

## Benchmark professioneel toezicht

### Drie jaar evaluaties van Raden van Toezicht in het onderwijs



November 2023  
Dr. Olaf McDaniel  
Drs. Marcel L. Bos

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Deelname .....	4
3.	De 7 thema's van de code.....	4
4.	Drijfveren om toezichthouder te zijn .....	5
5.	Wat is het zelfbeeld van de RvT's en wat vinden de bestuurders?.....	6
	5.1 Werkgeverschap .....	6
	5.2 Meebesturen of zuiver toezicht? .....	7
	5.3 De rol van sparringpartner.....	8
	5.4 De effectiviteit van toezicht op de kernthema's.....	8
	5.5 Boardroom dynamics .....	10
	5.6 Reflectie en ontwikkeling.....	10
	5.7. Waar haal ik mijn informatie vandaan? .....	11
	5.8 Publiek versus instellingsbelang .....	12
	5.9 Versterking van competenties .....	13
6.	Tot slot – zes vragen.....	13

## 1. Inleiding

Scolix heeft de afgelopen jaren vele evaluaties uitgevoerd van Raden van Toezicht in het onderwijs. Dat proces kreeg een versnelling en verdieping na de ontwikkeling van een eigen evaluatie-instrument: Spiegels+ in 2021. In dit artikel worden de ervaringen van rond de 50 evaluaties daarmee weergegeven. Daarbij is gebruik gemaakt van enerzijds het statistische materiaal en de uitgebreide evaluatieve gesprekken die naar aanleiding van de Spiegelrapportages plaatsvonden en anderzijds de gegevens uit de “dialooggesprekken”. Dit zijn de uitgebreide en vaak intensieve gesprekken waarin de Spiegelrapportages zijn besproken. Daarmee ontstaat een actueel beeld van de stand van zaken van deze raden van toezicht en een eerste benchmark met wat eruit kan worden geleerd.

### Context

Het afgelopen decennium zijn binnen de publieke sector in hoog tempo Raden van Toezicht (hierna: RvT) ingevoerd die toezicht houden op het bestuur/de bestuurder(s). Mede dankzij een aantal sectorale governance codes is het werk van de RvT's geprofessionaliseerd en op een hoger niveau gebracht. De Vereniging voor toezichthouders in onderwijsinstellingen en kinderopvang (VTOI-NVTK) heeft voor het onderwijs en de kinderopvang bijgedragen aan de versterking van de kwaliteit van het toezicht. En dat is nodig, want ‘toezicht’ is een vak apart en vereist kennis, ervaring en vaardigheden die in de publieke sector nog volop in ontwikkeling zijn. Begin 2021 is de meest recente Code Goed Toezicht van de VTOI-NVTK in werking getreden.

### Evaluaties in alle sectoren

Scolix heeft in de afgelopen jaren vele instellingen ondersteund bij het opzetten en evalueren van RvT's in de volle breedte van het onderwijs (PO, VO, MBO, HBO, Samenwerkingsverbanden passend onderwijs) en de kinderopvang. Die ervaring leert dat er, naar mate de professionaliteit toeneemt, behoefte is aan een meer gestandaardiseerd en precies instrumentarium om de werkzaamheden van RvT's in evaluatieve zin in beeld te brengen. Daarom zijn door Scolix de ‘RvT Spiegels+’ ontwikkeld. Het zijn gestandaardiseerde vragenlijsten die gebaseerd zijn op de onderscheiden principes van de Code Goede Toezicht 2021, de sectorale codes, de vigerende wetgeving uit het onderwijs en kinderopvang en ‘good practices’. Ze schetsen een uitgebreid beeld van de stand van zaken van het interne toezicht in de organisatie. De Scolix Spiegels vormen altijd de ondergrond voor een evaluatief gesprek over de uitkomsten dat leidt tot conclusies en aanbevelingen. Wij noemen dit gesprek, het woord komt in dit artikel regelmatig voor, de *dialoogsessie*. Een echte evaluatie is onzes inziens gebaseerd op een vis-à-vis dialoog waarbij alle aspecten aan bod kunnen komen. Dat is de + in onze visie.

### Benchmark

Omdat de Spiegels uitgaan van gestandaardiseerde vragenlijsten per sector, zijn benchmarkmogelijkheden ingebouwd, die vergelijkingen per sector mogelijk maken.

In de periode september 2021 tot en met begin 2023 is het instrument ruim 50 keer toegepast. In dit artikel worden daarvan een aantal gegevens uit de rapportages samengevoegd en geanalyseerd. Nadrukkelijk wordt er hier op gewezen dat alle gegevens die in dit artikel zijn opgenomen uit deze evaluaties zijn voortgekomen. Ze zijn dus geen *random* keuze van schoolbesturen in ons land, maar RvT's die zich aan onze gevalideerde externe evaluatie hebben onderworpen. Uiteraard zijn de data geanonimiseerd.

## 2. Deelname

In deze rapportage wordt aangesloten bij de Code Goed Toezicht uit 2021 en zijn ook de Codes PO, VO en MBO in de Spiegels meegenomen. En een eerste bevinding uit de praktijk is dat maar weinig Raden van Toezicht al deze codes in voldoende mate kennen. In sommige gevallen is er kennis van één van de twee; in andere gevallen van beide. Een directe bevraging hiernaar maakt geen deel uit van de Spiegels (wel impliciet), maar in de dialoogsessies komt dit onderwerp vrijwel altijd aan de orde. Aan de hand van de aantekeningen uit die sessies onderscheiden we de volgende inzichten (percentages afgerond).

