



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

GOVERNANCE IN HET MBO

EEN ONDERZOEK NAAR RADEN VAN TOEZICHT EN HET
SAMENSPEL MET BESTUURDERS

Oktober 2019

Voorwoord

Als het goed is, kunnen mbo-studenten zich ongestoord bezig houden met alles wat belangrijk is rond hun opleiding. Met hun lessen en opdrachten, hun volgende stage, of met waar ze straks komen te werken. Als het goed is, hoeft een mbo-student zich geen zorgen te maken over, zeg, de vraag of de instelling financieel gezond is. Of over het strategisch personeelsbeleid. En ook niet over de relatie tussen het bestuur en het interne toezicht. Want als het goed is, heeft hun instelling de controles en waarborgen op orde, en houden bestuur en toezichthouders zich met visie en ambitie bezig met alles waar studenten wél aandacht aan moeten geven.

Goed bestuur, en goed samenspel tussen raden van toezicht en besturen, is essentieel voor goed onderwijs en continuïteit van de instelling. Daarom is governance ook voor ons als inspectie een steeds belangrijker thema. En we horen vanuit de sector zelf dat er ruimte is voor verbetering. Om die redenen hebben wij nu dit eerste onderzoek in het mbo gedaan naar raden van toezicht en het samenspel met bestuurders. We brengen in beeld hoe bij verschillende mbo-instellingen het interne toezicht en het samenspel verloopt.

We zien daarbij dat het samenspel tussen raden van toezicht en bestuurders zich heeft ontwikkeld. Maar de verdere professionalisering van de raden van toezicht blijft nog wel aandacht vragen. Zo blijft het nog zoeken naar de balans tussen betrokkenheid en afstand die past bij de toezichtsrol. Ook is bijvoorbeeld nog verbetering denkbaar, zeggen bestuurders, in de meer informele aspecten van de rol van werkgever. En wijzelf zien onder meer dat meerdere raden van toezicht aarzelen om zelf en onafhankelijk informatie op te halen over trends en politieke opvattingen die relevant zijn voor het mbo-onderwijs – wat toch belangrijk is in het professionele gesprek met het bestuur.

Bij ons onderzoek zijn we ook mooie voorbeelden tegengekomen, en die delen we graag. Want we vinden het belangrijk dat raden van toezicht en besturen van elkaar leren, vanuit hun inmiddels opgedane ervaring en expertise. De voorbeelden uit dit rapport kunnen daartoe een eerste aanzet en inspiratie zijn. Want de verdere ontwikkeling van interne waarborgen en controle, dat is een opgave voor het mbo-veld zelf. Ook al omdat de afgelopen jaren van onderwijsinstellingen wordt verlangd dat ze de verantwoordelijkheid nemen die ze van de wet hebben gekregen.

In een volgende stap, na dit onderzoek, zullen we stilstaan bij de relatie tussen het interne toezicht en ons als extern toezichthouder. Wat hebben we van elkaar nodig, wat verwachten we van elkaar? Hoe organiseren we de controle en waarborgen in het stelsel zo effectief mogelijk? En wat betekent het voor het externe toezicht dat het bevoegd gezag straks wettelijk wordt gedefinieerd als college van bestuur en raad van toezicht samen? Want als inspectie willen we het externe toezicht doelmatig aan laten sluiten bij de kwaliteit van het interne toezicht. Uiteindelijk willen we daar als inspectie concrete keuzes in maken.

Want effectief toezicht is belangrijk. En als het goed is, merkt de gemiddelde mbo-student daar weinig van. Behalve dat ze het best denkbare onderwijs krijgen, in hun eigen onderwijsinstelling, waar alles goed is geregeld.

drs. Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 4
Inleiding 6

1	De complexe taak van de raad van toezicht 8
1.1	Maatschappelijke verwachtingen van raden van toezicht 8
1.2	Vraagstukken binnen het mbo 10
2	Rollen, samenspel, professionaliteit en verantwoording 12
2.1	De rollen van de raad van toezicht 12
2.2	Samenspel tussen bestuur en toezichthouder 14
2.3	Professionaliteit 16
2.4	Verantwoording raden van toezicht 20
3	Vooruitkijkend 22
	Literatuurlijst 25
	Bijlage I Verantwoording onderzoek 26
	Colofon 29

Samenvatting

Wat kenmerkt de huidige rolvulling van raden van toezicht in het mbo en wat kan de rolvulling van raden van toezicht en het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur bevorderen? Zijn er goede voorbeelden waar anderen wat aan kunnen hebben? Deze vragen zijn de kern van het onderzoek dat de Inspectie van het onderwijs tussen november 2018 en juni 2019 uitvoerde. Wij hielden interviews met bestuurders en raden van toezicht en deden een bureauonderzoek.

We zien dat de taak van de raad van toezicht veelomvattend en complex is. De raad krijgt te maken met vele dilemma's door de eisen die de maatschappij en de sector stellen. Het is niet eenvoudig om het ene moment vanuit strategisch partnerschap bij te dragen aan de ontwikkeling van een organisatie en het volgende moment op te treden als kritische toezichthouder. Ook is het lastig om, in dialoog met belanghebbenden, de balans te vinden tussen het dienen van het publieke belang enerzijds en van de instelling anderzijds wanneer dit belang niet samenvalt. Dat vraagt professionaliteit, rolbewustzijn en rolzuiverheid.

De raden van toezicht zetten volgens henzelf en de besturen belangrijke stappen in hun professionele ontwikkeling. Dat zien wij ook. Daarbij zijn er wel verschillen in de mate van ontwikkeling. In de ontwikkeling speelden tot nu toe vooral het werken met profielen bij het aantrekken van nieuwe leden en de zelfevaluatie een belangrijke rol. Scholing speelde veel minder een rol. De scholing van de raden van toezicht beperkt zich veelal tot een basiscursus van een tot vier dagdelen.

Kijkend naar de rollen van de raden van toezicht, onderscheiden we vier rollen: de rol van werkgever, de rol van toezichthouder, de rol van adviseur en de rol van netwerker. Uit ons onderzoek blijkt dat de nadruk van de raden van toezicht ligt op de rol als toezichthouder en werkgever. Daarna volgt de rol van adviseur. De netwerkkrol is het meest ondergeschikt. De rol van toezichthouder is het meest uitgekristalliseerd. Dat maakt dat die rol voor alle betrokkenen helder is. Wel zoeken raden van toezicht naar de juiste balans tussen betrokkenheid en afstand die past bij deze rol. De formele werkgeversrol wordt volgens bestuurders steeds beter opgepakt. De adviesrol vinden bijna alle bestuurders en raden van toezicht belangrijk. Daarbij zien we wel verschillende definities voor die rol. De ene raad legt meer de nadruk op het sparren, waar de andere raad kiest voor een formelere adviesrol. Met de netwerkkrol hebben bestuurders en raden van toezicht moeite. De term suggereert dat de raad van toezicht namens de instelling netwerk. Dat doen de raden zelden. Wel hebben de leden veelal wortels in de regio. De meeste bestuurders en raden van toezicht vinden het echter niet passend dat de raad van toezicht in gesprek gaat met bijvoorbeeld de nieuwe wethouder onderwijs. Dat hoort volgens hen bij de rol van bestuurder.

Zowel de bestuurders als de raden van toezicht zijn kritisch over de rolzuiverheid van de raad: toon en gedrag zijn niet altijd in overeenstemming met de rol die op dat moment wordt vervuld en de bevoegdheden die daarbij horen. De rollen zijn soms lastig te onderscheiden en lopen in elkaar over. Ook moeten de leden van de raad van toezicht voortdurend schakelen tussen verschillende rollen. Daarom moet de raad steeds duidelijk aangeven vanuit welke rol ze handelt. Scholing en intervisie kunnen de rolvulling verder bevorderen.

Terwijl de vraagstukken op het bord van de raden van toezicht steeds complexer worden, zien zowel bestuurders als raden van toezicht dat het samenspel verbetert. Bestuurders en raden spreken van "toenemend vertrouwen" en "een positief klimaat". Beiden waarderen de veranderende rol van de raden van toezicht: van reactief en afwachtend naar actief en kritischer. Wij sluiten ons daarbij aan.

Waar het samenspel goed gaat, zien we dat bestuurders en raden van toezicht een permanente discussie voeren over hun rollen en rolvastheid. Voortdurende reflectie en dialoog houden de discussie scherp. We constateren meerdere oorzaken waardoor het soms (tijdelijk) minder goed gaat. De eerste oorzaak is als er te weinig inzicht is bij de raad van toezicht in de publieke opdracht van het college van bestuur. Of, een tweede oorzaak, het ontbreekt de raad van toezicht aan inzicht in de span of control van het college van bestuur of aan kennis over het mbo-onderwijs. Daarnaast zien we soms een bestuur dat c. (op een onderwerp) te weinig ruimte geeft aan de raad om de toezichthoudende taak goed uit te kunnen voeren. Waar het echt mis gaat in de toezichtsrol, doet de inspectie onderzoek naar het bestuurlijk handelen. Uit die onderzoeken blijkt dat het slechte samenspel kwam doordat de raad niet in staat was sterk genoeg te handelen. Ook speelde slechte informatievoorziening aan de raad daar een rol. Uit onze gesprekken blijkt dat besturen en raden van toezicht de casussen waar het mis ging, kennen. Mede daardoor hebben ze nu veel aandacht voor het belang van goede informatievoorziening.

Volgens bestuurders en raden van toezicht gaan instellingsbelang en maatschappelijk belang vaak samen. Wanneer zij voor dilemma's staan, ontstaan echter verschillen in de standpunten. Bij meerdere instellingen constateren we dat bestuurders het publiek belang zwaarder wegen, en de raad van toezicht het instellingsbelang. Dat komt dan mede doordat de raad meer zicht heeft op het laatste. Over het instellingsbelang worden ze goed geïnformeerd en zorgen ze zelf ook dat ze goed geïnformeerd zijn. Voor het inzicht in de visie en wensen bij externe betrokkenen en belanghebbenden in het sociaal domein en de politiek, leunen raden van toezicht vaak op bestuurders. Vanuit hun onafhankelijke rol moeten raden van toezicht echter daar ook zelf informatie ophalen. Dat is nodig om de afwegingen van het bestuur bij besluiten goed te kunnen plaatsen en te waarderen en eventueel tegenwicht te bieden. Bovendien is dat nodig om met het bestuur te evalueren of de strategie past, de ambities worden gerealiseerd en de sturing op financiën en onderwijskwaliteit voldoende samenhang kent.

