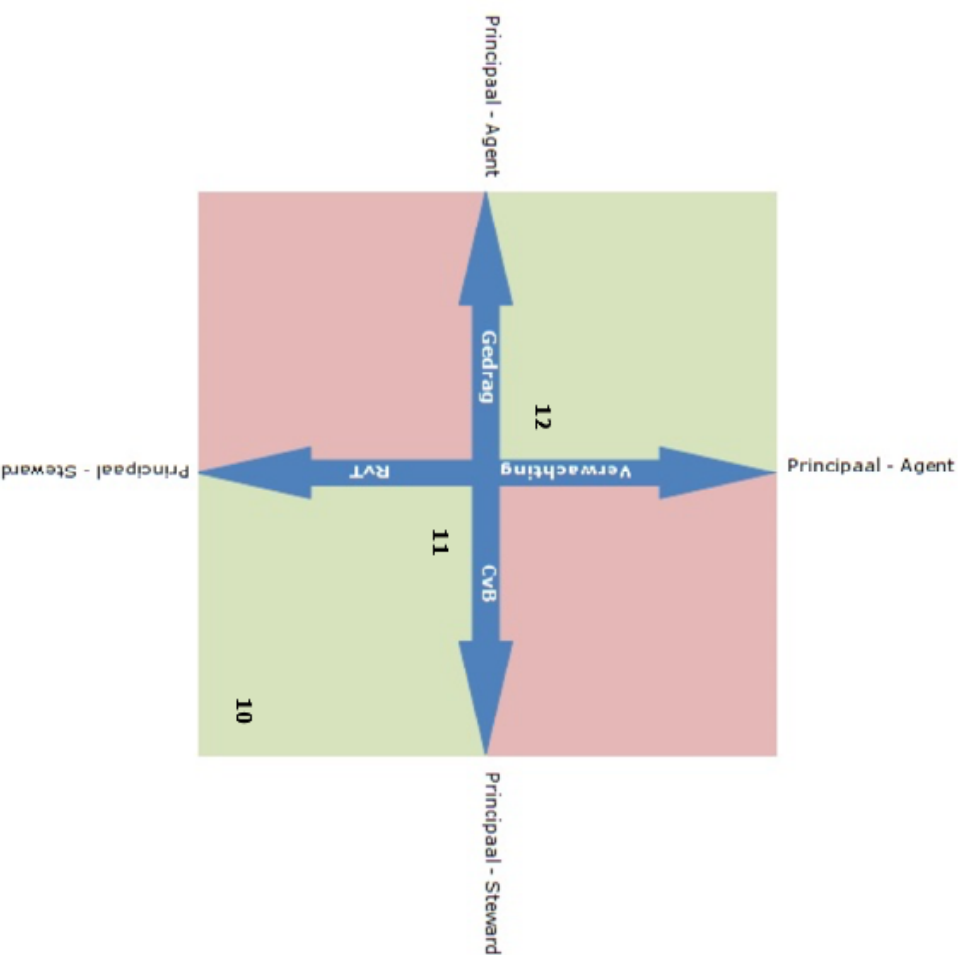
Vertrouwen

Hieronder wordt in figuur 10 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 10 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *vertrouwen*

Toelichting

Casus 10



De directeur-bestuurder heeft aangegeven dat er een goede sfeer is waarin alles besproken kan worden. Er wordt juiste (hoeveelheid) informatie verschaft om intern toezicht te kunnen houden. Er zijn verschillende expertisegebieden waar op teruggevallen kan worden. Tot slot geeft de directeur-bestuurder aan dat aan het begin van de werkrelatie vertrouwen vanuit de toezichthouders gegeven moet worden. Dit vertrouwen moet behouden worden door op en transparant te zijn. Als dit niet gebeurt, dan zal de intern toezichthouder de ruimte aan de bestuurder verkleinen. Hieruit blijkt dat de directeur-bestuurder zich bewust is van de houding van de intern toezichthouder en dat zij zeer controlerend kan worden als er niet vanuit vertrouwen gewerkt wordt. Het feit dat de directeur-bestuurder dit als een negatief punt ziet, wordt door de onderzoeker gezien als een stewardhouding. Daarmee wordt casus 10 dan ook geplaatst in een Principaal-Stewardwerkrelatie.