	Alleen bekend of werkend met de Code Goed Toezicht (VTOI-NVTK-VTOI)	Alleen bekend of werkend met eigen sectorale code PO of VO	Bekend en werkend met beide
<b>RvT's in het PO</b>	23%	24%	53%
<b>RvT's in het VO</b>	11%	51%	38%

Tabel 1 Bekendheid code bij RvT's

De conclusie is dat de VTOI-NVTK code iets bekender is in het PO dan in het VO en dat de VO sector code aanzienlijk bekender is in het VO dan in het PO. Maar van de code gehoord hebben, is nog wat anders dan er actief mee werken. Overigens komt tijdens de dialoogsessie herhaaldelijk de vraag aan de orde waarom er überhaupt verschillende codes bestaan en of dat aantal niet beperkt zou kunnen worden.

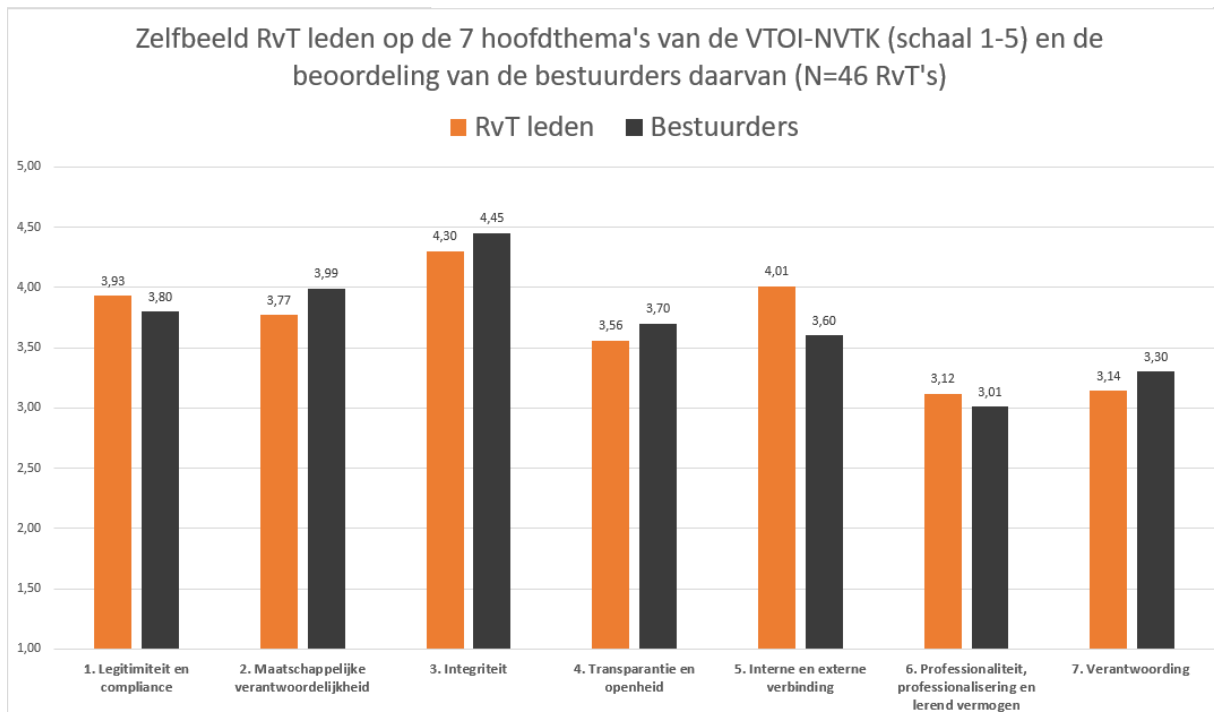
## 3. De 7 thema's van de code

Het Spiegel-instrumentarium is opgebouwd langs de lijnen van de Code Goed Toezicht. Deze code bevat een zevental thema's die onder Spiegels zijn gevuld met zo'n 50 items. Het gaat om:

1. Legitimiteit en compliance
2. Maatschappelijke verantwoordelijkheid
3. Integriteit
4. Transparantie en openheid
5. Interne en externe verbinding
6. Professionaliteit, professionalisering en lerend vermogen
7. Verantwoording

### Zelfbeeld – professionalisering/lerend vermogen scoort laag

In onderstaande grafiek is het zelfbeeld van zo'n 245 RvT leden opgenomen ten aanzien van de zeven hoofdthema's. Omdat dezelfde vragen ook aan de bestuurder(s) zijn gesteld, wordt een inzicht gegeven in de beoordeling van het zelfbeeld van de RvT leden.



Figuur 1 Zelfbeeld RvT leden op thema N=46

Drie onderwerpen vallen op, we nemen de score 3,5 als een wenselijk minimum. Ten eerste valt op dat, met uitzondering van twee onderwerpen (de professionaliteit, professionalisering en lerend vermogen enerzijds en de verantwoording anderzijds), het zelfbeeld van de RvT leden boven het geselecteerde minimum van 3,5 is.

Ten tweede valt op dat de “contra-expertise” van de bestuurders daar niet ver van afligt.

En ten derde is opmerkelijk dat het zwakste onderdeel van het zelfbeeld een onderwerp is, dat je in een zich professionaliserende toezichtcultuur als juist sterk punt zou verwachten: de thematiek samengevat onder de term “Professionaliteit, professionalisering en lerend vermogen”. Bij vrijwel alle geëvalueerde RvT's scoren de hieraan verbonden thema's zwak tot slecht.

