



Het Policy Governance®-systeem: een inleiding

Vooraf

Policy Governance is een systeem voor besturen, dat zijn naam ontleent aan het simpele uitgangspunt, dat van een bestuurlijk gremium verwacht kan worden, dat het zijn beleid (policy) vastlegt. Met andere woorden: besturen op basis van beleid, in plaats van besturen op basis van ad hoc beslissingen.

Het systeem is bedacht en ontwikkeld door John en Miriam Carver. Zij zijn ook de eigenaren van de naam 'Policy Governance'. Vandaar de ® achter de naam. Dit houdt slechts in, dat Policy Governance een specifiek systeem is, waarvan de kenmerken omschreven zijn door John en Miriam Carver. Zij willen die specifieke kenmerken beschermen en daarom het recht behouden om te bepalen wat Policy Governance is. Verder is het iedereen vrij om Policy Governance te gebruiken als systeem, daarover te schrijven, of er trainingen in te geven.

In deze notitie wil ik de basisprincipes van Policy Governance uitleggen. Ik doe dit vanuit het gezichtspunt van de intern toezichthouder. Policy Governance gaat uit van 'boards' als het orgaan met de hoogste autoriteit in een organisatie. In de Nederlandse situatie hebben veel organisaties een 'two tier'-bestuur van een college (of raad) van bestuur en een raad van toezicht (of commissarissen). In deze opzet wordt deze hoogste autoriteit gedeeld door twee gremia: het uitvoerend en het toezichthoudend bestuur.

'Board' is het simpelst vertaald als 'bestuur', maar door die Nederlandse term te gebruiken zou het lijken alsof Policy Governance zich alleen richt op het uitvoerend bestuur. Terwijl Policy Governance juist erg behulpzaam kan zijn om de rol van het toezichthoudend bestuur te onderscheiden, van die van het uitvoerend bestuur. Want hier bestaat nogal eens rolverwarring.

Het uitvoerend bestuur heeft de hoogste autoriteit als het gaat om beleidsinitiatieven. Het toezichthoudend bestuur heeft de hoogste autoriteit als het gaat om goedkeuring van de randvoorwaarden waarbinnen dat beleid gevoerd wordt, zoals de financiële en strategische aspecten. Op deze manier bestaat er binnen het bestuur een machtsevenwicht (in het Engels wel 'checks and balances' genoemd), die wanbestuur moet voorkomen.

In de praktijk blijkt dat niet altijd te voorkomen. Het is dus van groot belang, dat in zo'n model beide gremia hun rol zo goed mogelijk uitvoeren. Wat die rol is, is echter lang niet altijd duidelijk. Vaak worden er cirkelredeneringen gegeven ('de belangrijkste taak van de intern toezichthouder is toezichhouden op het bestuur'), of worden er activiteiten opgesomd ('het goedkeuren van de begroting en de jaarrekening').

Policy Governance heeft als uitgangspunt, dat het de belangrijkste taak van de 'board' is, om de waarden (en belangen) van het 'eigenaarschap' van de organisatie te vertalen in criteria voor goed beleid. Het is dus een systeem, dat georiënteerd is op de maatschappelijke omgeving van de organisatie. Die functie, het vertalen van waarden en belangen van belangrijke stakeholders (op het begrip 'eigenaren' kom ik nog terug), is in het two-tier systeem belegd bij de toezichhoudende functie binnen het bestuur. Vandaar dat ik hier het gezichtspunt van de intern toezichthouder binnen het bestuur neem.

In de praktijk is dit geen zwart/wit-scheiding en werken uitvoerend en toezichhoudend bestuur nauw samen in de oriëntatie op de omgeving. Toch kan het een behulpzaam referentiepunt bieden, als zich rolverwarring voordoet.



In het vervolg van deze notitie spreek ik over 'raad van toezicht' of '(intern) toezichthouder'. Uiteraard kan hier ook 'raad van commissarissen', of iedere andere term gelezen worden, die voor de toezichthoudende functie binnen het bestuur van een organisatie gebruikt wordt.

Over het woord 'policy' (beleid)

Het lijkt een open deur om te stellen dat een raad van toezicht zijn beleid moet vastleggen, maar in de praktijk blijkt dat veel raden van toezicht werken zonder vastgelegde criteria, op basis waarvan ze toezichthouden. Weliswaar zijn er statuten of een reglement, maar die bieden doorgaans slechts weinig inhoudelijke houvast.