Alle raden van toezicht verantwoorden zich jaarlijks in het bestuursverslag. In het verantwoorden over het effect van het eigen handelen - zoals de wet voorschrijft - kiezen veel raden in de bestuursverslagen echter nog voor vaag taalgebruik en procesbeschrijvingen. Dat past niet bij het belang dat de raden zeggen te hechten aan transparantie. In dit verband viel ook op dat diverse besturen en raden van toezicht vaker afwijken van de Branchecode Goed Bestuur dan zij zelf aangeven in het jaarverslag.

Het samenspel tussen raden van toezicht en besturen kan worden bevorderd door continue reflectie en intervisie. We hebben bij de raden van toezicht een groot aantal goede voorbeelden gehoord en gezien van rolvervulling en in het samenspel met het bestuur. De sector kan daarmee zijn voordeel doen. Deze goede voorbeelden hebben we in het rapport onder elkaar gezet. Ze kunnen als handvat dienen bij de verdere ontwikkeling.

Inleiding

Wat kenmerkt de huidige rolvulling van raden van toezicht in het mbo en wat kan de rolvulling van raden van toezicht en het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur bevorderen? Zijn er goede voorbeelden waar anderen wat aan kunnen hebben? Deze vragen zijn de kern van dit onderzoek.

De aanleiding om deze vragen te stellen is de brede maatschappelijke discussie over het functioneren van interne toezichthouders in de (semi)publieke sector. Publieke instellingen hebben een publieke opdracht waar ze met publiek geld vorm aan moeten geven. Zo is de publieke opdracht van mbo's driedelig: kwalificeer, socialiseer en alloceer/selecteer. Studenten moeten worden begeleid naar werk als werknemer, ondernemer of naar vervolgonderwijs. Ook moet het onderwijs ervoor zorgen dat deze studenten als burger volwaardig deel kunnen uitmaken van de samenleving. Bovendien moet het onderwijs de talenten van alle studenten tot hun recht laten komen. Besturen moeten in de begroting waarin ze aangeven hoe ze naar verwacht de publieke middelen gaan besteden, nauw aansluiten bij de doelstellingen die voortvloeien uit die publieke opdracht.

Het samenspel tussen besturen en raden van toezicht moet de efficiënte en effectieve uitvoering van die publieke opdracht waarborgen. Afgelopen jaren bleek echter meerdere malen in bijvoorbeeld de zorg, bij woningcorporaties en het onderwijs dat het samenspel tussen colleges van bestuur en raden van toezicht soms teveel of juist te weinig schuurde. Dat had in enkele gevallen grote financiële en maatschappelijke gevolgen. Natuurlijk zijn er ook nog externe toezichthouders zoals in het onderwijs, de Inspectie van het Onderwijs. Echter wat intern niet goed geregeld is, valt niet met externe maatregelen te herstellen, stelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. "Als het interne weerwerk niet goed functioneert, wordt van externe toezichthouders al gauw het onmogelijke gevraagd" (WRR 2013: 128-12).

Uit de mbo-sector horen we dat de relatie tussen colleges van bestuur en raden van toezicht beter kan. Onder meer de MBO Raad gaf namens de leden aan dat een onderzoek wenselijk is. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) merkt ook dat het samenspel soms moeizaam verloopt, maar ze kent ook succesverhalen. Met dit onderzoek wil de inspectie bijdragen aan de versterking van het interne toezicht van de onderwijsinstellingen. Door aandacht te hebben voor wat er beter kan aan de voorkant, door bijvoorbeeld good practices te delen, kunnen onderwijsinstellingen van elkaar leren. Dit kan voorkomen dat aan de achterkant veel moeite gedaan moet worden om de kwaliteit van het interne toezicht en de samenwerking met het bestuur te verbeteren.

Dit onderzoek geeft inzicht in:

- de huidige rol- en taakvervulling van raden van toezicht (Wat doen ze nu? Hoe vervullen ze hun taak/rol in relatie tot de wet?);
- de kenmerken van de relatie/het samenspel tussen raden van toezicht en colleges van bestuur (Hoe is de tegenspraak georganiseerd? Is er sprake van professionele tegenspraak?);
- wat nodig is om de rol- en taakvervulling van de raad en het samenspel tussen raden van toezicht en bestuurders in het mbo te versterken.

Het onderzoek heeft daarmee allereerst een inventariserend karakter. We hebben onze bevindingen echter ook naast wet- en regelgeving gelegd en de branchecode. We vroegen bestuurders en raden van toezicht echter ook expliciet om voorbeelden

te delen van hun handelen die volgens hen bijdroegen aan de kwaliteit van het samenspel. We verzamelden die voorbeelden actief.

Om onze vragen te beantwoorden, voerden we tussen november 2018 en juni 2019 een bronnenonderzoek uit. Ook namen we interviews af bij zowel bestuurders als leden van raden van toezicht van zeventien van de 42 roc's die Nederland kent. We kozen voor die focus om de onderzoeksgroep zo homogeen mogelijk te maken. Daarnaast voerden we gesprekken met wetenschappers, oud-bestuurders, inspecteurs die bestuurlijk handelen onderzochten, VTOI-NVTK (de vertegenwoordigende organisatie van intern toezichthouders uit de sectoren kinderopvang en onderwijs) en de MBO Raad (zie ook Bijlage I Verantwoording onderzoek). Op initiatief van een bestuurssecretaris breidden we ons onderzoek uit en interviewden we enkele bestuurssecretarissen omdat zij vanuit een ander perspectief inzicht gaven in wat nodig is om de samenwerking te onderhouden en versterken.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn wij steeds heel hartelijk ontvangen door bestuurders en raden van toezicht. In de interviews bespraken we dilemma's en casussen. Ook vroegen we naar succesfactoren en wat het ministerie en de inspectie kunnen doen om die successen te ondersteunen. Bestuurders en leden van raden van toezicht stelden zich in de gesprekken open en reflectief op. Dat verrijkte de inzichten uit dit onderzoek en hielp de situaties waarin de relatie tussen bestuurder en intern toezichthouder moeizaam verloopt, in beeld te brengen.

In hoofdstuk 1 schetsen we de context waarbinnen bestuurders en raden van toezicht opereren. Vervolgens staan in hoofdstuk 2 de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 3 volgt de reflectie.

1 De complexe taak van de raad van toezicht

“Het is allang niet meer zomaar een bijbaantje”, verklaart een bestuurder de eisen die zijn instelling stelt aan haar intern toezichthouders. De maatschappij heeft hoge verwachtingen van de professionaliteit van de raden van toezicht, het tegenwicht dat zij met beperkte beschikbaarheid professionele bestuurders kunnen bieden, en hun verantwoording aan de maatschappij. Daarnaast stellen de ontwikkelingen binnen het mbo eisen aan de intern toezichthouder.

1.1 Maatschappelijke verwachtingen van raden van toezicht

Ruim tien jaar geleden stelde de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) raden van toezicht verplicht in het mbo. Sindsdien maakte het interne toezicht een grote ontwikkeling door. Deels vloeide die voort uit problemen en incidenten binnen en buiten het (middelbaar beroeps)onderwijs die in de media uitgebreid aandacht kregen. Wetenschappers en evaluatiecommissies analyseerden deze misstanden bij woningcorporaties, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. Dat resulteerde in tal van inzichten over de harde en in toenemende mate ook de zachte kant van governance. Hierbij gaat het om inzichten over de samenstelling van de raden van toezicht, geschiktheid en betrouwbaarheid en het belang van cultuur en gedrag.

Tegelijkertijd benoemden verschillende overheidscommissies en publieke partijen steeds scherper dat toezicht in dienst staat van publieke waarden, die in dialoog met belanghebbenden bepaald worden. De raad van toezicht maakt deze waarden mogelijk in strategisch partnerschap met het bestuur. Dat vraagt om continue rolbewustzijn.

Deze opvattingen, die we hieronder verder uitleggen, bepalen wat de samenleving verwacht van een raad van toezicht. Ook zijn zij bepalend voor hoe wij in dit onderzoek naar de raden van toezicht kijken.

1.1.1 *Hoge eisen aan geschiktheid en betrouwbaarheid*

Sinds de invoering van de raden van toezicht leidden incidenten in de (semi)publieke sector ertoe dat niet alleen het functioneren van het systeem als geheel onder de aandacht kwam, maar ook de persoon van de toezichthouder en de samenstelling van de raad (Goodijk, 2012 en 2015). Transparantere en open procedures waren nodig om het ‘old boys network’ te doorbreken. Dit leidde ook op dit vlak soms tot nieuwe of aangescherpte regels en procedures. Zo werken de woningcorporaties sinds 2015 met een toets om de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders en commissarissen vast te stellen (de ‘fit- en propertest’) (Aedes, 2015). Daarbij licht de Autoriteit woningcorporaties namens de minister kandidaten door voordat woningcorporaties hen mogen benoemen. Het onderwijs heeft een dergelijke toets niet. Wel stelt de wet dat de samenstelling zodanig moet zijn dat de raad deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. Verder staan in de aangepaste versie van de Branchecode goed bestuur in het mbo (hierna: branchecode) voorschriften voor bestuurders en aanbevelingen voor raden van toezicht om belangenverstrengeling bij nevenfuncties tegen te gaan.

1.1.2 *Cultuur en gedrag doen ertoe*

In reactie daarop klonk ook de roep dat meer regelgeving vanuit de overheid niet (alleen) de oplossing is. Raden van toezicht moesten hun eigen rol serieuzer nemen

en meer handen en voeten geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Daardoor kregen cultuur en gedrag binnen de raad en de organisatie als geheel meer aandacht. Zo stelde de Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) dat regelmatige 'lastige gesprekken' tussen toezichthouders en bestuurders onvermijdelijk zijn om publieke diensten kwalitatief beter, toegankelijker en effectiever te maken. En zoals Van de Loo (2014) stelde in zijn oratie, gaat het daarbij verder dan het spreken als expert. Het gaat om de moed tot waarheid spreken op momenten dat het ertoe doet. Dat is niet alleen de formele, maar ook de morele plicht van intern toezichthouders.