Casus 11

Vertrouwen staat ook in casus 11 hoog in het vaandel. Dit wordt opgebouwd door elkaar serieus te noemen en in gesprek te blijven. Daarnaast kan op expertisegebieden teruggevallen worden. Echter, in het verleden verliep het functioneren tussen de twee partijen niet optimaal. Daarom hebben de nieuwe voorzitters besloten met elkaar om tafel te gaan en afspraken te maken om

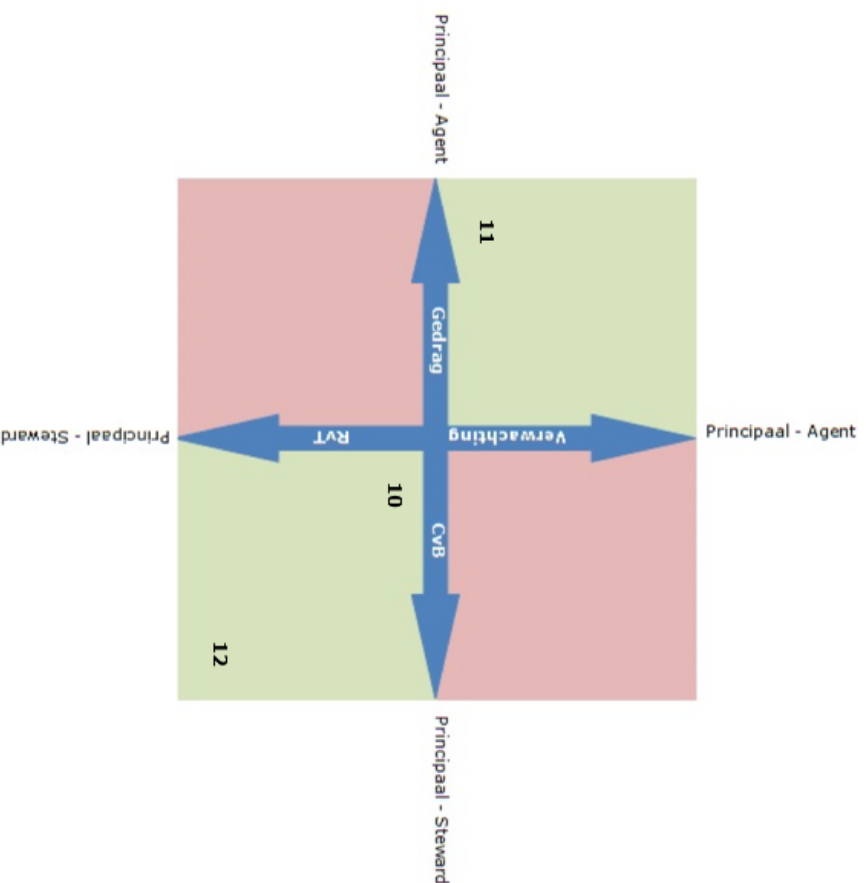
de samenwerking te versoepelen. Ook lijkt de tijdsinzet vaak groter dan van te voren gedacht. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een beginnende steward-houding van beide kanten.

Casus 12

Er is in deze casus sprake van onderling vertrouwen, waarbij er vooralsnog tevredenheid is bij beide partijen. Ook hier kan er teruggevallen worden op verschillende expertisegebieden. De tijdsinzet wordt niet als problematisch gezien omdat dit van te voren een duidelijke keuze is. Het is wat mager, maar op basis van deze informatie wordt de werkrelatie als een Principaal-Agentwerkrelatie geïnterpreteerd, die dicht bij een stewardhouding zit.

Balans

Hieronder wordt in figuur 1.1 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.



Figuur 1.1 Casussen op hun relatieve positie bij het thema balans

Toelichting

Casus 10

Gesteld wordt dat beide partijen moeten weten welke informatie van belang is om goed toezicht te kunnen houden op hoofdlijnen. Informatie kan dan ook bij anderen opgehaald worden volgens de directeur-bestuurder. Dit wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding. Daarnaast de afstand die bewaard moet worden vanuit de toezichthoudende kant (volgens de directeur-bestuurder) een ontwikkelingspunt geweest. Hier is hard aan gewerkt en hierover wordt dan ook waardering uitgesproken. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een beginnende Principaal-Stewardwerkrelatie.

Casus 11

Op de achtergrond leest de toezichthoudende commissie mee met de vergaderstukken van het bestuur. Afgesproken is voor komend jaar om een vaste planning te maken voor wanneer welke onderwerpen aan bod moeten komen. Een groot punt in casus 11 is de spanning tussen het vooraf meedenken van de commissie van toezicht en het achteraf beoordelen. Hier lijkt het te gaan om een stewardhouding van de commissie van toezicht en een agenthouding van het bestuur. Om te zorgen dat er geen conflict

ontstaat, wordt gesteld dat er duidelijke afspraken gemaakt moeten worden. Dit wordt geïnterpreteerd als een effectieve werkwetrelatie, maar wel een stewardhouding van de commissie van toezicht en een agenthouding van het bestuur.

