

Intern toezicht in het voortgezet onderwijs

Onderzoek naar de stand van zaken, de toegevoegde waarde en mogelijke vernieuwingen

Clement van der Klooster MA CPC
Prof. dr. ir. Rienk Goodijk
Het Zijlstra Center, VU Amsterdam,
28 februari 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1. Introductie	3
2. Korte contextverkenning en stand van zaken anno 2012	6
3. Resultaten vragenlijstonderzoek 2017	10
3.1 Algemene karakteristieken VO-instellingen.....	10
3.2 Omvang en samenstelling intern toezicht.....	11
3.3 Werving, selectie en (her)benoeming, honorering toezichthouders	14
3.4 Toezichtvisie: rollen, taakopvatting en invulling.....	18
3.5 Inrichting en werkwijze intern toezicht	23
3.6 Overleg/omgang/samenspel tussen bestuur en intern toezicht.....	25
3.7 Omgang met stakeholders	29
3.8 Verdere professionalisering van het intern toezicht.....	32
3.9 Evaluatie eigen functioneren en verantwoording.....	33
3.10 Samenvatting, analyse en selectie hoofdthema's	36
4. Casusonderzoek	42
4.1 Casus A.....	42
4.2 Casus B.....	45
4.3 Casus C.....	49
4.4 Analyse van de casussen.....	51
5. Deskundigenbijeenkomst	53
5.1 Stellingen.....	53
5.2 Stimulerende dan wel belemmerende factoren voor verbetering/vernieuwing ..	54
5.3 Analyse deskundigenbijeenkomst	56
6. Conclusies en aanbevelingen	57
6.1 Beantwoording van de hoofdvraag.....	58
6.2 Verkenning van vernieuwingen	60
6.3 Aanbevelingen.....	65
7. Verwijzingen naar literatuur/onderzoek	67
Bijlagen.....	68
Bijlage 1: Eerder onderzoek: vergelijking vijf onderwijssectoren (2012) (schema 1) ..	68
Bijlage 2: Typering huidig/gewenst functioneren RvT o.b.v. dilemma's (schema 12) ..	70
Bijlage 3: Vergelijking onderzoeksresultaten periode 2010 – 2017 (schema 45)	74
Bijlage 4: Vragenlijst intern toezicht in het VO.....	81

Samenvatting

Deze samenvatting beperkt zich tot enkele hoofdaspecten van het onderzoek.

VO-instellingen anno 2017 zijn overwegend stichtingen met een Raad van Toezicht (met gemiddeld 5,5 leden) en vaak een eenhoofdig bestuur, waarbij de benodigde tegenspraak dus niet binnen het bestuur maar van buitenaf georganiseerd moet worden.

De 'technische' bepalingen van de governancecode m.b.t. het intern toezicht/de RvT (zoals profielschetsen, termijnen, commissiewerk, reglementen e.d.) worden over het algemeen goed nageleefd. Minder goed is het nog gesteld met de daadwerkelijke taakuitoefening van de RvT (o.a. de aandacht voor de onderwijskwaliteit), zijn omgang met het bestuur en stakeholders en (ofwel) de meer 'zachte' aspecten van governance. Wel valt op dat de toezichthouders zelf daarover meer tevreden zijn dan de bestuurders. De bestuurders zijn ook kritischer over de toegevoegde waarde van het intern toezicht op dit moment.

Op het gebied van omgang, cultuur en gedrag, de zachte kanten, zien we momenteel wel een zekere ontwikkeling: de RvT verhoudt zich gaandeweg wat intensiever 'aan de voorkant' tot het bestuur, er is meer behoefte aan inhoudelijk debat (naast de formele agenda) en betrokkenheid van stakeholders en de RvT is zelf actiever dan voorheen op zoek naar additionele informatie. Het lijkt erop dat zich na een periode van veel formele regels en bepalingen, een volgende fase aandient in de ontwikkeling van 'good governance'. Maar de dilemma's die bestuur en toezicht daarbij tegenkomen, blijken nog onvoldoende met elkaar besproken/gedeeld te worden en de scherpheid van het debat schiet nog duidelijk te kort. Ook wat betreft de aanspreekcultuur dienen er nog de nodige stappen gezet te worden.

Het dichter tegen elkaar 'aanschuren' van bestuur en toezicht, stelt wel hogere eisen aan de rolhelderheid (of het rolbewustzijn). Centraal in dit onderzoek is dan ook de vraag naar de rollen komen te staan, zowel de invulling van de eigen rollen van de RvT zelf (zoals de toezichthoudende, adviserende, werkgevers- en netwerkrol) als de onderscheidende rollen van bestuur en toezicht. Het gesprek daarover dient veel intensiever gevoerd te worden, anders ontstaan te gemakkelijk irritaties en onveiligheid, zo is gebleken.

Een meer expliciete toezichtvisie van de RvT kan duidelijkheid geven, ook richting bestuur, welk type toezicht in de eigen situatie wordt gewenst en hoe de RvT met de verschillende rollen om zou willen gaan. Uit het onderzoek blijkt dat de opvattingen daarover erg uiteen kunnen lopen, ook die van de bestuurders vergeleken met de toezichthouders. De toezichtvisie kan meer duidelijkheid (houvast) geven en daarnaast ook gebruikt worden om als bestuur en toezicht beelden/opvattingen te delen over 'goed' onderwijs en de maatschappelijke opdracht van de VO-school.

De verhouding tussen bestuur en intern toezicht kan, zo wijst het onderzoek uit, aan waarde winnen als de 'voorkant' van de besluitvorming beter wordt benut, het debat inhoudelijker en scherper wordt gevoerd en het 'tweeluik'-model bestuur/toezicht zich verbreedt door de dialoog met en inbreng van stakeholders. Met name die dialoog met stakeholders is van groot belang voor het goed kunnen uitoefenen van de publieke taak als onderwijsinstelling.

Dit alles doet de roep naar verdere professionalisering toenemen. Individuele toezichthouders gaan wel vaker naar studiebijeenkomsten en workshops. Maar er wordt nog weinig gedaan aan gezamenlijke scholing van bestuur en toezicht. En juist dat lijkt nodig nu de onderlinge omgang tussen bestuur en toezicht (w.o. de invulling van de werkgeversrol) en hun relatie tot de stakeholders steeds bepalender worden.

1. Introductie

De monitoringcommissie Goed Bestuur van de VO-Raad heeft aan het Zijlstra Center van de VU Amsterdam gevraagd een onderzoek te doen naar het functioneren van het intern toezicht in het VO¹. Daarbij gaat het om het verzamelen van kwantitatieve gegevens inzake samenstelling, werkwijze, honorering en dergelijke van het intern toezicht, maar ook om een kwalitatieve meting van de functie-uitoefening en het samenspel met het bestuur.

Context

De afgelopen jaren heeft het intern toezicht in het VO zich – door de toegenomen aandacht ervoor, door de governancecodes², de wetgeving³, het onderzoek⁴ en de *lessons learned* – sterk ontwikkeld, zo is de indruk⁵.

Het is daarom interessant om de huidige stand van zaken (*de state of the art*) nader te onderzoeken en daarbij de ontwikkelingen in het VO zo mogelijk te vergelijken met die in de andere onderwijssectoren of bijvoorbeeld de zorg. Daarbij zal (vooral) ook onderzocht moeten worden in hoeverre het intern toezicht zich in de gewenste richting (gezien de codebepalingen, lidmaatschapseisen⁶ en recente maatschappelijke opvattingen) ontwikkelt en nieuwe perspectieven zichtbaar worden. Ook in andere sectoren immers, vindt onderzoek en debat plaats over mogelijke verbeteringen/vernieuwingen en nieuwe governance-concepten. Er wordt gezocht naar een betere rolinvulling, een meer inhoudelijk samenspel tussen bestuur en intern toezicht, een betere benutting van dialoog/interacties en meer zichtbaarheid en aanspreekbaarheid in het publieke domein.

Onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is om een actueel ‘sectoraal beeld’ te krijgen van het functioneren van het intern toezicht in het VO (in de meeste gevallen een Raad van Toezicht) in relatie tot het bestuur van de onderwijsinstelling. Bovendien moet het onderzoek tot (ook vernieuwende) conclusies leiden die ‘een stevige basis vormen voor het gesprek hierover binnen de VO-raad maar ook met toezichthouders’⁷.

Actuele/interessante governance-discussies in het onderwijs zijn bijvoorbeeld de samenstelling van het intern toezicht (mate van diversiteit, rol van ouders, onafhankelijkheid/professionaliteit e.d.), de invulling van de werkgeversrol, de (inhoudelijke) betrokkenheid van het intern toezicht bij het bestuur (voor- en nadelen van strategisch partnerschap), de relatie/verbindingen met de medezeggenschap, de interne controller, ouders, andere stakeholders et cetera.

¹ Offerteaanvraag Monitoringcommissie Goed Bestuur VO, zomer 2017

² Governancecodes Goed Onderwijsbestuur VO, 2008 en juni 2015

³ Zoals de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur (2010) of de Wet Versterking Bestuurskracht (2017)

⁴ De Koning & Dielemans (2011), Blokdijs & Goodijk (2012), verschillende monitoringonderzoeken

⁵ Vergelijk Blokdijs & Goodijk (2012), par. 3.2.3; de monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO, Honingh & Van Genugten (2014); het eindrapport De Letter en de Geest, Commissie Goed Onderwijsbestuur VO, september 2014, of de casusbeschrijvingen in Goodijk, 2017

⁶ De VO-Raad heeft de toepassing van 6 regels uit de governancecode van 2015 als een statutaire lidmaatschapsverplichting van de vereniging opgenomen. Daarbij gaat het om zaken als de publicatieplicht/openbaarmaking van gegevens, de horizontale dialoog met externe stakeholders, de jaarlijkse evaluaties, de nevenfuncties van de bestuurder en het voorkomen van belangenverstrengeling bij bestuurders en intern toezichthouders

⁷ Zie Offerteaanvraag Monitoringcommissie, par. 2.2

De vraagstelling van de Commissie luidt:

Hoe is anno 2017 het intern toezicht in de VO-sector georganiseerd en hoe wordt deze gepraktiseerd in relatie tot de publieke taakuitoefening van de onderwijsinstelling?

Subvragen daarbij zijn o.a.:

- I. Wat is de omvang en samenstelling van het interne toezicht?
- II. Hoe verloopt de werving, selectie en benoeming?
- III. Hoe wordt de professionalisering van het toezicht georganiseerd?
- IV. Hoe wordt de rol(len) en taakopvatting ingevuld?
- V. Hoe ziet de inrichting en werkwijze er uit?
- VI. Hoe is de inhoudelijke invulling van de toezichtstaken?
- VII. Hoe stimuleert het toezicht de uitoefening van de publieke taak?
- VIII. Hoe is de honorering van het interne toezicht geregeld?
- IX. Hoe wordt het samenspel tussen bestuur en toezicht door beide geëvalueerd?
- X. Hoe wordt het samenspel tussen bestuur en toezicht door beide gewaardeerd?

We hebben voorgesteld om:

- de huidige stand van zaken van het intern toezicht binnen het VO te onderzoeken, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin: naast de kwantitatieve kenmerken als omvang/samenstelling, wijze van werving/benoeming en werkwijze e.d., ook onderzoeken hoe het samenspel met het bestuur en de interacties met belanghebbenden zich ontwikkelt;
- daarbij ook de 'context' (de ontwikkelingen/trends in de afgelopen jaren, het huidige debat en de gewenste ontwikkeling) te betrekken: een meer longitudinale verkenning van de trends;
- en bij de conclusies een vergelijking te maken met de ontwikkelingen in de andere onderwijssectoren en bijvoorbeeld de zorg.

Daarmee verkrijgen we niet alleen inzicht in de huidige stand van zaken (organisatie en uitvoering in de praktijk), maar ook in de benutting (wellicht nog onderbenutting) van de mogelijkheden, ter realisering van de 'kerntaak' van de instelling.

Onderzoeksopzet

Het is de bedoeling om via dit onderzoek een samenhangend beeld van de huidige situatie te krijgen (kiezen voor een integrale benadering), te zoeken naar bepalende factoren (de contingentiebenadering), vergelijkingen te maken met andere sectoren, te leren van de huidige praktijk en nieuwe ontwikkelingen (via een kwantitatieve analyse maar ook een kwalitatieve verdieping) en – via een rondetafeldebat – de nieuwe inzichten met de praktijk te vergelijken.

Het onderzoek om te komen tot een actueel sectoraal beeld van het functioneren van het intern toezicht in relatie tot het bestuur, omvat derhalve:

1. Een schriftelijke enquête, vragenlijst

Het inventariseren van kwantitatieve data en percepties over de samenstelling en het functioneren van het intern toezicht (de karakteristieken)

- Via een digitale vragenlijst⁸, gericht aan de voorzitters van het bestuur en het intern toezicht (uitgezet door de VO-Raad en de VTOI)
- Met gegevens inzake omvang/samenstelling, taak/rolopvatting, deskundigheid/ervaring en leeftijd, profielschets, werving/selectie en (her)benoeming, zittingstermijn, onderwerpen/agenda, dialoog met stakeholders, honorering, reglement en dergelijke
- Afgezet tegen codebepalingen en lidmaatschapseisen

2. Enkele casestudies

Een nadere verdieping, een meer kwalitatief onderzoek naar het samenspel/tegenspel tussen bestuur en intern toezicht⁹ in interactie met interne/externe stakeholders¹⁰ (hoe werkt het precies en onder welke condities?)

- Via enkele casestudies: interviews met sleutelfiguren zoals de voorzitters van het bestuur, het intern toezicht en de medezeggenschap
- Op basis van het concept van strategisch partnerschap tussen bestuur en intern toezicht en de uitkomsten van het vragenlijstonderzoek
- Met focus op: taak/rolopvatting, toegevoegde waarde/ontwikkeelfunctie (publieke waardecreatie), inhoudelijk debat, dialoog met interne/externe stakeholders, interventies en verantwoording.

3. Een deskundigenbijeenkomst

Het toetsen/verbijzonderen van de resultaten

- Via een paneldebat met enkele betrokkenen/deskundigen uit de kring van de monitoringcommissie, respondenten/casestudies, wetenschap e.d.)
- Over de voorlopige conclusies: ontwikkelingen/trends, mogelijke vernieuwingen
- Vergeleken met/afgezet tegen: de bredere context (ontwikkelingen/trends, huidig debat), eerder onderzoek in het VO, de ontwikkelingen in andere sectoren, gewenste ontwikkelingen e.d..

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 hebben we allereerst de bredere context van het onderzoek aangegeven en op basis van eerdere onderzoeken sinds de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur van 2010, de stand van zaken zo'n 5 jaar geleden beschreven.

Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van de resultaten van het vragenlijstonderzoek, in hoofdstuk 4 beschrijven we de opbrengsten vanuit de casestudies en hoofdstuk 5 geeft de resultaten van de deskundigenbijeenkomst. In paragraaf 3.10, 4.4 en 5.3 staan de samenvattingen van de uitkomsten.

In het slothoofdstuk 6 presenteren we de bevindingen en gaan we na welke conclusies en perspectieven uit het onderzoek te trekken zijn. Wat kan geleerd worden van de – ontwikkelingen in de – praktijk, welke aspecten kunnen een bijdrage leveren aan het vervolgdebat over mogelijke vernieuwingen en welke betekenis zou dat kunnen hebben voor bijvoorbeeld de code goed onderwijsbestuur in het VO?

⁸ Zie bijlage 4. De opbouw van de vragenlijst is gebaseerd op een ontwikkelmodel functioneren RvT (schema 8, oratie Goodijk 2011) en de recente bepalingen (waaronder de lidmaatschapseisen) in de governancecode

⁹ Eventueel ook lerend van de ervaringen in het Leertraject samenspel tussen bestuurder en Raad van Toezicht (VOL)

¹⁰ Vergelijk eerder onderzoek van de Monitoringcommissie naar de relatie met de medezeggenschap

2. Korte contextverkenning en stand van zaken anno 2012

Allereerst doen we korte verkenning naar de context van dit onderhavige onderzoek en vergelijken we de stand van zaken met betrekking tot het intern toezicht binnen het VO met de andere onderwijssectoren, zo'n 5 jaar geleden.

Afgelopen jaren, zeg maar sinds de eeuwwisseling, is de aandacht voor *good governance* binnen het onderwijs sterk toegenomen. Deregulering, outputsturing, schaalvergroting, diverse vormen van samenwerking en dergelijke hebben gaandeweg geleid tot complexe onderwijsorganisaties. Deze ontwikkelingen¹¹ stellen steeds hogere eisen aan het bestuur maar ook het intern toezicht van deze organisaties.

Sinds de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur van 2010 wordt een (betere) scheiding tussen bestuur en intern toezicht binnen het onderwijs verlangd. Daarbij wordt de mogelijkheid geboden om een keuze te maken uit meerdere bestuursmodellen.

Dat heeft sindsdien geleid tot een sterke toename van Raden van Toezicht, ook in het VO waar veel besturen zijn omgezet in een RvT/CvB-model. In het VO is het RvT-model inmiddels verreweg het meest gangbare model. Terwijl in het PO bijvoorbeeld de verenigingsstructuur of alternatieve bestuursmodellen nog redelijk vaak voorkomen. De ontwikkelingen en vooral ook deze transitie naar het RvT-model hadden en hebben grote impact op de bestuurlijke verhoudingen: intern toezichthouders en bestuurders zoeken – nog steeds – naar de juiste roluitoefening en het onderling samenspel. Ook de omgang en horizontale dialoog met (welke?) stakeholders vraagt om nieuwe oplossingen, evenals de positie en benutting van de medezeggenschap.

Uit eerdere onderzoeken en monitoringstudies in de periode 2010 – 2014 en meer recente casestudies krijgen we een redelijk goed beeld hoe het intern toezicht zichzelf en in relatie tot het bestuur de afgelopen jaren binnen het VO heeft ontwikkeld.

Stand van zaken intern toezicht VO anno 2012

Ons eigen onderzoek bijvoorbeeld (in de periode 2011-2012) naar – de ontwikkeling van – het functioneren van het (verzelfstandigd) intern toezicht binnen (alle 5 sectoren van) het onderwijs, en met name het gedeelte met de vragen over opvattingen en verbetermogelijkheden (dus: percepties van intern toezichthouders over hun eigen situatie), leverde het volgende beeld op (zie ook schema 1, bijlage 1)¹²:

1. De codes Goed Onderwijsbestuur worden, hoewel sommige daarvan nog maar kort van kracht zijn (ook in het VO), over het algemeen in alle 5 onderzochte onderwijssectoren in vooral 'technische zin' al goed nageleefd:

* In 95 tot 100% van de gevallen acht men zich gehouden, te voldoen aan de code; in 80 tot 85% van de gevallen voldoet men naar eigen zeggen 'helemaal' aan de code (hierbij scoort het VO met 78% nog relatief laag).

* De meeste raden van toezicht in het onderwijs beschikken inmiddels over een eigen reglement (ook steeds meer in het PO en VO), hanteren inmiddels een profielschets (ook al zijn er in veel gevallen nog geen afzonderlijke profielschetsen voor individuele toezichthouders), houden zich aan een maximale zittingsperiode (meestal 2 keer 4 jaar, maar in het VO ook 3 keer 3 of 4 jaar), werken met commissies (vooral auditing-, remuneratie- en selectiecommissies), houden jaarlijks een vorm van (zelf)evaluatie (in het

¹¹ Uitvoeriger geschetst in het rapport *De Letter en de Geest* van de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO, september 2014, p. 3 e.v.

¹² Beschreven in; Blokdijk T.M.M & R. Goodijk (2012), Toezicht binnen onderwijsinstellingen: onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van RvT's in het onderwijs, TiasNimbas/Nationaal Register, Den Haag

VO 75%) en leggen een zekere verantwoording af in het jaarverslag (hoewel vaak nog weinig inhoudelijk).

2. De respondenten uit de onderwijssectoren blijken – vooral bij de beantwoording van de ‘gesloten’ vragen – over het algemeen tamelijk tevreden over hun eigen functioneren:

* Dat blijkt in de eerste plaats uit hun mening over het naleven van de code (zie onder punt 1).

* Ze zijn verder (zeer) tevreden over het ‘op tijd in voldoende mate over de juiste informatie beschikken’. De meesten zijn het (helemaal) eens met de stelling daarover: 85% van het wo, 100% van het hbo, 90% van het mbo, 81% van het vo en 71% van het po.

* Ook typeren de meeste toezichthoudende organen zich als tamelijk ‘pro-actief’ en ‘inhoudelijk betrokken’. In het VO scoort 75% pro-actief/inhoudelijk en 25% reactief. De raden van toezicht in het wo zijn daar nog het meest terughoudend in en scoren wat lager op deze opstelling: 60% pro-actief en inhoudelijk betrokken, 40% meer reactief/afwachtend.

* En de meeste raden zeggen op dit moment geen specifieke deskundigheid binnen hun gelederen te missen, zoals vele respondenten ook op andere vragen over mogelijke tekortkomingen met ‘geen’ antwoorden.

3. Als hen echter in aanvullende ‘open’ vragen wordt gevraagd naar mogelijke verbeteringen in het functioneren van het intern toezicht, blijkt dat er toch nog wel het nodige te verbeteren/ontwikkelen valt. Gewezen wordt vooral op aspecten als: een meer open(bare) werving van leden, meer diversiteit in de samenstelling, een betere en actuele profielschets hebben, meer gebruik maken van ijkpunten, meer specifieke informatie inwinnen, beter zicht krijgen op resultaten, meer systematisch evalueren en meer doen aan kennisdeling en uitwisseling van ervaringen.

4. De meeste raden van toezicht hebben een omvang van 5 tot 7 leden. In het VO ligt het gemiddelde op 6 leden. De gemiddelde leeftijd van raden in het mbo, hbo en wo bedraagt 55 tot 60 jaar; in het vo is de gemiddelde leeftijd van interne toezichthouders circa 50 jaar en in het po ligt de gemiddelde leeftijd het laagst (40-50 jaar).

De relatief lage gemiddelde leeftijd van toezichthouders in het po zou te maken kunnen hebben met de overgangsfase waarin eerdere bestuursleden/vrijwilligers opgaan in het nieuwe intern toezicht.

Het onderzoek wijst uit dat het vo significant meer 50-plussers in het intern toezicht heeft dan het po.

Het percentage vrouwen bedraagt tussen de 25 en 35% (in het VO 24%); uit de antwoorden kunnen we afleiden dat het percentage geleidelijk aan wat groeit, maar volgens veel respondenten voorsnog te laag blijft. Van leden met een niet-Nederlandse achtergrond is vrijwel nog geen sprake: in het po, vo en mbo heeft circa 10% van de raden één lid met een niet-Nederlandse achtergrond; in het hbo en wo ligt dat percentage iets hoger.

In alle 5 onderwijssectoren zegt circa 40% van de respondenten te streven/op zoek te zijn naar meer diversiteit binnen hun raad. In het wo zoekt men relatief gezien meer naar verbreding van de deskundigheid binnen de raad, in het mbo meer naar ‘meer vrouwen’.

5. In de meeste onderwijsinstellingen hebben de raden van toezicht naar eigen zeggen vooral deskundigheid en ervaring op financieel en onderwijskundig gebied. Het merendeel (circa 70% per sector) geeft aan géén specifieke expertise te missen. Uit de antwoorden van de respondenten die zeggen wél bepaalde expertises te missen, valt op te maken dat het po, vo en mbo relatief meer juridische deskundigheid missen terwijl het wo verhoudingsgewijs meer op zoek is naar deskundigheid op het gebied van onderwijs en onderzoek.

Verhoudingsgewijs doet het intern toezicht van het po en vo het meest aan gezamenlijke kennisontwikkeling, vooral via studiebijeenkomsten met gastsprekers. In het wo gebeurt dat nauwelijks.

6. Bij de werving en selectie van nieuwe leden wordt nog vooral geput uit het eigen netwerk en dat van de bestuurder. Daarnaast wordt in veel situaties (vooral in het wo, hbo en mbo) ook de medezeggenschap/MR via adviezen/voordrachten bij de werving en selectie betrokken. In de meeste gevallen ook (variërend van 45% in het po tot 70% in het mbo en hbo) wordt de MR bij een of meerdere benoemingen betrokken. Het lijkt er verder op dat de wijze van werving en selectie in het po, vo en mbo wat meer gestalte krijgt via advertenties (open procedures), meer dan in het hbo en wo. In het hbo en wo daarentegen wordt gemiddeld iets vaker een beroep gedaan op een extern bureau; in het po, vo en mbo is dat in 10 tot 20% van de gevallen. Van alle respondenten (n=253) zeggen 46 (een kleine 20%) bij de werving en selectie van nieuwe leden gebruik te maken van een extern bureau.

7. In alle sectoren scoren de onderwerpen financieel beleid, externe ontwikkelingen en onderwijskwaliteit hoog op de agenda van het intern toezicht. In po, vo en mbo ligt de focus verhoudingsgewijs wat meer op de kwaliteit van het onderwijs; in het hbo en wo is wat meer aandacht voor bijvoorbeeld het vastgoed/de huisvesting. In alle sectoren ook zegt het intern toezicht vooral veel zicht te hebben op het beleid en de financiële resultaten van de onderwijsinstelling. Binnen het po en vo scoort ook de opbrengst/resultaten van het onderwijs tamelijk hoog. Het lijkt erop dat het intern toezicht binnen het po, vo en mbo verhoudingsgewijs meer aandacht heeft voor de onderwijs/leerresultaten dan binnen het hbo en wo. Het intern toezicht heeft in alle 5 onderwijssectoren het minst zicht op het onderwijsproces, de kwaliteit van de docenten en de pedagogische aanpak. Ook de commissie-indeling lijkt tot nu toe meer gebaseerd op de 'traditionele' aspecten (al langer voorgeschreven in de governance codes) als auditing, remuneratie en selectie dan op de 'nieuwe' aandachtsgebieden zoals de kwaliteit van het primaire proces.

8. Er lijkt sprake van een toenemende neiging om als intern toezicht zelf actief op zoek te gaan naar additionele informatie:

* In het mbo, hbo en wo doet 70 tot 80% van de raden dat, vooral bij de eigen bestuurder, de medezeggenschap en de externe accountant, en in het mbo en hbo ook regelmatig bij staffunctionarissen en via onderzoeksrapporten.

* In het po en vo doet circa 70% van het intern toezicht aan actieve informatievergaring, bij de eigen bestuurder, de medezeggenschap, de externe accountant maar ook (verhoudingsgewijs veel) bij het bovenschools management en de schoolleiders.

* Er blijkt veel minder (meestal weinig) sprake van contacten met de Onderwijsinspectie, gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties en andere externe belanghebbenden. Uit de toelichtingen leiden we af dat veel respondenten zich afvragen of dat wel hun taak is.

9. Op de vraag welke van de rollen (controle, advisering/klankborden en werkgeverschap) het intern toezicht de belangrijkste vindt, wordt door de meeste respondenten het antwoord 'controle' genoemd. Het werkgeverschap wordt over het algemeen nog als de minst belangrijke gezien.

Opvallend is dat relatief veel respondenten uit het po (49%) zeggen dat ze een expliciet vastgelegde toezichtvisie hebben. In het VO is dat 41%. Binnen het wo blijkt dat 15% te zijn. Het is de vraag of de respondenten bij deze vraag hetzelfde beeld voor ogen hebben. Uit de toelichtingen blijkt ons dat veel respondenten uit po en vo verwijzen naar dat wat gedocumenteerd is in codes, statuten of jaarverslagen.

Binnen het wo en in mindere mate in het hbo, is het toezichtkader dat het intern toezicht hanteert voornamelijk gericht op de financiële resultaten. In het po, vo en mbo wordt hierbij veel vaker ook de onderwijskwaliteit genoemd.

10. Tenslotte, uit de antwoorden op de vraag in hoeverre beleidszaken door toedoen van het intern toezicht worden bijgesteld, blijkt dat dat (nog) niet erg vaak gebeurt. In alle 5 sectoren is het beeld ongeveer hetzelfde: vaak (1%), regelmatig (20%), soms (75%) en nooit (4%).

Dit onderzoek bleek in grote lijn eenzelfde beeld op te leveren als vergelijkbaar onderzoek¹³ uit deze periode.

Ook kwam daaruit naar voren dat het aantal RvT's sinds 2010 sterk is toegenomen, terwijl tegelijkertijd het aantal eenhoofdige besturen (CvB's) toenam en het aantal ouders binnen het intern toezicht afnam.

Deze ontwikkeling stelt nieuwe vragen ten aanzien van bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van de RvT's in het onderwijs (levert het RvT-model betere resultaten op dan het model van het Toezichthoudend Bestuur?), de wijze waarop een RvT gelijkwaardig gesprekspartner en kritisch 'tegenspeler' van het (vaker eenhoofdige) bestuur kan zijn of de wijze waarop ouders – wellicht op een andere manier dan via de RvT – bij het beleid betrokken kunnen worden. Eenhoofdige besturen hebben immers geen tegenspraak binnen het bestuur zelf en vragen derhalve om een RvT – en natuurlijk ook andere posities ('derden') – die voldoende tegenspel op het bestuurlijk niveau kan (kunnen) bieden. Maar in veel situaties heeft de RvT zich nog niet echt ontwikkeld tot een gelijkwaardige gesprekspartner (de RvT was nog te weinig 'aanwezig'), zo werd in ons eigen onderzoek en ook in het onderzoek van 2014 nog geconstateerd.

We zijn benieuwd of de situatie anno 2017 veranderd/verbeterd is. In ieder geval geeft recent casestudy-onderzoek, ook binnen het VO¹⁴, aan dat er de laatste jaren veel ontwikkeling gaande is.