De extern opgelegde wetten en regelingen die er zijn, geven doorgaans ook slechts een minimumkader aan, en geven geen inhoudelijke richting aan het werk van de toezichthouder. En vaak is er wel een strategisch beleidsplan, maar dat is vaak het beleidsplan van de bestuurder en zegt niets over de criteria die de toezichthouder hanteert om dat beleidsplan te toetsen.

Om die reden bepalen toezichthouders vaak pas op het moment dat ze voorstellen voor, of zelfs resultaten van het beleid van de bestuurder voor zich krijgen, op welke criteria ze dat beleid beoordelen. Vaak blijkt pas ter vergadering welke criteria individuele leden van de raad van toezicht hanteren, en blijken die niet altijd overeen te komen. Voor uitvoerend bestuurders is dat een onwenselijke situatie: zij moeten altijd maar afwachten, op grond waarvan hun beleid wordt beoordeeld. Policy Governance helpt toezichthouders om vooraf de criteria waarmee ze het beleid van de bestuurder beoordelen, expliciet op papier te zetten. Dat geeft duidelijkheid voor henzelf, maar vooral ook voor de bestuurder.

Dat beleid valt uiteen in vier domeinen, die hieronder in een cirkelschema met vier kwadranten worden weergegeven. De taak voor de toezichthouder is om het beleid per domein te verwoorden in een beperkte set beleidsuitspraken. Deze beleidsuitspraken vormen een samenhangend geheel, dat het totale werk, zowel inhoudelijk als procedureel van de toezichthouder omvat. In het navolgende licht ik ieder van de domeinen apart toe.





Kwadrant 1: Beoogde resultaten

Criteria met betrekking tot beoogde resultaten betreffen datgene wat de organisatie realiseert voor de belangrijkste doelgroep. De kernvraag om hier te beantwoorden, is:

- Waartoe bestaat de organisatie?

De vraag kun je nader toespitsen met deze vragen:

- Welk verschil wil je maken? Voor wie?
- Formuleer vanuit de doelgroep ('Leerlingen...', 'Cliënten...', 'Bewoners...')
- Wat voegt je organisatie toe? Wat mist de wereld, als jullie er niet zijn? Waarom hef je de organisatie niet op?



Belangrijke valkuilen zijn:

- Doelstellingen formuleren als indicator (dat wat je kunt meten, wordt doel op zich, bijvoorbeeld financiën, of smalle kwaliteitscriteria)
- Doelstellingen formuleren als activiteit (de activiteit wordt doel op zich, in plaats van wat je ermee wilde bereiken; bijvoorbeeld een vernieuwingsprogramma implementeren)

Toegepast op het onderwijs, formuleren de meeste schoolbesturen drie typen beoogde resultaten:

- Directe leerresultaten van leerlingen (cognitieve resultaten)
- Resultaten in de zin van (persoonlijke) vorming en/of brede talentontwikkeling
- Resultaten in de zin van het ontwikkelen van een bepaalde levens- of wereldbeschouwing

Het is van groot belang dat de resultaatscriteria ruim genoeg zijn, om door de bestuurder nader ingevuld te worden. Maar weer specifiek genoeg, om de toezichhouder vertrouwen te geven dat iedere interpretatie ervan, tot gewenst beleid zal leiden.

Voorbeelden:

- Leerlingen beschikken over de cognitieve, sociale en emotionele competenties om een goede start te maken in het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt
- Leerlingen zijn optimaal gevormd en voorbereid op vervolgonderwijs en verder maatschappelijk functioneren
- Minder kansrijke woningzoekenden hebben toegang tot betaalbare en goede woonruimte
- Ouders in de gemeente X hebben toegang tot kinderopvang die aansluit op hun levenspatroon

Dit zijn vrij ruimte criteria, die in de meeste gevallen nog nader gespecificeerd worden. Dat noemen we 'gelaagdheid' van criteria. Hier kom ik verderop nog op terug.



Kwadrant 2: Grenzen handelingsruimte bestuurder

De grenzen aan de handelingsruimte betreffen alles wat niet te maken heeft met de directe resultaten. Veel 'doelen' in beleidsplannen zijn verkapte kaders, waar een bestuur zich aan te houden heeft: wettelijke regelingen, inspectiekaders, financiële beperkingen, personeelsregelingen.

Die kaders zijn van belang, want je kunt ze niet negeren. Maar ze moeten geen doel op zich worden. Het aanhouden van een kader is nog niet het bereiken van resultaat (want dat beoogde resultaat wordt geformuleerd in kwadrant 1).



De kernvraag om te stellen is hier:

- Welke situatie wil je voorkomen?