#### 4. Drijfveren om toezichthouder te zijn

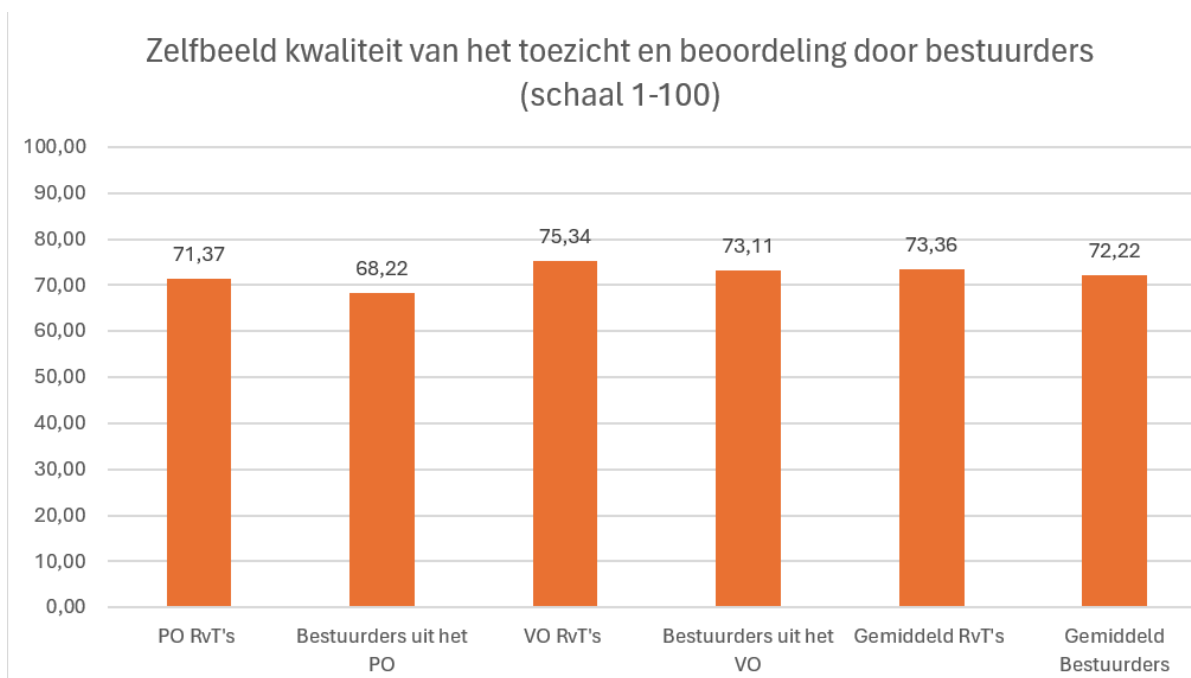
Bij elke evaluatie is aan de leden van de RvT gevraagd wat hun drijfveren zijn om zich in te zetten om toezicht te willen houden op een bestuurder/bestuurders van een onderwijsinstelling. Het leidt uiteraard tot een brede set aan, soms persoonlijke motieven, soms bijzonder<sup>1</sup>, maar veel vaker gaat het om algemene doelstellingen: inzetten voor het onderwijs, iets terugdoen voor de maatschappij, de ervaring benutten ten behoeve van het onderwijs.

Op dat moment rijst de vraag hoe een aantal van deze motieven in de praktijk van het toezicht kunnen worden gerealiseerd?

<sup>1</sup> Interessant motief van een RvT lid was: “Ik was leerling van de school, mijn vader rector, mijn kinderen zaten op dezelfde school, ik heb in de Medezeggenschapsraad gezeten en nu mijn kinderen al geruime tijd van school zijn was er een vacature voor het toezichthouderschap”.

## 5. Wat is het zelfbeeld van de RvT's en wat vinden de bestuurders?

De bevestigingsmethodiek van Spiegels+ is een zelf-evaluatie. Dit betekent dat het gaat om het oordeel dat de RvT leden over zichzelf geven. Dat hoeft uiteraard niet de objectieve waarheid te zijn, en daarom is de methodiek dat dezelfde vragen ook worden gesteld aan de bestuurder(s), zodat er een contra indicatie en praktijkconfrontatie plaatsvindt. Over het algemeen zijn RvT's redelijke tevreden over zichzelf en dat is een oordeel waar de bestuurders over het algemeen niet ver van afwijken. Wel is er verschil tussen PO en VO. In onderstaande samengestelde grafiek worden de gegevens vergeleken.