¹³ Zoals bijvoorbeeld De Koning & Dielemans (2011), Honingh & Van Genugten (2014)

¹⁴ Onder andere ons onderzoek *Strategisch partnerschap in de praktijk* (2016) in opdracht van Verus, nader uitgewerkt in: Goodijk R. (2017), *Strategisch partnerschap, wat is wijsheid?*, Van Gorcum, Assen

3. Resultaten vragenlijstonderzoek 2017

In de periode eind september/begin oktober 2017 hebben we een – tamelijk uitgebreide – digitale vragenlijst uitgezet onder de voorzitters van zowel het bestuur als het intern toezicht (uitgezet via de VO-Raad, N=324 en de VTOI).

De respons bedroeg in totaal 184, een kleine 30% (met 155 respondenten die de gehele vragenlijst hebben doorlopen en bijna alle vragen invulden), waarvan 63% bestuurders en 36% intern toezichthouders.

Van de bestuurders is niemand jonger dan 40 jaar en zit 9% in de leeftijdscategorie 40 tot/met 50 jaar, 58% in de categorie 51-60 jaar en 34% ouder dan 60 jaar. De meeste bestuurders (56%) zijn 2 tot 7 jaar werkzaam in hun huidige bestuursfunctie, 19% is 8 tot 10 jaar werkzaam in zijn/haar huidige bestuursfunctie, 11% langer dan 10 jaar en 15% nog kort/minder dan 2 jaar. De aan het onderzoek deelnemende voorzitters van de RvT's/het intern toezicht blijken gemiddeld (nog) iets ouder: 50% van hen is ouder dan 60 jaar en 33% zit in de leeftijdscategorie 51-60 jaar. Daarnaast is 16% jonger dan 50 jaar, bij de bestuurders is dat 9%.

De respons onder de bestuurders was redelijk goed te noemen (37%), vooral gezien de lengte van de vragenlijst (een lijst met 115 vragen); de respons onder de toezichthouders viel wat lager uit (20%). Ook in het voorlaatste onderzoek in 2014 werd trouwens geconstateerd dat bestuurders over het algemeen meer reageren (wellicht ook gemakkelijker bereikbaar zijn) dan intern toezichthouders. Bovendien heeft een aantal scholen nog het model van (toezichthoudend) bestuur.

De uitgebreide vragenlijst en ook de open vragen daarbij (waarin een toelichting werd gevraagd) hebben, ondanks een enkele irritatie over de lengte of toepasbaarheid van de vragenlijst¹⁵ en soms doorklikproblemen¹⁶, veel gegevens verstrekt over de *state of the art* en de mogelijke vernieuwingen in de governance van het VO.

Van alle respondenten is 82% man en 18% vrouw. Van de bestuursvoorzitters is 81% man en 19% vrouw, van de voorzitters van het intern toezicht blijkt 83% man en 17% vrouw.

3.1 Algemene karakteristieken VO-instellingen

In de meeste gevallen is anno 2017 sprake van een Stichting met het Raad van Toezicht-model (Stichting: 92%; Vereniging: 6%; CvB/RvT-model: 87%). Ter vergelijking: in 2010 was de verhouding Stichting/Vereniging nog 85%/14% en had 63% van de instellingen een RvT. Naast het RvT-model is er in 10% van de gevallen een AB/directie-model en in de overige 4% een zogenoemd one-tier systeem, een toezichthoudend bestuur dan wel een raad van beheer model. Aangezien in de vragenlijst vooral werd gesproken over een RvT, bleken bepaalde vragen wat lastiger te beantwoorden in geval van een ander dan een RvT-model.

Het bestuur (overwegend een CvB) bestaat in 73% van de gevallen uit één lid. Drie jaar geleden was dat nog 57%. Het eenhoofdig leiderschap van de VO-instellingen blijkt de afgelopen jaren dus sterk toegenomen. Bij 18% van de instellingen is sprake van een bestuur met 2 leden (eerder circa 30%). En 8% van de instellingen (vooral de verenigingen met een algemeen bestuur) heeft meer dan 2 leden.

¹⁵ Aan het eind van de vragenlijst gaven meerdere respondenten aan dat de vragenlijst onvoldoende was toegespitst op het verenigingsmodel of een algemeen bestuursmodel en dat maakte het invullen hier en daar lastig. "Ook was het wel een erg lange vragenlijst", zo stelden sommigen. Terwijl een andere respondent het juist "een leuke en nuttige vragenlijst" vond.

¹⁶ Het doorlopen van de enquête is traag, zo stelden enkele respondenten

De meeste instellingen die aan het onderzoek hebben deelgenomen, hebben één school (41%) of 2-5 scholen (35%). Verder heeft 12% van de instellingen 6-10 scholen en 12% meer dan 10 scholen¹⁷.

Over de financiële situatie van de eigen instelling wordt in de meeste gevallen positief geoordeeld: uitstekend/goed (54%), voldoende (31%), matig/zorgwekkend (14%). De bestuurders beoordelen iets vaker dan de intern toezichthouders hun situatie als 'zorgwekkend' (in 5% van de gevallen beoordelen de bestuurders de situatie van hun instelling als zorgwekkend; tegenover 0% van de intern toezichthouders). In de toelichting daarop (een open vraag) worden als belangrijkste verklaringen gegeven: de krimp, de krappe financiering/bezuiniging door het ministerie en – in minder mate – de eigen tekorten en de kwaliteit van de interne organisatie.

Van de onderwijsinstellingen heeft 46% minder dan 250 medewerkers (uitgedrukt in fte's); 35% heeft tussen 250 en 500 medewerkers en 19% heeft meer dan 500 medewerkers in dienst.

En wat het aantal leerlingen betreft, heeft 13% minder dan 1.000 leerlingen, 58% tussen 1.000 en 3.500 leerlingen, 20% tussen 3.500 en 9.000 leerlingen en 9% meer dan 9.000 leerlingen.

De aan de vragenlijst deelnemende intern toezichthouders zijn iets vaker dan de bestuurders 'werkzaam' bij een kleine onderwijsinstelling met een AB/directie-model (dus verhoudingsgewijs meer bestuursleden). Verder zijn er nauwelijks verschillen in de onderzoeksresultaten van de bestuurders versus de intern toezichthouders wat betreft de algemene karakteristieken van de onderwijsinstellingen.

3.2 Omvang en samenstelling intern toezicht

Het intern toezicht (voornamelijk raden van toezicht) bestaat conform de statuten (dus in formele zin) gemiddeld uit circa 5,5 leden (5 jaar gelden was het gemiddelde nog ongeveer 6 leden). Feitelijk heeft de RvT gemiddeld nog iets minder leden (tussen de 5 en 5,5), onder andere vanwege vacatures. Van de RvT's heeft 20% momenteel een of meerdere vacatures: 15% heeft 1 vacature en 5% meer dan 1 vacature.

Aantal leden van de RvT	Formeel/statutair	Feitelijk
Minder dan 5 leden	7%	9%
5 leden	49%	56%
6 leden	17%	18%
7 leden	22%	15%
Meer dan 7 leden	5%	2%

Schema 2: Omvang van de RvT's, formeel/statutair en feitelijk

Het aantal vrouwen in de RvT lijkt vergeleken met eerder onderzoek, wat toe te nemen:

- geen vrouw in de RvT: 9%
- 1 vrouw: 26%
- 2 vrouwen: 35%
- 3 of meer vrouwen: 30%

¹⁷ Deze percentages deelnemende onderwijsinstellingen zijn redelijk representatief, vergelijk o.a. tabel 1 van Honingh & Van Genugten, 2014, p. 12

Het percentage raden die 2 of meer vrouwen binnen hun geledingen hebben, loopt op van 43% (in 2011) en 53% (in 2014) naar 65% in 2017.

Van de voorzitters die hebben deelgenomen aan het onderzoek, blijkt 17% vrouw te zijn; een percentage dat vergelijkbaar is met onderzoek uit eerdere jaren.

De meerderheid van de RvT's (59%) heeft op dit moment geen ouders van leerlingen binnen hun geleding: geen (59%), 1 ouder (19%), 2 ouders (10%), 3 ouders (5%) en meer dan 3 ouders (7%). In 2014 had nog de helft van de RvT's een of meer ouders, nu is dat 41%. Verder heeft (slechts) 11% van de RvT's een lid met een andere dan Nederlandse achtergrond. Bij onze meting 5 jaar geleden was dat 10%.

Wat de leeftijdsopbouw binnen de RvT betreft: 6% van de leden is jonger dan 35 en 18% ouder dan 65 jaar.

	1 lid	2 leden	3 leden	>3 leden	Percentage
<35 jaar	75%	20%	5%	-	6%
35-50	34%	35%	22%	10%	36%
51-65	13%	27%	23%	37%	41%
>65 jaar	53%	30%	5%	11%	18%

Schema 3: Leeftijdsopbouw binnen de RvT's

Wat de expertises/deskundigheden binnen de RvT betreft, worden met name 'voldoende aanwezig' geacht: de financiële (in 94% van de gevallen) en de algemeen bestuurlijke kennis/ervaring (87%) en – in wat mindere mate - de expertise op het gebied van onderwijskunde (74%) en openbaar bestuur (73%).

Te weinig aanwezig worden gevonden: de ICT-expertise (in 39% van de gevallen genoemd), vastgoeddeskundigheid (27%), politieke ervaring (17%) en juridische kennis (15%). Vijf jaar geleden werd vooral de juridische kennis gemist.

De bestuurders oordelen over de aanwezige expertises binnen de RvT over het algemeen duidelijk kritischer dan de RvT-leden zelf. Een enkele bestuurder verzucht zelfs: "ik denk er als bestuurder vast anders over dan de RvT".

Qua vaardigheden worden vooral als 'voldoende aanwezig' gezien: het overleg met het bestuur (in 88% van de gevallen), de besluitvorming binnen de RvT (87%), het leiderschap binnen de RvT (83%) en de onderlinge taakverdeling (83%).

Als veel minder aanwezig worden genoemd de contacten met stakeholders (in 56% van de gevallen als 'enigszins/te weinig aanwezig' genoemd) en de communicatie naar buiten (50%).

Andere vaardigheden die in de open vraag als belangrijk worden aangedragen, zijn: adviesvaardigheden, het hanteren van inhoudelijke argumenten in plaats van meningen, identiteitssensitiviteit, het acteren in de werkgeversrol, kunnen netwerken en zo nodig rugdekking geven aan de bestuurder.

	Totale score (n = 170)	Volgens de bestuurders (N =108)	Volgens de toezicht- houders (N=62)
<i>Deskundigheden</i>			
'Voldoende' aanwezig geacht:			
-financiële kennis	94%	93%	97%
-algemeen bestuurlijke	87%	81%	97%

-onderwijskundige	74%	69%	79%

-openbaar bestuur	73%		68%		82%	

-bedrijfsleven	66%		64%		67%	
-organisatiekundige	58%		49%		71%	
-HR/P&O	58%		51%		68%	
'Enigszins' / 'te weinig' aanwezig geacht:						
-ICT deskundigheid	81%	42%/39%	80%	42%/39%	81%	43%/39%
-vastgoed/huisvesting	72%	45%/27%	73%	40%/33%	70%	51%/19%
-politiek	58%	41%/17%	67%	45%/22%	45%	34%/11%
-juridisch	45%	30%/15%	47%	27%/20%	43%	35%/8%
<i>Vaardigheden</i>						
'Voldoende' aanwezig geacht:						
-overleg met bestuur	88%		87%		90%	
-besluitvorming in RvT	87%		81%		97%	
-leiderschap vz RvT	83%		78%		92%	
-onderlinge taakverdeling	83%		79%		90%	
'Enigszins/te weinig aanwezig' geacht:						
-contacten met stakeholders	56%	46%/10%	59%	44%/15%	52%	50%/2%
-communicatie naar buiten	50%	42%/8%	52%	41%/11%	48%	45%/3%
-teamvorming RvT	37%	31%/6%	45%	36%/9%	27%	27%/0%

Schema 4: Beoordeling aanwezige deskundigheden en vaardigheden binnen de RvT

Op vrijwel alle deskundigheden en vaardigheden oordelen de intern toezichthouders kort gezegd, positiever over zichzelf dan de bestuurders over hun intern toezicht. De toezichthouders blijken dus over het algemeen meer tevreden dan de bestuurders. Dat komen we ook in ander onderzoek vaak tegen.

Daarnaast streven RvT's – al veel langer, zie ook eerder onderzoek – naar meer diversiteit en ook persoonlijke effectiviteit binnen de raad.

In de toelichting (open vraag) geven respondenten aan dat vaker naar combinaties van expertises wordt gezocht (gezien de kleine omvang van de RvT) en dat er toenemende aandacht is voor de werkgeversrol, de adviesvaardigheden en de sensitiviteit van leden.

Mogelijke verbeteringen

Op de open vraag welke mogelijke verbeteringen men in de omvang/samenstelling van de eigen RvT ziet, worden naast deskundigheden/ervaring (op het gebied van bijvoorbeeld besturen, onderwijs(kunde), juridische kennis, vastgoed, ICT, innovatie e.d.) en bepaalde vaardigheden (zoals toezicht houden, of contacten leggen) vooral ook genoemd: verjonging binnen de RvT (7 keer genoemd), meer vrouwen (7) of meer leden met een migratieachtergrond (3); meer diversiteit/variëteit binnen de RvT (3), het verder verkleinen van de RvT (4), doorgaan met professionalisering (4).

3.3 Werving, selectie en (her)benoeming, honorering toezichhouders

Profielschets

Op de vraag of de RvT een profielschets voor de raad en de leden heeft, krijgen we de volgende antwoorden: voor de gehele RvT (76%), voor de individuele leden (96%) en voor de voorzitter (86%).

Daarbij wordt in 10% van de gevallen aan 'niemand' advies over de profielschets gevraagd, in 75% van de gevallen aan het bestuur, in 55% van de gevallen (ook) aan de medezeggenschapsraad en in 44% van de gevallen (ook) extern.

Op de open vraag antwoordt een-derde van de 24 respondenten die reageren, dat het hen onbekend is, dat ze geen idee hebben aan wie de RvT advies over de profielschets vraagt. Anderen noemen nog het verenigingsbestuur of de gemeenteraad.

De profielschets wordt meestal eens in de 2 tot 4 jaar geactualiseerd:

- Vrijwel nooit: 19% (volgens de bestuurders: 25%, volgens de intern toezichhouders zelf: 7%)
- 1 keer per zittingsperiode: 41%
- Eens per 2 of 3 jaar: 36%
- Jaarlijks: 4%

En de profielschets van de RvT wordt (nog) niet zo vaak gepubliceerd, maar vergeleken met eerder wel vaker op de website gezet:

- Nee: 10%
- In het jaarverslag: 1%
- Op de website: 23%
- Opvraagbaar bij het secretariaat: 58%

Werving van toezichhouders

Nieuwe toezichhouders worden nu in de meeste gevallen 'openbaar' via advertenties en/of de eigen website geworven (schema 5). Ook blijft het eigen netwerk (nog steeds) een belangrijke rol spelen. En 20% van zowel de bestuurders als de toezichhouders geeft aan dat het netwerk van de bestuurder (nog) een rol speelt bij de werving van nieuwe toezichhouders.

Wijze van werving (meerdere antwoorden mogelijk)	Totale respons N = 169	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichhouders
Advertenties	75%	77%	72%
Eigen netwerk	50%	56%	38%
Website	43%	48%	38%
Netwerk van bestuurder	21%	20%	20%
Via de medezeggenschap	21%	24%	15%
Met steun van extern bureau	25%	28%	23%
Overige, zoals mailing aan ouders, andere (web)sites, social media, bulletins, ...	6%	5%	8%

Schema 5: Wijze van werving van nieuwe toezichhouders

In 25% van de gevallen wordt bij de werving (ook) gebruik gemaakt van een extern bureau. Vijf jaar leden lag dat percentage nog op 15%.

Op de vraag hoe moeilijk het is om geschikte kandidaten voor de RvT te vinden, is het antwoord gemiddeld 49 (op een scoringslijst van 0 (gemakkelijk) tot 100 (moeilijk)), met een redelijk grote spreiding in beoordelingen (standaardafwijking is 25). Opvallend daarbij is dat de bestuurders het vinden van geschikte kandidaten over het algemeen veel moeilijker achten dan de toezichthouders zelf vinden (een score van 41% boven de 60 en 28% onder de 40 bij de bestuurders, tegenover een score van 30% boven de 60 en 49% onder de 40 bij de toezichthouders).

Het blijkt vooral lastig om geschikte jongeren te vinden, zo lezen we in de toelichtingen.

(Her)benoeming

Op de vraag door wie de kandidaten uiteindelijk worden benoemd, antwoordt twee-derde: door de RvT zelf (66%), maar wel vaak (in 40% van de gevallen) in samenspraak met de bestuurder (schema 6). Dat de bestuurder daarbij vaak een adviserende rol heeft, blijkt ook uit de antwoorden op de open vraag.

Verder wordt als benoemende partij ook opgevoerd de Ledenvergadering (in geval van een vereniging); en de betrokkenheid van de oudergeleding.

In 30% van de gevallen wordt ook het bindende voordrachtsrecht van de (G)MR genoemd. Vaak is daarbij de voorzitter of een lid van de MR lid van de selectie- of benoemingscommissie.

De herbenoeming (schema 6) vindt nog wel vaak 'automatisch' plaats (volgens de bestuurders zelfs in 53% van de gevallen). In ongeveer de helft van de gevallen gaat aan de herbenoeming een evaluatiegesprek vooraf.

In de open vraag wordt door respondenten nog genoemd dat de herbenoeming geen automatisme bij hen is, maar dat die herbevestigd wordt/dient te worden door de gemeenteraad of via een herverkiezing in de ALV.

Door wie benoemd (meerdere antwoorden mogelijk)		Herbenoeming (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaalscore N = 166	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Door de RvT zelf	66%	Automatische verlenging	49%	53%	44%
Door de gemeenteraad	20%	O.b.v. een evaluatiegesprek	50%	50%	53%
Door de ALV (i.g.v. een vereniging)	4%	Na advies van bestuurder	14%	14%	16%
In samenspraak met de bestuurder	40%	Na advies van de medezeggenschap	10%	6%	16%
Op advies van de (G)MR voor 1 of meer vacatures	27%	Overige:	12%	12%	8%
Op bindende voordracht van de (G)MR voor 1 of meer vacatures	30%				

Schema 6: Wijze van benoeming en herbenoeming van toezichthouders

Wat de (maximale) zittingsperiode van de intern toezichthouders betreft (schema 7), zien we dat

- in 86% van de gevallen sprake is van maximaal 2 termijnen, waarvan 2 keer 4 jaar (90%) of 2 keer 3 jaar (10%)
- in 14% sprake is van maximaal 3 termijnen, waarvan 3 keer 3 jaar (57%) of 3 keer 4 jaar (43%).

Maximale zittingsperiode		Totaal
2 termijnen:	86%, waarvan	
• 2 keer 4 jaar	90%	80%
• 2 keer 3 jaar	10%	8%
3 termijnen	14%, waarvan	
• 3 keer 3 jaar	57%	8%
• 3 keer 4 jaar	43%	5%

Schema 7: Maximale zittingsperiode van toezichthouders

Vijf jaar geleden had 69% een zittingstermijn van 2 keer 4 jaar, nu is dat dus 80%. In vrijwel alle gevallen is er een rooster van aftreden (in 97% van de gevallen bevestigd). Op dit moment heeft 4% van de RvT's een lid dat tegelijkertijd bestuurder is binnen het VO.

Van de respondenten geeft circa 10% aan dat er in de afgelopen jaren wel eens sprake is geweest van belangenverstrengeling binnen de RvT. Daarbij ging het om kwesties als:

- (vriendschaps)banden met wethouders, gemeenteambtenaren of huisbankiers (in ongeveer de helft van de gevallen)
- ouders van leerlingen binnen de RvT (een kwart van de gevallen)
- overige: meerdere commissariaten/toezichtfuncties hebben, bestuurder bij een andere onderwijsinstelling zijn, adviesopdrachten voor de school verrichten, een partner hebben die in dienst is van de school, zelf in dienst treden bij de school.

Op de vraag hoe die kwestie toen is opgelost, geeft daarentegen 15% van de respondenten (23 van de 169, waaronder 13 bestuurders en 10 toezichthouders) een reactie en wordt geantwoord dat:

- de belangenverstrengeling niet aan de orde is gesteld (in ongeveer de helft van de gevallen)
- de persoon uit eigen beweging is teruggetreden (circa een kwart)
- de persoon na intern overleg lid is gebleven
- de persoon op aandrang van de RvT is teruggetreden

Een van de respondenten geeft aan dat het vertrouwen in de RvT is opgezegd en dat er een kort geding procedure heeft gespeeld.

Honorering/vergoeding

De intern toezichthouders krijgen gemiddeld € 2.000 – € 4.000 vergoeding voor hun werkzaamheden (schema 8). De voorzitters zitten over het algemeen hoger: de helft van hen ontvangt meer dan € 4.000 per jaar.

Vergoeding	Geen/alleen onkosten	Minder dan € 500	€ 501 tot € 2.000	€ 2.001 tot € 4.000	Meer dan € 4.000
Voorzitter	12%	2%	19%	17%	50%
Lid	12%	2%	24%	41%	20%

Schema 8: Overzicht van de honorering/vergoeding van toezichthouders

De honorering neemt over het algemeen toe naarmate de onderwijsinstelling groter is. Zo krijgt circa 40% van de intern toezichthouders van scholen met minder dan 1.000 leerlingen, helemaal geen vergoeding. En krijgt 87% van de toezichthouders van de grote organisaties (met meer dan 9.000 leerlingen) een vergoeding van meer dan € 4.000.

De vergoedingen zijn sinds de meting in 2012 enigszins omhoog gegaan: toen kreeg 53% van de RvT-leden een honorering van meer dan €2.000,- ; nu is dat 61%. Van de bestuurders geeft 54% aan dat de vergoeding van de RvT-voorzitter meer dan €4.000 is, van de intern toezichthouders zelf is dat percentage 47. Dat heeft ongetwijfeld te maken met het gegeven dat de bestuurders verhoudingsgewijs bij grotere onderwijsinstellingen werkzaam zijn.

Als argumenten voor de honorering/vergoeding worden vooral de maatschappelijke aanvaardbaarheid ervan en de vereiste tijdsbesteding genoemd (schema 9). Wel blijkt de WNT meer impact te krijgen, zowel in stimulerende zin (daarmee wordt het ook maatschappelijk gezien verantwoord) als in afkeurende zin. Verschillende bestuurders grijpen de open vraag aan om blij te geven van hun afkeuring over de WNT: “onverantwoorde percentages, in strijd met de belangen van de school, we hebben het gelukkig kunnen tegenhouden”.

Genoemde argumenten	Totaal N = 119	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Maatschappelijke aanvaardbaarheid	52%	50%	53%
Tijdsbesteding	50%	52%	45%
Honorering vergelijkbare toezichtfuncties	46%	44%	49%
Verantwoordelijkheden	43%	42%	42%
Wet Normering Topinkomens	38%	38%	35%
Aansprakelijkheid	18%	16%	22%
Overige	13%	6%	22%

Schema 9: Genoemde argumenten die en rol spelen bij het vaststellen van de honorering/vergoeding

Onder de categorie ‘overige’ argumenten vallen, zo lezen we in de toelichting, de richtlijnen van de VTOI als leidraad en vooral ook de keuze van onbezoldigd lidmaatschap (met een vrijwilligersbijdrage, 15 keer genoemd). Hier en daar wordt (nogmaals) opgemerkt dat die honorering nog ‘een lastige kwestie’ is.

In de meeste gevallen (61%) wordt naast de RvT ook de bestuurder betrokken bij de jaarlijkse vaststelling van de honorering van de intern toezichthouders, ook al geven de intern toezichthouders dat veel vaker aan dan de bestuurder. In 39% van de gevallen doet de RvT dat alleen.

	Totaalscore	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Alleen de RvT	39%	45%	29%
RvT en bestuurder	61%	55%	71%

Schema 10: Betrokkenheid van de bestuurder bij vaststelling honorering

Daarnaast, zo blijkt uit de toelichting, worden in een enkele geval ook de gemeenteraad, de Ledenvergadering of de (G)MR erbij betrokken.

3.4 Toezichtvisie: rollen, taakopvatting en invulling

Aan de bestuurders en toezichthouders is ook gevraagd wat volgens hen de belangrijkste rol van de RvT is. Net als bij vorige onderzoeken scoort ook anno 2017 de toezichthoudende/controlerende rol duidelijk het hoogst.

Belangrijkste rol (1=belangrijkste, 4=minst belangrijke)	Totaalscore (N = 158)				Volgens de bestuurders score 1 – 2	Volgens de toezichthouders score 1 – 2
	1	2	3	4		
Toezichthoudende/ controlerende rol	67%	11%	7%	15%	75%	87%
Adviserende/ klankbordrol	8%	49%	36%	7%	59%	56%
Werkgeversrol	13%	32%	46%	8%	40%	53%
Netwerkkrol	15%	7%	11%	67%	26%	11%

Schema 11: Opvattingen over de belangrijkste rol van het intern toezicht

Van de respondenten geeft de meerderheid (67%) aan dat de toezichthoudende/controlerende rol de belangrijkste rol van de RvT is.

Als we de scores 1 en 2 samenvoegen, komen de adviserende/klankbordrol en de werkgeversrol als tweede respectievelijk derde belangrijkste rol.

De – nieuwe – netwerkkrol scoort op dit moment het laagst.

Uit de resultaten blijkt ook dat de intern toezichthouders de toezichthoudende/controlerende en de werkgeversrol (de meer formele/zakelijke rollen) vergeleken met de bestuurders hoger scoren, terwijl de bestuurders verhoudingsgewijs meer waarde toekennen aan de adviserende/klankbordrol en met name de netwerkkrol (de meer inhoudelijke en ondersteunende rollen).

Typering huidige en gewenste functioneren RvT

Vervolgens is de respondenten gevraagd naar de huidige en de gewenste wijze van functioneren van de RvT, op een schaal van 0 (de typering links in schema 12) tot 100 (de typering rechts).

Daaruit komt naar voren dat de respondenten vooral een meer (pro)actieve rol van de RvT wensen (verschil -12), een RvT die zelf actiever op zoek is naar informatie (-9), meer zichtbaar en aanspreekbaar is voor anderen (-8) en meer extern gericht (+8).

Minder of weinig behoefte blijkt er te bestaan aan een (nog) meer inhoudelijke betrokkenheid, dichtbij de organisatie en of meer kritische tegenspraak.

Van score 0	Totaal (N=159)			Tot score 100
	feit	wens	verschil	
(Pro)actieve opstelling	46	34	-12	Reactieve opstelling/reagerend
Inhoudelijk betrokken bij beleid	50	47	-3	Controlerend of toetsend achteraf
Intern gericht	39	47	+8	Extern gericht
Dichtbij de organisatie	47	46	-1	Op afstand van de organisatie
Loyaal aan de bestuurder	52	53	+1	Kritische tegenspraak organiseren
Zelf actief op zoek naar informatie	49	40	-9	Alleen geïnformeerd door de bestuurder
Veel toegevoegde waarde	39	nvt		Weinig toegevoegde waarde
Zichtbaar en aanspreekbaar voor anderen	48	40	-8	Tamelijk geïsoleerd functionerend

Schema 12: Beoordeling huidige en gewenste wijze van functioneren van de RvT

Als we de antwoorden uitsplitsen naar bestuurders en intern toezichthouders en daarbij onderverdelen naar 5 scoringscategorieën, zien we ook hier een tamelijk grote spreiding in

de antwoorden (variërend van 20 tot 25) en grote verschillen tussen bestuurders en intern toezichthouders.

De toezichthouders typeren zichzelf in de huidige situatie (zie schema 12 nader gespecificeerd in bijlage 2.1) over het algemeen veel (pro)actiever, meer inhoudelijk betrokken bij het beleid, veel actiever op zoek naar informatie en zichtbaarder/aanspreekbaarder voor anderen dan de bestuurders over hen oordelen. Daarnaast vinden de toezichthouders zichzelf veel meer intern gericht en dichtbij de organisatie dan de bestuurders aangeven.

Verder vindt 50% van de bestuurders en maar liefst 76% van de toezichthouders dat het intern toezicht redelijk veel (een score van 0 – 40) toegevoegde waarde heeft.

Als we de resultaten uitsplitsen naar grootte van de onderwijsinstelling (qua aantal leerlingen), dan scoren de respondenten van kleine instellingen (met minder dan 1000 leerlingen) het intern toezicht duidelijk pro-actiever, actiever op zoek naar informatie en zichtbaarder binnen de organisatie dan bij de grotere instellingen. Ook kiest het intern toezicht in deze organisaties vaker voor een vroegtijdige betrokkenheid. De verklaring daarvoor is wellicht dat bij kleine schoolorganisaties vaker sprake is van een toezichthoudend bestuursmodel (bijvoorbeeld binnen verenigingsverband), waarin de intern toezichthouders mee-besturen

Gewenste functioneren van de RvT

Als we vragen naar de gewenste wijze van functioneren van het intern toezicht (zie schema 12 nader gespecificeerd in bijlage 2.2), valt op dat de bestuurders het toezicht en vooral ook de toezichthouders zichzelf een veel pro-actievare rol toewensen, actiever op zoek naar informatie, meer extern gericht en zichtbaarder/aanspreekbaarder voor anderen (dit laatste vindt vooral ook de bestuurder). Minder behoefte lijkt er te bestaan om meer naar links of naar rechts te schuiven als het gaat om dichterbij resp. meer op afstand van de organisatie, of meer kritische tegenspraak enerzijds of loyaliteit anderzijds. Blijkbaar gaat het de respondenten bij deze issues meer om een goede balans tussen beide typering. Loyaliteit aan de bestuurder scoort trouwens zowel in de huidige als de gewenste situatie relatief hoog.