1.1.3 *Ten dienste van publieke waarden*

Een andere les van de afgelopen tien jaar is dat het toezichtsmodel en de governancecodes binnen de publieke sector te veel lijken op die binnen het bedrijfsleven. Daardoor gaan deze te veel uit van bedrijfsmatig denken in plaats van de maatschappelijke waarden (Goodijk, 2012). Zo is de raad de bewaker van zowel de missie en de continuïteit van de instelling als de publieke waarden. De raad dient een samenhangende sturing op financiën en onderwijskwaliteit te borgen. Dit zien we terug in de ontwikkeling binnen de branchecode. In de eerste versie van 2009 staan nog geen termen als publiek belang of publieke waarden. In de versie van 2014 is het publiek belang expliciet toegevoegd aan de definitie van goed bestuur: "En daarbij staat steeds het publiek belang centraal." Hierdoor moeten toezichthouders verder kijken dan de klassieke toezichthouder met zijn focus en expertise op bedrijfsvoering.

1.1.4 *In gesprek met belanghebbenden*

Bestuur, raad van toezicht en belanghebbenden bepalen samen welke publieke waarden de raad bewaakt. Het betrekken van maatschappelijke belanghebbenden zoals het bedrijfsleven, de overheid en andere onderwijsinstellingen, versterkt de maatschappelijke meerwaarde en legitimiteit van de organisatie (WRR, 2014). Zij kunnen een belangrijke rol als kritisch klankbord vervullen, zowel bij het bepalen van de strategische doelen van de organisatie, als bij de verantwoording over de gevolgde koers. Hiervoor moeten niet alleen bestuurders, maar ook de raad van toezicht in verbinding staan met publieke netwerken en daar verantwoording aan afleggen. Niet voor niets pleit Lückérath (2014) voor een groter gewicht voor de netwerkrol van raden van toezicht, naast de rollen van toezichthouder, adviseur en werkgever. In de netwerkrol verbindt de raad de organisatie met de maatschappij waarin deze opereert. Die rol is volgens Lückérath essentieel voor een organisatie die zich wil kunnen aanpassen aan een veranderende omgeving. Daarvoor is het nodig om tijdig te kunnen anticiperen op relevante informatie uit andere sectoren en van verschillende groepen. Ook de Vereniging van toezichthouders in het onderwijs (Boutellier, 2016) stelt: "Het ophalen van informatie van buiten is een nieuwe standaard in het toezicht van vandaag." De mbo-sector neemt dit serieus. Zo kreeg de horizontale dialoog kritische aandacht van de onafhankelijke monitoringcommissie die de naleving van de branchecode evalueerde.

1.1.5 *Strategisch partner van het bestuur*

Van recentere datum is het pleidooi voor een 'strategisch partnerschap' tussen bestuur en raad van toezicht (Wassink, 2018; Goodijk, 2017). Bij strategisch partnerschap gaat het niet om regels en procedures, maar om een voortdurend inhoudelijk debat tussen bestuur en raad van toezicht. Ook in deze visie op governance is de verbinding met de buitenwereld belangrijk. Uitgangspunt van de raad in strategisch partnerschap is niet beheersingsdrang, maar ruimte om onzekere

factoren te bespreken. Daarvoor moet de raad zicht op en verbinding met de organisatie hebben in plaats van afstand. Een toezichthouder die we spraken, herkende deze ontwikkeling: "Er wordt meer verwacht van de toezichthouder. De demarcatielijn is opgeschoven. We komen vaker in de organisatie."

1.1.6 *Bewust van ieders taken en verantwoordelijkheden*

Het streven naar strategisch partnerschap tussen bestuur en raad van toezicht lijkt de in de WEB vastgelegde scheiding tussen bestuur en toezicht tegen te spreken. Er is echter nog steeds een scheidslijn, ook al is deze verschoven. De taak van de intern toezichthouder is nu eenmaal, zoals ook Schillemans en Bovens (2018) concluderen, veelomvattend, complex en vol dilemma's. Het is niet eenvoudig bij te dragen aan de ontwikkeling van een organisatie en tegelijkertijd een kritische toezichthouder te zijn. Ook is het lastig om, in dialoog met belanghebbenden, de balans te vinden tussen het dienen van het publieke belang enerzijds en het instellingsbelang anderzijds. De verschillende rollen geven elke keer weer houvast bij de bepaling waar de demarcatielijn moet liggen. Ook, of misschien wel juist bij strategisch partnerschap, is het noodzakelijk voor een effectieve samenwerking om zich voortdurend bewust te zijn van de eigen rol en die van het bestuur.

1.2 **Vraagstukken binnen het mbo**

Binnen het mbo spelen volgens bestuurders en raden van toezicht tal van vraagstukken die laten zien hoe veelomvattend en complex de taak van de raad van toezicht is. Wij sluiten ons daarbij aan. Zo krijgt het dienen van publieke waarden een extra dimensie in de context van regionale en publiek-private samenwerking (pps). Ook zijn er binnen de instellingen ontwikkelingen in de aansturing, waardoor de raad van toezicht wendbaarder moet zijn en soms steviger moet tegenspreken.

Zoals in meer sectoren wordt netwerken in het mbo steeds belangrijker. Instellingen werken vaker samen met elkaar, met bekostigde en onbekostigde instellingen in het voortgezet en hoger onderwijs en met het bedrijfsleven. Soms werkt een instelling samen om in te kunnen spelen op de verander(en)de vragen uit het bedrijfsleven of om zichzelf beter te positioneren. Hierbij is de verbinding met belanghebbenden en de netwerkrol van de raad van toezicht onmisbaar om effectief toe te zien op de onderwijskwaliteit. Soms kiezen instellingen noodgedwongen voor samenwerking met andere mbo-instellingen, om het hoofd te bieden aan krimpende leerlingaantallen of bij gebrek aan competente docenten. De verwachting is dat met die aanhoudende krimp het aantal samenwerkingsverbanden komende jaren zal toenemen. Dit is een ontwikkeling waarbij de lastige afweging tussen instellingsbelang en publiek belang een rol speelt. Bestuur en raad van enkele instellingen gaven tijdens interviews aan stevige discussies te voeren over de keuze tussen concurreren of macrodoelmatigheid.

De samenwerking met private partijen in pps-constructies vraagt extra aandacht en juridische en financiële expertise van raden van toezicht. Dit komt door de complexiteit van de juridische constructies, bijvoorbeeld bij deelname in een aparte juridische entiteit rondom de besteding van een subsidie van het Regionaal Investeringsfonds of bij aanbesteding van een concessie voor een huisvestingsproject. Ook bestaat bij pps het risico op vermenging van publieke en private geldstromen. Bovendien zijn de spelregels van het toezicht anders in pps-constructies. De zeggenschap van de instelling en dus van de raad van toezicht verschuift naar de markt of de nieuw gevormde juridische entiteit en beperkt zich daarom meer tot de voorkant van het project. De raad van toezicht moet zich daarvan bewust zijn en vragen blijven stellen over welke publieke waarden met de

constructie gediend zijn, hoe de raad deze het best kan bewaken en of de baten opwegen tegen eventuele risico's van de constructie.

Toezichthouders staan ook voor andere dilemma's, bijvoorbeeld op het vlak van strategisch personeelsbeleid. Zo sturen meerdere instellingen de organisatie richting zelfsturende of zelforganiserende teams. Het intern toezicht moet dan aansluiten op de gewijzigde besturingsfilosofie. Raden en besturen zoeken daar nog naar het passende model. De raad heeft op het personele vlak ook een werkgeversrol ten aanzien van de bestuurders. Daar vraagt de toename van het aantal 'eenhoofdige besturen' aandacht. De monitoringcommissie branchecode goed bestuur in het mbo stelde in zijn eindrapport (2019) vast dat het percentage colleges van bestuur dat uit één persoon bestaat bijna is verdubbeld van 13% in 2012 naar 24% in 2018. Hierdoor verschuift de balans in de samenwerking. Als de tegenspraak niet uit het bestuur komt, dient die uit een andere hoek te komen.

2 Rollen, samenspel, professionaliteit en verantwoording

2.1 De rollen van de raad van toezicht

De raad van toezicht vervult vier rollen ten aanzien van het bestuur: toezichthouder, werkgever, adviseur en netwerker. Deze indeling laat zien dat toezicht houden zowel hard als soft controls bevat, met en zonder wettelijke grondslag. In de WEB en de branchecode ligt de nadruk op toezicht. De raad van toezicht controleert het bestuur op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden. In de WEB staat welke beslissingen het bestuur aan de raad van toezicht minimaal ter goedkeuring moet voorleggen en waarop de raad van toezicht moet toezien. Ook wordt in de WEB gerefereerd aan de werkgeversrol. Er staat daarnaast in dat de raad het college met raad ter zijde staat. De branchecode beschrijft bij de adviesrol en netwerkkrol impliciet wat de raad van toezicht in deze rollen zou moeten doen.

2.1.1 Toezichthouder

De toezichthoudende rol ten opzichte van het college van bestuur wordt door zowel bestuurders als raden vaak genoemd als belangrijkste rol voor de raad van toezicht. In het statuut en het bestuursreglement van de instellingen wordt toezicht in de zin van de WEB geformuleerd. Ook is hier de bevoegdheidsverdeling tussen college van bestuur en raad van toezicht beschreven. De raden van toezicht en bestuurders vinden de rol helder, maar geven aan soms zoekende te zijn naar een juist evenwicht in betrokkenheid en afstand.

2.1.2 Werkgever

De rol van werkgever staat expliciet beschreven in de WEB (het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het college van bestuur, evenals het vaststellen van hun beloning). De branchecode voegt daar enkele elementen aan toe zoals het vaststellen van de contractduur, de arbeidsvoorwaarden en het toepassen van de Wet normering topinkomens en de bezoldigingsklasse uit de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren.

Uit ons onderzoek blijkt dat hoe de verschillende raden van toezicht jaarlijks het functioneren van (de leden van) het bestuur evalueren grotendeels overeenkomt met elkaar. De raad van toezicht of een afvaardiging daarvan (veelal de remuneratiecommissie) houdt periodiek een functionerings- en/of beoordelingsgesprek met (de leden van) het bestuur en bespreekt met hen verwachtingen en wensen voor de toekomst. De raad voert deze gesprekken, veelal op basis van eigen waarneming en na een uitgebreide oriëntatie en gesprekken binnen de instelling. Vaak hoort daar ook de 360 gradenfeedback bij.