In de praktijk blijkt het op de volgende gebieden nodig om kaders te formuleren:

- Wettelijke regelingen en toezichtskaders van de inspectie
- Financiële kaders (waaronder kaders voor huisvesting en onderhoud)
- Personeelsbeleid
- Communicatie intern en extern (beperken imagerisico)
- Ethische kaders (integriteit, kernwaarden van de instelling)

Ook hier gaat het erom, dat de criteria voor grenzen zo ruim mogelijk geformuleerd worden, om de bestuurder voldoende eigen beslissingsruimte te geven. Maar weer niet té ruim. Die balans bepalen toezichthouder en bestuurder gaandeweg, zodra ze aan de slag gaan.

Ten tweede is het heel belangrijk, dat het om afbakening van grenzen gaat, niet om het voorschrijven van een bepaalde aanpak. Om die reden worden criteria in dit kwadrant doorgaans negatief geformuleerd. Dat heeft ook met de gelaagdheid van de kaders te maken, en met de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd door de uitvoerend bestuurder. In de beperkte ruimte van deze notitie kan ik daar nu verder niet op ingaan.

Voorbeelden:

- De bestuurder staat niet toe dat er zwakke scholen binnen de stichting zijn.
- De bestuurder voert geen exploitatiebeleid met significante afwijkingen ten opzichte van de goedgekeurde begroting.
- De bestuurder voert geen exploitatiebeleid met significante afwijkingen ten opzichte van de goedgekeurde begroting.
- De bestuurder staat niet toe dat er geen mogelijkheid is voor klacht en/of beroep binnen de stichting.
- De bestuurder staat niet toe dat in de omgang met kinderen de uitgangspunten van Regio Emilia worden veronachtzaamd



Kwadrant 3: Verhouding toezichthouder-bestuurder

In dit domein beschrijft de toezichthouder op welke manier ze het contact en de communicatie met de bestuurder vorm wil geven.

Met het opschrijven van de criteria voor het inhoudelijk toezicht in de kwadranten 1 en 2 heeft de toezichthouder vooraf de 'speelruimte' of beter: de creatieve ruimte voor de (uitvoerend) bestuurder duidelijk gemaakt. Nu is het aan de bestuurder die ruimte in te vullen.

De toezichthouder leunt hierbij niet werkeloos achterover, maar formuleert in dit domein heel precies hoe ze verantwoording verwacht van de bestuurder.



Aandachtspunten in dit kwadrant:

- Grondslag van de verhouding: vertrouwen en ruimte
- Verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuur en toezichthouder
- Wijze van verantwoording afleggen door bestuurder aan toezichthouder
- Overige informatievoorziening van de bestuurder
- Beoordeling van beleid van de bestuurder door de toezichthouder

Kwadrant 4: Interne werkwijze toezichthouder

In dit laatste domein beschrijft de toezichthouder hoe ze zelf te werk wil gaan. Dit gaat deels om formele procedures zoals de vergaderprocedure, zittingstermijnen en selectie van nieuwe leden. Maar het kan ook gaan om informele, 'zachte' aspecten als de manier van omgaan met elkaar in de raad van toezicht.

Aandachtspunten in dit kwadrant:

- Grondslag van het werk als toezichthouder: verantwoordelijkheid en morele standaard
- Stijl en cultuur van het toezicht
- Specifieke rollen en eventuele commissies
- Vergadering en besluitvorming
- Zittingstermijnen, selectie, inwerken en scholing
- Evaluatie van eigen werkwijze





Verantwoording en dialoog: Policy Governance als levend systeem

Als de raad van toezicht in bovenstaande vier domeinen haar beleid heeft uitgewerkt, ligt er doorgaans een beknopt 'beleidshandboek'. De kunst is nu om van dat beleidshandboek een levend document te maken.

Cruciaal daarbij is de cyclus van verantwoording. Het cirkelschema kan worden opgedeeld in twee helften. Voor de ene helft is de uitvoerend bestuurder verantwoordelijk voor de verantwoording aan de toezichthouder. Voor de andere helft is de toezichthouder verantwoordelijk verschuldigd aan zichzelf, maar bovenal uiteindelijk aan de 'morele eigenaren'.



De verantwoording van de toezichthouder gaat over de verhouding met de bestuurder en de eigen (interne) werkwijze. De verantwoording van de bestuurder gaat (uiteeraard) over de resultaten en de kaders.

Zo wordt het voordeel duidelijk van het beschrijven van de criteria voor de eigen werkwijze: de toezichthouder heeft daarmee een helder kader in handen, om de kwaliteit van het eigen functioneren voortdurend mee te evalueren.