Van de respondenten vindt 65% (zowel van de bestuurders als de intern toezichthouders zelf) dat het intern toezicht/de RvT nauwelijks (weinig/zeer weinig) als verbinding tussen de interne organisatie en de externe stakeholders/samenleving functioneert (schema 13). Wel wordt het intern toezicht binnen kleine organisaties vaker als die verbinding gezien (wellicht vanwege het grotere percentage ouders en/of de grotere lokale betrokkenheid?).

	Totaalscore (N = 154)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Zeer weinig	20%	25%	13%
Weinig	45%	40%	52%
Gemiddeld	27%	24%	30%
Veel	7%	10%	4%
Zeer veel	1%	1%	2%

Schema 13: Mate waarin de RvT als verbinding tussen intern en extern functioneert

Focus en contacten RvT

De RvT richt zich bij zijn taakuitoefening vooral op de belangen van de bestuurder, de leerlingen en de externe accountant, ook al oordelen de intern toezichthouders daarover op meerdere punten wat anders dan de bestuurders (schema 14). De bestuurders noemen met

name de externe accountant en de bestuurder, terwijl de interne toezichthouders verhoudingsgewijs meer rekening (zeggen te) houden met de belangen van de MR, leerlingen, docenten en schoolleiding/directies. De belangen van docenten, ouders en (andere) externen scores tamelijk laag.

N = 155	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	Volgens de bestuurders score 4 – 5	Volgens de toezichthouders score 4 – 5
Eigen bestuurder	4%	9%	33%	42%	12%	48%	62%
Schoolleiding/ directie	7%	20%	38%	32%	2%	29%	43%
Docenten	14%	33%	33%	18%	1%	16%	26%
Leerlingen	16%	22%	24%	25%	12%	31%	51%
Ouders	13%	28%	32%	23%	3%	27%	26%
MR	1%	17%	46%	33%	3%	33%	42%
Externe accountant	3%	6%	35%	41%	15%	63%	42%
Externe adviseurs	30%	39%	23%	7%	2%	9%	9%
Andere externen	35%	34%	26%	4%	1%	6%	4%

Schema 14: Mate waarin de RvT zich richt op belangen van personen/instanties

De RvT wint vooral actief informatie in bij de eigen bestuurder en bij de externe accountant en zou dit meer willen doen bij de interne controller, de MR, de schoolleiding/directie maar ook bij de docenten, leerlingen en ouders.

N = 155	1 (zeer weinig)		2		3		4		5 (zeer veel)	
	feit	wens	feit	wens	feit	wens	feit	wens	feit	wens
Eigen bestuurder	1%	1%	5%	2%	11%	17%	36%	50%	47%	31%
Schoolleiding/ directie	5%	1%	20%	10%	38%	40%	27%	38%	11%	10%
Interne controller	6%	1%	17%	12%	40%	36%	28%	45%	9%	7%
Docenten	28%	10%	46%	30%	24%	48%	1%	10%	1%	2%
Leerlingen	43%	15%	38%	35%	18%	37%	-	12%	-	1%
Ouders	40%	14%	41%	34%	18%	41%	1%	11%	-	1%
MR	3%	-	20%	8%	41%	46%	32%	41%	3%	6%
Externe accountant	3%	-	5%	3%	30%	37%	45%	46%	17%	14%
Externe adviseurs	35%	25%	40%	31%	18%	34%	5%	10%	1%	1%
Andere externen	51%	35%	29%	23%	15%	34%	5%	7%	-	1%

Schema 15: Mate waarin de RvT actief informatie inwint bij personen/instanties (feitelijke en gewenste situatie)

De intern toezichhouders scoren zichzelf met name richting MR, schoolleiding/directie en externe adviseurs hoger dan de bestuurders dat doen.

	Volgens bestuurders (N=94) score 4 – 5 (veel/zeer veel)		Volgens toezichhouders (N=56) score 4 – 5	
	feitelijk	gewenst	feitelijk	gewenst
Eigen bestuurder	82%	84%	80%	74%
Externe accountant	66%	62%	56%	58%
Interne controller	38%	53%	35%	50%
MR	29%	41%	46%	54%
Schoolleiding/directie	34%	43%	41%	60%
Docenten	2%	10%	2%	16%
Leerlingen	0%	13%	0%	14%
Ouders	0%	11%	2%	13%
Externe adviseurs	3%	8%	12%	16%
Andere externen	4%	6%	8%	11%

Schema 16: Opvattingen van bestuurders versus toezichhouders wat betreft actieve informatievergaring van RvT bij personen/instaties.

In (slechts) 18% van de gevallen is deze informatievoorziening vastgelegd in een apart informatieprotocol. Bij kleine instellingen ligt dat percentage nog lager.

Agendering onderwerpen

Hoe vaak staan onderwerpen zoals strategie, financiën of onderwijskwaliteit anno 2017 op de agenda?

N = 156	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	score 4 – 5 (veel/zeer veel)	
						B	T
Onderwerpen:							
Strategisch beleid	2%	7%	32%	45%	15%	60%	
Financiële ontwikkeling	-	1%	9%	55%	35%	90%	
Risicobeheersing	1%	6%	28%	48%	17%	65%	
Onderwijskwaliteit/ prestaties	-	5%	21%	57%	17%	71%	79%
Kwaliteit/prestaties van het bestuur	-	10%	47%	37%	7%	44%	
Organisatieontwikkeling	1%	18%	41%	37%	4%	39%	42%
Personeelsbeleid/HRM	3%	22%	46%	27%	3%	25%	38%
Marketing/communicatiebeleid	12%	45%	34%	9%	1%	7%	12%
Omgang van bestuur met stakeholders	10%	37%	41%	10%	2%	16%	5%

Schema 17: Mate waarin onderwerpen op de agenda van de RvT-vergadering staan

De financiële ontwikkeling van de onderwijsorganisatie staat – nog steeds – het meest geagendeerd. De aandacht voor de onderwijskwaliteit lijkt duidelijk toe te nemen. Terwijl het marketing/communicatiebeleid en de omgang van het bestuur met stakeholders relatief laag scoren.

De toezichhouders geven aan dat onderwerpen als de onderwijskwaliteit, de organisatieontwikkeling, het HRM-beleid en communicatiebeleid vaker op de agenda komen dan de bestuurders aangeven.

35% van de respondenten geeft aan dat hun RvT in de huidige situatie voor een (zeer) vroegtijdige inhoudelijke rol bij de beleidsontwikkeling kiest, in 25% van de gevallen voor een late dan wel zeer late betrokkenheid (schema 18).

Opvallend is dat de toezichthouders veel vaker (in 56% van de gevallen) aangeven dat zij voor een (zeer) vroege inhoudelijke betrokkenheid kiezen dan de bestuurders van hun RvT aangeven (22%). Volgens veel bestuurders (31%) kiest hun RvT juist voor een (zeer) late betrokkenheid.

	Totaalscore (N = 152)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Zeer vroeg	6%	6%	5%
Vroeg	29%	16%	51%
Gemiddeld	41%	46%	35%
Laat	20%	24%	9%
Zeer laat	5%	7%	0%

Schema 18: Percentage RvT's dat voor een vroegtijdig inhoudelijke rol bij de beleidsontwikkeling kiest

In 70% van de gevallen (zelfde percentages bij bestuurders en toezichthouders) heeft de RvT volgens de respondenten de eigen toezichtvisie vastgelegd.

Toegevoegde waarde van de RvT

De toegevoegde waarde van de RvT zit volgens de respondenten vooral in het 'sparren', de inhoudelijke klankbordrol van de RvT. De netwerkrol scoort het laagst.

Wat opvalt is dat de toezichthouders de toegevoegde waarde op alle 4 onderscheiden gebieden/rollen duidelijk hoger inschatten dan de bestuurders.

N = 156	1 (zeer weinig)	2	3	4 (veel)	5 (zeer veel)	Volgens de bestuurders score 4 – 5	Volgens de toezichthouders score 4 – 5
De preventieve rol (het voorkómen van problemen)	10%	20%	36%	28%	6%	28%	42%
De corrigerende rol (eventueel ingrijpen)	14%	21%	38%	20%	6%	21%	37%
De inhoudelijke klankbordrol (het sparren)	2%	8%	21%	52%	17%	61%	79%
De netwerkrol (contacten, verbindingen leggen)	19%	29%	38%	13%	2%	14%	18%

Schema 19: Beoordeling toegevoegde waarde van de RvT op 4 gebieden

Op de open vraag welke mogelijke verbeteringen men ziet in de toezichtvisie van de eigen RvT, geven de respondenten vooral aan: een duidelijk op schrift gestelde visie, daarbij meer rekening houdend met de bestuurder, met een vroegere dialoog over/inhoudelijke (en pro-actieve) betrokkenheid bij het strategisch beleid, de transformatie van controle naar klankbordrol, de invulling van de netwerkrol/contacten met interne/externe stakeholders, signaleren en zichtbaar zijn.

3.5 Inrichting en werkwijze intern toezicht

In 91% van de gevallen (volgens 94% van de bestuurders en 86% van de toezichthouders) wordt aangegeven dat de RvT een eigen reglement heeft.

Dit reglement is als vooral openbaar op de website of opvraagbaar bij het bestuurssecretariaat.

Openbaarheid	Totaalscore (N = 142)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
In jaarverslag	4%	2%	8%
Op de website	44%	42%	49%
Opvraagbaar	49%	55%	39%
Niet openbaar	3%	1%	4%

Schema 20: Wijze van openbaarheid van het RvT-reglement

De RvT heeft in de meeste gevallen een financiële auditcommissie en een remuneratiecommissie (schema 21). Circa een-derde heeft inmiddels een onderwijs-/kwaliteitscommissie. Op dit item scoren bestuurders en toezichthouders ongeveer gelijk.

RvT-commissies	N = 156
Financiële auditcommissie	76%
Remuneratiecommissie	64%
Selectie/benoemingscommissie	31%
Onderwijs/kwaliteitscommissie	36%
Identiteitscommissie	5%
Overige, zoals: agendacommissie, bouwcommissie, aandachtscommissie per school	6%
Geen	17%

Schema 21: De aanwezigheid van RvT-commissies

De meeste RvT's vergaderen jaarlijks 5 of 6 keer met het bestuur.

Ook heeft circa driekwart van de RvT's jaarlijks een of meerdere aparte vergaderingen zonder het bestuur.

Wel geven de toezichthouders een hogere score aan het aantal vergaderingen met het bestuur (7 – 9 keer) en het aantal aparte vergaderingen zonder het bestuur (jaarlijks meerdere) dan de bestuurders. Maar nogmaals, dit komt wellicht omdat het aantal aan het onderzoek deelnemende toezichthouders verhoudingsgewijs vaker in toezichthoudende besturen zit.

Vergaderingen RvT	Totaalscore (N = 157)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Vergaderen met het bestuur:			
Minder dan 5 keer	6%	5%	7%
5 – 6 keer	73%	78%	63%
7 – 9 keer	21%	17%	28%
Meer dan 9 keer	1%	0%	2%
Vergaderen zonder			

het bestuur:			
Minder dan jaarlijks	9%	8%	11%
Jaarlijks 1 aparte vergadering	41%	43%	38%
Jaarlijks meerdere aparte vergaderingen	34%	28%	43%
Niet	16%	21%	9%

Schema 22: De frequentie van RvT-vergaderingen, met en zonder het bestuur

De vergaderingen worden in 69% van de gevallen (volgens 72% van de bestuurders en 65% van de toezichthouders) voorbereid door het voorzittersoverleg van bestuur en RvT, in 18% van de gevallen door de RvT-voorzitter (volgens 26% van de toezichthouders en 14% van de bestuurders) en in 9% van de gevallen door het bestuur.

60% van de respondenten (zelfde percentages bij bestuurders en toezichthouders) zegt dat de RvT vooroverleg heeft zonder de bestuurder erbij. Een van de respondenten spreekt in de toelichting over “proef doen met bestuurloos voorvergaderen”.

80% van de RvT's krijgt ambtelijke ondersteuning via het bestuurssecretariaat, 7% heeft eigen ambtelijke ondersteuning en 12% zegt geen ambtelijke ondersteuning te hebben.

Op de vraag hoe vaak er naast de formele vergaderingen ook aparte inhoudelijke bijeenkomsten worden georganiseerd, antwoordt meer dan de helft van de respondenten dat dat alleen 'soms' gebeurt, voor het bespreken van een belangrijk thema (schema 23). De andere helft geeft aan dat dat 'regelmatig' of via een jaarlijkse bijeenkomst plaatsvindt. Daarbij geeft een duidelijk hoger percentage onder de toezichthouders aan dat er jaarlijks een strategie/heisessie met het bestuur wordt gehouden.

	Totaalscore (N = 155)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Geen	5%	5%	4%
Soms (voor het bespreken van een belangrijk thema)	55%	59%	50%
Regelmatig	23%	22%	27%
Regelmatig in aanwezigheid van interne/externe deskundigen	15%	16%	14%
Jaarlijkse strategie/heisessie met het bestuur	20%	14%	30%
Overige: thema- of studiebijeenkomsten, overleg met MR, zelfevaluatie, overleg van de commissies	6%	6%	7%

Schema 23: Frequentie van aparte vergaderingen naast de formele/reguliere vergaderstructuur

In 75% van de gevallen (volgens 87% van de toezichthouders tegenover 'slechts' 68% van de bestuurders) zijn er regelmatig contacten ter afstemming tussen de voorzitters van RvT en bestuur, in 16% van de gevallen alleen bij de voorbereiding van vergaderingen.

62% van de respondenten (56% van de bestuurders en 66% van de toezichthouders) geeft aan dat hun RvT een toezichtkader met expliciete doelen en indicatoren voor het eigen toezicht heeft.

Wat de reguliere tijdsbesteding van de RvT-leden betreft, geven de meeste respondenten aan dat het gewone lidmaatschap van de RvT 5 tot 10 dagen per jaar bedraagt en het voorzitterschap 10 tot 20 dagen per jaar. Wel geven de toezichthouders verhoudingsgewijs een duidelijk hogere tijdsbesteding aan dan de bestuurders.

Tijd RvT-lidmaatschap (in dagen per jaar)	Totaalscore (N = 155)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Voor een RvT-lid:			
Minder dan 5 dagen	21%	26%	9%
5 – 10 dagen	58%	61%	55%
Meer dan 10 dagen	21%	13%	36%
Voor de voorzitter:			
Minder dan 10 dagen	25%	34%	9%
10 – 20 dagen	63%	62%	66%
Meer dan 20 dagen	12%	4%	25%

Schema 24: De aangegeven tijdsbesteding voor een gewoon RvT-lid en voor de voorzitter

Mogelijke verbeteringen

Op de open vraag welke verbeteringen in de inrichting/werkwijze van de RvT mogelijk zijn, worden slechts 10 tot 15 suggesties gedaan: meer duidelijkheid over doel en focus RvT, betere ambtelijke ondersteuning ook op het gebied van ICT, een toezichtkader, meer op eigen benen staan, meer overleg ook zonder de bestuurder, het vooroverleg afschaffen omdat het niet goed werkt/teveel gewerkt met vooronderstellingen, groeien in policy governance, verbetering communicatie/relatiebeheer.

3.6 Overleg/omgang/samenspel tussen bestuur en intern toezicht

Op welke wijze is de RvT over het algemeen betrokken bij het beleid?

De RvT is vooral via 'het regelmatig inhoudelijk adviezen geven' betrokken bij het beleid van de onderwijsinstelling, 'bij de strategische beleidsthema's, via een bestuursbericht bij de vergaderstukken, op basis van kaders'.

Volgens de toezichthouders zelf is de RvT vaker 'vanaf het begin inhoudelijk betrokken' en minder 'alleen toetsend/controlerend op afstand' dan de bestuurders aangeven (schema 25).

	Totaalscore (N = 155)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Alleen toetsen/controleren op afstand	26%	31%	18%
Regelmatig inhoudelijke adviezen geven	47%	47%	46%
Meestal vanaf het begin inhoudelijk betrokken	27%	22%	36%

Schema 25: Wijze van betrokkenheid van de RvT bij het beleid

Volgens 61% van de respondenten (volgens 63% van de bestuurders en 54% van de toezichthouders) heeft de RvT criteria voor nevenfuncties van de bestuurder(s) vastgelegd in een reglement.

De RvT beoordeelt het functioneren van de bestuurder (de werkgeversrol) vooral in een jaarlijks functioneringsgesprek en in ruim de helft van de gevallen ook op basis van gesprekken met mensen/organen binnen de organisatie (schema 26). In de toelichting wordt hier en daar verwezen naar het belang van de 360-graden feedback, de frequentie van de functioneringsgesprekken en de input vanuit de diverse geledingen.

Beoordeling functioneren bestuurder (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaalscore (N = 155)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
In een jaarlijks functioneringsgesprek	94%	93%	95%
Op basis van gesprekken met mensen en/of organen binnen de organisatie	57%	61%	54%
Op basis van input van buiten de organisatie	17%	18%	16%
Overige wijzen: -Via 360 gr. feedback -twee keer per jaar -input vanuit andere geledingen, groeps gesprekken, visitatie via VO-Raad	8% 5 X 5 X 4 X	8%	9%

Schema 26: Wijze van beoordeling van het functioneren van de bestuurder door RvT

Feitelijke en gewenste omgang

Wat betreft de omgang tussen bestuur en intern toezicht, blijkt er in de huidige situatie (volgens de respondenten) redelijk veel (veel/zeer veel) sprake van inhoudelijk debat (in 61% van de gevallen) en kritische tegenspraak van de RvT (56%). De RvT's zijn daarentegen over het algemeen (zeer) weinig zichtbaar in het externe netwerk en ondersteunen de bestuurder niet erg veel bij zijn contacten. Op meerdere van deze aspecten zouden de respondenten verbeteringen willen zien (schema 27).

N = 155	1 (zeer weinig)		2		3		4		5 (zeer veel)	
	feit	wens	feit	wens	feit	wens	feit	wens	feit	wens
Vroegtijdige betrokkenheid van RvT bij beleidsontwikkeling	6%	1%	22%	12%	37%	43%	25%	34%	9%	10%
Inhoudelijk debat tussen bestuur en RvT	3%	0%	8%	3%	29%	27%	46%	50%	15%	21%
Kritische tegenspraak van de RvT	1%	1%	6%	1%	36%	38%	44%	45%	12%	16%
Als RvT de bestuurder ondersteunen bij zijn contacten	22%	8%	36%	25%	27%	45%	13%	19%	2%	3%
Als RvT zichtbaar zijn in het externe netwerk	25%	8%	45%	35%	25%	38%	1%	16%	3%	3%

Schema 27: Typering feitelijke en gewenste omgang bestuur en intern toezicht

De toezichthouders geven op vrijwel alle aspecten hun RvT een hogere score (zowel qua feit als wens) dan de bestuurders doen. Het inhoudelijk debat scoort bij beide groepen het hoogst. Het verschil tussen feit en wens is het grootst als het gaat om het zichtbaar zijn in het externe netwerk.

N = 155	Volgens bestuurders score 4 – 5		Volgens toezichthouders score 4 – 5	
	feit	wens	feit	wens
Vroegtijdige betrokkenheid van RvT bij beleidsontwikkeling	25%	34%	49%	61%
Inhoudelijk debat tussen bestuur en RvT	57%	67%	68%	75%
Kritische tegenspraak van de RvT	54%	58%	61%	65%
Als RvT de bestuurder ondersteunen bij zijn contacten	15%	23%	16%	23%
Als RvT zichtbaar zijn in het externe netwerk	4%	15%	3%	30%

Schema 28: Typering gewenste opstelling/omgang door bestuurders enerzijds en intern toezichthouders anderzijds

Wat is de mogelijke meerwaarde van vroegtijdige betrokkenheid van de RvT? (schema 29)

N = 155	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	Volgens de bestuurders score 4 – 5	Volgens de toezichthouders score 4 – 5
Ruimte voor verkenning, visieontwikkeling	1%	5%	24%	55%	15%	65%	79%
Tot een gezamenlijk referentiekader komen	2%	6%	30%	51%	12%	58%	68%
Bredere oriëntatie/verdieping	1%	5%	29%	51%	14%	58%	79%
Benutten stakeholderrelaties	5%	19%	42%	28%	6%	34%	35%
Toenemend onderling vertrouwen	3%	3%	24%	57%	14%	70%	73%
Creëren draagvlak voor beleid	4%	8%	27%	45%	16%	56%	70%

Schema 29: Mogelijke meerwaarde van een vroegtijdige betrokkenheid van RvT

De meerwaarde wordt door de respondenten met name gezocht in een toenemend onderling vertrouwen (veel/zeer veel: 71%) en de ruimte voor verkenning/visieontwikkeling (70%). De toezichthouders geven de ruimte voor verkenning/visieontwikkeling en de bredere oriëntatie/verdieping als belangrijkste mogelijke meerwaarde. Het benutten van stakeholderrelaties scoort zowel bij de bestuurders als de toezichthouders laag.

Vergeleken met de grotere onderwijsinstellingen, schatten de respondenten van de kleine instellingen (met minder dan 1000 leerlingen) de aspecten 'ruimte voor verkenning en visieontwikkeling' en 'komen tot een gezamenlijk referentiekader' als meerwaarde duidelijk

lager in dan bij de grotere instellingen. Terwijl bij de grote organisaties (> 9.000 leerlingen) het 'creëren van draagvlak voor beleid' als meerwaarde lager scoort dan bij de andere organisaties.

Interventies door de RvT

Het agenderen van een bepaald onderwerp en het opvragen van extra informatie van de bestuurder, zijn de meest ingezette acties/interventies van de RvT, zo blijkt uit het onderzoek (zie schema 30). Wel noemen de toezichthouders deze acties/interventies veel vaker dan de bestuurders.

Het schorsen van de vergadering, het uitstellen van het RvT-oordeel, het laten doen van contra-expertise door een extern deskundige of het blokkeren van een bestuursbesluit komt (zeer) weinig voor. Eén bestuurder geeft onder 'blokkeren bestuursbesluit' aan dat de begroting een keer is afgekeurd.

N = 154	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	Volgens de bestuurders score 4 – 5	Volgens de toezichthouders score 4 – 5
Agendering bepaald onderwerp door RvT	6%	15%	42%	31%	6%	29%	51%
Opvragen extra informatie van bestuurder	9%	22%	41%	24%	5%	21%	42%
Contra-expertise laten doen door een extern deskundige	52%	37%	7%	2%	2%	2%	7%
Schorsen van de vergadering	82%	16%	3%	0%	0%	0%	0%
Uitstellen RvT-oordeel	49%	36%	11%	3%	1%	4%	3%
Blokkeren bestuursbesluit	82%	15%	3%	1%	0%	1%	0%

Schema 30: Mate waarin bepaalde interventies door de RvT worden/zijn ingezet

Ook gebeurt het volgens 79% van de respondenten maar (zeer) weinig dat een bestuursvoornemen wordt gecorrigeerd of bijgesteld door de opstelling en/of inbreng van de RvT. Dat percentage ligt onder de bestuurders zelfs op 87%. De toezichthouders denken iets vaker dat hun opstelling/inbreng een corrigerende invloed heeft op een beleidsvoornemen (een score van 6% op veel/zeer veel). Bij kleine scholen scoort de correctie het laagst.

	Totaalscore (N = 152)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Zeer weinig	47%	57%	26%
Weinig	32%	30%	37%
Gemiddeld	18%	11%	32%
Veel	3%	2%	4%
Zeer veel	1%	0%	2%

Schema 31: Hoe vaak zijn bestuursvoornemens de afgelopen 4 jaar gecorrigeerd/bijgesteld door de opstelling/inbreng van de RvT?

In de meeste gevallen (volgens 75% van de respondenten) evalueert de RvT eens per jaar, al dan niet in een aparte vergadering, samen met het bestuur de onderlinge samenwerking. De toezichthouders geven dat wél vaker aan dan de bestuurders (86% versus 70%). De bestuurders geven vaker aan dat de onderlinge samenwerking nooit of zeer weinig wordt geëvalueerd.

Evaluatie onderlinge samenwerking (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaalscore (N = 155)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Nooit	5%	7%	0%
Minder dan 1 keer per jaar tijdens reguliere vergaderingen	8%	9%	5%
Minder dan 1 keer per jaar tijdens een aparte vergadering	6%	7%	4%
1 keer per jaar tijdens reguliere vergaderingen	35%	32%	40%
1 keer per jaar tijdens een aparte vergadering	40%	38%	46%
Meerdere keren per jaar tijdens reguliere vergaderingen	14%	13%	18%
Meerdere keren per jaar tijdens een aparte vergadering	3%	3%	4%

Schema 32: Frequentie van het evalueren van de onderlinge samenwerking tussen bestuur en intern toezicht

Mogelijke verbeteringen

Op de open vraag welke verbeteringen men ziet in het overleg en de omgang tussen bestuur en RvT, wordt geantwoord: vaker gezamenlijk evalueren, geen apart vooroverleg meer (beide 2 keer genoemd), opbouwend reflectief blijven, fundamentele afstemming, een meer onderzoekende houding, een sterk controlerende houding van de RvT dwingt de organisatie tot het produceren van nog meer notities, als RvT de bestuurder meer bijstaan bij het nemen van risico's.

3.7 Omgang met stakeholders

Op de vraag hoe(veel) de onderwijsinstelling met stakeholders communiceert, worden de website en het jaarverslag het meest (veel/zeer veel) genoemd (schema 33). Daarna volgen de schoolgids en nieuwsbrieven. Veel minder worden bijeenkomsten genoemd om met stakeholders te communiceren.

N = 156	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	Volgens bestuurders score 4 – 5	Volgens toezichthouders score 4 – 5
De website	3%	7%	28%	48%	15%	66%	56%
Schoolgids	6%	8%	33%	40%	13%	56%	51%
Jaarverslag	1%	5%	35%	42%	17%	62%	51%
Nieuwsbrieven	13%	10%	25%	36%	15%	50%	56%
Bijeenkomsten	12%	17%	34%	28%	9%	36%	42%

Schema 33: De wijze waarop en mate waarin de onderwijsinstelling met stakeholders communiceert

In de open toelichting op deze vraag wordt nog gesteld dat jaarverslag, schoolgids en website vooral wettelijke vereisten zijn, maar dat bijvoorbeeld nieuwsbrieven, bijeenkomsten, klankbordgroepen e.d. gebruikt worden voor de communicatie 'op maat' met ouders, leerlingen. Ook wordt er gecommuniceerd via de site "scholen op de kaart" of via de bedrijvenkring.

De bestuurder blijkt pro-actief vooral een dialoog (in de zin van: zaken regelmatig bespreken, vroegtijdig betrekken) te voeren met schoolleiders/directeuren, MR en in wat mindere mate – collega-besturen (schema 34). De leerlingen en de ouders scoren relatief laag. De bestuurders geven wel (veel) vaker dan de toezichthouders aan dat ze de schoolleiders/directeuren en de MR 'vroegtijdig betrekken' (percentages van 89% en 71% versus 63% resp. 47%)

N = 155	Niet 1	Informe- ren 2	Zaken regelmatig bespreken 3	Vroegtijdig betrekken 4	Volgens bestuurders score 3 – 4	Volgens toezicht- houders score 3 – 4
Schoolleiders/directeuren	1%	0%	20%	79%	99%	99%
Docenten	10%	23%	47%	20%	57%	78%
Leerlingen	28%	32%	36%	5%	37%	41%
Ouders	20%	43%	32%	5%	37%	33%
MR	0%	3%	34%	63%	96%	96%
Collega-besturen	5%	10%	72%	13%	86%	79%
Gemeenten/wethouders	7%	16%	62%	14%	78%	67%
VO-Raad	28%	23%	38%	11%	46%	52%
Inspectie	12%	36%	42%	10%	54%	47%
Overige	41%	26%	24%	9%	23%	44%

Schema 34: Wijze waarop en mate waarin bestuurders een dialoog voeren met personen/instanties

Toeziën op het stakeholderbeleid

Uit de antwoorden op de vragen in welke mate en op welke wijze de RvT toezicht houdt op het stakeholderbeleid van het bestuur, kunnen we opmaken dat die vorm van toezicht over het algemeen nog weinig ontwikkeld is ("de RvT vertrouwt dat de bestuurder toe") en vooral plaatsvindt in het gesprek met de bestuurder (schema 35) of "via het bestuursverslag". In ruim een kwart van de gevallen heeft de RvT daartoe eigen contacten met stakeholders.

hoeveel	totaal- score (N = 154)	Volgens bestuur- ders	Volgens toezicht- houders	hoe/op welke wijze (meerdere antw. mogelijk)	totaal- score	Volgens bestuur- ders	Volgens toezicht- houders
Zeer weinig	16%	20%	13%	Gesprek daarover met de bestuurder	89%	88%	91%
Weinig	32%	32%	29%	Aanwezig zijn bij bepaalde vergaderingen	31%	35%	27%
Gemid- deld	42%	33%	54%	Bijwonen van informele bijeenkomsten	35%	39%	31%
Veel	10%	15%	5%	Eigen contacten met stakeholders	29%	30%	27%
Zeer veel	1%	0%	2%	Overige	3%	3%	2%

Schema 35: Mate waarin en wijze waarop RvT toezicht houdt op stakeholderbeleid

De RvT heeft buiten aanwezigheid van de bestuurder, vooral contacten met de MR, de interne controller en de externe accountant, ook al blijven de scores relatief laag (circa 20%). Met de docenten, leerlingen, ouders, gemeenten/wethouders en inspectie heeft de RvT buiten aanwezigheid van de bestuurder vrijwel geen contact.