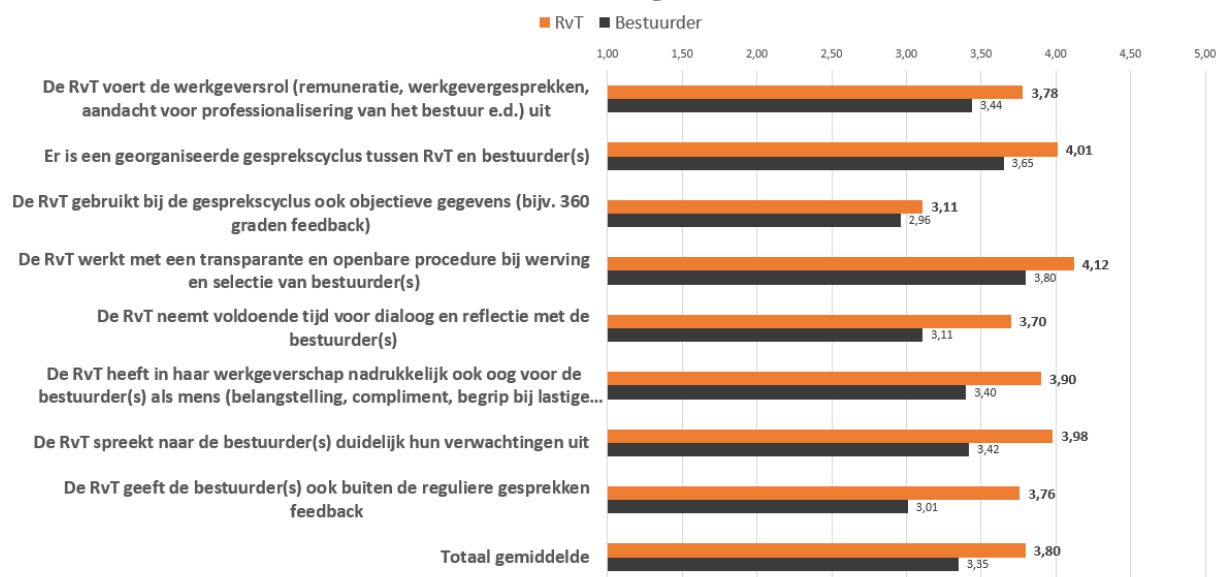
Figuur 2: Zelfbeeld kwaliteit RvT werk

### 5.1 Werkgeverschap

Eén van de essentiële taken van de RvT is het werkgeverschap van de bestuurder(s). Het is een zelfstandige bevoegdheid die wettelijk is vastgelegd. Hoe wordt dit in de praktijk uitgevoerd? Uit de interessante en recente studie "Onvrijwillig"<sup>2</sup> wordt duidelijk dat er – als het gaat om het werkgeverschap - winst te behalen is. Hoe kijken RvT's en hun bestuurders aan tegen een aantal belangrijke onderdelen van het werkgeverschap? In onderstaande grafiek wordt daarin inzicht gegeven.

<sup>2</sup> Onvrijwillig – Lessen uit gedwongen vertrek van bestuurders, P. Wijnsma, H. Pelzer, M. Milz, Mediawerf, 2020.

## Rol 2. De werkgeversfunctie



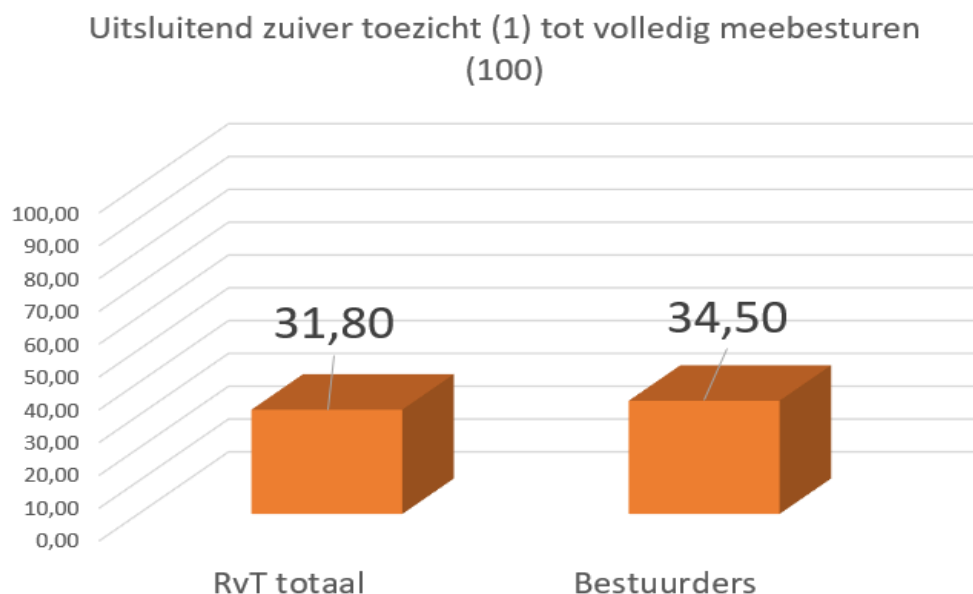
Figuur 3 Rol werkgeversfunctie

Het gemiddelde zelfbeeld voor de uitvoering van 8 onderdelen van het werkgeverschap is bij de RvT's zelf een 3,8 op een schaal van 1-5. De bestuurders zijn daar iets minder positief over en behalen gemiddeld 3,35. Op de 8 onderwerpen die zijn verbonden aan deze vraagstelling zijn de bestuurders meer of minder negatief dan de bestuurders.

In zijn algemeenheid zijn de bestuurders niet ontevreden. Zo is er een georganiseerde gesprekscyclus en een heldere en transparante procedure bij werving en selectie. Minder tevredenheid bestaat er over het gebruik van objectieve gegevens in de gesprekscyclus. Ook is de tijd die de RvT neemt voor dialoog en reflectie voor verbetering vatbaar evenals de mogelijkheid om buiten de reguliere gesprekken ook nog feedback te krijgen.