Het verdient aanbeveling, om alle onderdelen van de linker twee kwadranten over een cyclus van bijvoorbeeld twee jaar structureel onder de loep te nemen in reguliere vergaderingen en zo nodig bij te stellen. Eens in het jaar kan dan in het algemeen een evaluatie plaatsvinden.

Verantwoording in dialoog

De bestuurder doorloopt voor de verantwoording over de rechter twee domeinen telkens een aantal vaste stappen. In de eerste plaats maakt de bestuurder een *redelijke interpretatie* van de beleidsuitspraak (dat kan een resultaatsuitspraak zijn, of een uitspraak over grenzen). Die interpretatie behelst mede het kiezen van indicatoren en het verantwoorden van de gewenste hoogte daarvan, doorgaans aan de hand van extern gelegitimeerde bronnen. Vervolgens bepaalt de bestuurder of hij/zij het resultaat conform de indicator gerealiseerd heeft, ofwel binnen de grens conform de gekozen indicator gebleven is.



Dan is het aan de toezichthouder om na te gaan of die interpretatie van de beleidsuitspraak redelijk is, en of de aangeleverde gegevens voldoende onderbouwen of de bestuurder aan het omschreven doel, of de omschreven grens voldaan is.

Dit is een proces dat plaatsvindt in dialoog. Het klinkt ingewikkeld, maar het is in feite het 'formaliseren' van de praktijk zoals die doorgaans plaatsvindt. In veel gevallen blijken plannen en begrotingen namelijk al achterhaald, zodra ze op papier staan. De (tussen)rapportages die vervolgens komen, worden dan min of meer ad hoc beoordeeld, in onderling overleg (dialoog) tussen bestuurder en toezichthouder.

Stilzwijgend wordt erkend, dat de werkelijkheid niet maakbaar is, en dat er creativiteit van de bestuurder verwacht wordt, om tijdig oplossingen te bedenken voor problemen die rijzen. Andersom verwacht de bestuurder doorgaans evengoed stilzwijgend dat de toezichthouder enige coulance en souplesse betracht ten aanzien van plannen en voornemens die niet realistisch bleken te zijn.

Wat je met Policy Governance doet, is dat de onvoorspelbaarheid van de werkelijkheid, als uitgangspunt wordt genomen voor de wijze van toezichthouden. Criteria worden zo ruim mogelijk geformuleerd, zodat alle ruimte gegeven wordt aan de creativiteit van de bestuurder. Maar ook weer niet te ruim, zodat de toezichthouder alle sturing uit handen geeft.

Wat bij die erkenning van de onvoorspelbare werkelijkheid hoort, is dat de doelstellingscriteria die de toezichthouder stelt, niet uitputtend in detail geformuleerd kunnen worden. Om die reden wordt in het Policy Governance-systeem gewerkt met bredere, omvattende criteria, die op onderdelen aangescherpt kunnen worden, of juist weer wat ruimer geformuleerd kunnen worden.

Om in beeld te brengen hoe dat werkt, is het cirkelschema heel behulpzaam. Zie voor een voorbeeld de volgende pagina.



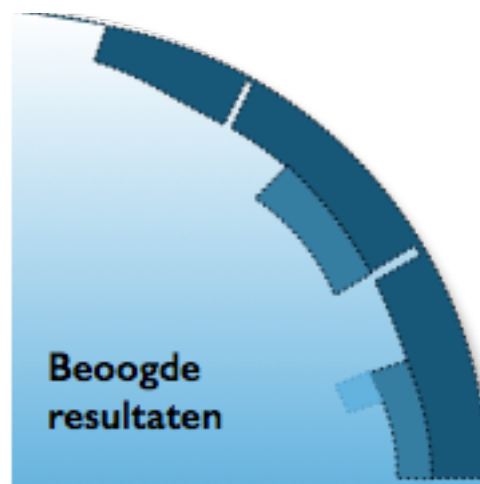


Gelaagde of 'geneste' doelstellingen

In het schema hiernaast zijn doelen op drie niveaus weergegeven.