Als RvT zonder bestuurder erbij, contacten met (N=155):	Vaak	Soms	Niet	Volgens de bestuurders vaak	Volgens de toezichthouders Vaak
Schoolleiders/directeuren	10%	72%	18%	11%	9%
Interne controller	18%	54%	28%	18%	18%
Docenten	3%	58%	39%	2%	4%
Leerlingen	1%	39%	60%	0%	4%
Ouders	1%	45%	55%	1%	0%
MR	21%	72%	7%	18%	25%
Externe accountant	19%	60%	21%	19%	18%
Gemeenten/wethouders	3%	31%	66%	1%	7%
Inspectie	1%	24%	76%	0%	2%
Overige, zoals het verenigingsbestuur	2%	20%	77%	4%	0%

Schema 36: Hoe vaak en met wie als RvT contacten zonder de bestuurder erbij

In de toelichting stelt een van de respondenten dat 'buiten aanwezigheid van de bestuurder' niet betekent 'buiten medeweten van' of 'achter de rug om': "het gaat altijd in overleg". Een ander vraagt zich af "wanneer de Inspectie nu eens contact zoekt met de RvT vanwege het nieuwe inspectiekader" en weer een ander meldt "dat het gesprek met de inspectie inmiddels wordt geïnitieerd".

Volgens de meeste respondenten (zowel de bestuurders als de toezichthouders) heeft de RvT redelijk veel zicht op wat er leeft binnen de organisatie (schema 37). Minder dan de helft (40 tot 50%) heeft veel/zeer veel zicht op wat er leeft.

	Totaalscore (N = 152)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Zeer weinig	2%	2%	0%
Weinig	7%	11%	2%
Gemiddeld	47%	47%	49%
Veel	32%	32%	45%
Zeer veel	7%	8%	4%

Schema 37: Hoeveel zicht heeft de RvT op wat er leeft binnen de organisatie, volgens bestuurders en intern toezichthouders?

Mogelijke verbeteringen in de omgang met stakeholders

Op de open vraag welke mogelijke verbeteringen denkbaar zijn in de omgang met stakeholders, worden antwoorden gegeven als: eigen contacten zoeken maar wel binnen de rollen, via een specifieke commissie daarvoor, het vaker bijwonen van bijeenkomsten, schoolbezoeken zonder de bestuurder, het beter benutten van het netwerk van de RvT, aandacht voor relatiebeheer, de bestuurder ondersteunen in zijn relatie met stakeholders en dergelijke. Maar “dat vraagt wel veel meer tijd en kan gemakkelijk tot teveel bureaucratie leiden”, zo stelt een ander.

3.8 Verdere professionalisering van het intern toezicht

In schema 38 is aangegeven hoe de RvT op dit moment aan verdere scholing en professionalisering werkt.

Vormen van scholing (meerdere antwoorden mogelijk)	Totaalscore (N = 154)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Introductieprogramma voor nieuwe leden	40%	37%	46%
Opleidingen/studiedagen/ workshops voor individuele leden	41%	34%	58%
Bijwonen activiteiten van de VO-Raad/VTOI	59%	55%	70%
Gezamenlijke interne studiebijeenkomsten als RvT	47%	44%	53%
Gezamenlijke externe opleiding	5%	3%	7%
Overige: coachende rol voorzitter, gezamenlijk met andere RvT's, een leergang	5%	6%	5%
(Nog) niet	16%	19%	9%

Schema 38: Vormen van scholing/professionalisering van (leden van) het intern toezicht

De RvT's blijken het meest gebruik te maken van activiteiten/bijeenkomsten van de VO-Raad en/of VTOI, studiedagen/workshops voor individuele leden en gezamenlijke interne studiebijeenkomsten. Slechts in enkele gevallen wordt een gezamenlijke externe opleiding gevolgd en ook komt het (nog) voor dat er in het geheel niet aan scholing/professionalisering wordt gedaan. Bij de kleinere scholen (met minder dan 1.000 leerlingen) wordt minder aan scholing gedaan dan bij de grotere; bij een-derde daarvan is nog geen enkele vorm van professionalisering. Trouwens, ook de grote organisaties (met meer dan 9.000 leerlingen) scoren op '(nog) geen professionalisering' verhoudingsgewijs hoog (20%-score).

Op welke gebieden heeft de RvT vooral scholing nodig?

Zowel de bestuurders als de toezichthouders vinden dat de RvT vooral (veel/zeer veel) scholing nodig heeft op het gebied van onderwijskwaliteit. Ook ICT en vastgoed scoren hoog (schema 39).

Meer bestuurders dan toezichthouders noemen daarnaast de algemeen bestuurlijke kennis/ervaring en de kennis op het gebied van personeelsbeleid/HRM.

N = 148	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	bestuurders score 4 – 5	toezichhouders score 4 – 5
Algemeen bestuurlijk	32%	29%	23%	11%	5%	22%	6%
Financieel	42%	35%	17%	5%	1%	5%	7%
Juridisch	32%	35%	22%	9%	1%	11%	11%
Organisatiekunde	27%	36%	27%	8%	1%	11%	8%
Onderwijskwaliteit	16%	23%	32%	24%	5%	26%	32%
Personeelsbeleid/HRM	24%	31%	31%	10%	3%	18%	9%
Vastgoed	22%	36%	26%	14%	3%	13%	24%
ICT	20%	27%	31%	19%	3%	23%	25%

Schema 39: Gebieden waarop de intern toezichthouders volgens de bestuurders en toezichthouders behoefte heeft aan verdere scholing.

In de open toelichting worden nog genoemd de scholing op het gebied van toezichthouden, de nieuwe inspectieregels, samen met CvB en GMR en dergelijke. Een respondent waarschuwt “op te passen voor een te duur, commercieel scholingsaanbod”.

In 47% van de gevallen heeft de RvT een eigen budget voor kennisontwikkeling, zo wordt aangegeven: volgens 53% van de bestuurders en 39% van de toezichthouders. “Indien nodig, is het beschikbaar”, zo stelt een respondent.

Mogelijke verbeteringen in de professionalisering

Als mogelijke verbeteringen op dit gebied worden genoemd een inwerkprogramma of introductiebeleid voor nieuwe toezichthouders, het – bijvoorbeeld aan de hand van de zelfevaluatie – beter inventariseren wie wat nodig heeft, een meer structureel professionaliseringsprogramma ontwikkelen plus verantwoording daarover in het jaarverslag, meer aansluiting zoeken bij de behoeften van de bestuurder e.d.. Een respondent spreekt zijn zorg uit “dat kandidaat-toezichthouders steeds meer gericht zijn op belangen, zoals netwerkuitbreiding, CV-ontwikkeling of aanvullend inkomen: dan is scholing op kosten van de school bijna gelijk aan loopbaanontwikkeling; een professionele backoffice voor de RvT is wellicht veel effectiever”.

3.9 Evaluatie eigen functioneren en verantwoording

Hoe vaak evalueert de RvT zijn eigen functioneren, op welke wijze, onder externe begeleiding?

De RvT blijkt zich in de meeste gevallen te evalueren in een aparte bijeenkomst zonder de bestuurder, ook al geven de toezichthouders dat vaker aan dan de bestuurders. Vrijwel elke RvT doet dat jaarlijks; in circa 5% van de gevallen evalueert de RvT zich (tot nu toe) niet.

Een derde van de RvT's evalueert zijn functioneren eenmaal in de 2 of 3 jaar onder externe begeleiding. Circa 40% van de RvT's heeft dat (tot nu toe nog) niet gedaan.

In 10% van de gevallen wordt aangegeven dat de RvT zich jaarlijks onder externe begeleiding evalueert.

	Totaalscore (N = 153)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichhouders
Op welke wijze evalueert de RvT zijn eigen functioneren intern?			
Tijdens een reguliere vergadering met de bestuurder	17%	19%	14%
Tijdens een reguliere vergadering zonder bestuurder	17%	16%	18%
In een aparte bijeenkomst met de bestuurder	21%	22%	19%
In een aparte bijeenkomst zonder de bestuurder	39%	37%	44%
(Tot nu toe) niet	4%	4%	4%
Hoe vaak evalueert de RvT zijn eigen functioneren?			
Jaarlijks	88%	88%	89%
Eens per 2 of 3 jaar	5%	4%	7%
Eens per 4 jaar	1%	0%	2%
Minder dan eens per 4 jaar	0%	0%	0%
(tot nu toe) niet	5%	7%	2%
Hoe vaak onder externe begeleiding?			
Jaarlijks	10%	11%	9%
Eens per 2 of 3 jaar	36%	40%	30%
Eens per 4 jaar	9%	9%	11%
Minder dan eens per 4 jaar	7%	8%	5%
(Tot nu toe) niet	38%	33%	46%

Schema 40: Wijze waarop en mate waarin intern toezicht eigen functioneren evalueert

Bij de evaluatie van de RvT wordt vooral gebruik gemaakt van de mondelinge en – in iets mindere mate – de schriftelijke inbreng van de bestuurder, en daarnaast de inbreng vanuit de MR en de organisatie (schema 41).

In de open toelichting daarop wordt meerdere keren ook de informatie/inbreng van de individuele toezichhouders genoemd en een enkele keer een vragenlijst (bijvoorbeeld op basis van de code goed onderwijsbestuur), een enquête van een opleidingsinstituut of een bepaalde praktijkcasus genoemd.

	Totaalscore (N = 151)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichhouders
Mondelinge inbreng van de bestuurder	59%	56%	64%
Schriftelijke inbreng van de bestuurder	46%	51%	41%
Inbreng vanuit de organisatie	20%	15%	30%
Inbreng vanuit verschillende geledingen van de organisatie	4%	6%	0%
Inbreng vanuit de MR	25%	22%	30%
Inbreng vanuit externe stakeholders	7%	5%	7%
Geen andere inbreng dan vanuit de RvT zelf	23%	25%	18%

Schema 41: Gebruik maken van inbreng bij evaluatie intern toezicht

Volgens de respondenten levert het RvT-werk vooral een bijdrage aan kritische tegenspraak voor het bestuur en ondersteuning aan het bestuur en een betere kwaliteit van bestuursbesluiten. Daarbij oordelen de respondenten van grote organisaties (met meer dan 9.000 leerlingen) duidelijk positiever over de opbrengsten van het RvT-werk dan die van de kleinere organisaties.

Veel minder levert het op in de zin van correcties/interventies als het nodig is, of maatschappelijk draagvlak voor besluiten.

Onder 'overige' (open vraag) wordt bijvoorbeeld genoemd de gezonde vraagstelling. Een respondent, een bestuurder, laat weten "dat hij zich bij deze vraag voor de eerste keer nadrukkelijk afvraagt wat de toegevoegde waarde voor de organisatie en de bestuurder is of kan zijn en waaruit dat blijkt".

N = 153	1 (zeer weinig)	2	3	4	5 (zeer veel)	bestuurders scores		toezichthouders scores	
						1 – 2	4 – 5	1 – 2	4 – 5
Betere kwaliteit bestuursbesluiten	9%	12%	34%	38%	7%	32%	38%	4%	55%
Meer maatschappelijk draagvlak voor besluiten	16%	24%	38%	19%	3%	52%	14%	21%	31%
Snellere correcties/interventies indien nodig	16%	25%	34%	21%	4%	59%	10%	14%	47%
Kritische tegenspraak voor het bestuur	3%	9%	31%	42%	15%	15%	52%	5%	67%
Ondersteuning aan het bestuur	5%	14%	27%	45%	9%	29%	43%	2%	74%
Overige	49%	8%	41%	0%	3%				

Schema 42: Welke bijdrage ('opbrengst') levert het intern toezicht op?

De resultaten van de evaluatie worden vooral (en in de meeste gevallen uitsluitend) aan de bestuurder gerapporteerd (schema 43).

Bij de rapportage aan externe stakeholders wordt o.a. verwezen naar het verenigingsbestuur. En bij de wijze van rapportage aan de stakeholders ("en aan iedereen") wordt vooral het jaarverslag genoemd.

In ruim een kwart van de gevallen wordt aangegeven dat de resultaten aan 'niemand' worden gerapporteerd.

	Totaalscore (N = 153)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
De bestuurder	65%	63%	70%
De gehele organisatie	13%	11%	16%
De MR	10%	7%	14%
Externe stakeholders, namelijk	12%	14%	9%
Niemand	29%	31%	25%

Schema 43: Aan wie worden de resultaten van de evaluatie gemeld?

Verantwoording

Van de respondenten vindt ruim twee-derde (68%) dat de RvT een eigen verantwoordingsplicht heeft. Van de bestuurders vindt 64% dat, van de toezichthouders 75%.

In de toelichting daarop wordt vooral verwezen naar het jaarverslag en – in mindere mate – de governancecode en het RvT-reglement. Verder noemt een enkeling de ledenvergadering van de schoolvereniging of het jaarlijks gesprek met de wethouder.

De RvT heeft volgens hen vooral een verantwoordingsplicht jegens de samenleving (schema 44).

	Totaalscore (N = 152)	Volgens de bestuurders	Volgens de toezichthouders
Bestuurder	32%	32%	31%
MR	22%	19%	26%
Gehele organisatie	46%	35%	36%
De samenleving	76%	78%	72%
Specifieke externe stakeholders	9%	8%	10%

Schema 44: Jegens wie heeft het intern toezicht een verantwoordingsplicht?

Bij de open vraag ‘aan wie specifiek’ worden enkele keren de gemeenteraad en het verenigingsbestuur/de ledenvergadering genoemd.

Mogelijke verbeteringen in de evaluatie en verantwoording

Op de open vraag hierover krijgen we als mogelijke verbeterpunten nog mee: de zelfevaluatie regelmatig onder externe begeleiding doen, de evaluatie systematischer aanpakken, de bestuurder en wellicht ook anderen er meer bij betrekken. En wat de verantwoording betreft: de uitkomsten van de zelfevaluatie ruimer delen, gericht communiceren (welke informatie naar wie?), de verantwoording richting MR verbeteren, criteria voor het RvT-jaarverslag vaststellen (wat wel/niet en in welke vorm?), wellicht komen tot externe audits en regionaal georganiseerd.

3.10 Samenvatting, analyse en selectie hoofdthema's

Hieronder geven we een samenvatting van de onderzoeksresultaten per deelvraag (zoals beschreven in par. 3.1 t/m 3.9). Vervolgens hebben we de resultaten geanalyseerd en vijf hoofdthema's geselecteerd (op basis van de criteria: onderzoeksresultaten die opvallen, onderwerpen waar belangrijke dilemma's spelen, gebieden waarop ontwikkeling en mogelijke vernieuwingen te zien zijn) die nader verkend zijn in de casestudies.

Algemene karakteristieken

In 2010 had 63% van de VO-instellingen een RvT-model (zie bijlage 3); nu is dat percentage gestegen tot 87%¹⁸. Het CvB bestaat op dit moment in de meeste gevallen uit één persoon. Bij 18% van de instellingen is sprake van een bestuur met 2 leden.

¹⁸ Bij de beschrijving van de onderzoeksresultaten gebruiken we voor het intern toezicht dan ook veelal de term RvT. In geval van een ander bestuursmodel dient RvT begrepen te worden als intern toezicht binnen het bestuur.

De gemiddelde omvang van de RvT is gaandeweg de afgelopen jaren afgenomen tot 5 á 5,5 leden. Vaker wordt geaccepteerd dat de RvT niet alle gewenste expertises binnen de eigen raad kan (en hoeft te) hebben en dat bij bepaalde kwesties een beroep kan worden gedaan op andere betrokkenen of deskundigen. De diversiteit binnen de raad (qua geslacht, leeftijd en migratieachtergrond) laat nog veel te wensen over. Wel lijkt het percentage vrouwen binnen de RvT wat toe te nemen. Terwijl circa 5 jaar geleden nog 43% van de RvT's twee of meer vrouwen binnen hun geleding hadden, is dat percentage nu gestegen tot 65%. Het aantal RvT's dat een of meer ouders van leerlingen binnen zijn geleding heeft, neemt af (nu 41%).

Wat de expertises binnen de RvT betreft, worden vooral de financiële en de algemeen bestuurlijke expertise/ervaring en – in wat mindere mate – ook de expertise op het gebied van onderwijs en openbaar bestuur voldoende aanwezig geacht. Te weinig aanwezig worden vooral de ICT-expertise en de vastgoeddeskundigheid genoemd. De bestuurders oordelen over de aanwezige expertises binnen de RvT over het algemeen duidelijk kritischer dan de RvT-leden zelf. Verder noemen de respondenten vooral de contacten van de RvT met stakeholders en de communicatie van de RvT naar buiten als 'te weinig aanwezig'.

In vergelijking met grotere instellingen hebben kleine scholen (met minder dan 1.000 leerlingen) vaker 'vrijwilligers' als intern toezichthouders, die geen honorering ontvangen, minder aan opleiding/professionalisering doen maar zichzelf wel vaker als verbinding tussen samenleving en schoolorganisatie zien.

Werving en benoeming intern toezichthouders

Bij de werving wordt meer en meer gebruik gemaakt van een (actuele) profielschets en openbare werving (via advertenties, de website e.d.) van kandidaten. Wel blijft het eigen netwerk nog een belangrijke rol te spelen. Ook wordt vaker een extern bureau ingeschakeld. Bij de benoemingsprocedure speelt de bestuurder vaak een adviserende rol.

In (slechts) 30% van de gevallen wordt ook het bindend voordrachtsrecht van de MR als onderdeel van de benoemingsprocedure genoemd.

De herbenoeming vindt nog wel vaak (in ongeveer de helft van de gevallen) 'automatisch' plaats. In de andere helft van de gevallen gaat aan de herbenoeming een evaluatiegesprek vooraf. En in sommige gevallen dient (ook) een herbenoeming goedgekeurd te worden door de ALV (van de Vereniging) of de gemeenteraad.

Vijf jaar geleden had 69% van de RvT's een zittingstermijn van 2 keer 4 jaar, nu is dat 80%. De vergoeding (honorering) van de leden van de RvT is de laatste jaren enigszins gestegen. Als argumenten daarvoor worden vooral de toegenomen tijdsbesteding en ook de impact van de WNT genoemd. Het percentage toezichthouders dat jaarlijks meer dan € 4.000 ontvangt, is gestegen van 7% vijf jaar geleden naar 20% op dit moment. Het betreft hier vooral voorzitters van RvT's.

Het gesprek over een eventuele verhoging van de honorering wordt hier en daar (nog) een 'lastige kwestie' gevonden.

Toezichtvisie

Net als bij vorige onderzoeken (zie bijlage 8.3) vinden ook nu de meeste respondenten de toezichthoudende/controlerende rol de belangrijkste rol van de RvT. Wel kennen de bestuurders verhoudingsgewijs meer waarde toe aan de adviserende/klankbordrol en met name de netwerkrol van de RvT.

De respondenten wensen vooral een meer actieve rol van de RvT, een RvT die zelf actiever op zoek is naar informatie, meer zichtbaar en aanspreekbaar is voor anderen en meer extern gericht. Wel typeren de intern toezichthouders zichzelf in de huidige situatie al veel actiever dan de bestuurders hen vinden.

Opvallend is ook dat de toezichthouders vergeleken met de bestuurders, veel vaker aangeven dat ze voor een (zeer) vroege inhoudelijke betrokkenheid kiezen; volgens veel bestuurders kiest hun RvT juist vaak voor een late betrokkenheid. De RvT wint vooral actief informatie in bij de eigen bestuurder en de externe accountant en zou dit meer willen doen bij de interne controller, de MR, de schoolleiding/directie maar ook bij de docenten, leerlingen en ouders. Momenteel is in 18% van de gevallen de informatievoorziening vastgelegd in een informatieprotocol. Verder is opvallend dat maar liefst 65% van de respondenten vindt dat de RvT nauwelijks als verbinding tussen de (interne) organisatie en de (externe) stakeholders functioneert. De financiële ontwikkeling van de organisatie staat – nog steeds – het meest geagendeerd. Maar de aandacht voor de onderwijskwaliteit lijkt duidelijk toe te nemen. Terwijl het communicatiebeleid en de omgang met stakeholders relatief laag scoren, hetgeen opvallend is gezien het toenemend appel op de RvT om het brede(re) publiek belang van de instelling serieus te nemen. De toegevoegde waarde van de RvT zit volgens de respondenten vooral in het ‘sparren’, de klankbordrol van de RvT. En wat opvalt is dat de bestuurders de toegevoegde waarde van de RvT op dit moment duidelijk lager inschatten (en kritischer beoordelen) dan de toezichthouders zelf.

Inrichting en werkwijze

In vrijwel alle gevallen heeft de RvT een eigen reglement, openbaar op de website of opvraagbaar bij het secretariaat. Als commissies overheersen nog steeds de financiële auditcommissie en de remuneratiecommissie. Inmiddels heeft 36% een onderwijs/kwaliteitscommissie.

Het aantal vergaderingen/bijeenkomsten naast de formele, reguliere vergaderingen, neemt toe (jaarlijks een of meerdere bijeenkomsten, voor de zelfevaluatie of het bespreken van een belangrijk thema, met of zonder de bestuurder). Met name de toezichthouders noemen de jaarlijkse strategie/heisessie met het bestuur, als mogelijkheid voor vroegtijdige verkenning en visieontwikkeling met elkaar.

In 60% van de gevallen heeft de RvT ook vooroverleg zonder de bestuurder.

62% van de respondenten geeft aan dat hun RvT een toezichtkader met expliciete doelen en indicatoren voor het eigen toezicht heeft; wat de RvT daarbij precies verstaat onder een toezichtkader, is uit het onderzoek niet op te maken. En 61% geeft aan dat de criteria voor nevenfuncties van de eigen bestuurder(s) zijn vastgelegd in een reglement.

Omgang tussen bestuur en intern toezicht

De RvT's geven 'regelmatig' inhoudelijke adviezen, zo oordelen zowel de bestuurders als toezichthouders. Maar volgens de toezichthouders is de RvT wel vaker 'vanaf het begin inhoudelijk betrokken' en minder 'alleen toetsend/controlerend op afstand' dan de bestuurders aangeven.

Wat betreft de onderlinge omgang tussen bestuur en toezicht, is er in de huidige situatie volgens de respondenten al '(zeer) veel' sprake van inhoudelijk debat.

De RvT's zijn daarentegen over het algemeen '(zeer) weinig' zichtbaar in het externe netwerk.

De meerwaarde van een vroegtijdige betrokkenheid van de RvT wordt vooral gezocht in een toenemend onderling vertrouwen en de ruimte voor gezamenlijke verkenning en visieontwikkeling.

Het agenderen van een bepaald onderwerp en het opvragen van extra informatie van de bestuurder, zijn de meest ingezette acties/interventies van de RvT. Het schorsen van de vergadering, het uitstellen van het RvT-oordeel, het laten doen van contra-expertise door

een extern deskundige of het blokkeren van een bestuursbesluit komt slechts (zeer) weinig voor.

Het gebeurt volgens 79% van de respondenten (en volgens maar liefst 87% van de bestuurders) maar '(zeer) weinig' dat een bestuursvoornemen daadwerkelijk wordt gecorrigeerd of bijgesteld door de opstelling en/of inbreng van de RvT. Dat zou kunnen komen door de preventieve werking van het toezicht (met name als de RvT meer betrokken is aan de voorkant), maar ook te maken kunnen hebben met de te weinig kritische opstelling van het toezicht of de angst om de goede relatie te verstoren.

De onderlinge samenwerking wordt in driekwart van de gevallen jaarlijks geëvalueerd, al dan niet in een aparte/extra vergadering. Het is op grond van het onderzoek nog niet duidelijk of tijdens die evaluaties ook de wijze en effectiviteit van het toezicht als kritische tegenspraak wordt besproken.

Omgang met stakeholders

De instellingen communiceren vooral met de stakeholders via de website en het jaarverslag. Nieuwsbrieven, bijeenkomsten en eventuele klankbordgroepen worden vooral gebruikt voor de communicatie 'op maat' met ouders en leerlingen.

De bestuurders betrekken met name de directeurs/schoolleiders en de MR vroegtijdig bij de ontwikkeling van het beleid. Van breed stakeholdermanagement lijkt in veel gevallen nog niet echt sprake.

Het toezicht van de RvT op het stakeholder beleid is nog niet sterk ontwikkeld (de RvT vertrouwt dat de bestuurder toe, zo blijkt uit het onderzoek) en vindt vooral plaats in het gesprek met de bestuurder. In ruim een kwart van de gevallen heeft de RvT daartoe eigen contacten met stakeholders.

De RvT heeft buiten aanwezigheid van de bestuurder vooral contacten met de MR, de externe accountant en de interne controller. Met docenten, leerlingen, ouders, wethouders en inspectie heeft de RvT buiten aanwezigheid van de bestuurder vrijwel geen contact. Ook hierover lopen de meningen (nut, noodzaak, passend bij de eigen rol) nogal uiteen.

Verdere professionalisering RvT

De RvT's maken op dit moment het meest gebruik van bijeenkomsten van de VO-Raad en/of de VTOI (volgens 70% van de toezichthouders), studiedagen/workshops voor individuele leden (volgens circa 50% van de toezichthouders) en/of gezamenlijke interne studiedagen (ook volgens circa 50%). Slechts in enkele gevallen wordt gezamenlijk een externe opleiding gevolgd.

Zowel de bestuurders als de toezichthouders zelf vinden dat de RvT-leden vooral scholing nodig hebben op het gebied van onderwijskwaliteit. Ook ICT en vastgoed scoren hoog. Ook lijkt er meer aandacht te komen voor een goed introductieprogramma voor nieuwe RvT-leden.

Evaluatie en verantwoording

Vrijwel alle RvT's evalueren jaarlijks hun eigen functioneren in een aparte bijeenkomst zonder de bestuurder. Vaker dan voorheen laten de RvT's zich daarbij zo nu en dan ondersteunen door een externe begeleider (in ruim 50% van de gevallen, terwijl dat vijf jaar geleden nog 22% was).

Volgens de respondenten levert het RvT-werk vooral een bijdrage aan kritische tegenspraak maar ook ondersteuning voor het bestuur en een betere kwaliteit van bestuursbesluiten. Veel minder levert het op als het gaat om interventies en correcties.

De resultaten van de zelfevaluatie worden vooral – en in de meeste gevallen uitsluitend – aan de bestuurder gerapporteerd en met de bestuurder besproken (in ongeveer 70% van de gevallen, tegenover 30% vijf jaar geleden; bijlage 8.3).

Driekwart van de toezichthouders vindt dat de RvT een eigen verantwoordingsplicht heeft, vooral jegens 'de samenleving'. Wat daaronder precies moet worden verstaan en hoe daaraan daadwerkelijk invulling kan worden gegeven, is nog niet erg duidelijk geworden in dit onderzoek.

Hoofdthema's

Op basis van het vragenlijstonderzoek zijn de volgende vijf hoofdthema's geselecteerd. De selectiecriteria daarbij waren: resultaten die opvallen, onderwerpen waarbij belangrijke dilemma's spelen en gebieden waarop ontwikkeling en mogelijke vernieuwingen te zien of te verwachten zijn.

1. De rol(len) van het intern toezicht

Er zijn diverse vragen gesteld over de invulling en waardering van de verschillende rollen van het intern toezicht (de toezichthoudende, adviserende, werkgevers- en netwerkrol). Uit het geheel van de antwoorden op deze vragen kunnen we opmaken dat de bestuurders en toezichthouders het niet altijd eens zijn over de invulling en waardering van de diverse rollen. De meeste respondenten vinden de formele toezichthoudende (controlerende) rol – nog steeds – het belangrijkste ten opzichte van de andere rollen. Maar vergeleken met de toezichthouders, hechten de bestuurders over het algemeen meer waarde aan de adviserende rol en de netwerkrol van het intern toezicht.

En vergeleken met 5 jaar geleden, lijkt met name de werkgeversrol, maar ook de netwerkrol in betekenis toe te nemen.

Ook blijken er verschillen in opvatting en beleving in hoeverre de RvT vroeg inhoudelijk betrokken is of zou moeten zijn. De toezichthouders geven vaker dan de bestuurders aan voor een (zeer) vroege inhoudelijke betrokkenheid te kiezen. Bestuurders geven vaker aan dat de RvT juist kiest voor late betrokkenheid.

Daarnaast roept het onderzoek de vraag op in hoeverre het meta-gesprek over de invulling en waardering van de diverse rollen van het intern toezicht daadwerkelijk wordt gevoerd.

2. Toezichtvisie en toegevoegde waarde

Breder gekeken naar de toezichtvisie en toegevoegde waarde, valt een aantal zaken op. Er is sprake van duidelijke wensen wanneer de huidige en gewenste situatie tegen elkaar worden afgezet in een aantal dilemma's. De respondenten wensen over het algemeen een meer actieve rol van de RvT, een RvT die zelf actiever op zoek is naar informatie, meer zichtbaar en aanspreekbaar is voor anderen en meer extern gericht.

Toezichthouders beoordelen zichzelf als actiever en van meer toegevoegde waarde dan de bestuurders dat ervaren. Volgens de toezichthouders ligt die toegevoegde waarde vooral in de ondersteuning aan het bestuur, de kritische tegenspraak en een betere kwaliteit van de bestuursbesluiten. Bestuurders vinden naar eigen zeggen vooral de kritische tegenspraak belangrijk. Het gebeurt volgens beide groepen erg weinig dat bestuursvoornemens daadwerkelijk worden gecorrigeerd of bijgesteld door de opstelling van de RvT. Wellicht komt dat door de preventieve werking van de RvT; mogelijk ook door de beperkt kritische opstelling van de RvT.