### 5.2 Meebesturen of zuiver toezicht?

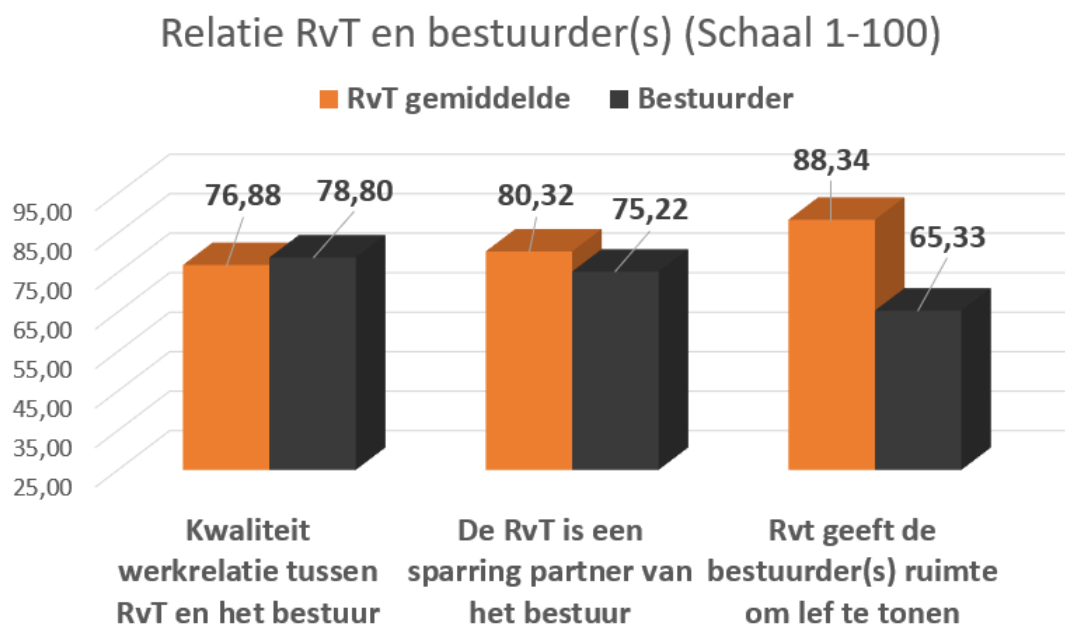
Eén van de hot items in het toezicht is het toezien versus het meebesturen. In de praktijk bestaat er een dunne lijn tussen het toezien op het bestuur enerzijds en anderzijds toch het proberen (soms een beetje) op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. Het is een subtiel evenwicht, waarin soms de functie van "sparring partner" wordt opgerekt tot het geven van aanwijzingen aan de bestuurder. Tijdens de evaluaties komen we alle posities tegen en niet zelden denken RvT's dat ze zich beperken tot toezien, terwijl de bestuurder(s) dat anders ervaren. Toch bleek bij de optelsom van een kleine 50 Spiegels het verschil in interpretatie tussen RvT's en bestuurders niet groot te zijn zoals uit figuur 4 blijkt. Het gemiddelde mag dicht bij elkaar liggen, de spreiding is groter dan bij de meeste andere onderzochte thema's.



Figuur 4 Zuiver toezien of toch meebesturen?

### 5.3 De rol van sparringpartner

De relatie tussen bestuurders en de RvT onderzoeken we vanuit drie perspectieven (a) een rapportcijfer voor de werkrelatie, (b) idem voor de mate waarin de RvT sparringpartner is en (c) of de RvT de bestuurder de ruimte geeft om lef te tonen.



Figuur 5 Relatie RvT en bestuurder

De werkrelatie is over het algemeen goed en ook de functie van sparringpartner is goed ontwikkeld, maar het bieden van ruimte om als bestuurder “lef” te tonen wordt nogal verschillend ingeschat.

### 5.4 De effectiviteit van toezicht op de kernthema's



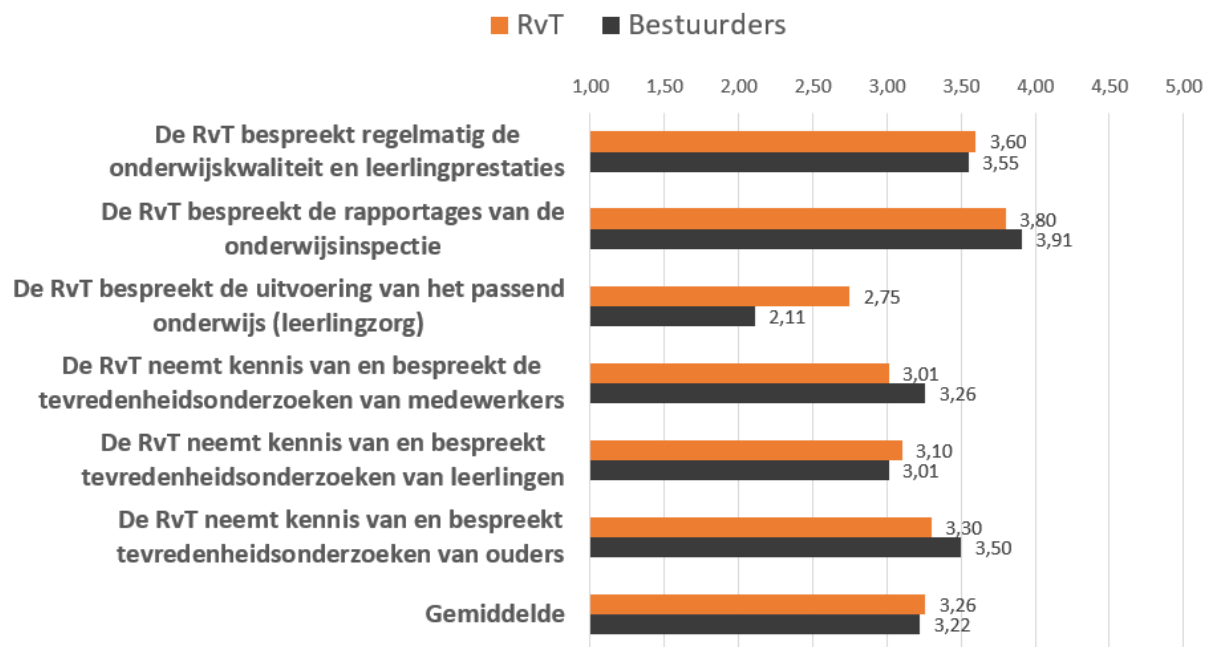
De kwaliteit van het onderwijs wordt voor gemiddeld 80% uitgemaakt door de kwaliteit en inzet van de docent. En onderwijs is de *core business* van onze scholen en dus mag je verwachten dat de RvT's actief toezien op het beleid dat door de bestuurders wordt gevoerd op het directe terrein van de kwaliteit van het onderwijs en van het strategische personeelsbeleid.