De raden van toezicht en bestuurders zijn positief over de invulling van de formele werkgeversrol. Maar zij voeren nog niet altijd het lastige gesprek. De Advies Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) zegt hierover: "Het aandringen op tegenspraak en zelfkritiek vraagt om het voeren van lastige gesprekken. Tussen bestuurders onderling, tussen toezichthouders en bestuurders, en tussen toezichthouders en alle mogelijke stakeholders die feedback op gedrag kunnen geven." Ook zagen wij voorbeelden van raden die, buiten het bestuur om, gebruik maken van de 360 gradenfeedback of formele gesprekken met directeurs voeren over het functioneren van het bestuur. Sommige besturen ervaren dit als onveilig en ongepast. Daarnaast voelt nog niet iedere bestuurder zich door de raad gezien en

gehoord in de meer informele invulling van de werkgeversrol. Dit zijn echter uitzonderingen.

2.1.3 *Adviseur*

In de WEB staat dat de raad van toezicht het bestuur "met raad terzijde staat". De branchecode voegt daar "met raad en daad terzijde staan" aan toe. Wat de exacte betekenis is van "[...]en daad" staat niet expliciet beschreven. Het WRR-rapport (2014) is vrij duidelijk wat het in ieder geval niet is: "Als adviseur staat de raad van toezicht de bestuurder (of de raad van bestuur) met raad – maar niet met daad! – terzijde." Daden horen bij het bestuur.

Uit ons onderzoek blijkt dat de raad van toezicht zowel gevraagd als ongevraagd invulling geeft aan de adviesrol. Daarnaast zijn er verschillende typeringen zoals klankbord, adviseur en 'critical friend'. Sommige raden van toezicht en bestuurders maken geen onderscheid tussen klankbord en adviseur. Anderen zien dat als twee verschillende rollen. Zij beschouwen klankborden als een vrijblijvende uitwisseling van kennis en ervaring, veelal in de oriëntatiefase van een besluitvormingsproces. "Hierbij wordt de raad als klankbord gebruikt door overwegingen, scenario's, pro's en contra's ter discussie of ter overweging aan hen voor te leggen." Adviseren gebeurt vaak in een later stadium. De raad geeft het bestuur dan een reactie op belangrijke beslissingen en complexe zaken die het bestuur aan de raad voorlegde ter bespreking. Deze adviezen zijn niet bindend maar de raad wil wel weten wat het bestuur met het advies doet. "Indien wij een dringend of zwaarwegend advies uitbrengen, maken we dat kenbaar door het college van bestuur te vragen een standpunt in te nemen en ons te informeren over wat er met het advies wordt gedaan." De derde typering is de critical friend, een opbouwende kritische partner onafhankelijk van belangen die in de instelling spelen. De inzichten en expertise van buiten de organisatie zijn hierbij van toegevoegde waarde.

De adviesrol uit zich voornamelijk in de onderwijs- en auditcommissie. De meeste besturen en raden geven aan dat de adviesrol is toegenomen en dan vooral de variant van sparringpartner. Sommige besturen en raden van toezicht vinden echter dat adviseren geen rol van de raad van toezicht is. Volgens hen gaat de raad daarmee te veel 'meebesturen' en daardoor op de stoel van het college van bestuur zitten. Wij vinden de adviesrol wel degelijk belangrijk.

2.1.4 *Netwerker*

De netwerkrol van de raad kunnen zowel de bestuurders als de raden van toezicht niet goed plaatsen. Beiden geven aan dat de netwerkrol vooral bij het bestuur ligt. Wel zet de raad zijn eigen netwerk, waar zinvol, zorgvuldig en in overleg met het bestuur in. Bij slechts één instelling treedt de raad van toezicht als ambassadeur van de instelling naar buiten. De meeste bestuurders en raden van toezicht vinden het niet gewoon of gepast dat de raad van toezicht in gesprek gaat met bijvoorbeeld de nieuwe wethouder onderwijs. Dat hoort volgens hen bij het bestuur. Bestuur en raden zien niet altijd de eventuele meerwaarde van de netwerkrol van de raad van toezicht terwijl vanuit verschillende rollen verschillende gesprekken kunnen plaatsvinden. Niet alle raden van toezicht stellen een regionaal netwerk als voorwaarde. Uitzondering hierop is in veel, maar ook niet alle gevallen de voorzitter van de raad van toezicht. Alle raden van toezicht vinden het hun taak om erop toe te zien dat het bestuur zijn verantwoordelijkheid neemt om met externe belanghebbenden de dialoog aan te gaan.

2.1.5 *Rolzuiverheid en rolbewustzijn*

Zowel de bestuurders als de raden van toezicht zijn kritisch over de rolzuiverheid: toon en gedrag zijn niet altijd in overeenstemming met de rol die op dat moment wordt vervuld en de bevoegdheden die daarbij horen. Zij geven aan dat de rollen soms lastig te onderscheiden zijn en in elkaar overlopen. Dit betekent dat de raad zich hiervan bewust moet zijn. Ook moet duidelijk zijn vanuit welke rol de raad van toezicht handelt. De raden van toezicht zoeken naar het juiste evenwicht in betrokkenheid en de afstand die past bij de toezichthoudende functie.

2.2 **Samenspel tussen bestuur en toezichthouder**

Wat gaat goed?

Ondanks de toenemende complexiteit van vraagstukken zien zowel de bestuurders als de raden van toezicht dat het samenspel verbetert. Bestuurders en raden spreken van "toenemend vertrouwen" en "een positief klimaat". Beiden waarderen de veranderende rol van de raden van toezicht: van reactief en afwachtend naar actief en kritischer. Bestuurders en raden van toezicht werken meer samen vanuit het gezamenlijk belang, ieder vanuit zijn eigen taak en verantwoordelijkheid. Hierbij hebben bestuurders en raden steeds meer aandacht voor de relatie. "Hiërarchie werkt niet in het samenspel, openheid wel."

De raden zijn zich meer bewust van de rollen, waardoor de raden van toezicht eerder vragen stellen en steeds minder impliciet oordelen. Bestuurders durven zich kwetsbaarder op te stellen. Steeds vaker voeren zij het gesprek over onderwerpen waar het volgens bestuurders over moet gaan, zoals de student en de maatschappelijke opdracht. De kwaliteit van de dialoog is bepalend in de samenwerking. Behulpzaam voor een effectieve gespreksvoering is bijvoorbeeld het vermogen om een ander perspectief in te brengen om te spiegelen. Maar ook het waarderen van gesprekken waarin dilemma's bespreekbaar zijn en waarbij wordt doorgevraagd naar de nuance. Een voorzitter van een raad van toezicht verwoordt het als "gesprekken die de besluitvorming op een hoger niveau brengen". Vertrouwen en openheid aan beide kanten zijn randvoorwaarden om dilemma's bespreekbaar te maken.

We zien bij de raden van toezicht een kritische blik en scherpte, maar ook stimulans. Goede voorbeelden zijn de instellingen waar bestuurders en raden van toezicht een permanente discussie voeren over hun rollen en rolzuiverheid. Er is sprake van voortdurende reflectie. Juist de dialoog scherpt de discussie. Bestuurders en toezichthouders die zelf in een raad van toezicht zitten of bestuurder zijn (geweest) begrijpen elkaars rollen beter. Ook dat helpt de discussie.

Er zijn daarnaast goede voorbeelden in de informatieverzameling. Raden van toezicht verzamelen vaak zelf informatie in de instelling door werkbezoeken af te leggen en in gesprek te gaan met directeuren, opleidingsmanagers, teamleiders en docenten. Besturen stimuleren dat ook. Bovendien verbeterden de besturen hun informatievoorziening aan de raden sterk. Daardoor nemen zij de raden veel meer mee in het wel en wee van de organisatie waardoor de overleggen meer diepte krijgen. Hoewel bij de een meer dan bij de ander, zien we deze ontwikkeling bij alle instellingen terug.

De onafhankelijkheid van de raad van toezicht kreeg het afgelopen jaar meer aandacht door de wijziging van de branchecode. Hierin werd namelijk een nieuwe aanbeveling over belangenverstrengeling opgenomen. Dat bracht bij verschillende instellingen ook weer een gesprek over de onafhankelijkheid op gang. Alle raden van

toezicht die wij spraken gaven aan dat zij zich onafhankelijk voelen van het bestuur en dat hun bestuur die onafhankelijkheid ook respecteert.

Volgens raden van toezicht valt het instellingsbelang en het publiek belang vaak samen. Bij casussen waar dat niet het geval is, komen de meeste besturen en raden van toezicht snel eensgezind tot een balans. Enkele bestuurders en raden van toezicht geven aan dat het bestuur het publiek belang meer voor ogen heeft en de raad van toezicht het instellingsbelang. Dit komt volgens hen doordat het instellingsbelang voor de raad van toezicht duidelijker is dan het publiek belang. Zij kennen het mbo, de regio en de maatschappelijke omgeving minder goed dan het bestuur. Daarnaast geven sommige raden aan dat de wetgeving hen allereerst verantwoordelijk houdt voor het instellingsbelang. Vier besturen zijn bezorgd of het publiek belang wel voldoende voorop staat bij besturen en raden van toezicht. Trends als krimp maken dat volgens hen komende jaren zichtbaarder: "Gaan we verdelen of gaan we concurreren?" Dat maakt het des te belangrijker om nu al het gesprek te voeren over hoe dat publieke belang gewaarborgd blijft. Het verenigen van instellingsbelang en publiek belang vergt een lange termijn visie en samenhangende sturing op financiën en kwaliteit.

Waar schuurt het?

Uit ons onderzoek blijkt dat de onderlinge relatie soms (tijdelijk) onder spanning staat. Overigens vinden zowel de raden van toezicht als de bestuurders het logisch dat het soms schuurt. Maar dat kan ook te veel worden. De bestuurders en raden van toezicht noemen drie oorzaken: te weinig inzicht bij de raad in de opdracht of de spanwijdte van het bestuur en/of te weinig kennis van het mbo-onderwijs bij de raad en/of te weinig ruimte voor de raad om de toezichthoudende taak goed uit te kunnen voeren. Aan die laatste oorzaak is het bestuur debet.