3. Verhouding en omgang bestuur en toezicht

De respondenten geven aan dat er over het algemeen (zeer) veel sprake is van een inhoudelijk debat tussen bestuur en toezicht. Het gaat daarbij nog wel veel over financiën en in minder mate over strategie, risico's en onderwijskwaliteit. De aandacht voor onderwijskwaliteit lijkt wel duidelijk toe te nemen. Organisatieontwikkeling, personeelsbeleid, marketing en communicatie met stakeholders komen zeer beperkt terug op de agenda; terwijl die onderwerpen met het oog op de publieke taakuitoefening van het onderwijs, juist van groot belang worden geacht, met name de communicatie met de stakeholders.

De cases (in het volgende hoofdstuk) bieden de mogelijkheid om nader te verkennen hoe het inhoudelijk debat en de omgang met stakeholders worden ingevuld en waarom bepaalde thema's op de agenda staan.

De meest ingezette interventies zijn het agenderen van een onderwerp en het opvragen van informatie (in respectievelijk bijna 40 en bijna 30 procent van de gevallen). Het schorsen van de vergadering, het uitstellen van het RvT-oordeel, het laten doen van contra-expertise door een extern deskundige of het blokkeren van een bestuursbesluit komen slechts (zeer) weinig voor. Dit roept duidelijke vragen op over de vertrouwdheid met en de mogelijke uitbreiding van het interventierepertoire.

4. Informatievoorziening en omgang met stakeholders

De RvT wint vooral actief informatie in bij de eigen bestuurder en de externe accountant en zou dit meer willen doen bij de interne controller, de MR, de schoolleiding/directie en ook bij de docenten, leerlingen en ouders. Op dat gebied valt er nog het nodige te ontwikkelen. Er is beperkt sprake van contacten met externe stakeholders; en ook het toezicht op het stakeholderbeleid van het bestuur is nog weinig ontwikkeld.

De afspraken/afstemming over de informatievoorziening is in bijna 20 procent vastgelegd in een protocol.

Met het oog op de kwaliteit van de informatievoorziening maar ook de publieke taakuitoefening, zijn de informatievoorziening en het toezicht op het stakeholderbeleid belangrijke ontwikkelpunten.

5. Aanspreekbaarheid, evaluatie en verantwoording

Uit het onderzoek blijkt verder dat de omgang van de – leden van de – RvT met stakeholders en de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van de RvT veel vragen en discussie oproepen. Vooral over de externe netwerkrol van de RvT lopen de opvattingen uiteen.

De evaluaties vinden meestal wel plaats maar de communicatie over de uitkomsten daarvan behoeft verbetering, evenals de wijze waarop over het functioneren verantwoording wordt afgelegd.

Het functioneren van de RvT is sterk in ontwikkeling, maar de opvattingen over de gewenste ontwikkelrichting (en wat dat betekent voor de verdere professionalisering van de leden van de RvT) worden blijkaar nog onvoldoende gedeeld.

Kortom, het onderzoek wijst uit dat er weliswaar op veel punten verbeteringen in het functioneren van het intern toezicht en in de omgang tussen bestuur en toezicht te zien zijn. Maar de verdere ontwikkeling is vooral gebaat bij meer duidelijkheid over de rollen, toezichtvisie en toegevoegde waarde van het intern toezicht, de scherppte van het debat tussen bestuur en toezicht, de omgang met stakeholders en de verantwoording.

4. Casusonderzoek

Aan het eind van de vragenlijst is gevraagd welke onderwijsinstellingen eventueel bereid zouden zijn om aan nader, verdiepend casusonderzoek – vooral inzake de omgang/verhouding tussen bestuur en intern toezicht – mee te werken. 20 bestuurders en 10 toezichthouders reageerden overwegend enthousiast en bleken bereid om mee te doen.

Daaruit zijn 3 cases geselecteerd. Doel van deze cases is meer en verdiepend inzicht te krijgen in de huidige practices (niet: een representatief beeld- daar is de enquête voor ingezet). De cases zijn geselecteerd op basis van de enquêteresultaten (wie melden zich enthousiast aan?, op welke thema's is verdieping nodig op basis van de enquête? op welke gebieden dienen zich in deze casus mogelijke vernieuwende inzichten aan?), veel voorkomende achtergrondkenmerken van de hele populatie (stichtingen, éénhoofdig bestuur, verschillen in aantal scholen) en een zekere regionale spreiding.

Mogelijke vernieuwende inzichten blijken zich vooral aan te dienen als het gaat om een meer actieve opstelling van het intern toezicht, het zelf actiever op zoek gaan naar additionele informatie en het meer zichtbaar/aanspreekbaar zijn voor anderen. Op deze gebieden worden bestuur en intern toezicht geconfronteerd met diverse keuzemogelijkheden en dilemma's, zo is uit het vragenlijstonderzoek gebleken. Het is interessant om die afwegingen en dilemma's via deze cases nader te onderzoeken. Onderstaande casusbeschrijvingen¹⁹ geven daarmee aanvullend (extra, verdiepend) inzicht in mogelijkheden en eventuele grenzen.

4.1 Casus A

Deze stichting voor voortgezet onderwijs omvat 2 scholen, te weten een samenwerkingschool voor RK- en openbaar onderwijs en de combinatie van een openbare en een praktijkschool.

Terwijl de stichting eerder nog een tweehoofdig bestuur (gevormd door beide rectoren) kende, heeft de stichting sinds 2 jaar een eenhoofdig CvB. Elk van de scholen heeft een rector die verantwoording aflegt aan de bestuurder.

De Raad van Toezicht bestaat op dit moment uit 5 leden (conform de huidige statuten: 5 tot 7 leden), met bindende voordrachtsrechten voor de GMR, een stichting studiecetrum en een stichting beroepsonderwijs en twee gemeenten.

De stichting verkeert momenteel in een overgangsfase: per 1 januari 2018 gaat de stichting een bestuurlijke fusie aan met een andere stichting.

Dat betekent ook een aanpassing van de samenstelling van de RvT. De nieuwe Stichting heeft een RvT van 7 leden: 4 van de ene stichting, 2 van de andere stichting en 1 op voordracht van de GMR.

In december j.l., voorafgaand aan de bestuurlijke fusie, is gesproken met de voorzitter van de RvT, de bestuurder en een vertegenwoordiging (de voorzitter en de secretaris) van de GMR over de wijze en waardering van het intern toezicht en de onderlinge omgang, en is vervolgens een RvT-vergadering (het betrof een gezamenlijke bijeenkomst van de RvT's van beide fusiepartners (met als belangrijkste agendapunten de voorbereiding van de bestuurlijke fusie en de conceptbegroting voor 2018) geobserveerd.

Uit deze gesprekken en observatie is het volgende beeld naar voren gekomen.

¹⁹ De casusbeschrijvingen zijn weliswaar geanonimiseerd, maar door de betreffende respondenten wel op feitelijke juistheid beoordeeld

Toezichtvisie, toegevoegde waarde RvT

De RvT heeft zijn algemene 'toezichtfilosofie' (opgenomen in een Handboek Governance) geformuleerd in termen van rollen, focus, omgang met het bestuur en toegevoegde waarde:

- Naast toezichthouden ook (on)gevraagd adviseren en invulling geven klankbordrol en de werkgeversrol; het eigen functioneren op die gebieden evalueren en daarover verantwoording afleggen, in ieder geval via het jaarverslag.
- Toezichthouden op het functioneren van het bestuur en op de besturing van en de algemene gang van zaken in de scholen.
- Toezichthouden op de strategie en het beleid voor de toekomst; de focus ligt op het handhaven van minimale niveaus maar ook op het zoveel mogelijk realiseren van de potentie van de organisatie.
- Het toezicht is integraal, dus omvat alle aspecten van het functioneren in hun onderlinge samenhang.
- Reflecteren op keuzevraagstukken waarmee het bestuur wordt geconfronteerd; helder krijgen of het bestuur alle relevante aspecten en belangen op een evenwichtige manier heeft meegewogen.
- Een omgang met het bestuur die zoveel mogelijk is gebaseerd op een open houding, vertrouwensrelatie, goede informatievoorziening en het voorkomen van 'surprises'.
- De RvT moet toegevoegde waarde voor de organisatie hebben, onder andere via de inbreng van inzichten en expertises van buiten de organisatie.

Via het toezichtkader wil de RvT onder andere beoordelen of het beleid voldoende tot stand gekomen is in dialoog met de stakeholders en met 'de samenleving'.

Uit de gesprekken blijkt dat RvT en bestuur allebei gericht zijn op een overleg dat toegevoegde waarde voor de organisatie heeft. Er is sprake van wederzijds respect, waarbij de bestuurder gewaardeerd wordt om zijn bestuurlijk en ook vernieuwend optreden en de RvT vanwege zijn brede deskundigheid en ook zorgvuldige wijze van opereren ("we respecteren elkaar, kunnen elkaar aanspreken, zijn benaderbaar, gaan over het algemeen harmonieus met elkaar om maar moeten wel oppassen dat we voldoende kritisch ten opzichte van elkaar blijven").

Agendering, voorkantbenadering

RvT en bestuur overwegen steeds bewuster wat ze wel/niet meer expliciet in de vergadering aan de orde willen stellen. De selectie en agendering van onderwerpen wordt steeds belangrijker. De voorzitter van de RvT stemt dit af in een overleg met de bestuurder.

In de geobserveerde RvT-vergadering stonden de voorbereiding van de bestuurlijke fusie per 1 januari 2018 en met name de conceptbegroting voor 2018 centraal.

Er wordt bij dergelijke onderwerpen gekozen voor de zogenoemde voorkantbenadering: zo vroeg mogelijk met elkaar in gesprek komen, de potentiële mogelijkheden en risico's zo goed mogelijk met elkaar verkennen, uitgaan van een procesbenadering. Toch kan het ook dan gebeuren dat de conceptbegroting te laat aan de RvT wordt aangeboden en dat er druk op het proces ontstaat, zo is gebleken. Ook kan dan, vanwege de late aanbidding, in de wat minder goed voorbereide discussie over de begroting, vrij gemakkelijk de financiële kant ervan gaan overheersen. In de vergadering vroeg een lid van de kwaliteitscommissie dan ook om voldoende aandacht voor ook de onderwijskwaliteit.

Ook in de onderlinge omgang tussen RvT en GMR kan de voorkantbenadering voordelen hebben, zo bleek o.a. bij de betrokkenheid van de GMR (met een bindend voordrachtsrecht voor 1 lid) bij de benoeming van nieuwe RvT-leden: een vroegtijdige betrokkenheid en gezamenlijke proces om te komen tot benoeming, leidt tot een betere (en door partijen meer gewaardeerde) invulling van de voordracht ("gezamenlijk als RvT en GMR de procedure ingaan; het wordt daarmee echt een onderdeel van de brede sollicitatieprocedure").

Wat nog niet of onvoldoende wordt benut, zijn de *early signals/warnings*. "Daar zouden we als toezicht en bestuur meer aandacht voor moeten hebben", stelt de voorzitter van de RvT.

“Ook al wordt de vroegtijdige signalering geborgd door de bijeenkomsten met de commissies kwaliteit en onderwijs en de financiële commissie”, stelt de bestuurder.

Omgang bestuur/toezicht

De RvT kiest voor een betrokken opstelling bij het bestuur, maar wel op een gepaste afstand: “als RvT de vingers eraf, maar aan de pols”. De bestuurder heeft het met name vanwege de fusievoorbereiding druk “op het centrale niveau” en is de afgelopen periode minder in de organisatie zelf (op de scholen) geweest.

De RvT stimuleert de bestuurder maar voelt zich niet de coach van de bestuurder: “wij moeten toezichthouder blijven”. Ook vindt de RvT-voorzitter dat de RvT slechts een bescheiden netwerk-ondersteunende rol jegens de bestuurder heeft. Terwijl de bestuurder juist aangeeft dat hij de RvT onder andere ziet als een ambassadeur in de contacten met gemeenten (“het gezamenlijk belang laten zien”) en dat de 2 RvT-leden van de kwaliteitscommissie aanwezig zijn bij het jaargesprek met de Inspectie.

De bestuurder wil graag zijn zorgen en dilemma’s met de RvT kunnen delen. Maar hij heeft, zo blijkt tijdens de vergadering, snel de neiging om ‘uit te leggen’ in plaats van ‘zorgen te delen’. Wellicht kan de RvT dat wat meer stimuleren.

Er kunnen irritaties ontstaan als de RvT te detaillistisch doorvraagt, “maar dat hoort in zekere zin ook bij het spel”, zo geeft de bestuurder aan. “Je kunt de eigen domeinen ook niet teveel afbakenen”. Belangrijk is dat je elkaar niet teveel voor verrassingen plaatst.

Tot nu toe heeft de RvT niet gekozen voor een vorm van vooroverleg, met als motivering dat het geen mini-vergadering vooraf moet worden en dat de bestuurder zich er ongemakkelijk bij voelt. “Wellicht moeten we nog eens goed overwegen wat de voordelen ervan zouden kunnen zijn, ook voor de bestuurder”.

Naast de formele vergaderingen is er ook jaarlijks een aparte heisessie en/of themabijeenkomst, ter bespreking van de ontwikkelingen in het onderwijs en het strategisch beleid van de organisatie. Daarbij worden ook andere betrokkenen/deskundigen vanuit de scholen betrokken.

Informatievoorziening en omgang met stakeholders

De RvT heeft naast een financiële commissie en een kwaliteitscommissie, ook een aparte ‘aandachtscommissie’ per school: een tweetal RvT-leden bezoekt (op suggestie van de bestuurder, zonder de bestuurder) de school, heeft contact op het niveau van de schoolleiding, praat informatief met docenten, bezoekt desgewenst lessen e.d. (“om de sfeer te proeven, informatie en kleuring te halen”). Dat komt ook de latere besluitvorming binnen de RvT ten goede. “Je moet je wel bewust blijven van je eigen rol als RvT en elkaar niet voor de voeten lopen”.

Verder heeft de RvT regelmatig en goed contact met de GMR (met 8 leden, vanuit de beide MR-en). De GMR vindt het belangrijk dat de RvT ‘benaderbaar’ is. Er is in ieder geval twee keer per jaar onderling formeel overleg, sinds vorig jaar ook een gedeelte zonder de bestuurder erbij. “Het is goed om de onderlinge relatie op te bouwen in rustige tijden, onder rustige omstandigheden; dan ken je elkaar en weet je elkaar te bereiken als het nodig is”. Ook wordt het belangrijk gevonden dat zaken openlijk geadresseerd kunnen worden.

De GMR is de afgelopen tijd belangrijker geworden, “is goed in relatie-opbouw, heeft er gevoel voor: niet forceren, contacten opbouwen en beïnvloeden met in achtneming van de juiste verhoudingen”. Als toegevoegde waarde voor de onderlinge afstemming wordt gezien: informatie uitwisselen, meer inzicht krijgen, elkaar ergens op attenderen.

De RvT is “heel betrokken”, toetst of de processen goed lopen, of de GMR het ermee eens is e.d. (signaleert bijvoorbeeld of een van de MR-en – nog – tegen een bepaalde ontwikkeling is. En met name de RvT-voorzitter is zeer benaderbaar, zo wordt gesteld.

Terwijl de RvT steeds de verbinding zoekt binnen de organisatie, is hij terughoudend in zijn rol en contacten naar ‘buiten’ toe

De RvT vindt het van belang om zich over zijn functioneren te verantwoorden in het jaarverslag, maar heeft “nog niet nagedacht over een vorm van verantwoording via een bijeenkomst of debat”.

Interventies

Tijdens de geobserveerde vergadering stelt de voorzitter van de RvT voor om de voorliggende conceptbegroting nog niet in behandeling te nemen en goed te keuren en dat uit te stellen tot (te agenderen op) een extra vergadering in januari: “het is te kort dag geweest, de begroting is pas eind vorige week bij de RvT binnengekomen, vanmiddag kwam er zelfs nog de toelichting op binnen van de bestuurder”. De financiële commissie “had het concept nog wel even snel doorgenomen en een advies geformuleerd”, maar was het eens met de voorzitter.

De RvT-voorzitter kiest voor een zorgvuldige en voorzichtige procesinterventie: pas op de extra vergadering goedkeuring verlenen (waarover hij vooraf aan de vergadering al even had afgestemd met de bestuurder), maar tegelijkertijd “kan de bestuurder verder met de ontwikkelingen”. Ook verontschuldigt de voorzitter – en niet de bestuurder – zich al bij aanvang van de vergadering aan de RvT-leden “voor de niet optimale voorbereiding van de vergadering” vanwege de late informatie.

Leerpunten

1. RvT en bestuur zoeken samen met andere betrokkenen (zoals de GMR) zoveel mogelijk naar een (pro-)actieve procesbenadering aan de ‘voorkant’. Dat kan meer toegevoegde waarde opleveren, in termen van vroege signalering (ook al kan er meer aandacht komen voor *early signals*), scherpere agendering en voorbereiding (thema’s benoemen) en inhoudelijk overleg (van vraag- en antwoordspel naar dilemma’s en zorgen delen).
2. Uitgangspunt is wederzijds respect, zorgvuldige omgang en onderling vertrouwen. Zo ontwikkelt ook de verhouding met de GMR zich. Er wordt gezocht naar ‘haalbare’ procesoplossingen die de onderlinge verhoudingen niet verstoren. Dat vraagt wel om het attent blijven op ‘kritische tegenspraak’ indien nodig.
3. De RvT heeft behoefte aan een nadere doordinking op welke wijze de ‘eigenstandige’ verantwoordelijkheid het best ingevuld kan worden: wel of niet komen tot een vorm van vooroverleg en onder welke condities dan?, welke contacten met welke stakeholders leggen zonder de bestuurder erbij (zoals nu al bij de schoolbezoeken gebeurt)?, et cetera. De onderlinge verhouding tussen RvT en bestuurder is op dit moment dusdanig dat er veel ruimte voor verdere ontwikkeling is.
4. Interessant in deze casus is ook de interventie die de RvT pleegt bij de behandeling van de conceptbegroting. Resultaat is dat de begroting pas in de extra vergadering zal worden goedgekeurd. Dat kan een belangrijk signaal richting bestuurder zijn en hoeft lang niet altijd een verstoring van de verhoudingen of problemen voor de organisatie op te leveren. Ook deze casus laat zien dat er veelal meer ruimte is dan vooraf vermoed. Ook al is het de vraag of er sprake is van een échte interventie als de bestuurder tegelijkertijd de ruimte krijgt om “verder te gaan met de ontwikkelingen”.
5. En tenslotte roept de casus nog vragen op over de mogelijke invulling van de (externe) netwerkrol van de RvT. De RvT lijkt op dit gebied terughoudender dan de bestuurder. Er is wellicht meer ontwikkeling en ondersteuning op dit gebied mogelijk mits partijen zich voldoende bewust blijven van hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

4.2 Casus B

Hier gaat het om een bestuur met 5-10 scholen (openbaar voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs). De stichting heeft één bestuurder. De bestuurder is meer dan 20 jaar in functie als voorzitter van het College van Bestuur/voorzitter van het College van

Schoolleiders. Sinds 2011 wordt gewerkt met een Raad van Toezicht. De RvT heeft een remuneratiecommissie en een financiële commissie. De onderwijsresultaten zijn op orde en het bestuur is financieel gezond. Wel hebben meerdere scholen in toenemende mate last van krimp (al dan niet voorspeld).

Rollen, toezichtvisie en toegevoegde waarde RvT

Vooraf de controlerende rol van de RvT wordt belangrijk gevonden, “want als er wat gebeurt, wordt er gekeken naar de raad”. Daarnaast is de afgelopen twee jaar een verandering ingezet waarbij de inhoudelijke betrokkenheid en het contact met interne en externe stakeholders meer aandacht krijgen van de RvT.

Zowel de bestuurder als de voorzitter van de RvT stellen dat meer kritisch inhoudelijk debat met elkaar mogelijk is en dat ze dit ook willen. De bestuurder geeft aan dat hij dat niet altijd prettig vond vanuit de angst dat de RvT snel op de stoel van de bestuurder zou kunnen gaan zitten, maar dat hij uiteindelijk met deze koerswijziging akkoord is gegaan en er inmiddels de voordelen van inziet. Hij geeft aan dat de RvT terecht kritisch is geweest op de aanpak van het ziekteverzuim en (het gebrek aan) verbondenheid tussen de scholen in het bestuur onderling. “In het geval van het ziekteverzuim is er ondanks de verschillende acties, nog geen daling te zien”. Volgens de bestuurder heeft het grote verzuim ook te maken met pech. “Maar de RvT had de bestuurder daar nog wat beter op kunnen bevragen dan wel meedenken over oplossingsrichtingen”. Daarnaast is men tevreden over de realisatie van de in het strategisch beleidsplan gestelde doelen en stelt de RvT early warnings, bijvoorbeeld ten aanzien van dalende aanmeldingen en dalende onderwijsresultaten, op prijs.

De RvT wil graag dieper op zaken ingaan, ook buiten de formele vergaderingen om: “minder beheersmatig”, over de koers van de stichting, de praktijk en visie op het gebied van duurzaamheid, de ontwikkelingen in het passend onderwijs en mogelijke vernieuwingen in de samenwerking met het basisonderwijs. “Zonder direct een stempel te drukken of een oordeel te willen vellen”. Zo is de RvT aanwezig bij de evaluatie van het oude strategisch beleidsplan en het nadenken over het nieuwe strategisch beleidsplan (evenals de GMR).

“De RvT heeft laatst een anonieme brief van een medewerker niet in behandeling genomen omdat via de RvT niet de juiste weg was en er voldoende andere mogelijkheden en kanalen zijn”. Als dat wel was gebeurd, zou dit de relatie tussen de bestuurder en RvT erg hebben verstoord, geeft de bestuurder aan.

Het hebben van een vergadering met de RvT is voor de bestuurder soms (extra) aanleiding om de voortgang van bepaalde verbeteracties te controleren; bijvoorbeeld de stand van zaken bij een van de schoolleiders waar de leerlingenaantallen en examenresultaten daalden.

Tijdens de geobserveerde RvT-vergadering geeft de RvT meerdere malen aan dat hij bepaalde beslissingen nog moet goedkeuren, bijvoorbeeld rondom de nieuwbouw van een school.

Verhouding bestuur/intern toezicht en agendering

De relatie tussen de bestuurder en de voorzitter van de RvT wordt door beiden als goed gekarakteriseerd en er is sprake van onderling vertrouwen “mede gezien de resultaten en de uitgebreide ervaring van de bestuurder”.

De bestuurder ‘spart’ regelmatig met de voorzitter en een RvT lid vanwege hun expertise; bijvoorbeeld over het ontslag van een rector. Hij vindt dat – als eenhoofdig bestuur – waardevol en zou deze klankbordfunctie graag uitbreiden. “Ook afgezet tegen de situatie vóór de RvT, toen het onderling sparren tussen algemeen directeur en dagelijks bestuur gebruikelijk was”.

De vergaderingen worden voorbereid door de bestuurder, in samenspraak met de voorzitter van de RvT. De agenda wordt gemaakt door de bestuurder. Er is een periode geweest dat de RvT de agenda opstelde.

Ook het inzetten van andere interventies dan het vragen om meer informatie en uitleg, komt in de gesprekken naar voren als een uitdaging.

De bestuurder zal met pensioen gaan op het moment dat de nieuwe bestuurder beschikbaar is. De RvT-voorzitter heeft aangegeven met de nieuwe bestuurder meteen goede afspraken te maken over de onderlinge omgang, de rollen en het contact met stakeholders.

Informatievoorziening en betrokkenheid van/omgang met stakeholders

Op het gebied van de informatievoorziening ervaart de RvT dat “hij overspoelt wordt met informatie”. “We zijn daarin zoekend om ook achter de stukken te kunnen kijken”. “De hoeveelheid informatie is het gevolg van de openheid die de bestuurder graag geeft en de opeenstapeling door de jaren heen”. De bestuurder ervaart sommige vragen juist als te gedetailleerd. Bij sommige onderwerpen geeft hij aan: “geloof nou maar dat we alles onder controle hebben”.

De afgelopen jaren is een belangrijke verandering ingezet. De RvT heeft ongeveer twee jaar geleden aangegeven graag eigen contact te hebben met interne en externe stakeholders (zoals de schoolleiders, het stafbureau, andere scholen e.d.) zonder aanwezigheid van de bestuurder. “De RvT wilde meer gevoel krijgen bij wat er speelt”. Dit besef, deze wens was gaandeweg ontstaan, mede door de Code Goed Onderwijsbestuur, en is besproken met de bestuurder.

De bestuurder vroeg zich af waarom de RvT dat wilde en of dat met het vertrouwen in hem te maken had: “de RvT krijgt toch alle informatie die hij wil via mij” en “de resultaten zijn toch goed?”. Dit gesprek leverde in eerste instantie spanning op. De RvT en bestuurder hebben toen gesproken over de achtergronden van de wens van de RvT. De RvT had de wens om dieper op bepaalde onderwerpen in te gaan en de leden misten soms context. “We willen meer doen dan een keer in de twee maanden ‘ja’ zeggen; bijvoorbeeld bij het beslissen over huisvesting zonder het merendeel van de schoolgebouwen te hebben gezien; of over waar het bestuur voor staat en de identiteit van de scholen en eventuele onderlinge concurrentie”. “Maar ook om het met schoolleiders over talentontwikkeling van potentiële schoolleiders te hebben, onder meer gezien de moeite om schoolleiders te vinden”. De contacten zijn zeker niet bedoeld om het met anderen over de bestuurder te hebben of het bestuursbeleid te doorkruisen, zo stelt de RvT.

Eerder is door RvT-leden ook wel eens, bijvoorbeeld bij werkbezoeken, met stakeholders gesproken over do’s en don’ts in de contacten. De bestuurder zegt hierover: “de RvT mag alles vragen bij stakeholders zonder enige beperking, maar geen standpunten innemen, bijvoorbeeld rondom een verouderd gebouw bij een rondleiding; ze moeten wel rolvast blijven”.

Door de komst van verschillende nieuwe leden binnen de RvT, is het goed om dit gesprek over do’s en don’ts weer opnieuw te voeren, vinden de bestuurder en de voorzitter van de RvT. “Mogelijk komt dit aan de orde bij de volgende evaluatie”.

De bestuurder ‘spart’ regelmatig met de eigen schoolleiders, “al hebben die soms hun eigen belangen”. Ook de collega-bestuurders in de regio zijn een vaste sparringpartner. De RvT heeft contacten met andere raden van toezicht in de regio, “in verschillende samenstellingen en over meerdere onderwerpen”.

De contacten met overheden verlopen vrijwel altijd en uitsluitend via de bestuurder. Er is nog geen systematisch toezicht op het stakeholderbeleid, zo wordt gesteld. Overigens ervaart de bestuurder bij sommige stakeholders (zoals bijvoorbeeld bepaalde gemeenten of het vervolgonderwijs) ook wel enige weerstand om meer in contact te treden. Hij is de afgelopen

tien jaar bijvoorbeeld slechts een enkele keer uitgenodigd door een commissie van de gemeente.

Evaluatie en verantwoording

In het jaarlijks evalueren van het functioneren van de bestuurder (gezien de werkgeversrol van de RvT) en de gezamenlijke evaluatie van de onderlinge relatie, zijn verbeteringen mogelijk. De bestuurder en de voorzitter RvT vinden allebei dat dit 'scherper' kan. Het beoordelings- en of functioneringsgesprek, en de gezamenlijk (wederzijdse) evaluatie "moeten verder gaan dan waardering naar elkaar uitspreken, ook al zijn de onderwijs- en financiële resultaten al langere periode goed".

Ook de deskundigheidsontwikkeling van de RvT leden behoeft volgens de RvT-voorzitter de nodige verbetering. "De bestuurder ziet ook de meerwaarde hiervan en faciliteert dit".

In het jaarverslag van 2016 wordt (in ongeveer anderhalf A4-tje) ingegaan op belangrijke onderwerpen die hebben gespeeld, waaronder de wel of niet bestaande onverenigbaarheid van een nevenfunctie van een van de leden, en de omgang daarmee. Daarnaast ook de verdeling tussen de rollen van de bestuurder en de RvT "die op twee manieren in het geding is geweest". In een geval werd de raad "zeer dringend verzocht een rol te spelen in besluiten rond de rechtspositie van een rector" (op verzoek van de advocaat van de rector). "De raad heeft verwezen naar bestaande regelingen van de stichting en ... geweigerd om in de relatie tussen werkgever en werknemer te treden". De tweede zaak betrof nieuwbouw van een van de scholen, waarbij de RvT door de wethouder "in een positie werd gebracht die gereserveerd is voor de bestuurder". "De raad heeft dit teruggekoppeld aan het college van de gemeente".

Op de vraag of de RvT een eigen verantwoordingsplicht heeft, aarzelt de bestuurder. Hij vraagt zich af hoeveel mensen dat in bijvoorbeeld het jaarverslag gaan lezen. Maar zowel de bestuurder als de RvT-voorzitter vinden het wel een goede zaak om hierover verder na te denken.

Ontwikkelpunten

Van belang voor deze casus is dat de onderwijs- en financiële resultaten goed zijn en dat er een bestuurder zit met uitgebreide ervaring. Maar er komen nieuwe uitdagingen aan, waaronder krimp van de leerlingenaantallen. "Zelfgenoegzaamheid leidt tot problemen; het is van belang om scherp te blijven".

In de afgelopen twee jaar is er door de RvT een verandering ingezet waarbij het inhoudelijke gesprek met de bestuurder aan de voorkant en het contact van de RvT met interne en externe stakeholders meer aandacht krijgen. Ook geven beide voorzitters aan dat meer scherpheid in het gesprek mogelijk en wenselijk is. Om het bovenstaande te bereiken, zijn in ieder geval onderstaande punten van belang:

- Het doorzetten van de inhoudelijke betrokkenheid van de RvT: overwegen of dit ook in de reguliere vergaderingen een grotere plaats kan hebben of alleen/ook in aparte bijeenkomsten (zoals nu het geval is rond het strategisch beleidsplan).
- Een (meta)gesprek over de informatievoorziening: waarover door de bestuurder en de RvT al verbeterpunten zijn aangegeven, en een update van do's en don'ts bij het benaderen van interne en externe stakeholders.
- Het inzetten van ook andere acties/interventies door de RvT dan alleen het vragen om (extra) informatie en toelichting. Te overwegen acties zijn bijvoorbeeld dat de RvT zelf meer de agenda gaat bepalen, eventueel een apart vooroverleg plant en de onderlinge omgang tussen bestuurder en RvT scherper evalueert (dit laatste met name ook vanwege de werkgeversrol van de RvT).