### *Onderwijs en personeel matig in beeld*

Dat blijkt in de praktijk niet zo eenvoudig en regelmatig treffen we in de bespreking van de resultaten van de evaluaties RvT's aan die een mate van handelingsverlegenheid hebben als het om deze twee, sterk aan elkaar verbonden, kernonderwerpen – onderwijs en personeel - gaat. Een aantal malen was de evaluatie voor RvT's in de gesprekken één van de eerste keren dat zij hun verantwoordelijkheid op dat punt begrepen. Soms bleek ook dat men in RvT's niet of nauwelijks bekend is met de wettelijke taak van het onderwijs. En dat is ook niet zo verbazingwekkend omdat zelfs de diverse codes zich niet sterk op dit onderwerp concentreren.

Maar hoe zie je toe op het beleid van de bestuurders als het gaat om de kwaliteit van het onderwijs? In onze onderzoeksmethode informeren we naar 6 potentiële informatie thema's waarvan de optelsom RvT's in staat moet stellen om zich een beeld te vormen van het succes van het beleid van de bestuurders. De thema's en de zelfbeoordeling en de "contra-expertise" van de bestuurders is in onderstaande grafiek weergegeven.

## Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs



Figuur 6 Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs

Opvallend is dat de bestuurders en RvT's op één punt na vergelijkbare opvattingen hebben. Het ene punt is de aandacht voor het passend onderwijs dat al door de RvT's laag wordt ingeschat, maar door bestuurders nog lager.

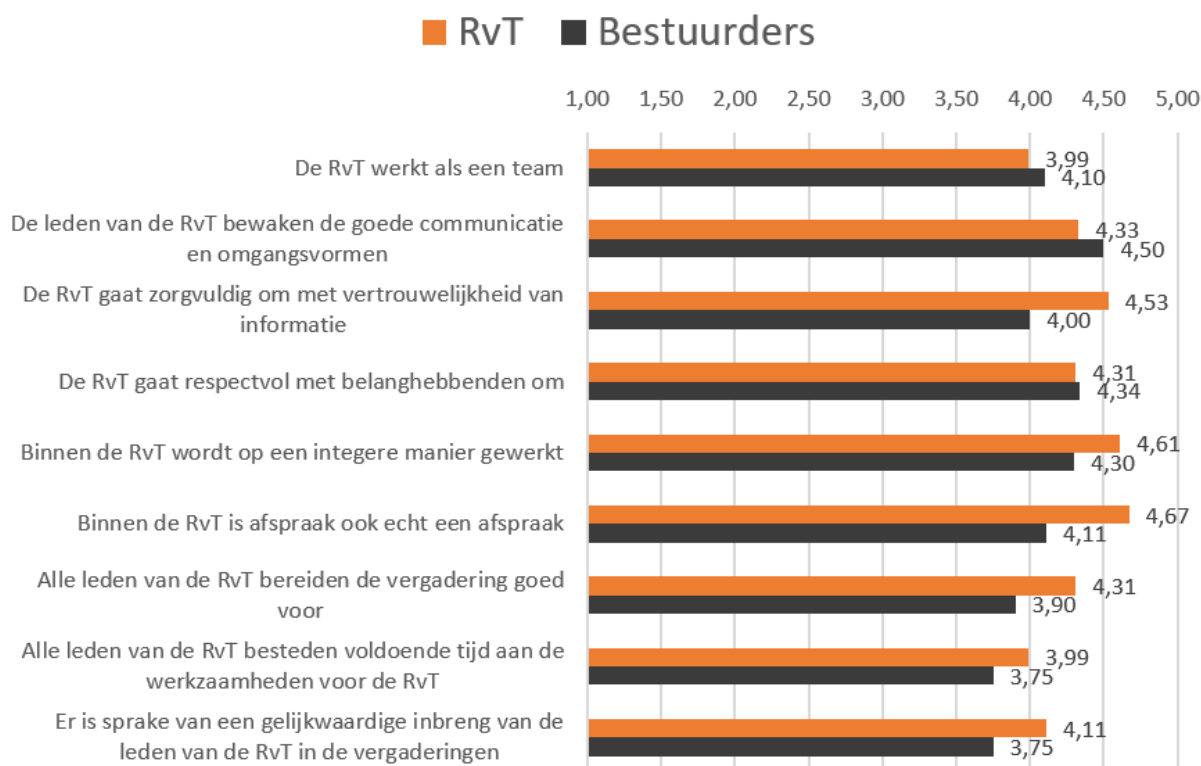
Het feit dat RvT's van zichzelf zeggen dat de aandacht voor de uitgekozen onderwerpen de aandacht voor het kwaliteitsbeleid van de school niet spectaculair is

en de bestuurders dat in grote lijnen bevestigen, maakt eens te meer duidelijk dat hier -zeker ook voor de codes- een taak voor versterking van het toezicht ligt. En dat geldt zeker ook voor het toezicht op het strategisch personeelsbeleid, waarbij de RvT's zichzelf een 3,48 geven en de bestuurders 3,24.