Enkele bestuurders spreken over hun raad van toezicht in woorden die duiden op een scheve verhouding: "Ze moeten het nog leren." Soms zit daar oprechte betrokkenheid achter, maar soms klinkt daar een machtsverhouding in door die niet past. Andersom spraken we enkele leden van raden van toezicht die in een wat spottende toon aangaven dat "de bestuurders een helpende hand nodig hebben". Die toon verstoort de samenwerking. In zulke gevallen zijn raad en bestuur niet langer open naar elkaar, maar trekken zich terug in formele verhoudingen. En belangrijker, ze luisteren niet echt naar elkaar.

Bestuurders en raden van toezicht geven minder aandacht aan de onafhankelijkheid van de administratieve ondersteuning dan de wet vraagt. De term onafhankelijkheid zoals die in de wet staat, betekent dat 'de ondersteuning functioneel niet afhankelijk is van het college van bestuur', aldus de memorie van toelichting. Het bestuur mag dus geen inhoudelijke aanwijzingen of instructies aan de ondersteuner(s) van de raad van toezicht geven. Bij de meeste roc's ondersteunt de bestuurssecretaris de raden van toezicht. De besturen en raden van toezicht van die roc's vinden de ondersteuning van de bestuurssecretaris goed functioneren. De lijnen tussen bestuur en raad van toezicht blijven daardoor kort. Dat is voor bestuurders ook een reden om de secretaris te delen. Bestuurssecretarissen zien voor zichzelf ook een functie als smeerolie tussen de raad en het bestuur. Tegelijkertijd geven verschillende raden van toezicht aan dat de secretaris niet deelneemt aan de voorvergadering, juist omdat de secretaris ook bestuurssecretaris is. Kennelijk schuurt daar toch iets.

Waar gaat het mis?

Uit zowel ons onderzoek als de eerdere inspectieonderzoeken naar bestuurlijk handelen, blijken een aantal oorzaken voor een zodanige verstoring dat de situatie

onwerkbaar is. Een oorzaak is het gebrek aan lef van de raad bij de invulling van de werkgeversrol en het onvermogen om stevig op te treden bij bijvoorbeeld een slechte verhouding binnen het bestuur. Daarbij speelt ook mee dat het soms lastig is om scherp te onderscheiden of het conflict draait om een bestuurder die zijn werk niet goed doet of dat bestuur en raad van toezicht het inhoudelijk niet eens zijn.

Een andere oorzaak voor ernstige verstoring van het samenspel is gebrekkige informatiegaring en/of -voorziening. In het statuut en bestuursreglement staat veelal expliciet beschreven welke informatie de raad van toezicht van het bestuur krijgt. Waar dit mis ging, werd informatie gefilterd of achterwege gelaten. De raad van toezicht is uiteraard ook zelf verantwoordelijk om informatie te verzamelen: de raad heeft volgens de wet de taak en de bevoegdheid om objectieve informatie te verwerven.

Een aandachtspunt voor een aantal raden en besturen is dat in statuten of reglementen moet zijn beschreven hoe conflicten tussen beide organen worden geregeld. Dit ontbreekt nog bij hen, terwijl de wet dit voorschrijft. Wat de andere instellingen hebben vastgelegd, verschilt sterk. In een aantal reglementen staat dat de voorzitter van de raad van toezicht bij een conflict een bemiddelende rol speelt. Soms is vastgelegd dat het uiteindelijke besluit bij de raad ligt en in een enkel geval dat het uiteindelijke besluit bij het bestuur ligt. Enkele roc's legden vast dat zij bij conflicten mediation zoeken, bijvoorbeeld van een onafhankelijke arbitragecommissie. In twee reglementen staat expliciet de gang naar de rechter.

Wat kan beter?

Uit ons onderzoek blijkt dat zowel bestuurders als raden van toezicht scherp in beeld hebben wat beter kan in het samenspel. Zo is volgens hen een juiste balans in vaardigheden, ervaring, kennis en expertise essentieel voor een goede besluitvorming. Nog niet alle raden van toezicht zijn op de door hen zelf gewenste sterkte. We verwachten op basis van de gesprekken dat die raden komend jaar de nodige maatregelen zullen nemen om alsnog op sterkte te komen.

De branchecode beveelt de raden van toezicht aan een toezichtkader te hanteren met expliciete doelstellingen en indicatoren voor het eigen toezicht. Ongeveer een kwart van de raden van toezicht werkt vanuit zo'n toezichtkader. Enkele raden van toezicht plaatsen vraagtekens bij het nut en de noodzaak van een toezichtkader. Ons valt op dat de raden die wel met een toezichtkader werken, vaak teruggrijpen op de gedeelde waarden in het gesprek met het bestuur, kritisch kijken naar het eigen functioneren en zich daar ook over verantwoorden. Daar lijkt dus een verband te zijn. De meeste raden volstaan met een strakke agendasetting of jaarplanning (waarbij wetgeving en de branchecode centraal staat). Wel hebben de raden de wens om van minder incident-gedreven naar een strategischer en op langere termijn gerichte aanpak te gaan, bijvoorbeeld door het opstellen van een langetermijnagenda.

Enkele bestuurders vragen zich af of de raad van toezicht ze wel ziet en ze wel het volledige en onvoorwaardelijke vertrouwen hebben. Dit koppelden zij ook aan de werkgeversrol. Daarnaast spraken we raden van toezicht die inderdaad moeite hebben om dat vertrouwen op voorhand te geven. "Vertrouwen moet je verdienen", aldus een lid van een raad van toezicht die wij spraken.

2.3 Professionaliteit

"Leren als individu én als team, en je blijven bijscholen. Dat is professionaliteit en daar ligt de sleutel voor onze ontwikkeling", verklaart een van de leden van de raad

van toezicht. Ook wij zien professionaliteit als een belangrijk element bij de taakuitoefening van de raden van toezicht en voor het samenspel met hun besturen. In het kader van ons onderzoek beschrijven wij professionaliteit vanuit een aantal componenten:

- het hanteren van profielen voor werving en selectie;
- regelmatige scholing;
- het functioneren als team;
- periodieke zelfevaluatie en zelfreflectie;
- een goede balans tussen continuïteit en vernieuwing.

2.3.1 *Hanteren van profielen voor werving en selectie*

De WEB (artikel 9.1.4.) beschrijft dat de benoeming van de leden van een raad van toezicht op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen gebeurt. De samenstelling, taken en bevoegdheden van de raad moeten zodanig zijn, dat de raad een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen. De leden van de raad van toezicht hebben daarin zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak. Daarnaast krijgt de ondernemingsraad de gelegenheid om aan de raad van toezicht advies uit te brengen over de profielen en een bindende voordracht te doen voor één lid van de raad van toezicht.

De branchecode voegt daaraan toe dat de raad bij de samenstelling van het college van bestuur en de raad van toezicht zorgt dat deskundigheid op het gebied van onderwijs, financiën, huisvesting, personeelsbeleid, organisatie en bedrijfsvoering voldoende aanwezig is.

We zien dat de raden van toezicht aandacht hebben voor professionele werving en selectie. Een meerderheid van de raden gebruikt profielschetsen bij de benoeming van nieuwe leden. De raden kijken door de jaren heen steeds kritischer naar profielen. Zij verwachten meer van elkaar wat betreft expertise en kwaliteiten. Naast inhoudelijke expertise leggen zij focus op hoe een nieuw lid binnen het team past. De houdings- en gedragsaspecten krijgen gewicht bij de selectie. "Samen moeten we een mooi orkest vormen, we moeten als team functioneren, het is uiteindelijk een gedeelde verantwoordelijkheid die we samen dragen", aldus een lid van een raad van toezicht dat wij spraken.

De raden van toezicht geven aan dat de huidige wijze van werving en selectie hen voldoende handvatten biedt om tot een gewenste samenstelling te komen. We zien echter dat slechts enkele raden van toezicht erin slagen om in hun samenstelling de diversiteit van de school te benaderen. Opvallend is dat enkele raden van toezicht wel aandacht hebben voor de man-vrouwverdeling in hun raad, maar dat ze verdere diversiteit in de samenstelling bewust buiten beschouwing laten. Dat wijkt af van wat de maatschappij wenselijk vindt.

Verder is de meerderheid van de raden en besturen geen voorstander van de 'fit- en propertest' zoals voorgeschreven bij de woningcorporaties. Het levert geen toegevoegde waarde, creëert schijnzekerheid en roept afkeer op bij bestuurders en toezichthouders omdat ze huiverig zijn voor meer regels. Een paar raden en besturen menen dat er aan de voorkant meer eisen aan de kwaliteit van de raden gesteld mogen worden. Dat gebeurt nu nog te weinig. Zij zijn echter ook geen voorstander van de invoering van een bij wet verplichte toets. "Kwaliteit is niet aan de voorkant te garanderen."

We zien wel dat de raden externe bureaus inschakelen bij de werving en selectie. Dit doen ze om te voorkomen dat nieuwe leden te veel uit het eigen netwerk komen. Tegelijkertijd benaderen zij mensen om zich te melden bij deze bureaus.

2.3.2 *Scholing*

In de branchecode staat dat bestuurders en toezichthouders moeten beschikken over voldoende deskundigheid om hun verantwoordelijkheden uit te kunnen voeren. Zij horen die professionaliteit en deskundigheid permanent op orde te houden.

Uit ons onderzoek blijkt echter dat raden van toezicht weinig scholing volgen. Sommigen volgen een introductie cursus, slechts een enkeling zoekt verdieping. De tevredenheid over het huidige aanbod aan scholing varieert. Sommige raden vinden het aanbod aan scholing beperkt, voornamelijk wat betreft verdieping. Daarnaast is er behoefte aan meer intervisie en het actiever delen van ervaringen met andere leden van raden van toezicht om van te leren. Overkoepelende organisaties kunnen daarop inspelen. In andere sectoren zoals bijvoorbeeld de woningsector zien we dat de scholing van leden van de raad van toezicht wordt geregistreerd. Ook in de onderwijssector horen we stemmen opgaan voor een scholingsverplichting met bijbehorende registratie. Het gaat dan voornamelijk met name om de basis cursus.

Ondertussen zijn er goede voorbeelden van raden die aan intercollegiale consultatie doen, een gezamenlijk scholingsplan kennen, onderlinge intervisie hebben, zich laten bijscholen en coachen. Deze raden organiseren actief professionalisering op maat, passend bij hun ontwikkelingsfase en gericht op kennisvergaring en groepsvorming. Zij maken vervolgens hun ontwikkeling ook zichtbaar en bespreekbaar in de zelfevaluatie. Het effect daarvan is volgens hen dat zij sneller en beter vorm kunnen geven aan het professionele samenspel.