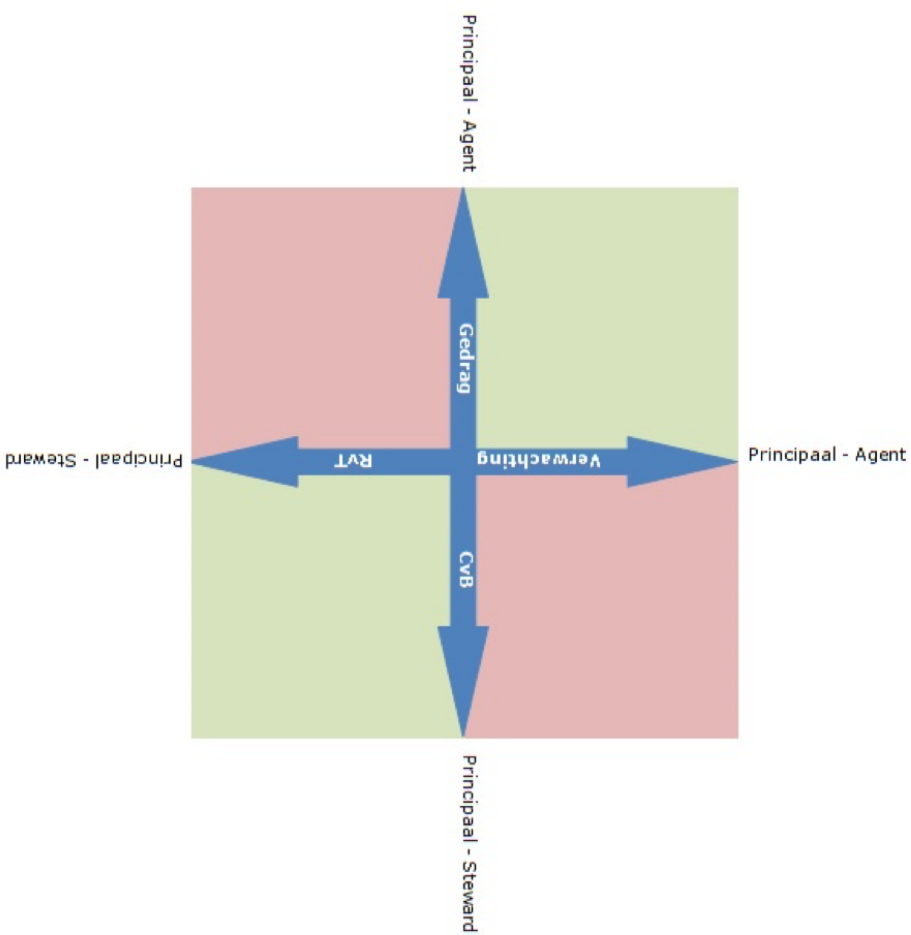
Casus 12

Alle informatie wordt gedeeld in de vergaderingen met het gehele bestuur. Hierdoor is het toezichthoudend bestuur feitelijk op de hoogte. Gesteld wordt dat hierdoor de werkgeversrol wel in het gedrag kan komen. Als er problemen zijn, dan worden deze in goed overleg opgelost. Doordat er sprake is van een kleine school is directe en open communicatie met de juiste personen niet moeilijk. Dit alles wordt geïnterpreteerd als een stewardhouding.

Reflectie

Hieronder wordt in figuur 12 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 12 Casussen op hun relatieve positie bij het thema *reflectie*



Geen type werkwetrelatie toegewezen wegens te weinig informatie: Casus 10 & 12.

Toelichting

Casus 10

De evaluatie van de van de RvT zit volgens de directeur=bestuurder nog in de experimentele fase. Er kan meer structuur aan worden gebracht. De evaluatie vindt jaarlijks plaats en is zowel met het algemeen als het dagelijks bestuur. De setting van de evaluatie en eventueel taak- of relatieconflicten zijn niet besproken, waardoor er te weinig informatie is om casus 10 te kunnen plaatsen op het continuüm.

Casus 11

Jaarlijks wordt er geëvalueerd in de vorm van een paragraaf in het jaarverslag. Concreet gedrag komt hier echter niet aanbod. De ambitie is om dit wel te gaan evalueren. Het standaard evalueren in het jaarverslag wordt geïnterpreteerd als een agenthouding van beide kanten, maar de wil om dit te veranderen wordt gezien als een verschuiving richting een stewardhouding. Deze verschuiving vindt ook plaats met betrekking tot taak- en relatieconflicten. Waar er tussen de oude voorzitters wrijving kon ontstaan in de persoonlijke sfeer, zijn de nieuwe voorzitters om tafel gaan zitten om afspraken te maken om wrijving te voorkomen. Casus 11 wordt binnen dit thema geplaatst als een beginnende Principaal-Steward werrelatie.