### 5.5 Boardroom dynamics

Boardroom dynamics verwijzen naar de complexe interacties, relaties en gedragingen die plaatsvinden in de bestuurskamer (de 'boardroom') van een organisatie en dit kan invloed hebben besluitvorming, het leiderschap en de algehele prestaties van de organisatie. Hier bekijken we enkele belangrijke aspecten van deze boardroom dynamics. Het is een fenomeen met vele aspecten en de bevraging is complex. Uit de veelheid van mogelijkheden hebben we een negental onderwerpen gekozen die te maken hebben met hiërarchie, cultuur, communicatie, conflict en consensus. Ze zijn samengevat in onderstaande grafiek.

## Elementen van de boardroom dynamics

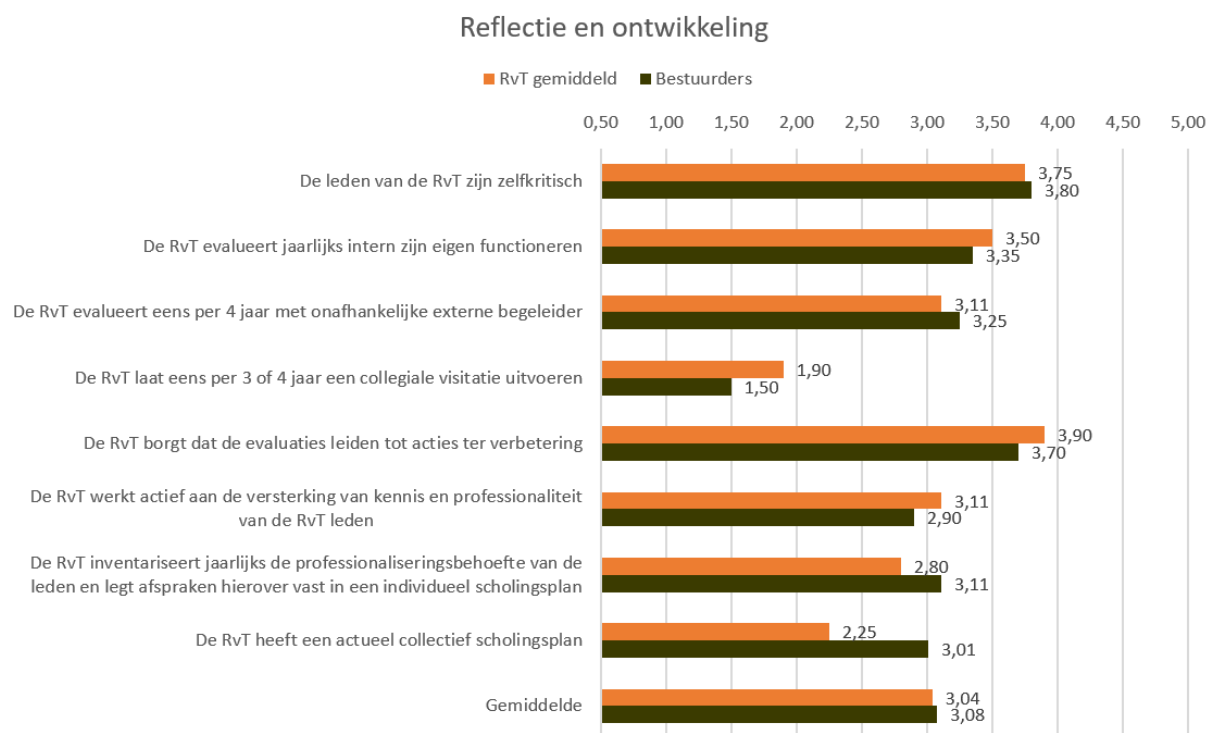


Figuur 7 Elementen in de boardroom dynamics

Er blijkt zowel bij de RvT's als de bestuurders op de gekozen onderwerpen geen vrees te zijn voor de negatieve effecten van de boardroom dynamics. Tegelijk hebben we uit onze adviespraktijk, waarin we ook vaak betrokken zijn bij de begeleiding van spanning en conflict, de idee dat we met deze operationalisering nog niet de diepte van de dynamiek in de relatie bestuur-RvT in beeld hebben.

### 5.6 Reflectie en ontwikkeling

Onder het thema “reflectie en ontwikkeling” zijn verschillende evaluatieve thema’s samengevoegd. Het geeft een pessimistisch beeld rondom dit onderwerp. Er wordt weinig gebruik gemaakt van actieve instrumenten om de individuele en collectieve professionaliteit te versterken.



*Figuur 8 Reflectie en ontwikkeling*

Het is duidelijk, en dat gold voor de meeste onderzochte RvT's, dat het thema “reflectie en ontwikkeling” aandacht verdient. Alhoewel individuele leden van de RvT's tijd besteden aan professionalisering en scholing, ontbreekt veelal de collectieve en planmatige benadering. De te versterken thema's worden zelden gemeenschappelijk geïnventariseerd en een scholingsplan ontbreekt in veel gevallen. De collegiale evaluaties/visitaties zijn nog geen gemeengoed. Geconcludeerd kan worden dat er wel een budget is voor scholing, maar dat het beleid veelal ontbreekt.

### 5.7. Waar haal ik mijn informatie vandaan?

Informatievoorziening is een essentieel onderdeel in het toezichtswerk en veel van de informatie zal vanuit de bestuurders worden aangeleverd. Maar er ligt uiteraard ook een verantwoordelijkheid bij de RvT als collectief en de leden van de RvT individueel om informatie te verzamelen die behulpzaam is - of zelfs essentieel is - bij het verrichten van de toezichthoudende taak.