2.3.3 *Functioneren als team*

De wet en branchecode hebben geen voorschriften voor teamvorming en samenwerking. Wel benadrukt de branchecode het belang van soft controls. We zien dat de raden teamvorming steeds belangrijker vinden. De voorzitter speelt hierbij een grote rol. Dit zien we terug bij de werving, intervisie en begeleiding en in de zelfevaluatie. Raden die teamvorming belangrijk vinden, gebruiken coaching of ondersteuning om te reflecteren op hun eigen rolvervulling en onderlinge samenwerking binnen de raad. Zij staan open om te leren en verder te groeien. Dit voorkomt bijvoorbeeld dat leden "uit de heup schieten" en vooral persoonlijke standpunten ventileren. "Bij samenwerken en elkaar feedback geven is het vooral de kunst van het vragenstellen. We doen dit werk niet uit hobbyisme. Kritisch blijven over elkaars bijdrage en houding in de groep is van groot belang" aldus een lid van een raad van toezicht dat wij interviewden. Bij deze raden zien we ook een gedeelde verantwoordelijkheid en onderlinge betrokkenheid. Dit heeft een positief effect op het samenspel met het bestuur. De onderlinge betrokkenheid kan echter ook te groot worden. Een cultuur waarin te veel sprake is van vertrouwen en die zich laat typeren als een familiecultuur, kan een nadelig effect hebben op het functioneren van de raad van toezicht.

Bij de inrichting van het toezicht werken nagenoeg alle raden met commissies. Daarbij zijn vaak een remuneratiecommissie, auditcommissie en commissie onderwijs en kwaliteit aanwezig. Door te werken vanuit verschillende commissies krijgen inhoudelijke thema's volgens de raden voldoende focus en verdieping. Daarbij bestaat het risico op verkokering. Wanneer de voltallige raad van toezicht

afgaat op het oordeel van een commissie, is er geen sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheid. De voorzitter moet dit bewaken. Slechts een paar raden koos er bewust voor niet met commissies te werken. Zo blijven ze integrale focus en gedeelde verantwoordelijkheid voor het geheel stimuleren. Een van de geïnterviewden verwoordde het zo: "Je moet wel met elkaar kritisch blijven kijken. Wanneer een commissie inhoudelijk iets heeft voorbereid, moet je met elkaar zorgen dat de ruimte er is om ook iets anders te vinden. Zorg dat je als team verantwoordelijk blijft". Hoe de raden ook zijn georganiseerd, ze benadrukken allemaal dat de kwaliteit van het onderlinge gesprek belangrijk is voor de taakuitoefening en het samenspel met het bestuur. Dat vraagt ruimte om dilemma's te delen en een aanspreekcultuur.

2.3.4 *Zelfevaluatie*

In de branchecode staat dat de raad van toezicht jaarlijks het eigen functioneren evalueert en daarbij het oordeel van het bestuur betreft. Wij zien diverse varianten hoe raden zelfevaluaties inzetten. Zo zijn er verschillen in frequentie (jaarlijks of tweejaarlijks) en vinden ze plaats met of zonder betrokkenheid van het bestuur en met of zonder externe begeleiding. Over het algemeen benadrukken de raden en besturen de waarde van de zelfevaluatie voor hun taakvervulling. Raden gebruiken de zelfevaluatie echter nog weinig als middel om het functioneren van de voorzitter en de individuele leden gedegen te evalueren. Vaak leidt de zelfevaluatie vooral tot inhoudelijke reflectie. Er zijn ook enkele goede voorbeelden: "In het begin gebruikten we de zelfevaluatie als basis om onze jaaragenda te bepalen. Nu gebruiken we haar vooral om ons eigen functioneren en de samenwerking met het bestuur in kaart te brengen. Ook gebruiken wij de zelfevaluatie als middel om onze scholingsbehoefte te peilen en onze ontwikkeling te monitoren. Het helpt ons scherp te blijven en elkaar aan te spreken op afspraken en onderlinge verwachtingen. Het feit dat een externe begeleider de begeleiding doet, helpt ons ook om het zakelijker en professioneler aan te pakken", aldus een door ons geïnterviewd lid van een raad van toezicht.

2.3.5 *Balans tussen continuïteit en vernieuwing*

In de branchecode staat dat de raad van toezicht de leden benoemt, schorst en ontslaat en de zittingsduur en het rooster van aftreden vaststelt. Ook bewaakt de raad dat leden niet langer dan twee periodes van vier jaar zitting hebben.

In de praktijk zien we spanning tussen continuïteit en vernieuwing. Bij sommige raden hebben leden een derde termijn zitting. "Als je zo lang bij elkaar zit, brengt dat risico's met zich mee. Je kan wat moeilijker het kritische gesprek met elkaar hebben. De kans bestaat dat je het sneller met elkaar eens wordt. Tegelijkertijd heeft het ook voordelen omdat je op elkaars kennis en ervaring kunt bouwen. Daardoor kan je met elkaar de kwaliteit borgen", aldus een lid van een raad van toezicht. Aan de andere kant zijn er raden waar in een korte periode veel wisselingen waren. Bij enkele raden wisselden in dezelfde periode zowel de voorzitter van de raad als de voorzitter van het college van bestuur. De meeste raden vinden deze ontwikkeling onwenselijk en benadrukken het risico voor de kwaliteit van intern toezicht.

We zagen in dit onderzoek een aantal goede voorbeelden waarbij raden bewuste keuzes maken om de continuïteit en kwaliteit te bewaken. Deze raden kijken vooruit. Zo bieden raden onervaren toezichthouders traineeships of stages aan. Zij investeren in deze kandidaten zodat die enigszins voorbereid aftredende leden op kunnen volgen.

2.4 **Verantwoording raden van toezicht**

Verschillende raden geven aan dat de instelling zich wel heel minutieus op verschillende plekken aan verschillende gremia jaarlijks moet verantwoorden met alle bureaucratie van dien. Ze noemen intern onder meer de studentenraad, de ondernemingsraad, de raad van toezicht, eventueel een raad van advies en extern aan de inspectie, maar ook aan belanghebbenden van stageverleners tot politiek. Ze zijn echter niet negatief over de mate waarin zij zichzelf moeten verantwoorden. Een van de geïnterviewden verwoordde het zo: *"Het is logisch en terecht dat wij ons aan de samenleving verantwoorden, gezien de publieke opdracht van het onderwijs"*. Die verantwoording leggen ze jaarlijks af in het bestuursverslag.

2.4.1 *Wettelijke verplichting*

De plicht om over de uitvoering van de wettelijke taken verantwoording af te leggen in het bestuursverslag staat in zowel de WEB (art. 9.1.4, lid 3, sub g) als de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO). In de regeling staat dat de raden zich verantwoorden in het bestuursverslag over hun handelen en over de resultaten die dat handelen opleverde (art. 3, sub f, RJO). Daarnaast moeten ze verantwoording afleggen over hoe zij het bestuur ondersteunen en/of adviseren over beleidsvraagstukken (art. 4, lid 4, en bijlage 3, RJO).

De branchecode verlangt hierom dat het bestuur de statuten, het bestuursreglement, de reglementen over het functioneren van het college van bestuur en raad van toezicht, de integriteitscode, de klachtenregelingen, de klokkenluidersregeling, het jaarverslag en de gegevens over de leden van het college van bestuur en de leden van de raad van toezicht, op de website van de instelling publiceert. Ook dient de raad van toezicht volgens de branchecode aanvullend op het bestuursreglement, een toezichtkader te gebruiken met expliciete doelstellingen en indicatoren voor het eigen toezicht (zie ook paragraaf 2.2.).

Bij alle onderzochte instellingen staat een verantwoording van de raad van toezicht in het bestuursverslag van 2017. Daarmee voldoen zij aan hun wettelijke verplichtingen. Als we vervolgens kijken naar de inhoud van die verantwoording, dan zien we grote verschillen. Bij drie instellingen is de verantwoording dusdanig summier dat deze niet voldoet aan de eisen uit de RJO. De raden van toezicht van deze instellingen waren zich daar al van bewust. De bestuursverslagen van 2018 van deze instellingen voldoen namelijk wel. Maar ook daar zien we, zoals bij het merendeel van de instellingen, dat de taal vooral vaag wordt als het gaat om wat het handelen van de raad van toezicht opleverde. Zo schrijft een raad van toezicht als opbrengst: "Er is nu meer beeld bij."

Naast vage taal staan in de verantwoording van de raden veel teksten met een opsommend karakter. Wat er gebeurde, staat daarbij centraal. Het waarom ontbreekt. Zo schrijft een instelling: "We gaan volgend jaar meer aandacht besteden aan..." zonder het hoe en waarom te beschrijven. Een ander stelt: "We gaan volgend jaar ons functioneren gezamenlijk evalueren." Zonder de aanleiding voor dit besluit toe te lichten, blijft de waarde van de tekst beperkt. Verder zien we veel procesbeschrijvingen die wel enig inzicht geven maar nog geen verantwoording zijn. Een groot deel van de raden vermeldt in het bestuursverslag van de instelling dat ze een zelfevaluatie uitvoerden. Slechts enkele raden zijn transparant in het bestuursverslag over de uitkomsten van de zelfevaluatie en wat het betekent voor hun toezicht.

Perspectief

Er zijn ook goede voorbeelden van de verantwoording van een raad van toezicht in het bestuursverslag. Bij elf instellingen geven de raden van toezicht in hun bestuursverslag een zeer compact maar compleet beeld. In die verslagen benoemt de raad van toezicht welke thema's belangrijk waren en zijn, en vanuit welk perspectief de raad naar deze thema's kijkt. Zo schrijft een raad van toezicht hoe hij aankijkt tegen het huisvestingsprobleem van de instelling, in welke richtingen hij daarom oplossingen zoekt en wat dat tot nu toe opleverde. Een andere raad stelt met enkele voorbeelden vast dat hij in het onderwijs op veel punten vooruitgang ziet, om vervolgens te benadrukken dat de raad vanuit het belang dat hij hecht aan het verbeteren van de aansluiting met de arbeidsmarkt, vooral daarover met het bestuur sprak. Daarbij verwijst de raad naar het strategisch plan. Vervolgens staat in het verslag wat in dat gesprek met het bestuur de belangrijkste aspecten van dit onderwerp waren en wat er per aspect is bereikt. Bovendien zien we in deze verslagen dat de raden de opbrengst van de zelfevaluatie opnamen in de vorm van verbeterpunten of focuspunten voor het komende jaar. In deze voorbeelden doen de raden daarnaast verslag van de wettelijke taken.