Het kan bijvoorbeeld om een schoolbestuur gaan ('Stichting A'), dat de volgende criteria voor de beoogde resultaten geformuleerd heeft:

1. *Kinderen in de gemeente X, die aangemeld zijn als leerling bij Stichting A, hebben de gewenste ontwikkeling doorgemaakt om adequaat voorbereid te zijn op een vervolgopleiding en een rol als zelfverantwoordelijk burger in onze democratische maatschappij.*



1.1 Leerlingen hebben zich aan het eind van de schoolperiode cognitief ontwikkeld naar het vermogen dat gedurende de schoolperiode van ze verwacht kon worden

1.1.1. Leerlingen ervaren ruimte om zelf keuzes te maken in het tempo en de manier waarop ze die cognitieve ontwikkeling doormaken

1.1.1.1 Leerlingen hebben daar waar nodig, aanvullende of aangepaste vormen van onderwijs gekregen, om aan hun specifieke ontwikkelingsbehoefte te voldoen

1.2 Leerlingen hebben voldoende begrip van wat er van ze als burgers in een democratische samenleving verwacht wordt

1.2.1 Leerlingen hebben geoefend met samenwerken en samenleven

1.3 Leerlingen hebben zich emotioneel ontwikkeld tot stabiele personen met voldoende zelfkennis en empathie om goede relaties aan te gaan met anderen

Dit is uiteraard een fictief voorbeeld. Zichtbaar is dat de overkoepelende doelstelling uiteen wordt gelegd in drie hoofddoelen: cognitieve ontwikkeling, burgerschap en sociaal-emotionele ontwikkeling. Die drie doelen worden gesymboliseerd in de drie donkerblauwe blokken aan de rand van het kwadrant.

Vervolgens worden twee van die hoofddoelstellingen voorzien van een nadere invulling: de cognitieve ontwikkeling krijgt een concretisering in het omgaan met verschillen en de burgerschapsontwikkeling krijgt een nadere toespitsing op het oefenen in samenwerken en samenleven. Die twee concretiseringën zijn zichtbaar als de iets minder donkere blokjes bovenop twee van de drie grote blokken.

Tot slot wordt er nog een extra toespitsing van de cognitieve doelstellingscriteria gegeven: leerlingen die extra behoeften hebben in hun ontwikkeling, kunnen daarop rekenen. Dat is het kleine lichtblauwe blokje bovenop het onderste blok.

Nu blijft er in het kwadrant een behoorlijke lichtblauwe ruimte over. Dat is de interpretatieruimte van de bestuurder. Merk ook op, dat er naast de drie donkerblauwe blokken nog ruimte over is. Dat staat symbool voor de extra invulling die de bestuurder nog kan geven aan de ruime overkoepelende doelstelling. Misschien ziet de bestuurder aanleiding



om expliciet te werken aan fysieke, of spirituele ontwikkeling van leerlingen. Op dat vlak heeft de toezichthouder nu geen criteria geformuleerd. Niettemin heeft de bestuurder ruimte om initiatieven op dat vlak te nemen.

De criteria die de toezichthouder heeft geformuleerd in de subdoelstellingen, betreffen die aspecten van de overkoepelende doelstellingen, waar de toezichthouder prioriteit aan wil geven. Op die criteria wil hij in ieder geval verantwoording horen.

Het is niet moeilijk voor te stellen, dat het laatste, meest specifieke doelstellingscriterium is toegevoegd als gevolg van de ontwikkelingen op het gebied van passend onderwijs. Het geeft voor de bestuurder nu een extra verantwoordingslast. Het kan zijn, dat als over 3 of 5 jaar blijkt, dat op dat vlak alles naar wens verloopt, de toezichthouder besluit dit criterium te schrappen.

Daarmee valt de toezichthouder terug op het ruimere criterium, namelijk dat leerlingen ruimte ervaren om de cognitieve ontwikkeling op hun eigen manier en in hun eigen tempo door te maken. Dat zal best eens specifieke aandacht nodig hebben, maar de toezichthouder laat dat aan de inschatting en verantwoordelijkheid van de bestuurder en de professionals.

Op dezelfde manier is voorstelbaar, dat er gelaagde criteria worden geformuleerd voor de grenzen aan de handelingsruimte voor de bestuurder. Die gelaagdheid betreft het type situaties dat een toezichthouder wil voorkomen. Om deze reden is van belang, dat de criteria in dit kwadrant negatief geformuleerd zijn. In de praktijk helpen negatieve formuleringen beter om de gelaagdheid aan te brengen.

Tot besluit

Meer lezen over Policy Governance kan op de website van de International Policy Governance Association: <https://www.policygovernanceassociation.org/> (kijk onder 'Resources'). Er is ook een actieve (Engelstalige) LinkedIn-groep, de Policy Governance Practitioners Group, waar allerlei vragen over het systeem en de toepassing ervan gesteld kunnen worden.

In het Nederlands zijn er verschillende publicaties verschenen over Policy Governance. Informatie hierover via de website van Helmie van Ravestein: <http://www.hevanravestein.nl/>

Samen met Helmie werk ik aan een nieuwe Nederlandstalige publicatie over Policy Governance. Actuele informatie daarover is te vinden op mijn eigen website: www.professioneledialoog.nl