- Verdere deskundigheidsontwikkeling van de RvT en zijn leden en bijvoorbeeld het vaker uitnodigen van externen, zouden daarnaast kunnen bijdragen aan meer scherpte en een inhoudelijker gesprek.

4.3 Casus C

Deze casus betreft scholen voor openbaar voortgezet- en basisonderwijs. Het voortgezet onderwijs heeft bijna 2500 leerlingen. De stichting heeft één bestuurder. De bestuurder zit nu ruim drie jaar in deze functie. Sinds 2013 wordt er gewerkt met een Raad van Toezicht model. De Raad van Toezicht bestaat uit 7 leden die worden benoemd door de gemeenten. De RvT- leden krijgen een vrijwilligersvergoeding. Uitgezonderd de voorzitter die er al langer zit, zijn alle leden in de afgelopen jaren aangetreden. De benoeming vindt tegenwoordig plaats met behulp van een profielschets en ook op basis van competenties. Dit gebeurde vroeger minder systematisch. De RvT heeft sinds dit jaar ook een auditcommissie. Onderwijskundig, op het gebied van doorlopende leerlijnen, qua leerlingenaantallen en op het gebied van financiën zijn er de laatste jaren positieve resultaten geboekt, ondanks de krimpende markt.

De rol(len) van het intern toezicht

De stichting werkt zoals gezegd sinds 2013 met een Raad van Toezicht model. De voorzitter van de Raad van Toezicht geeft aan dat het in de beginperiode wennen was in de overgang naar het Raad van Toezichtmodel. Vooral door de toegenomen afstand van het intern toezicht tot het bestuur vergeleken met het eerdere model met een Algemeen en Dagelijks Bestuur. Na de beginperiode met een andere bestuurder, is de huidige bestuurder aangesteld. Voor de aanstelling van de bestuurder werd gezocht naar iemand die dynamiek bracht, onder meer gezien de uitdagingen van de scholen in een krimpende markt. Deze achtergrond blijkt mede bepalend voor de invulling van de verschillende rollen van de RvT.

De meer toezichthoudende en controlerende rol kreeg in de eerste jaren relatief veel aandacht. Dit kwam mede doordat het wennen was aan de nieuwe rol van de Raad van Toezicht, in combinatie met de andere invulling door de nieuwe bestuurder. De vraag was toen regelmatig of de bestuurder niet 'te hard' ging voor de organisatie en of de veranderingen wel voldoende geborgd werden.

In de geobserveerde vergadering worden op verschillende momenten opmerkingen geplaatst door RvT leden vanuit de meer controlerende rol en houding. Bijvoorbeeld rondom de afwikkeling van een bestaande samenwerking en de mogelijk nieuwe samenwerking met een collega school: "wacht even; doe eens een stap terug ...", gevolgd door een aantal vragen rondom de situatie. Op het gebied van lesuitval krijgt de bestuurder diverse vragen over de referentiecijfers en wat de norm zou moeten zijn. Ook komt de vraag aan de orde in hoeverre dit onderwerp een early warning is voor wanneer 'het misgaat' (en of de RvT daar dan op wordt aangesproken).

De meer adviserende rol komt in de vergadering wat minder tot uiting, maar de wens is bij de bestuurder en de voorzitter van de RvT wel aanwezig om dit uit te breiden. De bestuurder geeft aan dat hij erg blij is met de recente instelling van de auditcommissie en in de toekomst meer gebruik te willen maken van de expertise van individuele RvT leden.

Op andere momenten komt de meer adviserende rol van de RvT toch zo nu en dan wel tot uiting, zo blijkt tijdens de gesprekken rondom de vergadering. Bijvoorbeeld door het aan de orde stellen van het thema duurzaamheid twee jaar terug en het meedenken hierin (waarbij een van de RvT- leden adviseerde: "zoek eens contact met gemeente X, die hebben subsidies voor duurzaamheid"). Ook gaat een van de RvT leden mee naar een gesprek met de bank over het treasurybeleid.

Dat betekent overigens niet dat de adviezen altijd worden overgenomen. Enkele jaren geleden vond er een gesprek plaats over de vraag of de opvolging van een van de

directeuren in het PO intern of ook extern gezocht moest worden. De RvT vond het belangrijk dat er een benoemingsadviescommissie kwam, waarna de bestuurder uiteindelijk alsnog zou kunnen kiezen. De bestuurder echter had een sterke voorkeur voor het doorschuiven van een interne kandidaat en gaf aan dat dat echt zijn verantwoordelijkheid was.

De werkgeversrol krijgt nu meer aandacht dan een aantal jaren terug. Er is sprake van jaarlijkse functionerings- en beoordelingsgesprekken met de bestuurder.

Toezichtvisie en toegevoegde waarde

De bestuurder geeft aan dat de invulling van de onderlinge omgang echt een groeimodel is. Afgelopen jaar is voor het eerst een toezichtkader vastgesteld. Onder meer om te kijken naar wat je van elkaar mag verwachten. Bijvoorbeeld op het gebied van onderwijshuisvesting waarin de RvT ook signalen aan de orde stelt die hij krijgt uit de praktijk. Vervolgens wordt gekeken wat ieders eigen verantwoordelijkheid daarbij is. Verder is er ook de nodige directe communicatie waarin verwachtingen naar elkaar worden uitgesproken (al dan niet aan de hand van een zekere wrijving of meningsverschillen).

De voorzitter van de RvT geeft aan de aandacht voor de onderwijsinhoud in de toekomst te willen vergroten omdat de RvT nu nog vooral/teveel naar de strategie, de bedrijfsvoering en de financiën kijkt ("het is teveel geld-gestuurd"). Tegelijk geeft hij ook aan dat die verschuiving naar onderwijsinhoud wel lastig is. Bovendien geeft de voorzitter aan dat er niet voor niets een bestuurder is en dat het toezicht van de RvT echt over de hoofdlijn moet gaan.

Verhouding en omgang bestuur en toezicht

De verhouding en omgang tussen bestuur en toezicht zijn de afgelopen jaren doorontwikkeld en nog in beweging. Beide partijen geven aan dat de relatie goed was en is. De bestuurder geeft aan dat hij (tot op zekere hoogte) gebaat is bij "de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de RvT". "Dat is gaandeweg zo gekomen door zijn eigen persoonlijke groei en zekerheid in de positie waarin hij zit".

De voorzitter van de RvT geeft aan dat het om een stevige bestuurder gaat die behoefte heeft aan 'weerwerk'. Hieronder in de casusbeschrijving staan enkele voorbeelden van de verhouding en omgang, waar er sprake was van ontwikkeling, spanning of verschil van inzicht. De verschillen van inzicht leiden volgens de bestuurder en de RvT-voorzitter niet tot echte problemen.

De bestuurder gaf aan dat hij zich in het verleden wel eens 'kriegelig' gedroeg, bijvoorbeeld wanneer hij het gevoel had dat de RvT te veel op zijn stoel ging zitten. In de vergadering komt dit nog een keer terug waarin de bestuurder aangeeft: "ik ga daar geen plan van aanpak over schrijven". De bestuurder geeft aan dat het wel goed is om eens van je stoel af te komen om te weten waar je uiteindelijk terecht moet komen.

Een ander voorbeeld waarbij er stevig gediscussieerd is, ging over de benoeming van de controller tot directeur bedrijfsvoering. Dit ging onder meer over de vraag of de controller dan onafhankelijk genoeg zou kunnen blijven. De voorzitter RvT geeft aan dat de bestuurder de RvT meestal wel weet te overtuigen. Dit blijkt ook uit de houding van de bestuurder (vol vertrouwen) tijdens de vergadering.

Informatievoorziening en omgang met stakeholders

De RvT bezoekt alle scholen zonder aanwezigheid van de bestuurder. Er zijn daarbij geen formele afspraken over wat wel en niet mag. Naast de meer formele bezoeken krijgen de RvT leden ook informatie via persoonlijke contacten, bijvoorbeeld op nieuwjaarsborrels en bij informele sessies: "je komt weleens een leraar tegen".

Vooraf de bestuurder is bezig met het vormgeven van het stakeholderbeleid. Er is nog geen formeel stakeholderbeleid of systematisch toezicht daarop. Bij een recente vergadering werd een notitie over het stakeholderbeleid besproken met de RvT. Een zin over het oprichten van een Raad van Advies door de bestuurder leidde (onverwacht) tot veel en scherpe discussie met de RvT. De RvT begreep niet waarom een Raad van Advies nodig was en voelde zich gepasseerd. Achteraf kan deze aanvaring worden verklaard door het gebrek aan communicatie vooraf (zonder overleg over het instellen ervan) en doordat er in de vergadering te weinig werd doorgevraagd: waarom wil je dat en wat bedoel je ermee? De Raad van Advies komt er, zo wordt wel duidelijk, en gaat vooral functioneren als 'inspiratietafel'. Het initiatief hiervoor en de uitvoering hiervan liggen bij de bestuurder.

Aanspreekbaarheid, evaluatie en verantwoording

De RvT heeft recent afspraken gemaakt over de professionalisering van de RvT. De raad gaan minimaal een dagdeel op cursus. Ook is er een nieuwe jaarplanning gemaakt, met als belangrijk speerpunt de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast is recentelijk het toezichtkader vastgesteld. De functionerings- en beoordelingsgesprekken met de bestuurder worden structureel (jaarlijks) gevoerd. Ook wordt er een half uur voor de vergadering met de bestuurder, apart door de RvT voor-vergaderd. Er wordt een keer per jaar geëvalueerd zonder de bestuurder.

Ontwikkelpunten

De context van deze casus en de mogelijkheid tot ontwikkeling worden sterk bepaald door de overwegend positieve ontwikkelingen op het gebied van de onderwijsresultaten, de doorlopende leerlijn tussen PO en VO en de leerlingenaantallen. Tegelijkertijd is het 'scherp blijven' op het doorzetten van deze lijn van belang. Op basis van de gesprekken en de vergadering lijken dit belangrijke ontwikkelpunten:

- Het concretiseren van de wens van de bestuurder om op een of andere manier meer gebruik te maken van de expertises van de RvT (leden)
- Meer focus op de onderwijshoud, tijdens de reguliere vergaderingen en of in een aparte bijeenkomst
- Systematisch werken aan en toezicht ontwikkelen op het stakeholderbeleid en daarbij afwegen welke rol de RvT hierbij precies speelt. Onder andere het nieuwe strategisch beleidsplan kan hierbij als aanknopingspunt dienen.
- Zorgen dat er voldoende kritische tegenspraak blijft tussen de RvT en de bestuurder. Regelmatig evalueren na vergaderingen, (extra) input van interne en externe stakeholders vragen, het volgen van (gezamenlijke) opleidingen en het reflecteren met externe deskundigen en of coaches zouden hierbij kunnen helpen.

4.4 Analyse van de casussen

De drie cases zijn beschreven en onderzocht om meer inzicht, achtergronden en mogelijke verklaringen te krijgen wat betreft de huidige praktijk van het intern toezicht in het VO: de opvatting over en invulling van de rollen van bestuur en intern toezicht, de vragen en mogelijke spanningen daarbij, de onderlinge omgang tussen bestuur en toezicht, de toegevoegde waarde van het intern toezicht, de wijze van informatievoorziening en – toezicht op het – stakeholderbeleid, de evaluatie en verantwoording et cetera.

De cases zijn daarmee niet representatief bedoeld, maar verdiepend en aanvullend op het vragenlijstonderzoek, en geven inzicht in de huidige practices; practices die ongetwijfeld in veel opzichten herkenbaar – en wellicht leerzaam – zijn voor andere VO-instellingen. Dus niet representatief, maar wel illustratief.

Bovendien zijn het cases (met een zekere spreiding qua grootte en regio) waarbij bestuurder en RvT-voorzitter graag bereid waren om mee te werken en openheid te geven over eigen sterkten en zwakten en hun zoektocht naar mogelijke verbeteringen en vernieuwingen.

We hebben de cases zoals eerder gezegd, vooral onderzocht op de hoofdthema's zoals die naar voren kwamen uit het vragenlijstonderzoek.

Wat in alle drie de casussen opvalt (maar ook wel te verwachten was) is, dat er zich de afgelopen vijf tot zeven jaar, sinds de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur, diverse veranderingen in de governance hebben voltrokken. Deze veranderingen zijn volgens de betrokkenen nog lang niet afgerond; de zoektocht naar verbeteringen en het afwegen van de dilemma's daarbij gaan verder. De ontwikkeling wordt in verschillende tempi voortgezet, het blijkt een proces met vallen en opstaan, soms met irritaties, wrijvingen of botsingen, met niet goed afgestemde of niet overeenkomende verwachtingen, zoekend naar een goede invulling van rollen en het verkennen van de grenzen. Er wordt over het algemeen aangedrongen op haalbare (en pragmatische) oplossingen ('in een behapbaar tempo') die de onderlinge verhoudingen niet teveel verstoren. Al dan niet beïnvloed (vertraagd dan wel versneld) door wisselingen in het bestuur of de RvT.

De respondenten geven ook aan dat vreemde ogen in zekere zin dwingen en/of katalyserend werken. Dit blijkt als we navraag doen naar datgene wat precies heeft geleid tot de ingezette vernieuwingen. Het kan de wetgeving of een code zijn van buitenaf zijn, het volgen van een opleiding, een gesprek met andere toezichthouders c.q. bestuurders of de feedback van bepaalde stakeholders of een externe adviseur/ondersteuner. De verbeteringen gaan vaak niet vanzelf, maar gepaard met een milde aanvaring, een pittig gesprek of een meta-gesprek, tijdens de reguliere vergadering of er buitenom. Voor succesvolle veranderingen lijkt vooral nodig een combinatie van intrinsieke motivatie om te veranderen (wordt het belang ervan onderkend en gedeeld?), overeenstemming over de richting (waarin de governance zich verder dient te ontwikkelen) en aanwezige inzet en kwaliteit (om aan de toenemende complexiteit van het RvT-werk te kunnen voldoen).

De verdere ontwikkeling wordt vooral gezocht in meer actieve procesbenadering aan de voorkant van de besluitvorming, een scherpere agendering en voorbereiding van vergaderingen, het meer inhoudelijk sparren met elkaar (met ook meer aandacht voor de onderwijskwaliteit), het beter betrekken van stakeholders (ook de medezeggenschap), het als RvT actiever op zoek gaan naar additionele informatievoorziening en het benutten van effectieve interventies indien nodig. Daarnaast geven de cases nog diverse andere – hoewel niet erg opvallende – aandachtspunten en tips voor verbeteringen.

5. Deskundigenbijeenkomst

Om nog meer zicht te krijgen op achtergronden, verklaringen, gewenste verbeteringen en vernieuwingen en mogelijke stimulerende dan wel belemmerende factoren daarbij, is ook een paneldebat georganiseerd met betrokkenen/deskundigen uit de praktijk²⁰. Allereerst is feedback gevraagd op de onderzoeksresultaten uit de vragenlijst en de cases. De resultaten bleken over het algemeen herkenbaar, maar leverden ook wel vragen en/of zorgen op, bijvoorbeeld over de communicatie met en omgang met stakeholders (nog weinig ontwikkeld), de invulling van de eigenstandige verantwoordelijkheid van het intern toezicht (dat rolverwarring kan opleveren en al dan niet ten koste gaat van het inhoudelijk debat met het bestuur) of de toegevoegde waarde van de RvT (als de inbreng vrijwel nooit tot een zekere aanpassing/bijstelling van bestuursvoornemens leidt).

5.1 Stellingen

Vervolgens is aan de hand van de volgende stellingen verkend wat als gewenste ontwikkeling wordt gezien en wat de belangrijkste stimulerende dan wel remmende factoren zijn om tot gewenste verbeteringen en vernieuwingen te komen:

- Bestuurders in het VO hebben over het algemeen behoefte aan een meer (pro-)actieve RvT.

Het belang van een meer actieve (en 'scherpere') RvT die vroeger en meer aan de 'voorkant' bij de beleidsontwikkeling is/wordt betrokken, werd door de aanwezigen beaamd. Dat kan, zo werd gesteld, tot een meer inhoudelijk debat tussen bestuur en intern toezicht leiden. Maar er bleek enige twijfel bij een te pro-actieve rol van de RvT die ten koste zou kunnen gaan van de rol en verantwoordelijkheid van het bestuur. Er is meer gesprek nodig over rolvastheid, zo werd gesteld.

- De formele overlegstructuur biedt te weinig ruimte voor een meer inhoudelijk debat tussen bestuur en intern toezicht; daarvoor zijn extra vergaderingen of bijeenkomsten nodig.

Als feedback op deze stelling werd vooral aangegeven dat de extra ruimte voor inhoudelijk debat ook op andere manieren dan via extra vergaderingen/bijeenkomsten kan plaatsvinden. Er kan bijvoorbeeld ook voorafgaand aan of tijdens reguliere vergaderingen ruimte gemaakt worden voor een meer inhoudelijk gesprek. En het is gewenst dat toezichthouders ook meer aanwezig zijn bij openingen, kersttoespraken, jubileumbijeenkomsten et cetera.

- Toezichthouders dienen meer zichtbaar en aanspreekbaar te zijn voor mensen binnen en buiten de organisatie.

Voorafgaand aan deze stelling riep de nodige reacties en emoties op: hoe te voorkomen dat toezichthouders teveel buiten hun rol treden en de rol van het bestuur overnemen?, hoe kwetsbaar kan dat zijn voor de bestuurders?, hoe voorkomen dat iedereen binnen de organisatie de RvT rechtstreeks gaat aanspreken en daarmee 'de lijn' passeren? Wel dien je zo werd geconcludeerd – in ieder geval – aanspreekbaar te zijn op je rol als toezichthouder.

- De tijdsbesteding van intern toezichthouders is toegenomen, maar het gesprek over een betere honorering blijft lastig.

Uit de reacties op deze stelling bleek dat het gesprek over een betere (passende) honorering van toezichthouders in het VO gevoelig ligt en zeer uiteenlopende reacties oproept die ook in de enquête al naar voren kwamen.

²⁰ Aanwezig waren enkele bestuurders en intern toezichthouders, vertegenwoordigers vanuit de Monitoringcommissie, de VO-raad en de VTOI en een externe deskundige

- Actief stakeholderbeleid van het bestuur en goed toezicht daarop, staat nog in de kinderschoenen.

Algemeen werd onderschreven dat de omgang met stakeholders en de mogelijke rol van de RvT daarbij, tot nu toe te weinig ontwikkeld is terwijl de governancecode daar een steeds groter appel op doet. Met name dit aspect behoeft verdere ontwikkeling in het overleg tussen bestuur en intern toezicht, zo werd duidelijk.

- RvT's hebben behoefte aan meer onderlinge afstemming ter voorbereiding op het overleg met het bestuur.

De aanwezigen achtten dit punt nog onvoldoende doordacht: waartoe is die onderlinge afstemming dan precies bedoeld en hoe dient de RvT dat vorm te geven zonder te eigenstandig te gaan functioneren?

- Het gebeurt nog weinig dat een bestuursvoornemen wordt gecorrigeerd/bijgesteld door de opstelling of inbreng van de RvT; de RvT is bovendien nog niet erg vertrouwd met adequate interventies.

Over nut en noodzaak van (welke) interventies is uitvoerig gesproken. Vergadertechnische interventies (zoals een korte schorsing, het opvragen van extra informatie of het nog niet goedkeuren van een begroting) komen al weinig voor, laat staan de zwaardere interventies. Het open gesprek tussen bestuur en intern toezicht over de onderlinge omgang en mogelijke zorgen (en het elkaar aanspreken), werd door de aanwezigen van groot belang geacht: als dat gesprek te weinig of niet plaatsvindt, dreigen kleine irritaties gaandeweg uit te groeien tot problematische verhoudingen. Sparen we elkaar te veel, is er voldoende scherpte in het onderlinge gesprek?, zo vroegen de deelnemers zich af.

Ook over de kwetsbaarheid van bestuurders (vooral ook in eenhoofdige colleges van bestuur) die geconfronteerd kunnen worden met vergaande interventies (zoals ontslag van de bestuurder) door de RvT, is gesproken. Dat riep vragen op over onder andere de invulling van de werkgeversrol van de RvT, de te beoordelen competenties en het onderscheid tussen functionerings- en beoordelingsgesprekken.

- De RvT heeft een eigen verantwoordingsplicht, die verder gaat dan een stukje tekst in het jaarverslag.

Tenslotte is kort verkend hoe die 'morele' verantwoording gestalte zou kunnen krijgen. Het stukje tekst RvT-verslag in het jaarverslag wordt nogal eens door het bestuurssecretariaat geschreven en uiteindelijk weinig gelezen door derden. De ontwikkeling van een zekere vorm van verantwoording van binnenuit (via initiatieven van bestuur en intern toezicht zelf) verdient de voorkeur boven – nog meer – structuuraanpassingen of wettelijke regels van buitenaf, zo werd geconcludeerd.

5.2 Stimulerende dan wel belemmerende factoren voor verbetering/vernieuwing

Wat vooral in het paneldebat werd onderstreept is het belang van – het gesprek over – de rolvastheid. Bestuur en intern toezicht praten over het algemeen nog te weinig met elkaar over – en hebben daardoor te weinig begrip/gevoel voor – de (onderscheiden) rollen van bestuurder en toezichthouder en de wederzijdse verwachtingen. Afgelopen jaren heeft mede daardoor ook de overgang hier en daar van een bestuursmodel naar een RvT-model, problemen gegeven vanwege onduidelijkheid over de rollen.

Dit gesprek en deze verheldering zijn des te belangrijker naarmate bestuur en toezicht meer aan de voorkant van de beleidsontwikkeling met elkaar willen overleggen en het intern toezicht zich actiever gaat opstellen. Bovendien kan een open gesprek over ieders rol en de onderlinge omgang (en het vroegtijdig met elkaar in gesprek zijn over zorgen en irritaties), latere wrijving en mogelijke escalaties voorkomen.

Bij de verdere verkenning van bevorderende factoren werden behalve het regelmatige gesprek over en de evaluatie van de rolinvulling, vooral de volgende factoren genoemd:

- Voldoende begrip voor elkaars (in bepaalde opzichten ook kwetsbare) positie.
- Een brede oriëntatie op informatie (voldoende nieuwsgierigheid), actuele ontwikkelingen/practices (ook leren van andere sectoren), maatschappelijke opvattingen e.d.
- Scherp in de selectie van goede toezichthouders: beschikbare tijd (de vrijblijvendheid voorbij), competenties die de technische deskundigheden te boven gaan, (durven) nadenken over een passende honorering.
- Het expliciteren van de eigen toezichtvisie (gedeelde beelden over gewenst toezicht, goed onderwijs, maatschappelijke opdracht e.d.) en toezichtkader (aan de hand waarvan met elkaar in gesprek als bestuur en intern toezicht?).
- Vroegtijdig (aan de voorkant) met elkaar het inhoudelijke gesprek aangaan en daarbij zo mogelijk ook anderen bij betrekken.
- Invulling geven aan het gesprek als bestuur en intern toezicht over de onderwijskwaliteit (de grote behoefte daaraan blijkt o.a. uit de scholing, georganiseerd door de VTOI).
- Aandacht voor stakeholderbeleid en het gesprek daarover en het toezicht daarop (o.a. de eigen omgang van de RvT met stakeholders).
- De belangrijke (ook verbindende) rol van de voorzitter van de RvT en zijn/haar verhouding tot de bestuurder.
- Scherper durven zijn in het overleg en vertrouwd raken met passende interventies, zonder – teveel angst voor – verstoring van de onderlinge verhoudingen. Regelmatig met elkaar evalueren ‘hoe het loopt’.
- Voldoende zelfreflectie, het durven erkennen dat zaken onzeker of complex zijn (hoe daarmee om te gaan?), spreken over voorbeeldgedrag en morele dilemma’s, moed hebben om verantwoordelijkheid te nemen. Al dan niet door contact met andere RvT’s en coaching/intervisie op basis van het bijwonen van vergaderingen.
- Gerichtte ontwikkeling van deskundigheden, vaardigheden en houding/gedragsaspecten, vormen van interventie (bijvoorbeeld met andere toezichthouders), intercollegiale consultaties.
- Gestalte geven aan de eigen (ook morele) verantwoording.

Als mogelijke belemmeringen c.q. blokkades werden met name gezien:

- Te weinig tijd hebben dan wel nemen, waardoor er te weinig ruimte is voor het onderlinge gesprek, het inhoudelijk debat, tussentijdse evaluaties e.d..
- Gebrek aan professionaliteit bij het intern toezicht (om snel informatie te kunnen verwerken, het gesprek over bijvoorbeeld het complexe onderwijsproces te kunnen voeren et cetera) of houding/gedrag (het in bepaalde opzichten laten ‘afweten’).
- De opstelling/houding van de bestuurder(s): afhoudend gedrag, de RvT als lastig zien, angst om de RvT meer ‘positie’ te geven, angst voor afrekening (gezien de kwetsbare juridische positie van de bestuurder) en dergelijke.
- Conflictmijding: onvoldoende openheid en scherp in het gesprek, angst/onvermogen om elkaar aan te spreken.
- Toezicht op toezicht stapelen
- Onduidelijke meerwaarde van de RvT: zowel bestuur als RvT twijfelt nogal eens aan de toegevoegde waarde van het intern toezicht.
- Een te gesloten onderwijscultuur: niet gewend zijn elkaar aan te spreken of door anderen aangesproken te worden, slecht tegen kritiek kunnen, je eigen koninkrijkje hebben e.d..

5.3 Analyse deskundigenbijeenkomst

In de vorige paragrafen hebben we de gewenste ontwikkelingsrichting zoals gebleken is uit het vragenlijstonderzoek en de 3 cases, nader verkend en getoetst in een paneldebat met deskundigen. Daaruit kwamen ook verschillende belemmerende en bevorderende factoren naar voren.

Ons is opgevallen dat ook in het debat met de deskundigen veel aandacht was voor de meer 'zachte' kanten van governance, zoals de invulling van rollen, de scherpte van het overleg, cultuur en gedrag. Vaak gaat het bij good governance ook om de beelden van elkaar, de onderlinge verhoudingen, de wederzijdse verwachtingen of de toonzetting, zo werd gesteld. Daarbij werd – opnieuw – het belang van regelmatige evaluaties en reflecties van de onderlinge omgang binnen de RvT en tussen RvT en bestuur en ieders gedrag daarbij benadrukt.

Er is in de praktijk, zo blijkt, nogal eens sprake van sterke maar niet altijd uitgesproken of besproken beelden over hoe het zou moeten gaan. Dit komt ook naar voren in soms stellige opvattingen en felle discussies over wat zou helpen in de vooruitgang van de sector; waarbij de nadruk meer lijkt te liggen op het uitwisselen van standpunten dan het elkaar open (en vanuit een zekere nieuwsgierigheid) bevragen.

Het debat met de deskundigen bevestigde ook het 'lastige' gesprek over wat van intern toezichthouders binnen het VO mag worden verwacht (wordt het intern toezicht niet teveel overvraagd?) en welke honorering daarbij past. Enerzijds is een hogere honorering 'redelijk' en te verantwoorden vanwege de toegenomen tijdsinvestering, complexiteit en verantwoordelijkheid. Anderzijds 'gaat het toch om je intrinsieke motivatie en doe je dat werk toch om-niet vanuit een maatschappelijke betrokkenheid?', zo werd gesteld.

Een ander voorbeeld dat genoemd werd, is de irritatie die bij een bestuurder kan ontstaan vanwege de in zijn ogen te gedetailleerde vragen van de RvT. Deze irritatie wordt lang niet altijd openlijk met elkaar besproken. En juist in deze feedback naar elkaar en het open gesprek erover met elkaar ligt de mogelijke verbetering of oplossing.

Zo zijn er nog veel zaken met elkaar te bespreken. Bestuurders en toezichthouders staan voor de opgave om de dilemma's die op het gebied van governance op hen afkomen, bespreekbaar te maken en oplossingen te zoeken. Daarbij gaat het, zo werd geconcludeerd, niet om een blauwdruk (of een 'one size fits all' oplossing) maar maatwerk.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het vragenlijstonderzoek, een uitgebreide vragenlijst met ook meerdere open vragen, heeft veel inzicht opgeleverd over de *state of the art*, de ontwikkelingen en de mogelijke vernieuwingen (maar ook blokkades daarvoor) in de governance van de VO-instellingen (par. 3.10). De respons was vooral gezien de lengte van de vragenlijst, redelijk goed (circa 30%), met name onder de bestuurders; ook andere onderzoeken eerder lieten een lagere respons onder de intern toezichthouders (die wellicht wat moeilijker te bereiken zijn) zien.

Uit de enquête bleek, zoals we ook in andere sectoren binnen het onderwijs maar ook bijvoorbeeld in de zorg zien, dat de VO-instellingen zich over het algemeen in 'technische zin' goed hebben aangepast aan de bepalingen uit de vigerende governance code in het VO. Veel winst valt er nog te halen op het gebied van de onderlinge omgang tussen bestuur en intern toezicht, de betrokkenheid van stakeholders en de aan- en bespreekbaarheid en verantwoording. Daarbij speelt de rolopvatting zo blijkt ook uit dit onderzoek, een centrale rol. Er lijkt sprake van een overgangsfase: de aandacht bij de verdere verbetering van de governance richt zich gaandeweg meer op de kwaliteitsaspecten en de 'zachte kanten'.