2.4.2 *Verantwoording over code*

Bijna alle instellingen verwijzen in hun jaarverslag naar de branchecode. De wet eist dat het bestuur in zijn deel van het bestuursverslag verantwoording aflegt over de omgang met de branchecode (art. 2.5.4, lid 1, WEB). De raad van toezicht moet toezien op hoe het college van bestuur met de branchecode omgaat (art 9.1.4, lid 3, sub d, WEB). Uit onze analyse van de jaarverslagen blijkt dat besturen en raden nog zorgvuldiger moeten nagaan in welke mate besturen afwijken van de branchecode. Zo vermeldt een instelling in het bestuursverslag dat op slechts één punt is afgeweken van de branchecode en waarom. Maar onze analyse laat zien dat deze instelling op diverse andere punten ook afwijkt. Daarin staat deze instelling niet alleen. Dertien van de 32 roc's hebben geen statuten gepubliceerd op hun site en 11 roc's geen bestuursreglement (meting mei 2019). De informatie over de leden van de raad van toezicht is wisselend. Sommige instellingen noemen slechts een naam, andere instellingen geven een wat uitgebreidere duiding. Elf instellingen geven geen informatie over de raad van toezicht op de site. Alleen in het jaarverslag is informatie terug te vinden, maar die biedt veelal maar beperkt inzicht in de achtergrond en ervaring van de individuele leden. Opvallend is dat de besturen en raden van toezicht, die wij hierover spraken, zich niet bewust zijn van dit gebrek aan transparantie, met uitzondering van de besturen die aangaven dat de site onder constructie is.

3 Vooruitkijkend

Dit rapport gaat over wat raden van toezicht doen en hoe het samenspel tussen bestuurders en raden van toezicht eruitziet. De uitdagingen voor raden van toezicht zijn groot. De maatschappij verwacht veel van hen. Die verwachtingen zijn niet in beton gegoten, maar fluctueren mee met trends en incidenten. We zien dat het samenspel tussen raden van toezicht en bestuurders zich positief heeft ontwikkeld maar nog wel aandacht vraagt. Het is voor de raden van toezicht lastig om de balans te vinden tussen het dienen van het publieke belang enerzijds en dat van de instelling anderzijds wanneer dit belang niet samenvalt. Dat vraagt professionaliteit en rolbewustzijn.

De raden van toezicht zetten volgens henzelf en de besturen belangrijke stappen in hun professionele ontwikkeling. Dat zien wij ook. De raden van toezicht zijn zich in toenemende mate bewust van hun rol. Raden van toezicht hebben vier rollen. De rol van toezichthouder is het meest uitgekristalliseerd en voor alle betrokkenen daardoor helder. Tegelijkertijd blijft het nog zoeken naar de balans tussen betrokkenheid en afstand die past bij deze rol. De formele werkgeversrol wordt steeds beter opgepakt. De meer informele aspecten van de werkgeversrol verdienen volgens bestuurders nog wat meer aandacht. De adviesrol wordt volgens alle betrokkenen eveneens steeds beter opgepakt. Definitieverschillen over de adviesrol doen daar niets aan af. Bestuurders en raden van toezicht hebben moeite met de netwerkrol vanuit de gedachte dat het bestuur de instelling vertegenwoordigt en dat de raad het bestuur daarbij niet 'voor de voeten moet lopen'. Wat ons betreft is de kern van de netwerkrol niet gelegen in het vertegenwoordigen van de instelling, maar staat deze ten dienste van en is deze nodig voor het vervullen van de andere drie rollen. Meerdere raden leunen nu op het bestuur voor informatie over wat er in de lokale politiek rondom het mbo speelt en welke sociaal-culturele trends vertaald moeten worden naar het mbo-onderwijs. Dat kan een beperkt beeld geven. Voor het lastige gesprek vanuit een onafhankelijke rol is het nodig dat raden van toezicht zelf informatie ophalen. Dan weten ze waar tegenwicht nodig is en kunnen ze de afwegingen van het bestuur bij besluiten beter plaatsen en waarderen.

Professionalisering en intervisie kunnen de rolvulling en rolzuiverheid bevorderen. Een groot aantal raden en besturen zoekt actief naar verbetermogelijkheden in hun eigen handelen. Wij zien ruimte voor verbetering in de transparantie en de zorgvuldigheid van de verantwoording over dat handelen zoals in het benoemen van de resultaten die het handelen van de raad heeft opgeleverd in het bestuursverslag. Het samenspel tussen raden van toezicht en besturen kan worden bevorderd door continue reflectie, rolvastheid en het delen van goede voorbeelden.

Goede voorbeelden

Als we alle goede voorbeelden van intern toezicht die bestuurders en raden van toezicht in de gesprekken noemden, op een rij zetten, dan krijgen we in beeld waar ze naartoe kunnen gaan. We zien dan een raad van toezicht die professionaliteit hoog in het vaandel heeft daar deze raad:

ozorgvuldig is samengesteld aan de hand van een profiel op maat. Daarin zit niet alleen de expertise die de raad nu nodig heeft om de taak goed te vervullen, zoals kennis van het mbo-onderwijs, maar ook de expertise die de raad nodig heeft vanwege de gewenste ontwikkeling van de instelling. Dat profiel heeft daarnaast aandacht voor diversiteit en regionale verankering van de raad. Bij de samenstelling is ook expliciet gekozen voor een of enkele leden die de rol van bestuurder van een

onderwijsinstelling goed begrijpen. Andersom bevordert het de samenwerking als een bestuur ervaring heeft met toezichthouden. Daarnaast is bij de samenstelling actief gekeken naar de persoonlijkheid en gedragsaspecten omdat de raad van toezicht als team moet functioneren. Aangezien het samenspel met het bestuur vertrouwen vergt, is de selectie van de leden en zeker de voorzitter, afgestemd met het bestuur. Bovendien is er geen sprake van belangenverstrengeling.

- o ...functioneert als team en investeert in teamvorming.
- o ...voor zichzelf een scholingsplan heeft. De raad investeert in de eigen kennisontwikkeling als toezichthouder door degelijke training en opleiding. Dat beperkt zich niet tot de noodzakelijke basale kennis en vaardigheden voor een toezichthouder, maar gaat vele stappen verder. De raad vraagt ook om feedback bij andere raden van toezicht. Vervolgens maakt hij de eigen ontwikkeling zichtbaar en bespreekbaar in de zelfevaluatie.
- o ...kritisch jaarlijks het eigen functioneren evalueert. De raad kijkt dan ook naar het functioneren van de individuele leden in hun individuele rollen. De raad betreft bij de zelfevaluatie altijd het bestuur en ook geregeld externen, bijvoorbeeld professionele adviseurs of leden van andere raden van toezicht. Ook evalueert de raad de eigen scholing.
- o ...de eigen continuïteit bewaakt. Dat doet hij bijvoorbeeld door een schema van aftreden te gebruiken waarin vernieuwing en continuïteit in balans zijn. Deze raad kijkt vooruit en biedt bijvoorbeeld traineeships of stages aan onervaren toezichthouders aan om hen tijdig klaar te stomen voor het aftreden van een van de leden.

Bovendien kan deze raad zich verantwoorden over zijn handelen en hij doet dat ook. We zien een raad die:

- o ...werkt vanuit een toezichtsvisie die aansluit op de publieke opdracht van het onderwijs en een daarop afgestemd toezichtskader. Bestuur en raad van toezicht delen dezelfde publieke waarden, die zij vervolgens vanuit de eigen rol invullen.
- o ...jaarlijks het functioneren van (de leden van) het college van bestuur evalueert en de uitkomsten en gemaakte afspraken schriftelijk vastlegt. De raad gaat daarbij niet alleen uit van de eigen waarneming, maar laat het bestuur ook actief feedback bij derden ophalen om dat vervolgens samen te bespreken. Deze raad van toezicht geeft ook op een meer informele manier invulling aan de werkgeversrol en informeert daarom geregeld bij de bestuurder naar hoe het met haar/hem gaat.
- o ...de toezichtstaak uitvoert conform de eisen van de wet en de afspraken in de branchecode.
- o ...in het bestuursverslag verslag doet van de thema's die belangrijk waren en zijn voor de instelling. Daarbij geeft de raad zijn eigen perspectief op deze thema's weer en laat zien wat het eigen handelen rond deze thema's concreet opleverde. Daarnaast geeft de raad ook aan welke inzichten voortkwamen uit de zelfevaluatie en wat volgend jaar beter moet en kan.

Ook is deze raad onafhankelijk en durft hij het lastige gesprek te voeren. Dat is een raad die:

- o ...in elke rol en ook onderling de moed heeft om aan te spreken, tegenspraak te bieden en aan te zetten tot reflectie over thema's die op tafel liggen, maar ook over houding en gedrag.
- o ...zijn eigen perspectieven op de onderwerpen die op de agenda staan deelt en thema's agendeert.
- o ...als team zowel in de organisatie als bij alle externe belanghebbende partijen uit het sociaal domein, de overheid en het bedrijfsleven relevante informatie ophaalt. Doel van het ophalen van informatie is om het goede gesprek met het

bestuur te kunnen voeren over allereerst de strategie en de vraag of de ambities worden gerealiseerd.

o ...zelf tot inzichten en een beoordeling komt over wat goed gaat, wat beter kan en wat beter moet binnen de organisatie. Ook komt hij tot inzichten en een beoordeling over de trends en ontwikkelingen in de context van de organisatie die een vertaling moeten krijgen in de organisatie. Van daaruit gaat de raad vervolgens in gesprek met het bestuur over de dilemma's die daarbij een rol spelen. Hierbij liggen besluiten bij het bestuur en de beoordeling van de afwegingen bij de raad van toezicht.

Wat is verder nodig?

Raden van toezicht halen steeds meer in de instellingen de informatie op die ze nodig hebben om hun rol gedegen in te kunnen vullen. Ze spreken directeuren, docenten, studenten en stafmedewerkers, ondernemingsraad en studentenraad meerdere keren per jaar. De informatieverzameling buiten de instelling is daarentegen beperkt. Meerdere raden geven aan dat ze meer inzicht willen in wat er landelijk speelt in het mbo en dat ze daarover bijgepraat willen worden. Daar kunnen overkoepelende organisaties op inspelen.