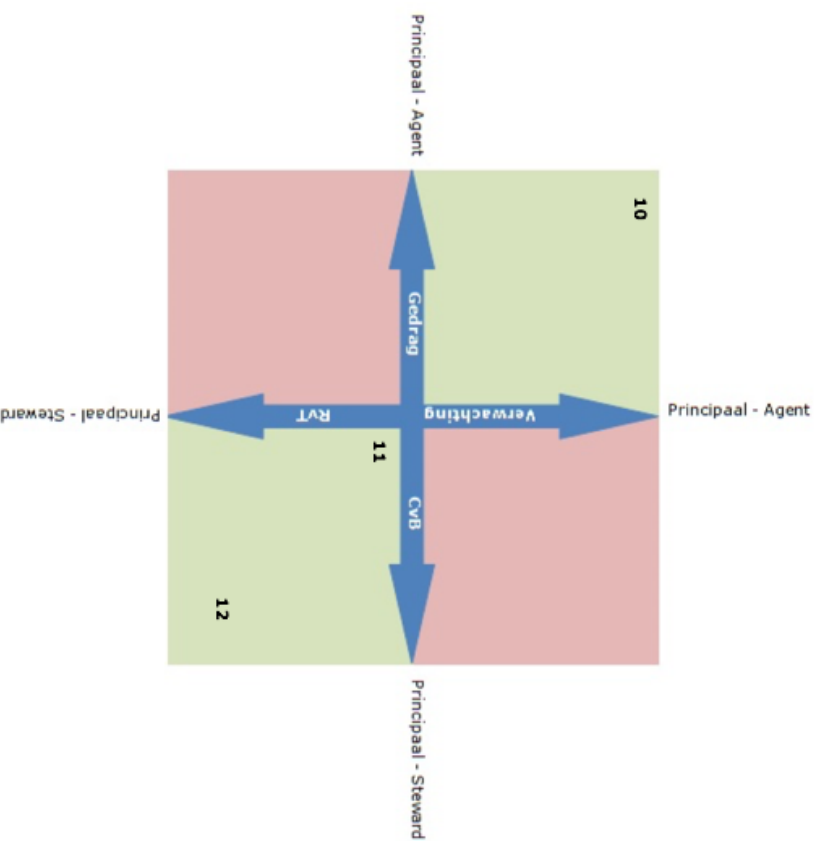
Casus 12

In deze casus is het thema reflectie niet behandeld. Hierdoor is het niet mogelijk om deze casus op het continuüm te plaatsen.

Aard van de relatie

Hieronder wordt in figuur 13 de relatieve positie van de casussen gepresenteerd. Er volgt een toelichting op de interpretatie van de resultaten die hebben geleid tot deze positie.

Figuur 13 Casussen op hun relatieve positie bij het thema aard van de werkelijkheid



Toelichting

Casus 10

Er is weinig informeel contact volgens de directeur-bestuurder. Als het contact is gepland en betreft vergaderingen. Dit lijkt een agenthouding vanuit beide partijen. Wat opvalt is dat er relatief vaak bijeen wordt gekomen. Zeven keer wordt er vergaderd, maar als er tussendoor belangrijke zaken besproken moeten worden dan wordt er een extra bijeenkomst ingelast.

Competentieprofielen zijn het afgelopen jaar opgestart, dit lijkt de effectiviteit ten goede te komen. Op basis van deze informatie wordt de werkelijkheid als een Principaal-Agent werkelijkheid bestempeld. Echter, informatie over commissies of gesprekken met derde partijen ontbreekt, waardoor de interpretatie te kort door de bocht kan zijn.

Casus 11

Vier keer per jaar wordt er vergaderd, maar er is veel informeel contact tussen de voorzitters. Daarnaast hebben leden op basis van expertise tussen de vergadering door contact met het bestuur. Dit wordt geïnterpreteerd als een typische stewardhouding van beide kanten. Echter, er wordt niet met de MR of directeur gesproken, omdat dit voor een niet-wenselijke, dubbele informatiestroom zou zorgen. Dit past dan weer niet in een stewardhouding. De casus wordt daarom gepositioneerd als een beginnende stewardhouding.

Casus 12

Twaalf keer per jaar wordt er plenair vergaderd in casus 12. Hiernaast zijn nog kleine overleggen door het jaar heen. Daarbij is veel informeel contact tussen kleine overleggen door het jaar heen. Daarbij is veel informeel contact tussen van kandidaten voor het bestuur gekeken wordt en naar de voorkeur om in het dagelijks of toezichthoudend deel te willen. Tot slot worden vergaderingen van de MR bijgewoond door het toezichthoudend bestuur, wat geïnterpreteerd wordt als een stewardhouding van beide partijen.