Op basis van de enquête hebben we in 3.10 de volgende hoofdthema's gekozen, voor een nadere verdieping in de casestudies:

- Rollen van bestuur en intern toezicht
- Toezichtvisie en toegevoegde waarde RvT
- Verhouding/omgang bestuur en toezicht
- Informatievoorziening en omgang met stakeholders
- Aanspreekbaarheid, evaluatie en verantwoording

De 3 casestudies en vervolgens ook het debat met deskundigen hebben het beeld versterkt dat zich bij deze hoofdthema's de meeste dilemma's en ontwikkelmogelijkheden voor bestuur en intern toezicht voordoen.

De casestudies laten zien dat er duidelijke veranderingen gaande zijn in het overleg en de onderlinge omgang tussen bestuurder(s) en RvT en dat er gezocht wordt naar (en soms ook 'geworsteld' met) mogelijke vernieuwingen: niet alleen formeel en procedureel met elkaar omgaan maar ook inhoudelijke sparren, meer gericht op het onderwijs zelf en de communicatie/dialogo daarover met de stakeholders (met het oog op de publieke taakuitoefening van de organisatie), actiever zelf informatie zoeken et cetera.

Meestal komen bestuur en toezicht er wel uit, soms zijn lichte aanvaringen, meer pittige gesprekken of bepaalde interventies nodig, zo blijkt. Toch zal, zo wijzen ook de cases uit, het 'lastige' gesprek over ieders rol en taakuitoefening en de onderlinge omgang nog opener en scherper gevoerd moeten worden. Voor een duurzame en blijvende verbetering zijn zowel de richting (wat moet er veranderd worden en hoe?), de eigen opstelling (wat mag je van elkaar verwachten?) als de vereiste competenties (welke inzet en kwaliteiten vraagt dat?) van belang.

In het deskundigendebat werden vooral het belang van het inhoudelijke debat tussen bestuur en toezicht, het benutten van de voorkant van de beleidsontwikkeling en de mogelijkheid van (en zorgvuldigheid bij) contacten met stakeholders benadrukt.

Spannend wordt het, zo bleek, als er een zekere rolervaging optreedt, met name in het contact tussen het intern toezicht en stakeholders. Van belang bij het aanpakken van al deze uitdagingen is een regelmatige en scherpe evaluatie waarin de nadruk ligt op het uitwisselen van beelden en verwachtingen die regelmatig onuitgesproken zijn en tot irritaties of zelfs aanvaringen leiden.

6.1 Beantwoording van de hoofdvraag

Hoofdvraag van het onderzoek was:

Hoe is anno 2017 het intern toezicht in de VO-sector georganiseerd en hoe wordt deze gepraktiseerd in relatie tot de publieke taakuitoefening van de onderwijsinstelling?

Uit het onderzoek blijkt in de eerste plaats dat de bepalingen ten aanzien van het intern toezicht inzake reglement, profielschets, openbare werving, zittingstermijn en dergelijke over het algemeen redelijk goed, en vergeleken met eerdere onderzoeken, steeds beter worden nageleefd (zie bijlage 3). In hoofdstuk 3 zijn de onderzoeksresultaten, gericht op de verschillende subvragen, uitvoerig aan de orde gekomen. Daaruit, en uit de casestudies (hoofdstuk 4), blijkt ook dat het in veel gevallen echter (nog) minder goed gesteld is met de kwalitatieve inhoudelijke invulling van het overleg en het 'kritische tegenspel' tussen bestuur en intern toezicht²¹. We zien ook in dit opzicht weliswaar verbeteringen, maar dikwijls nog omgeven met onbekendheid, aarzelingen, terughoudendheid of zelfs weerstand zoals ook bleek tijdens de deskundigenbijeenkomst.

Belangrijke bevindingen

We kunnen concluderen dat de *rollen* (wie gaat precies waarover?) nog onvoldoende doordacht en uit-ontwikkeld zijn. Vooral daardoor ontstaan er gemakkelijk 'wrijvingen' tussen bestuur en intern toezicht als de onderlinge omgang intensiever wordt: houdt de bestuurder niet teveel af?, gaat het intern toezicht niet teveel op de stoel van het bestuur zitten?, et cetera. Tegelijkertijd kan een te starre afbakening van de rollen ten koste gaan van de onderlinge omgang en dynamiek. Dat zien we ook in andere sectoren zoals de zorg. Ook de werkgeversrol van de RvT vraagt meer aandacht. Naarmate de RvT een grotere rol opeist, kan de positie van de bestuurder(s) kwetsbaarder worden, zo bleek ook tijdens de bijeenkomst met de deskundigen. Dat stelt extra eisen aan de zorgvuldigheid: in de onderlinge omgang, de opstelling en communicatie binnen de organisatie en naar buiten toe en ook de functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Omdat het toezichthouden vooral ook een kwestie van 'maatwerk' is (of: zou moeten zijn), wordt het steeds belangrijker dat de RvT op basis van zijn rol(bewustzijn) een duidelijke eigen *toezichtvisie* ontwikkelt en vaststelt: wat voor type toezicht is – in welke situatie – gewenst?, welke informatiebehoefte en omgang met het bestuur en (welke?) stakeholders horen daarbij?, en op welke wijze vindt daarover verantwoording plaats? Het lijkt ons van belang dat de RvT daarover meer in gesprek gaat met het bestuur, bijvoorbeeld over de informatievoorziening en de contacten die de RvT nodig heeft binnen en buiten de organisatie om zijn taak naar behoren te kunnen uitoefenen. Uit het onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de RvT vooral nog actief informatie inwint bij de bestuurder zelf en veel minder bij anderen zoals de medezeggenschap. Terwijl in het actuele governance-debat het belang van de 'driehoeken', vooral ook de verbinding van het bestuur en intern toezicht (de 'tweeluis') met de MR, steeds meer benadrukt wordt²².

Het onderzoek wijst uit dat de opvattingen en verwachtingen tussen bestuurders en toezichthouders op veel van deze punten nogal verschillen. Er is meer gesprek nodig om tot creatieve en passende oplossingen te komen.

Ook in de onderlinge omgang en het leveren van toegevoegde waarde vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden, valt nog veel te ontwikkelen. Volgens de respondenten levert het intern toezicht nog niet zoveel op als het gaat om correcties/interventies indien nodig of een groter maatschappelijk draagvlak voor besluiten.

²¹ Ook in het rapport *De letter en de geest* (2014) en de code *Goed Onderwijsbestuur VO* (2015) wordt al naar deze meer 'zachte' kanten van governance (die moeilijk via governance bepalingen geregeld kunnen worden) verwezen

²² Vergelijk het eerdere rapport *Van tweeluis naar driehoeken*, van de WRR, 2014

Als we het intern toezicht anno 2017 beoordelen in relatie tot de publieke taakuitoefening – of de *maatschappelijke opdracht* – van de onderwijsinstelling, concluderen we enerzijds dat de aandacht van de RvT voor bijvoorbeeld de onderwijskwaliteit gaandeweg toeneemt (maar nog veel ruimte voor verbetering laat zien) en dat de RvT zich over het algemeen verantwoordingsplichtig voelt jegens ‘de samenleving’ (hoewel we nog niet precies weten wat daarmee wordt bedoeld). Maar zien we anderzijds dat het toezicht op de omgang, samenwerking en communicatie met de stakeholders (het stakeholdermanagement van het bestuur) nog veel te wensen overlaat en dat de RvT zichzelf (nog) nauwelijks beschouwt als de verbinding tussen de externe stakeholders/samenleving en de interne organisatie. Ook zou de maatschappelijke opdracht van de organisatie wat vaker geagendeerd kunnen worden in het overleg tussen bestuur en toezicht. Vooral nu ook het debat over het publiek belang van de onderwijsinstelling, een belang dat het stichtingsbelang kan overstijgen, zich heeft verhevigd²³.

Ter ondersteuning en verdere ontwikkeling van het intern toezicht staan de opleiding en de *professionalisering* nog in de kinderschoenen. De individuele deelname van RvT-leden aan studiedagen en workshops neemt weliswaar toe; er is vaker sprake van een zeker introductieprogramma voor nieuwe leden; en de zelfevaluaties vinden wat vaker plaats onder externe begeleiding. Maar er is nog weinig aandacht voor een gericht opleidingsprogramma voor de RvT zelf, waarin naast de eigen professionalisering ook de inhoudelijkheid en de scherpheid van het overleg met het bestuur aan de orde komt. Het ligt daarbij voor de hand dat bestuur en intern toezicht veel vaker samen ‘op scholing gaan’ en elkaar opvattingen (en dilemma’s) bespreekbaar maken. Het onderzoek wijst uit dat veel RvT’s op zoek zijn naar ‘harde’ expertises op het gebied van ICT en vastgoed, maar tegelijkertijd is er behoefte aan meer communicatieve vaardigheden en sensitiviteit binnen de raad. Juist deze ‘zachtere’ kanten van de governance vragen om meer gezamenlijke scholing. Bovendien: het toezichthouden, ook in het VO, is een complexe en steeds meer kwaliteit, inzet en tijd eisende activiteit (‘professie’) geworden, de vrijblijvendheid voorbij²⁴. Om aan de juiste kwaliteit in de bezetting te komen, zal het eigen netwerk verder ‘doorbroken’ moeten worden en zal ook de – als lastig ervaren kwestie van de – honorering beter bespreekbaar moeten worden gemaakt. Wellicht kan dat lastige gesprek vanuit de koepelorganisaties gestimuleerd worden.

Opvallend is dat ook in dit onderzoek (net als in vorige onderzoeken) de intern toezichthouders (in dit geval vooral voorzitters van RvT’s) tamelijk tevreden zijn over hun eigen functioneren. Slechts in de open toelichtingen constateren we hier en daar ‘iets van zelfkritiek’, dat een aantal zaken beter zou kunnen. Wel is er een toenemende neiging om als RvT actiever te worden. Bij het vergelijken van de antwoorden van de intern toezichthouders versus de bestuurders, valt vooral ook op dat de bestuurders over het algemeen kritischer zijn over het functioneren van de RvT (‘te weinig actief’) dan de toezichthouders van zichzelf vinden. Interessant is het dan om na te gaan wat de bestuurders zelf doen om hun RvT te activeren.

Aan de *lidmaatschapseisen/bepalingen* van de VO-raad zoals opgenomen in de governancecode, wordt – wat betreft de relatie met het intern toezicht – anno 2017 redelijk goed maar in verschillende opzichten nog onvoldoende gevolg gegeven. De statuten en reglementen bijvoorbeeld zijn steeds beter ‘op orde’ en openbaar. Of de jaarverslagen inmiddels voldoende transparantie bieden, is niet onderzocht.

²³ Een kwestie die ook relevant is met het oog op de formulering van de taak van de RvT van een stichting en de verankering van die toezichtrol in het BW (op basis van de het wetsvoorstel Bestuur en Toezicht Rechtspersonen)

²⁴ Vergelijk het eerdere discussierapport De vrijblijvendheid voorbij, in de sector zorg en welzijn, NVTZ, 2014-2015

De dialoog van het bestuur met de stakeholders raakt wat beter ‘verankerd’, maar het toezicht daarop blijkt nog te weinig ontwikkeld.

Intern toezicht en bestuur evalueren in toenemende mate zichzelf en ook hun onderlinge samenwerking. Met de rapportages van en openheid over de resultaten (en aan wie dat zou moeten) is het blijkens het onderzoek nog minder goed gesteld. In sommige gevallen wordt er nog ‘aan niemand’ gerapporteerd.

De criteria voor eventuele nevenfuncties van de bestuurder(s) zijn op dit moment (nog maar) in ruim van de helft van de gevallen in een reglement vastgelegd.

Anno 2017 heeft 4% van de RvT’s nog een lid dat tegelijkertijd bestuurder is binnen het VO. En 10% van de respondenten geeft aan dat er de afgelopen jaren wel eens sprake is geweest van belangenverstremgeling binnen de RvT/het intern toezicht. In de helft van die gevallen is de belangenverstremgeling volgens hen niet openlijk aan de orde gesteld, dus ook dit punt vraagt nog de nodige aandacht.

Mogelijke vernieuwingen (vooral in de zin van: het actiever op elkaar betrokken zijn) doen zich ook blijkens de onderzochte cases en het debat met de deskundigen, vooral voor in de daadwerkelijke omgang tussen bestuur en intern toezicht, op zoek naar een betere invulling van de ‘voorkant’, een grotere betrokkenheid van interne en ook relevante externe stakeholders, het beter benutten van vroegtijdige input en signalen, het leveren van meer toegevoegde waarde (en ook het daarop aanspreekbaar zijn) en het vertrouwder worden met effectieve interventies. Wel klinkt daarbij steeds de oproep om het gesprek over de rollen (en de rolvastheid) van bestuur en intern toezicht intensief te (blijven) voeren.

6.2 Verkenning van vernieuwingen

Uit de onderzoeksresultaten van vragenlijst en cases blijkt dat de governance van VO-instellingen zich gaandeweg (vooral in kwantitatieve zin) in de richting ontwikkelt zoals de code (inclusief lidmaatschapseisen) voorschrijft, ook al zijn er nog diverse verbeteringen nodig, vooral in het feitelijk functioneren en de omgang tussen bestuur en intern toezicht. De mogelijke vernieuwingen die we ook in de bijeenkomst met de ‘deskundigen’ hebben verkend, dienen vooral gezocht te worden in opstelling, gedrag en dynamiek binnen en tussen de ‘boards’ ofwel de meer ‘zachte’ aspecten van governance .

Veel hangt, zo is ons gebleken, af van de eigen opvattingen en het onderling gesprek daarover, het kunnen en durven omgaan met dilemma’s en onzekerheden, de eigen reflectie daarop en het bespreekbaar maken ervan.

Het lijkt ons op basis van het onderzoek (en de hoofdthema’s zoals eerder genoemd), dat met het oog op de verdere ontwikkeling en vernieuwing van governance en met name de onderlinge omgang tussen bestuur en intern toezicht, de volgende aspecten van belang zijn en nader doordacht moeten worden:

1. De taak/rol(len) van het intern toezicht
2. Explicitering van de eigen toezichtvisie
3. Verhouding tussen bestuur en intern toezicht (invulling voorkantbenadering, de inhoudelijkheid en scherpheid van het debat, omgaan met interventies e.d.)
4. De omgang met stakeholders (inclusief de netwerkrol)
5. Aanspreekbaar zijn als toezichthouder, evalueren en verantwoording afleggen

Bij al deze aspecten speelt de – opvatting en het gesprek over de – rollen en rolvastheid (of rolbewustzijn) een belangrijke rol.

1. Taak/rol(len) van het intern toezicht

De traditionele ('gevestigde') rollen van het intern toezicht zijn van oudsher de formele toezichthoudende rol (met statutaire goedkeuringsbevoegdheden), de advies/klankbordrol en de werkgeversrol. Gaandeweg lijken de inhoudelijke adviesrol en met name de werkgeversrol meer betekenis te krijgen. Wel scoort de werkgeversrol nog altijd lager dan de beide andere rollen. Tot de werkgeversrol behoort o.a. het voeren van jaarlijkse functioneringsgesprekken met de bestuurder(s). Dat gebeurt nu vrijwel overal, in ruim 90% van de gevallen uit het onderzoek. Ook wordt daarbij in de helft van de gevallen gebruik gemaakt van de input van personen/organen binnen de organisatie (in de enquête noemen meerderen het belang van bijvoorbeeld de 360-graden feedback daarbij). En de criteria voor nevenfuncties van de bestuurder worden nu in circa 60% van de gevallen 'vastgelegd'. Het is aan te bevelen aan het intern toezicht om de – vaak lastige – werkgeversrol nog serieuzer te nemen. Ook de bestuurders zelf hebben behoefte aan goede functionerings- en beoordelingsgesprekken, waarin open met elkaar het functioneren en mogelijke zorgpunten besproken kunnen worden en vastgelegd in een verslag.

Vooraf de toenemende betekenis van de inhoudelijke adviesrol van het intern toezicht, stelt hoge(re) eisen aan het onderscheiden van wat 'besturen' en 'toezichthouden' (en de rolvastheid die daarbij hoort) precies inhouden. Daarbij leren we gaandeweg dat het zo nu en dan 'dicht tegen elkaar aanschuiven' van bestuur en toezicht, veel kan opleveren. Wel vraagt een dergelijke invulling van de onderlinge relatie om voldoende rolbeseft, sensitiviteit, een open mind en aanspreekbaarheid op 'overschrijdingen'. Het is niet de bedoeling dat een RvT het bestuur gaat voorschrijven wat het bestuur moet doen, laat staan dat de RvT het bestuur overneemt. Het er dicht opzitten moet vooral dienen om het bestuur te scherpen. Het gaat om de scherpte van het onderlinge debat, met in achtneming van de eigen taak en rol.

Naast deze 3 rollen lijkt gaandeweg plaats te komen voor de zogenoemde netwerkrol. Deze rol kan dienen om de – ook eigenstandige – relatie van het intern toezicht met de verschillende interne en externe stakeholders nader vorm te geven en daarmee meer zichtbaar en aanspreekbaar te zijn voor de interne organisatie en ook de externe omgeving. Daarmee past deze nieuwe rol bij het huidige debat over de 'publieke rol' en verantwoordelijkheid van de RvT.

De RvT van een maatschappelijke onderwijsinstelling dient zich niet (meer) alleen te richten naar het belang van de stichting (zoals nu nog meestal verwoord in de statuten), maar ook naar het bredere publieke belang. En daarmee meer te functioneren als verbinding tussen het 'buiten' (de samenleving) en het 'binnen' (de interne organisatie). Het is vooralsnog twijfelachtig of het nieuwe wetsvoorstel Bestuur en Toezicht Rechtspersonen, dat ook de RvT wil verankeren in het Burgerlijk Wetboek, voldoende tegemoet komt aan de inmiddels bredere opvatting over de taak/rol van de RvT.

2. Explicitering eigen toezichtvisie

RvT's besteden in toenemende mate aandacht aan de vraag wat voor type intern toezicht zij willen (en kunnen) zijn en vragen daarbij ook input van het bestuur.

Daarbij worden vaak vragenlijsten, checklists en/of lijstjes met dilemma's of dichotomieën gebruikt: hoe (pro-)actief wil/kan de RvT zijn?, welke contacten met welke stakeholders horen daarbij, met dan wel zonder de bestuurder?, hoe kan de RvT eventueel ingrijpen indien nodig?, en welke vorm van aanspreekbaarheid en/of verantwoording (jegens wie) hoort daarbij? Deze discussie doet zich al wat langer voor in – bijvoorbeeld – de zorgsector.

Daar werd in eerder onderzoek²⁵ geconstateerd dat in veel situaties een duidelijke toezichtvisie ontbreekt. De huidige Governancecode Zorg²⁶ stelt dan ook expliciet (in bepaling 6.4.2) dat de RvT een visie dient te hebben op de wijze waarop hij het toezicht uitoefent en noemt dat de toezichtvisie. De wijze waarop de RvT dat wil doen, hangt af van zijn opvatting over 'goed' toezicht en wordt meestal afgewogen tegen bovengenoemde dilemma's.

Een toezichtvisie is ook bedoeld om als bestuur en intern toezicht beelden/opvattingen te delen over 'goed' onderwijs en de maatschappelijke opdracht van de onderwijsinstelling; en aan de hand van bepaalde kaders en criteria daarover met elkaar in gesprek te blijven. Ook het toezichtkader zoals aangegeven in de vigerende governance code²⁷, zou daartoe gebruikt kunnen worden.

Uit het onderzoek blijkt dat het intern toezicht vooral nog de toezichthoudende/controlerende rol de belangrijkste rol van de RvT vindt. Maar tegelijkertijd vinden toezichthouders en ook bestuurders dat de toegevoegde waarde van het intern toezicht vooral in de klankbordrol (het 'sparren') zit.

Diepergaand debat is derhalve nodig om nader te onderzoeken hoe beide rollen zich tot elkaar verhouden en hoe een eventuele 'omslag' naar een meer inhoudelijke adviesrol – zonder de formele controlerol te verliezen – kan worden gemaakt. En zoals gezegd, ook de netwerkrol dient zich aan. Dat vraagt openheid, scherpheid en begrip voor ieders eigen specifieke rol en verantwoordelijkheid.

Het onderzoek geeft trouwens ook aan dat RvT's meer en meer de voorkeur geven aan een kleine effectieve Raad (met circa 5 leden), die indien nodig (bij bepaalde onderwerpen) een beroep kan doen op deskundigen en/of andere betrokkenen (stakeholders) binnen en buiten de organisatie. Dit model (een meer regisserende RvT) past wellicht ook beter bij de inhoudelijke adviesrol van de RvT.

3. Verhouding tussen bestuur en intern toezicht

De toegevoegde waarde van het intern toezicht zit volgens de respondenten vooral in het 'sparren', het inhoudelijk debat tussen toezicht en bestuur. Ook bestuurders hechten daar over het algemeen veel waarde aan, zo is gebleken.

De formele vergaderstructuur (met 5 of 6 vergaderingen per jaar) en de agendering (met een vaak overvolle agenda) bieden veelal te weinig ruimte voor het meer inhoudelijk debat. Blijkens ons onderzoek wordt in veel organisaties gezocht naar extra vergaderingen of bijeenkomsten om 'los van de formele agenda' een bepaald thema met elkaar te bespreken. Maar ook binnen reguliere vergaderingen kan desgewenst ruimte worden gemaakt voor het meer inhoudelijke gesprek, zo werd tijdens het debat met deskundigen geopperd.

Invulling van de 'voorkant'

Met elkaar in gesprek zijn aan de voorkant van de beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld via een strategische heisessie in het voorjaar (een verschijnsel dat in toenemende mate voorkomt), biedt bovendien (meer) mogelijkheden tot een vroegtijdige verkenning, visieontwikkeling, verdieping en het delen van twijfels en eventuele zorgen dan de formele vergaderingen tot nu toe doen.

Deze behoefte aan meer inhoudelijkheid sluit aan bij de wens om grenzen te stellen aan de overheersende afvinkcultuur van de afgelopen jaren.

²⁵ Bijvoorbeeld in Blokdijk T.M.M. & R. Goodijk, *Zorgtoezicht in ontwikkeling: onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van RvT's in de zorg*, TiasNimbas/Nationaal Register, Den Haag, 2011

²⁶ Governancecode Zorg, Brancheorganisatie zorg, van kracht geworden per 1 januari 2017

²⁷ Code Goed Onderwijsbestuur VO, VO-Raad, Utrecht, 4 juni 2015

Ook uit de casestudy's blijkt de zoektocht van bestuur en intern toezicht naar een meer actieve procesbenadering aan de voorkant, samen met andere betrokkenen zoals de medezeggenschap. Partijen dienen zich daarbij wel bewust te zijn dat een dergelijke omgang wel vraagt om het attent blijven op kritische tegenspraak indien nodig en niet leidt tot teveel meegaand gedrag.

Inhoudelijk en scherp debat

Respondenten in het onderzoek hechten veel waarde aan een meer actieve en inhoudelijke inbreng vanuit het intern toezicht. Ruimte voor echt inhoudelijk debat kan de controle en het afvinken wat naar de achtergrond drukken en nieuwe inzichten voor het bestuur opleveren. Via meer inhoudelijk debat tussen bestuur en intern toezicht, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid, kan het intern toezicht ook vanuit 'de breedte van het buiten' toegevoegde waarde leveren: nieuwe perspectieven binnenbrengen, 'het buiten' met 'het binnen' verbinden, aandacht vragen voor de maatschappelijke opdracht en het publiek belang van de onderwijsinstelling. Onderwijsinstellingen immers worden ook in de VO-governancecode opgeroepen om het publiek belang te dienen en een bestuurscultuur te creëren die gericht is op de maatschappelijke doelbereiking van de organisatie. Daarover wordt zo wijst het onderzoek uit, nog niet veel gedebatteerd in het overleg. Ook het gesprek over 'het waarom en het waartoe' kent nog steeds een zekere verlegenheid. Meer inhoudelijk debat aan de voorkant waarbij ook anderen worden betrokken zoals eerder betoogd, kan ook helpen om vroegtijdig signalen op te vangen en bespreekbaar te maken. Ook in een van de cases werd het belang van vroegtijdige signalen (*early signals*) onderkend.

Naast meer inhoudelijkheid heeft het gesprek tussen bestuur en toezicht belang bij scherppte. Scherppte veronderstelt wel (en in ieder geval): goede voorbereiding, voldoende tijd, openheid, vertrouwen maar ook durven corrigeren/interveniëren indien nodig.

Vertrouwdheid met interventies

Er is over het algemeen nog weinig vertrouwdheid met adequate interventies. Het agenderen van een bepaald onderwerp en het opvragen van extra informatie bij de bestuurder, zijn tot nu toe de meest ingezette acties/interventies van de RvT. Het schorsen van een vergadering of blokkeren van een bestuursbesluit komen (nog) nauwelijks voor.

Wellicht is een dergelijke, wat zwaardere interventie meestal ook niet nodig, maar angst om de onderlinge verhoudingen te verstoren en niet gewend zijn ermee om te gaan blijken vaak de redenen om ze niet te gebruiken. Terwijl uit een van de onderzochte cases naar voren komt dat het zorgvuldig (open, transparant) gebruik ervan niet direct tot verstoorde verhoudingen hoeft te leiden. Integendeel, partijen kunnen ook hun voordeel doen met deze vorm van 'kritische tegenspraak'.

Ook het deskundigendebat riep op om scherper te durven zijn in het overleg en vertrouwer te raken met passende interventies, zonder teveel angst te hebben voor een verstoring van de onderlinge verhoudingen.

De echte scherppte lijkt vaak te ontbreken. Het is immers (opnieuw) opvallend dat zowel intern toezichthouders als bestuurders vinden dat bestuursvoornemens nog steeds maar weinig worden bijgesteld/gecorrigeerd door de opstelling of inbreng van het intern toezicht. Of zijn er andere verklarende redenen, zoals bijvoorbeeld de preventieve kracht die uitgaat van het hebben van een RvT?

We concluderen hier in ieder geval dat het verder doordenken van adequate (en ook binnen de eigen cultuur 'passende') interventies van groot belang is voor – de toegevoegde waarde van – het overleg tussen bestuur en toezicht.

4. Omgang met stakeholders

De omgang met stakeholders beperkt zich over het algemeen nog tot de bekende gremia. De bestuurders hebben bij hun beleidsontwikkeling het meest contact met de directeuren/schoolleiding en de MR. De (voornamelijk formele) contacten van de RvT richten zich nog vooral op de externe accountant, de interne controller en (ook) de MR. Ook al blijkt tegelijkertijd dat de RvT nog relatief weinig actief informatie inwint bij die MR.

Op dit gebied valt er nog veel te ontwikkelen, met oog voor – het zij nogmaals gezegd – ieders eigen rol en verantwoordelijkheid. Ook de verbinding tussen intern toezicht en de medezeggenschap wordt in veel situaties nog onderbenut. In de Wet Versterking Bestuurskracht wordt de RvT weliswaar verplicht tot enkele overlegmomenten met de MR, maar het is de vraag of deze formele verplichting tot een daadwerkelijke dialoog met de medezeggenschap zal leiden. In de nieuwe governancecode voor de sector zorg en welzijn is aan de verbinding tussen RvT en medezeggenschap meer expliciet aandacht besteed (o.a. in bepaling 3.1.3).

Inmiddels zijn er diverse handreikingen, methodieken en praktijkvoorbeelden voor de eigen inrichting van actief stakeholderbeleid en zogenoemde ‘driehoeken’²⁸. En de wijze waarop de RvT daarop, binnen de mogelijkheden, effectief toezicht zou kunnen uitoefenen. Het intern toezicht immers wordt ook in de governancecode opgeroepen om toe te zien op de omgang van het bestuur met stakeholders inclusief de ‘externe verbindingen’. En het toezicht dient ook zelf actief informatie te vergaren bij niet alleen het bestuur, de externe accountant en de MR maar ook bij de directeuren, interne/externe functionarissen of adviseurs en externe organisaties, aldus de governancecode. Ook hierbij stuiten we weer op het toenemende belang van de netwerkrol van de RvT.

Bestuurders en toezichthouders zouden op dit gebied, zo wijze ook de cases uit, ook veel van anderen kunnen leren, bijvoorbeeld via de uitwisseling van succesvolle *practices*.

5. Aanspreekbaarheid, evaluatie en verantwoording

Dit aspect (onderdeel van de netwerkrol van de RvT) is een van de lastigste vraagstukken voor bestuur en toezicht. In hoeverre dient een RvT zichtbaar en aanspreekbaar (en voor wie dan?) te zijn en hoe verhoudt zich dat tot de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het bestuur?

Bedoeld wordt hierbij het zichtbaar en aanspreekbaar zijn in de rol van toezichthouder, op/bij formele vergaderingen/overlegsituaties maar ook op informele bijeenkomsten. Op dit gebied zijn er inmiddels diverse ontwikkelingen/practices gaande, waarbij het bestuur in de rol blijft (en wordt bevestigd) van ‘beleidsruimte krijgen en beleid uitleggen’ en de RvT in de rol zit van ‘constructief-kritisch tegenover zijn en de procesbetrokkenheid van het toezicht uitleggen’.

We constateren ook dat externe partijen zoals bijvoorbeeld de Inspectie, gaandeweg meer toenadering zoek tot ‘de governance’ van de onderwijsinstelling en daarbij ook de RvT gaat aanspreken. Dat stelt nieuwe eisen aan de strategische positionering van de RvT in het netwerk van de organisatie (opnieuw: de nieuwe netwerkrol van de RvT).