De inspectie blijft in gesprek met de raden van toezicht vanuit het bestuursgericht instellingstoezicht dat zich verder ontwikkelt, en rond specifieke thema's in het stelseltoezicht. Waar de wet niet wordt gevolgd, spreken wij raden van toezicht en besturen aan. Verder bespreken we de goede voorbeelden uit dit onderzoek en stimuleren we de sector om die goede voorbeelden te delen.

Literatuurlijst

- Aedes (2015). *Woningwet in de praktijk. Bestuurders en commissarissen*. Den Haag: Aedes.
- Boutellier, H. (2016). *Beter toezien. Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop*. Zoetermeer: VTOI.
- Commissie Behoorlijk Bestuur (2013). *Een lastig gesprek*.
- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties. Zoeken naar verklaringen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid. Over deugdelijke governance in de semipublieke sector. Rede*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Goodijk, R. (2017). *Strategisch partnerschap. Wat is wijsheid?* Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Loo, E.H.L.M. van de (2014). *Schaduw in de Boardroom. Rede*. Tilburg: Tilburg University.
- Lückerath-Rovers, M. (2014). *Bouwstenen voor high-performance Boards. Rede*. Tilburg: Tilburg University.
- MBO-Raad (2009). *Goed bestuur in de BVE-sector*. Woerden: MBO Raad.
- MBO-Raad (2014). *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo (2019). *Daad bij het woord. Eindrapportage Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo 2015-2018*.
- Schillemans, T. en M. Bovens (2018). Governance, accountability and the role of public sector boards. *Policy & Politics*, jaargang 47, nummer 1, p. 187-206.
- Wassink, H. (2018). Op zoek naar houvast. Perspectieven op intern toezicht. *De nieuwe meso*, 2018, nummer 1, p. 59-63.
- WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken*. Den Haag/Amsterdam, WRR/Amsterdam University Press.

Bijlage I Verantwoording onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvraag

Het project heeft twee doelen. We willen interne toezichthouders en bestuurders meer inzicht bieden in de toezichthoudende rol en hun samenspel stimuleren.

Inzicht bieden

Allereerst willen we met het onderzoek inzichtelijk maken hoe raden van toezicht hun rol vervullen op papier en in de praktijk en hoe het samenspel tussen bestuurders en toezichthouders eruitziet. Daarnaast willen we inzicht geven in wat de rolvulling van raden van toezicht kan bevorderen. Verder willen we inzicht creëren in wat het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur kan versterken.

Stimuleren

Het effect dat we met dit project beogen is dat zowel toezichthouders als bestuurders zich gestimuleerd voelen om ervoor te zorgen dat het samenspel van de colleges van bestuur en de raden van toezicht optimaal vorm en inhoud krijgt, waarmee kritische reflectie en tegenspraak van het interne toezicht geborgd zijn (in aansluiting op ons kader en daarbinnen de standaard Verantwoording en dialoog, KA3). Daarvoor is het nodig dat we de toezichthouders en bestuurders stimuleren (van elkaar) te leren.

Onderzoeksvraag

Uit het doel vloeit als hoofdvraag voort:

Wat kenmerkt de huidige rolvulling van raden van toezicht op papier en in de praktijk en wat kan de rolvulling van raden van toezicht en het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur bevorderen?

Uit deze hoofdvraag vloeien de volgende deelvragen voort:

1. Wat kenmerkt de huidige rolvulling van raden van toezicht op papier?
2. Hoe ziet het samenspel tussen raden van toezicht en colleges van bestuur er op papier uit?
3. Wat kenmerkt de huidige rolvulling van raden van toezicht in de praktijk?
4. Wat kenmerkt het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur in de praktijk?
5. Wat kan de rolvulling van raden van toezicht bevorderen?
6. Wat kan het samenspel tussen de raden van toezicht en de colleges van bestuur bevorderen?

Wettelijk kader

Onderzoek naar dit thema sluit aan bij onze wettelijke taak en opdracht. Immers artikel 3, lid 1, van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) stelt dat de inspectie onder meer als taak heeft "het beoordelen (...) en bevorderen" en "het rapporteren over de ontwikkeling van het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen (...) in het bijzonder over de kwaliteit daarvan" (lid e). Wij gaan er in ons Onderzoekskader 2017 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs, van uit dat voor het waarborgen van de onderwijskwaliteit een goed functionerend samenspel tussen raad van toezicht en college van bestuur nodig is.

Conform dit onderzoekskader beoordeelt en waardeert de inspectie bij de standaard Verantwoording en dialoog hoe de colleges van bestuur tegenspraak organiseren en faciliteren. Dat doen we op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB):

De instelling dient een raad van toezicht te hebben (art. 9.1.4, eerste lid, WEB). De taken en bevoegdheden van de raad van toezicht zijn vastgelegd in art. 9.1.4, derde lid, WEB en de (zorg)plichten van het CvB jegens de raad van toezicht zijn vastgelegd in art. 9.1.4, vierde en vijfde lid, WEB. Op grond van art. 9.1.7, eerste lid, onder a, WEB, moet de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het CvB en de raad van toezicht worden vastgelegd in een bestuursreglement (of in de statuten, zie in dat geval het derde lid).

Verder beoordelen en waarderen we bij de standaard Kwaliteitscultuur of de CvB's zich committeren aan de verantwoordelijkheid voor een kwalitatief sterke raad van toezicht. Dat is gekoppeld aan artikel 2.5.4 van de WEB en de daarin voorgeschreven code Goed Bestuur van de MBO Raad. Het CvB moet in het bestuursverslag verantwoording afleggen over de omgang met die code. Ook de raad van toezicht zelf houdt intern toezicht op de omgang met de Branchecode (artikel 9.1.4, derde lid, onder d, WEB).

Verder sluit het onderzoek naar dit thema aan bij ons nalevingstoezicht en onze stimulerende, agenderende en activerende toezichtsrol op het gebied van governance. Aandacht voor wat er beter kan aan de voorkant, voorkomt dat we aan de achterkant via onderzoeken bestuurlijk handelen moeten repareren.

Daarnaast hebben we vanuit de WOT de opdracht om de intensiteit van onze taakuitoefening aan te laten sluiten bij de kwaliteit van de instelling (zie ook het Onderzoekskader 2017 mbo, paragraaf 2.2.4). Daar waar het intern toezicht gedegen en goed geborgd is, kan de rol van de Inspectie kleiner worden.

Wetenschappelijk kader

De wet vormt het kader voor de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raden van toezicht en dus voor ons onderzoek. Daarnaast hanteren we wetenschappelijke theorieën als kader voor het analyseren van de rolvulling van raden van toezicht.

We sluiten daarbij aan bij de indeling en beschrijving van rollen door onder meer Mijntje Lückerrath (2014). Lückerrath onderscheidt achtereenvolgens de rol van toezichthouder (de controlerende taak), adviseur, werkgever en netwerker. Deze indeling laat zien dat het houden van toezicht zowel 'harde' als 'zachte' kanten heeft, met en zonder wettelijke grondslag. Rienk Goodijk (2015) vraagt aandacht voor de maatschappelijke dialoog. In het samenspel tussen bestuur en raad van toezicht zou eigenlijk een derde partij voortdurend betrokken moeten zijn: die van de belanghebbenden.

Tegen deze achtergrond kijken we in dit onderzoek onder meer naar de roloppvatting van de raden van toezicht en hoe deze zich verhoudt tot de wet en de eigen kaders van de instelling (statuten, reglementen).

Aanpak

Om de antwoorden op onze vragen te vinden hebben wij tussen januari en juni 2019 een bronnenonderzoek uitgevoerd en interviews afgenomen bij zowel bestuurders als raden van toezicht van ROC's. We hebben gekozen voor die focus om de onderzoeksgroep zo homogeen mogelijk te maken. AOC's en vakinstellingen komen mogelijk in een volgend onderzoek aan bod. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met bestuurssecretarissen. Bovendien hebben we ook gesproken met enkele wetenschappers, oud-bestuurders, inspecteurs die onderzoeken naar bestuurlijk handelen hebben gedaan, VTOI-NVTK en de MBO Raad.

Bronnenonderzoek

Binnen het bronnenonderzoek dat in januari tot en met april plaatsvond, hebben we openbare documenten geanalyseerd van alle ROC's: statuten, reglementen en jaarverslagen. Ook keken we naar informatie over raden van toezicht op de site van de instelling. We onderzochten onder meer of en hoe daarin de taken van de raad van toezicht zijn beschreven; welke rollen van de raad van toezicht het sterkst zijn uitgewerkt; hoe de onafhankelijkheid van de raad van toezicht is geborgd en hoe het samenspel met de raad van bestuur wordt geduid en beschreven. In ons onderzoek hebben wij steeds de code Goed Bestuur gehanteerd, versie januari 2019. Dat is niet de versie die instellingen formeel moeten gebruiken. Welke code instellingen moeten gebruiken, is namelijk vastgelegd in een ministeriële regeling. En die Regeling aanwijzing code 'Goed bestuur in de bve-sector' is niet meer ge-update sinds 2009. Omdat alle ROC's zich via hun lidmaatschap van de MBO Raad hebben gecommitteerd aan de versie van 2019, hebben wij ervoor gekozen deze te gebruiken in dit onderzoek. Bovendien past het ministerie van OCW de ministeriële regeling waarschijnlijk later dit jaar aan.

Interviews

In het voorjaar van 2019 hielden we vervolgens interviews met bestuurders en met raden van toezicht van zeventien instellingen. In de interviews bespraken we dilemma's en casussen. Ook vroegen we naar succesfactoren en wat ministerie en inspectie kunnen doen om die successen te ondersteunen.

Selectie

Bij de selectie van de instellingen hebben wij rekening gehouden met de agenda van de instellingsonderzoeken. Ook hebben we dankbaar gebruik gemaakt van het aanbod van bestuurders en/of raden van toezicht om deel te nemen aan het onderzoek. Dit aanbod kwam tijdens en na bijeenkomsten van het platform raden van toezicht, het platform van bestuurssecretarissen en de regiobijeenkomsten voor bestuurders van de MBO Raad waar wij ons onderzoeksplan mochten toelichten.

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2019-35 | gratis

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de
Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | Oktober 2019