*Tabel 2 Informatiebron voor toezichthouders*

	RvT gemiddeld (schaal 1-5)
<b>Ik gebruik de accountant als informatiebron</b>	4,60
<b>Ik heb een onderzoekende houding</b>	4,20
<b>Ik verzamel ook los van het bestuur informatie</b>	3,11
<b>Ik neem deel aan periodieke werkbezoeken</b>	3,50

<b>Ik neem deel aan themabijeenkomsten</b>	<b>3,75</b>
--	-------------

Uit de cijfers blijkt dat in het zelfbeeld van de RvT dat de meeste aspecten positief worden beoordeeld. Alleen het verzamelen van informatie los van het bestuur ('onafhankelijk') krijgt een lage beoordeling.

### 5.8 Publiek versus instellingsbelang

Voor wie, of namens wie voeren individuele RvT-leden hun toezicht uit? Dat is een essentiële vraag die vaak heel lastig te beantwoorden is. Natuurlijk: RvT-leden zijn onafhankelijk en worden vandaag de dag meestal via een externe procedure en op basis van een profiel met ondersteuning van een professioneel wervingsbureau geworven. Maar het objectieve toezicht zal in de praktijk altijd een zekere druk ondervinden in relatie tot het belang van de instelling waar vanuit het toezichthouderschap onvermijdelijk een zekere band mee gaat ontstaan. Is er spanning tussen het maatschappelijk belang en het instellingsbelang?

Gevraagd om aan te geven hoe de precieze balans zal uitvallen tussen het maatschappelijk belang en het instellingsbelang, ontstaat het volgende beeld van RvT-leden en bestuurders:

Tabel 3 Schaalverdeling instellingsbelang en publiekbelang

	<b>RvT gemiddeld (schaal 1-100)</b>	<b>Bestuurders (schaal 1-100)</b>
<b>Waar ligt voor mij de balans tussen instellingsbelang en publiek belang (schaal 1=publiek belang; 100= instellingsbelang)</b>	48,33	44,12

Het onderwerp maatschappelijk versus instellingsbelang is een actueel thema in de governance<sup>3</sup>. De antwoorden van de RvT-leden en de bestuurders maken duidelijk dat hierover een nadere doordening een nuttige functie kan hebben.

<sup>3</sup> Opvallend is dat aan bestuur en toezicht tegengestelde verwachtingen worden opgelegd. Zo zegt de WBTR (Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen, 2021) dat 'bij de vervulling van hun taak de bestuurders zich richten naar het belang van de vereniging en de met haar verbonden onderneming of organisatie' (art. 44.3) en zegt bijvoorbeeld de Code Goed Bestuur VO (2019) dat 'besturen een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben voor een regionaal dekkend, kwalitatief hoogstaand en zo divers mogelijk onderwijsaanbod (...). Het intern toezicht vervult hierbij, indien nodig, een extern verbindende en intern stimulerende rol.' (art. 1.4).

## 5.9 Versterking van competenties

Er is veel behoefte aan verdieping en scholing bij de RvT's. In de bevraging worden een tiental onderwerpen voor verdere verdieping gekozen, vanuit de vraagstelling: Waar zou u in de komende 12 maanden uw professionaliteit willen versterken?

Uit de veelheid van gegevens hebben we een gemiddelde per onderwerp gekozen van het percentage dat zich daarop zou willen bijscholen. De cijfers zijn afgerond op 5%.

Tabel 4 Bijscholingswens toezichthouders

<b>Wet- en regelgeving van het onderwijs in uw sector</b>	<b>40%</b>
<b>De meest recente governance code van uw sector en de nieuwe Code Goed Toezicht van de VTOI-NVTK</b>	45%
<b>Cao-bepalingen uit uw sector voor personeel en de nieuwste CAO voor bestuurders</b>	55%
<b>Delen van ervaringen collega RvT leden van andere scholen (de volgens de Code Goed Toezicht vierjaarlijkse verplichte collegiale consultatie)</b>	80%
<b>Delen van ervaringen collega RvT leden van andere maatschappelijke sectoren</b>	50%
<b>Versterking van het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs</b>	45%
<b>Versterking van het toezicht op de financiën / bedrijfsvoering van de organisatie</b>	30%
<b>Versterking van het toezicht op het personeelsbeleid van de organisatie</b>	70%
<b>Versterking van de kennis over de rol van het toezicht in relatie tot de medezeggenschap</b>	25%
<b>Versterking van het toezicht op de gang van zaken binnen de organisatie</b>	30%

## 6. Tot slot – zes vragen

In dit artikel hebben we iets van de rijkdom van de Spiegel evaluaties samengevat. Aan de hand daarvan identificeren we een zestal vragen die toezichthouders en bestuurders op de agenda kunnen zetten:

1. Hoe hebben wij onze professionalisering en lerend vermogen adequaat georganiseerd en wat kunnen we daaraan verbeteren?
2. Hoe goed is onze rol van werkgever geborgd? Is er kennis van werkgeverschap in de RvT en welke cyclische systematiek hebben wij en hoe professioneel voeren wij die uit?
3. Hoe is bij ons de kwaliteit van het toezicht geregeld als het gaat om onderwijs(kwaliteit) en strategisch personeelsbeleid?
4. Hoe trainen en versterken wij onze antenne voor de dynamiek in de 'boardroom'?
5. Hoe worden wij meer reflexief, hoe ontwikkelen wij ons door, hoe zorgen wij voor feedback op ons handelen?
6. Hoe hebben wij de tegengestelde verwachtingen tussen publiek en instellingsbelang besproken? Zijn de kaders daarvoor helder tussen bestuur en intern toezicht?