Veel hangt uiteindelijk af van de reflectie van bestuur en intern toezicht op hun eigen functioneren en op de onderlinge samenwerking. Tussentijdse evaluaties (of na iedere vergadering even kort terugblikken met het bestuur: hoe is het gegaan?, wat kunnen we hiervan leren?) helpen om eventuele zorgen en twijfels ook over elkaars gedrag en de onderlinge relatie, tijdig bespreekbaar te maken en latere escalaties zoveel mogelijk te voorkomen.

De meeste RvT's voelen zich moreel verplicht tot een vorm van verantwoording aan ‘de samenleving’ vanwege het maatschappelijk belang van de onderwijsorganisatie, zo blijkt uit

²⁸ Vergelijk o.a. het WRR-rapport Van tweeluik naar driehoeken: versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, Amsterdam, 2014

het onderzoek. Deze verantwoording kan zich beperken tot een stukje tekst in het jaarverslag (dat over het algemeen niet breed gelezen wordt), maar kan op eigen initiatief ook verder gaan. In een Stichting is weliswaar nog steeds sprake van een soort verantwoordingsvacuüm (wie houdt toezicht op het toezicht?), maar we zien inmiddels praktijken waarin niet alleen het bestuur doch ook het intern toezicht zich 'achter de tafel' laat aanspreken op en verantwoorden voor de wijze waarop zij heeft bestuurd respectievelijk toezicht gehouden. Dat kan versterkend werken voor het vertrouwen in – en de legitimatie van – de organisatie.

6.3 Aanbevelingen

Tenslotte. Het lijkt ons van belang dat het – soms lastige – gesprek over bovenstaande dilemma's en keuzen open en scherp(er) gevoerd wordt, binnen het bestuur en de RvT zelf en ook samen.

Daarbij gaat het specifiek over:

- Rollen en scherpste
- Invulling voorkant en inhoudelijk debat
- Omgang met stakeholders
- Verantwoording van binnenuit
- Vereisten en deskundigheidsontwikkeling

De VO-Raad en de VTOI zouden hiervoor een gezamenlijke aanpak kunnen lanceren:

- aan de hand van dit onderzoek het debat tussen bestuur en intern toezicht stimuleren
- de leden oproepen om meer aan deskundigheidsontwikkeling (ook samen als bestuur en toezicht) en intervisie te doen/deel te nemen, waarbij leden kunnen kiezen uit een palet van opleidingen
- eigen *practices* met elkaar te delen.

De casestudies bijvoorbeeld wijzen uit dat er bestuurders en toezichthouders zijn die hun ontwikkelingen en inzichten graag met anderen willen delen. Juist het gesprek erover en het delen van inzichten met elkaar kan een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de 'zachte' kanten van governance. Nóg meer technische bepalingen zullen niet leiden tot betere governance.

De Code Goed Bestuur VO zou eventueel op enkele punten aangevuld of aangescherpt kunnen worden om het gesprek erover en de verdere ontwikkeling ervan te stimuleren. Daarbij dient dan wel gekozen te worden voor de code die vooral op basis van principes, het bestuur en intern toezicht van de onderwijsinstellingen stimuleert tot een eigen daadwerkelijke invulling van goed bestuur en goed toezicht.

Ter stimulering van goed intern toezicht, kan gedacht worden aan bepalingen over²⁹ bijvoorbeeld:

- De eigen toezichtvisie: het expliciteren van de waarden/uitgangspunten (van waaruit en waartoe toezicht uitoefenen?), een typering van de gewenste invulling van toezichtrollen (wat voor type RvT wil je zijn?), de visie op de maatschappelijke opdracht van de onderwijsinstelling e.d.
- De ruimte voor het inhoudelijk debat (naast of binnen de reguliere vergaderstructuur) en het expliciteren van de omgang met/betrokkenheid van stakeholders (via een jaarlijks stakeholderbeleidsplan, gekoppeld aan thema's/speerpunten en maatschappelijke uitdagingen?)
- Het agenderen van de maatschappelijke opdracht en publieke taakuitoefening van de onderwijsinstelling

²⁹ Vergelijk bijvoorbeeld de nieuwe Zorgbrede Governancecode per 1 januari 2017

- De omgang van het intern toezicht met de medezeggenschap, ook buiten aanwezigheid (niet: zonder medeweten) van de bestuurder(s)
- Verdere professionalisering (en de jaarlijkse verantwoording daarvan): een introductiebeleid voor nieuwe toezichthouders, aandacht voor individuele en met name gezamenlijke deskundigheidsbevordering, het lastige gesprek leren voeren, leren omgaan met passende interventies et cetera.
- Invulling jaarlijkse (zelf)evaluatie, met voldoende voorbereiding, begeleiding (minimaal eens per 3 jaar onder externe begeleiding?) en verslaggeving (aan wie rapporteren?)
- Vormen van aanspreekbaarheid en verantwoording (ter legitimering: minimaal eens per jaar een zogenoemde verantwoordingsbijeenkomst, samen met het bestuur?).

Daarbij realiseren we ons – in lijn met wat de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO daarover eerder al opmerkte³⁰ – dat goed bestuur/intern toezicht voor een groot deel niet in regels te vatten is, maar vooral draait om cultuur, gedrag, leiderschap, professionaliteit en open discussie/gesprek over dilemma's, afwegingen maken en handelen naar normen en waarden. Daarom dienen de verbeteringen vooral voort te komen uit het gesprek dat bestuur en intern toezicht binnen de eigen organisatie en ook met collega's uit andere organisaties voeren. De VO-raad en de VTOI kunnen zoals gezegd, hun leden daarop aanspreken.

³⁰ In De letter en de geest, adviezen voor versterking van de bestuurskracht in het VO, september 2014; en in de Code Goed Onderwijsbestuur VO, Utrecht, 4 juni 2015, p. 7

7. Verwijzingen naar literatuur/onderzoek

Blokdijk T.M.M. & R. Goodijk, Zorgtoezicht in ontwikkeling: naar een betere balans tussen controle en strategisch partnerschap?, TiasNimbas/Nationaal Register, Den Haag, 2011

Blokdijk T.M.M. & R. Goodijk, Toezicht binnen onderwijsinstellingen: onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs, TiasNimbas/Nationaal Register, Den Haag, april 2012

Commissie Goed Onderwijsbestuur VO, De letter en de geest: adviezen voor versterking van de bestuurskracht in het VO, eindrapport, september 2014

Goodijk R., Strategisch partnerschap: over bestuur en toezicht in het semipublieke domein, Van Gorcum, Assen, 2017

Honingh M. & M. van Genugten, Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO, onderzoeksrapport, Radboud University, Nijmegen, augustus 2014

Koning P. de & J. Dielemans, Implementatie van de Code Goed Onderwijsbestuur bij scholen voor VO: stand van zaken per 31 oktober 2010, onderzoek i.o.v. de VO-raad, Hogeschool InHolland, Rotterdam, januari 2011

WRR, Van tweeluik naar driehoeken: versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties, Amsterdam University Press, 2014

Bijlagen

Bijlage 1: Eerder onderzoek: vergelijking vijf onderwijssectoren (2012) (schema 1)

Onderzoeksresultaten/karakteristieken met betrekking tot het intern toezicht binnen het VO afgezet tegen de andere onderwijssectoren, anno 2012 (bron: Blokdijk & Goodijk, 2012, p. 166 e.v.).

	PO	VO	MBO	HBO	WO
Omvang RvT/ intern toezicht	5 – 6	6	6 - 7	5 - 7	5
Reglement	79%	80%	85%	95%	100%
Profielschets Per lid (indiv.)	75% 38%	84% 53%	80% 75%	90% 50%	85% 80%
Werving en selectie	Eigen netwerk, voordracht/MR, advertenties	Advertenties, eigen netwerk, voordrachten	Eigen netwerk, voordrachten, advertenties, extern bureau	Eigen netwerk, voordrachten	Eigen netwerk, voordrachten
Gemiddelde leeftijd	40 – 50	50	55 - 60	55 – 60	55 – 60
Percentage vrouw	25 – 30	25	25	30	35
Maximale zittingstermijn	2 keer 4 jaar/ 2 keer 3 jaar	2 keer 4 jaar/ 3 keer 3 of 4 jaar	2 keer 4 jaar	2 keer 4 jaar/ 3 keer 4 jaar	2 keer 4 jaar

Gemiddelde honorering	2.000 Euro p.j.	3.000 Euro p.j.	5.000 Euro p.j.	7.000 Euro p.j.	8.000 - 10.000 Euro p.j.
Gem. aantal vergaderingen	4 – 9 per jaar	4 – 9 per jaar	4 – 8 per jaar	4 – 6 per jaar	4 – 6 per jaar
Gem. aantal dagen per jaar	6 – 7	8	10	10	12
Commissies	Geen (62%), audit/selectie (25%)	Audit/remun./ selectiecom- missie	Audit/remun./ sel., onderwijs/ kwaliteit	Audit/remun./ selectie	Audit/remun./ selectie
Typering RvT/ intern toezicht	Pro-actief/in- houdelijk (70%) Reactief (30%)	Pro-actief/in- houdelijk (75%) Reactief (25%)	Pro-actief/in- houdelijk (85%) Reactief (15%)	Pro-actief/in- houdelijk (80%) Reactief (20%)	Pro-actief/in- houdelijk (60%) Reactief (40%)
Belang van rollen	Controle, dan adv., dan wg	Controle, dan adv., dan wg	Controle, dan adv., dan wg	Controle, dan wg, dan adv.	Controle, dan adv., dan wg
Focus (onderwerpen)	Financiën, externe ontw., onderwijs	Financiën, on- derwijskwaliteit, externe ontw.	Financiën, on- derwijskwaliteit, externe ontw.	Financiën, externe ontw., kwal./huisvest.	Financiën, externe ontw., huisvesting
Mist expertises op gebied van	Geen (52%), juridisch (20%)	Geen (66%), juridisch (15%)	Geen (75%), onderwijs/jur. (30%)	Geen (70%)	Geen (65%), onderwijs/on- derzoek (30%)

Veel zicht op (aspecten)	Beleid/financ. en opbrengst onderwijs	Beleid/financ. en opbrengst onderwijs	Beleid/financ. en bestuur	Beleid/financ. en bestuur	Beleid en financiën
Minder zicht op	Onderwijspro- ces, docenten, ped. Aanpak	Idem	Idem	Idem	Idem
Zelf actief info vergaren bij	Bestuurder/ schoolleiders, bovenschools management	Bestuurder/ externe ac- countant, MR, schoolleiders	Bestuurder/MZ externe accountant, stafmensen	Bestuurder/MZ/ externe accountant	Bestuurder/MZ / externe accountant
Expliciete	49%	41%	40%	35%	15%

toezichtvisie					
Toezichtkader met betr. tot	Fin./onderwijs/kwal. Bestuur	Fin./strategie/onderwijs	Fin./onderwijs/kwal. bestuur	Financiën/onderwijs	Vooral financiën
Jaarl. evaluatie	64%	75%	80%	85%	70%
Verantwoording in jaarverslag, vooral inzake	Samenstelling en werkwijze	Idem	Idem	Idem	Idem
Gezamenlijke kennisontw.	53% Vooral studie-bijeenkomsten	57% Idem	40% Idem	40% Idem	Geen/weinig
Zich aan code willen houden	95%	98%	Circa 100%	Circa 100%	95%
Helemaal aan code voldoen	80%	78%	85%	85%	85%

Bijlage 2: *Typering huidig/gewenst functioneren RvT o.b.v. dilemma's (schema 12)*

2.1 *Typering huidige functioneren van de RvT*

(Pro)actieve opstelling (0) versus Reactieve opstelling / Reagerend (100)

	Gemiddelde		46	Standaardafwijking		24
	Totaal		Volgens bestuurders		Volgens toezichhouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	25	16	12	12	12	21
21-40	45	28	20	20	26	46
41-60	42	26	30	30	11	19
61-80	34	21	25	25	8	14
81-100	13	8	12	12	0	0
Totaal	159	100	99	100	57	100

Inhoudelijk betrokken bij beleid (0) - Controlerend of toetsend achteraf (100)

	Gemiddelde		50	Standaardafwijking		24
	Samen		Bestuurders		Toezichhouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	23	15	13	13	10	17
21-40	32	20	19	19	13	22
41-60	50	32	29	30	23	40
61-80	38	24	28	29	8	14
81-100	14	9	9	9	4	7
Totaal	157	100	98	100	58	100

Intern gericht (0) - Extern gericht (100)

	Gemiddelde		39	Standaardafwijking		20
	Samen		Bestuurders		Toezichhouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	26	17	15	15	11	19
21-40	59	38	32	33	25	44
41-60	52	33	35	36	17	30
61-80	16	10	12	12	4	7
81-100	3	2	3	3	0	0
totaal	156	100	97	100	57	100

Dichtbij de organisatie (0) - Op afstand van de organisatie (100)

	Gemiddelde		47	Standaardafwijking		20
	Samen		Bestuurders		Toezichhouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	26	17	12	13	15	26
21-40	39	25	22	23	16	28

41-60	43	28	28	29	14	25
61-80	33	21	23	24	10	18
81-100	13	8	10	11	2	4
totaal	154	100	95	100	57	100

Loyaal aan de bestuurder (0) - Kritische tegenspraak organiseren (100)

	Gemiddelde		52		Standaardafwijking		21	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	15	10	8	8	6	11		
21-40	20	13	10	11	10	18		
41-60	73	48	52	55	22	40		
61-80	35	23	21	22	13	24		
81-100	9	6	4	4	4	7		
totaal	152	100	95	100	55	100		

Zelf actief op zoek naar informatie (0) – alleen geïnformeerd door de bestuurder (100)

	Gemiddelde		49		Standaardafwijking		24	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	27	17	12	12	15	26		
21-40	29	19	14	14	13	23		
41-60	55	35	40	41	16	28		
61-80	35	22	24	25	11	19		
81-100	10	6	7	7	2	4		
totaal	156	100	97	100	57	100		

Veel toegevoegde waarde (0) - Weinig toegevoegde waarde (100)

	Gemiddelde		39		Standaardafwijking		25	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	37	24	20	21	17	30		
21-40	56	36	28	29	26	46		
41-60	34	22	23	24	11	19		
61-80	16	10	14	15	2	4		
81-100	12	8	11	11	1	2		
totaal	155	100	96	100	57	100		

Zichtbaar en aanspreekbaar voor anderen (0) - Tamelijk geïsoleerd functionerend (100)

	Gemiddelde		48		Standaardafwijking		25	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		

0-20	21	14	8	8	13	23
21-40	41	27	24	25	15	27
41-60	40	26	24	25	17	30
61-80	37	24	27	28	10	18
81-100	15	10	13	14	1	2
totaal	154	100	96	100	56	100

2.2 Typering gewenste functioneren van de RvT

(Pro)actieve opstelling (0) - Reactieve opstelling /reagerend (100)

	Gemiddelde		34		Standaardafwijking		20	
	Samen		Volgens bestuurders		Volgens toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	43	28	21	22	21	37		
21-40	54	35	30	31	25	44		
41-60	48	31	39	40	7	12		
61-80	9	6	6	6	3	5		
81-100	2	1	1	1	1	2		
totaal	156	100	97	100	57	100		

Inhoudelijk betrokken bij beleid (0) - Controlerend of toetsend achteraf (100)

	Gemiddelde		47		Standaardafwijking		23	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	26	17	12	12	14	24		
21-40	39	25	24	25	15	26		
41-60	55	35	33	34	20	34		
61-80	24	15	21	22	3	5		
81-100	13	8	7	7	6	10		
totaal	157	100	97	100	58	100		

Intern gericht (0) - Extern gericht (100)

	Gemiddelde		47		Standaardafwijking		16	
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders			
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages		
0-20	12	8	5	5	7	12		
21-40	33	21	19	19	13	23		
41-60	91	58	58	59	31	54		
61-80	18	11	13	13	5	9		
81-100	4	3	3	3	1	2		
totaal	158	100	98	100	57	100		

Dichtbij de organisatie (0) - Op afstand van de organisatie (100)

	Gemiddelde		46	Standaardafwijking		20
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	20	13	10	10	11	19
21-40	37	24	17	18	19	33
41-60	70	45	49	51	20	34
61-80	23	15	17	18	5	9
81-100	7	4	4	4	3	5
totaal	157	100	97	100	58	100

Loyaal aan de bestuurder (0) - Kritische tegenspraak organiseren (100)

	Gemiddelde		53	Standaardafwijking		19
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	13	8	8	8	5	9
21-40	19	12	13	13	6	10
41-60	80	51	51	53	30	52
61-80	35	22	22	23	11	19
81-100	10	6	3	3	6	10
totaal	157	100	97	100	58	100

Zelf actief op zoek naar informatie (0) - Alleen geïnformeerd door de bestuurder (100)

	Gemiddelde		40	Standaardafwijking		15
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	23	15	9	9	13	23
21-40	48	31	29	30	20	35
41-60	78	50	55	57	21	37
61-80	6	4	3	3	3	5
81-100	0	0	0	0	0	0
totaal	155	100	96	100	57	100

Zichtbaar en aanspreekbaar voor anderen (0) - Tamelijk geïsoleerd functionerend (100)

	Gemiddelde		40	Standaardafwijking		20
	Samen		Bestuurders		Toezichthouders	
	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages	Aantallen	Percentages
0-20	37	23	16	16	19	33
21-40	42	27	28	29	16	28
41-60	65	41	43	44	20	34
61-80	10	6	8	8	2	3
81-100	4	3	3	3	1	2
totaal	158	100	98	100	58	100

Bijlage 3: Vergelijking onderzoeksresultaten periode 2010 – 2017 (schema 45)

Voor zover mogelijk, zijn in onderstaande tabel vier onderzoeken, waaronder het huidige, met elkaar vergeleken.

	De Koning & Dielemans, 2010 (schoolbesturen, respons 183/308, 59%)	Blokdijk & Goodijk, 2011-2012 (voorzitters intern toezicht; respons 83/343, 24%)	Honingh & Van Genugten, 2014 (vzs bestuur en intern toezicht; respons 188/329 (57%) resp. 109/329 (33%))	Van der Klooster & Goodijk, 2017-2018 (vzs bestuur en intern toezicht; respons totaal 184 (circa 30%), 37% resp. 20%)
Algemene kenmerken onderwijsinstelling				
Stichting/vereniging	85% / 14%		86% / 8,5%	92% / 6%
RvT-model	63%	83%	85%	87%
Aantal CvB-leden				
1 lid		51%	57%	73%
2 leden		35%	29%	18%
Meer dan 2 leden				8%
CvB-voorzitter, M/V			86% / 14%	81% / 19%
Aantal scholen				
1 school			39%	41%
2-5 scholen			38%	35%
6-10 scholen			10%	12%
11-20 scholen			8%	5%
>20 scholen			5%	7%
Aantal medewerkers				
< 250		47%		46%
250-500		34%		35%
>500		18%		19%
Aantal leerlingen				
<3500	69%			71%
3501-9000	21%			20%
>9000	10%			9%
Jaaromzet				
<10 miljoen		12%		
10-25 miljoen		50%		
26-50 miljoen		22%		
>50 miljoen		15%		
Omvang/samenstelling RvT				
Aantal leden RvT				
Statutair				
< 5 leden		2%		7%
5 leden		42%		49%
6 leden		10%		17%
7 leden		42%		22%
>7 leden		4%		5%
Feitelijk				
<5 leden		7%	10%	9%
5 leden		43%	40%	56%
6 leden		25%	28%	18%
7 leden		19%	17%	15%
>7 leden		4%	3,6%	2%
Aantal vacatures				
Geen				80%

1 vacature		20%		15%
>1 vacature		5%		5%
M/V-verhouding				
-geen vrouw in RvT		15%	13%	9%
-1 vrouw		42%	33%	26%
-2 vrouwen		37%	44%	35%
>2 vrouwen		6%	9%	30%
RvT-voorzitter: M/V			83% / 17%	83% / 17%
Voormalig bestuurder		22%	19%	
1 of meer ouders in RvT			50%	41%
Leden met een niet-NL achtergrond			3,3%	
Rvt's met tenminste 1 lid met niet-NL achtergrond		10%		11%
Leeftijdsopbouw RvT				
-Percentage organisaties: tenminste 1 lid < 35 jaar		11%		
1-3 leden 36-50		79%		
2-4 leden 51-65		78%		
geen leden >65		52%		
-Percentage leden:				
leden<30 jaar			0%	
30-39			7%	
40-49			27%	
50-59			40%	
60-69			25%	
>70 jaar			2%	
Leden<35 jaar				6%
35-50				36%
51-65				41%
>65 jaar				18%
Voldoende aanwezige deskundigheden		T		Volgens
-financiële kennis		81%		B 93% T 97%
-onderwijskundige		76%		69% 79%
-openbaar bestuur				68% 82%
-algemeen bestuurlijke		53%		81% 97%
-juridisch		51%		
-personeel/HR/arbeidsrecht		45%		
-organisatiekunde		28%		
-vastgoed/huisvesting		22%		
-marketing/communicatie		20%		
-openbaar bestuur/overheid		16%		
-politiek		16%		
-accountancy		9%		
-ICT		7%		
Welke deskundigheden als RvT te weinig/gemist		T		Volgens
-geen		66%		B T
-juridische kennis		13%		20% 8%
-onderwijskundige		8%		
-personeel/organisatie		6%		
-ICT				39% 39%
-vastgoed/huisvesting				33% 19%
-politiek				22% 11%
Sprake geweest van belangenverstrengeling		15%	4-5%	10%
Werving, selectie en benoeming RvT-leden				
Profielschets aanwezig	82%			
-voor gehele RvT		84%		76%
-voor individuele leden		53%		96%

-voor voorzitter		82%		86%
Advies van -niemand -bestuur -(G)MR -extern		63%		10% 75% 55% 44%
Besproken/geactualiseerd -vrijwel nooit -ongeveer 1 keer per zittingsperiode -eenmaal per 2/3 jaar -jaarlijks		16% 23% 41% 20%		19% 41% 36% 4%
Profielschets openbaar -jaarslag -website -opvraagbaar		7% 9% 62%		1% 23% 58%
Werving/selectie -via advertenties -via de website -via eigen netwerk -via medezeggenschap -via interne organen -netwerk bestuurder -extern bureau		T 60% 53% 45% 32% 15%		Volgens B T 77% 72% 48% 38% 56% 38% 24% 15% 20% 20% 28% 23%
Zittingstermijn -2 keer 4 jaar -3 keer 4 jaar -2 keer 3 jaar -3 keer 3 jaar		69% 11% 7% 8%		80% 5% 8% 8%
Rooster van aftreden	95%			97%
Toezichtvisie				
Belangrijkste rol RvT -toezicht/controle -adviesrol -werkgeversrol -netwerkkrol		T 57% 34% 9%	80% 18% 2%	schaal score1-2 (1 – 4) B T 3,32 75% 87% 2,58 59% 56% 2,49 40% 53% 1,68 26% 11%
Typering taak/rol RvT -proactief/reactief -inhoudelijk/achteraf controleerend -dichtbij/veraf -hoofdpijnen/details -vooral gericht op cijfers/ ook oog voor soft controls -voldoende onafhankelijk en kritisch/onvoldoende kritisch		T 70% / 30% 76% / 24% 86% / 14% 93% / 7% 46% / 53% 95% / 5%		Volgens B T
Toezichtvisie expliciet vastgelegd		41%		70%
Toezichtplan/toetsingskader		10%	65%	61%
Onderwerpen op agenda -financiën/financiële prestaties -onderwijskwaliteit/ prestaties -kwaliteit/prestaties bestuur	100% 70% 97%	T 100% 97% 80%	98% 96%	(veel/zeer veel) B T 90% 90% 71% 79% 44% 44%

-(uitvoering) strategie -huisvesting -risicobeheersing -personeelsbeleid -organisatieontwikkeling -omgang bestuur met stakeholders -marketing/communicatie	84% 41%		58%	60% 65% 25% 39% 16% 7%	60% 65% 38% 42% 5% 12%
RvT brugfunctie tussen samenleving/externe stakeholders en organisatie?	30%				35% (score 3-5 op 5-puntsschaal)
Inrichting/werkwijze					
RvT-reglement		82%			91%
RvT-commissies -geen -fin. auditcommissie -remuneratiecommissie -selectie/ben.commissie -onderwijskwaliteit -identiteitscommissie		31% 53% 41% 33% 6%	32% 66% 52% 18% 5%	17% 76% 64% 31% 36% 5%	
Aantal RvT-vergaderingen per jaar <3 3-6 >6 <5 5-6 7-9 >9	5% 40% 34%	68% 32%			6% 73% 21% 1%
Vergaderingen zonder bestuurder -minimaal 1 keer p.j. -jaarlijks meerdere aparte vergaderingen	68%	78%			75% 34%
Actief informatie inwinnen -bij eigen bestuurder -externe accountant -schoolleiding/directie -docenten -ouders -overleg met MR Informatieprotocol		72% X X X	90-95% X X X X 90%	X X X 18%	
Tevredenheid RvT over kwaliteit info		81%	4,09 (5-pts schaal)		
Tijdsbeslag RvT Leden <5 dagen per jaar 5-10 dagen >10 dagen Voorzitter <10 dagen per jaar 10-20 dagen >20 dagen		T 15% 63% 22% 17% 62% 21%			Volgens B T 26% 9% 61% 55% 13% 36% 34% 9% 62% 66% 4% 25%
Honorering RvT: Geen/alleen onkosten <500 per jaar 500-2000 2001-4000 >4000 Gemiddeld		10% 36% 46% 7%			12% 2% 24% 41% 20% €2.000 – €4.000

Overleg/omgang Rvt – bestuur				
-Kritisch gesprekspartner -kritische tegenspraak RvT -klankbord zijn -inhoudelijk debat			Volgens B 92% T 87% 4,5% 10%	Score 4-5 vlgs B 54% T 61% 57% 68%
Nevenfuncties bestuurder bekend bij RvT	72%			
Criteria voor nevenfuncties bestuurder(s) -vastgelegd in reglement			35%	61%
Omgang met stakeholders				
Bestuur voert horizontale dialoog, met -schoolleiders/directeuren -docenten -MR -leerlingen -collega-besturen -ouders van leerlingen -samenwerkingsverbanden -gemeenten -VO-Raad -Onderwijsinspectie			89% 100% 85% 71% 79% 82% 69% 72%	Vroegtijdig betrekken 79% 20% 63% 5% 13% 5% 14% 11% 10%
Toezicht op -dialoog -stakeholderbeleid			69%	Score 4-5 (veel/zeer veel) 11%
Communicatie van onderwijsinstelling met belanghebbenden: -website -schoolgids -jaarverslag -nieuwsbrieven -formele bijeenkomsten -bijeenkomsten -venster voor verantwoording	95% 95% 94% 86% 74% 59%			Score 4-5 (veel/zeer veel) 63% 53% 59% 51% 37%
Klokkenluidersregeling	46%		81%	
Verdere professionalisering RvT				
Eigen budget		45%	83%	47%
Als Rvt-leden individueel aan bijscholing doen, via -studiebijeenkomsten met gastsprekers -interne introductiecurcus -externe introductiecurcus -extern opleidingsaanbod -introductieprogramma voor nieuwe leden -opleidingen/studiedagen -bijwonen activiteiten VO-Raad/VTOI		63% 44% 5% 17% 34%	64%	Volgens B 37% T 46% 34% 58% 55% 70%

Als RvT gezamenlijk, namelijk via -interne studie- bijeenkomsten met gastsprekers -interne introductiecursus -externe introductiecursus -extern opleidingsaanbod		57%		Volgens B T	
		34% 12% 7% 14%		44%	53%
Evaluatie eigen functioneren RvT					
Jaarlijkse evaluatie	84%	T 75%	91%	B 88%	T 89%
-interne zelfevaluatie		70%		53%	62%
-met bestuurder erbij		41%		41%	33%
-zo nu en dan onder externe begeleiding		22%		67%	54%
Uitkomsten evaluatie					
-schriftelijk vastgelegd		59%		63%	70%
-besproken met bestuurder		30%		7%	14%
-besproken met MR		4%			
-aan niemand gerapporteerd				31%	25%
Beleidszaken bijgesteld door RvT		T		B	T
-vaak		0%			
-regelmatig		20%			
-soms		77%			
-nooit		2%			
-veel/zeer veel				2%	6%
-gemiddeld				11%	32%
-weinig/zeer weinig				87%	63%
Doorslaggevende stem: bestuur/intern toezicht					
-volgens bestuur			68% / 32%		
-volgens RvT			37% / 73%		
Wat levert RvT-werk op:				Score 4-5 (veel/zeer veel)	
-betere kwaliteit besluiten				B	T
-meer maatschappelijk draagvlak					
-snellere correcties/ interventies indien nodig				65%	79%
-					
Wat levert vroege betrokkenheid van RvT op:					
-ruimte voor verkenning/ visieontwikkeling				58%	68%
-gezamenlijk referentiekader					
-bredere oriëntatie/verdieping				58%	79%
-benutten stakeholderrelaties				34%	35%
-toenemende vertrouwen				70%	73%
-creëren draagvlak				56%	70%
Interne/externe verantwoording RvT					
Verantwoordingsplicht?				B 64%	T 75%

Jaarlijks expliciet		72%			
-tegenover bestuurder		25%		32%	31%
-tegenover de MR		22%		19%	26%
-gehele organisatie				35%	36%
-externe stakeholders		27%			
-samenleving				78%	72%
-gemeenten		17%			
Hoe:					
-in jaarverslag		56%			
-aparte bijeenkomst		31%			
-notulen/website e.d.		7%			

Bijlage 4: *Vragenlijst intern toezicht in het VO*

Deze bijlage is apart (als pdf-bestand) bijgevoegd.