

Monitoringscommissie
Branchecode goed bestuur in het mbo

Beter, maar ook goed genoeg?

Stand van zaken naleving Branchecode goed bestuur in het mbo 2014

december 2016

Inhoudsopgave

1	Samenvatting	4
1.1	Werkwijze	4
1.2	Conclusies	4
1.2.1	Hoofdconclusie	4
1.2.2	Conclusie over het functioneren en het gebruik van de code	4
1.2.3	Conclusie over de strategische beleidsontwikkeling	5
1.2.4	Conclusie over de checks and balances binnen de instellingen	5
1.2.5	Conclusie over de publieke belangen	5
1.2.6	Conclusie over de werkgeversrol van raden van toezicht	5
1.2.7	Conclusie over de checks and balances op stelselniveau:	5
1.3	Aanbevelingen	6
1.3.1	Aanbevelingen aan de raden van toezicht, de colleges van bestuur en de medezeggenschapsorganen gezamenlijk	6
1.3.2	Aanbevelingen aan de raden van toezicht en de colleges van bestuur gezamenlijk	6
1.3.3	Aanbevelingen aan de raden van toezicht	6
1.3.4	Aanbevelingen aan de colleges van bestuur	6
1.3.5	Aanbeveling aan de MBO Raad	7
1.3.6	Aanbevelingen aan het Ministerie van OCW	7
2	Inleiding	8
2.1	Goed bestuur: definitie	8
2.2	Goed bestuur in het mbo	8
2.3	Opdracht van de commissie	9
2.4	Samenstelling van de commissie	10
2.5	Werkwijze van de commissie in 2016 en 2018	10
2.6	Leeswijzer	11
3	Terugblik op de evaluatie in 2012 en 2013	12
3.1	Rapporten	12
3.2	Aanbevelingen in 2013	12
3.3	Reflectieve terugblik door de commissie	13
4	Context goed bestuur in het mbo anno 2016	14
4.1	Goed bestuur in de mbo-sector	14
4.2	Goed bestuur in de mbo-instellingen	15
4.3	Horizontale en verticale dialoog	16
4.4	De wetgeving	17
4.5	Het inspectietoezicht	18
5	Aanpak van de monitoring in 2016	21
5.1	Thema's	21
5.2	Werkwijze	22
6	Samenvatting onderzoeksbevindingen van Oberon	23
6.1	Functioneren branchecode	23
6.2	Strategisch beleid	24
6.3	Checks and balances	25
6.4	Publieke belangen	26

6.5	Werkgeversrol van de raden van toezicht	27
6.6	Afsluitend	28
7	Reflectie en conclusies van de commissie	29
7.1	Het functioneren van de Branche-code	29
7.2	Strategisch beleid	30
7.3	Checks and balances	30
7.4	Publieke belangen	32
7.5	Werkgeversrol van de raden van toezicht	33
8	Bijlage 1: Onderzoeksopdracht van de Monitoringscommissie	34
9	Bijlage 2: Rapportage Oberon deelonderzoek 1: Analyse Geïntegreerde Jaardocumenten	38
9.1	Inleiding	38
9.2	Methoden	38
9.3	Verantwoording branchecode	39
9.4	Basisgegevens bestuurders en toezichthouders	40
9.5	Strategisch beleid en risicomanagement	42
9.6	Checks and balances	43
9.7	Werkgeversrol raden van toezicht	45
9.8	Publieke belangen	45
9.9	Toegankelijkheid informatie	47
9.10	Algemene indruk	48
9.11	Gehanteerd analysekader	48
10	Bijlage 3: Rapportage Oberon deelonderzoek 2: Casestudy	52
10.1	Inleiding	52
10.2	Functioneren branchecode	52
10.3	Strategisch beleid en risicomanagement	54
10.4	Checks and balances	55
10.5	Omgaan met publieke belangen	61
10.6	Werkgeversrol raden van toezicht	63

1 Samenvatting

1.1 Werkwijze

De Monitoringscommissie heeft in opdracht van het bestuur van de MBO Raad in 2016 een eerste monitoring uitgevoerd naar de naleving van de Branchecode goed bestuur in het mbo. Dit is een tussenstap op weg naar een grotere evaluatie in 2018. De commissie heeft bij deze monitoring niet alle elementen van de code meegenomen, maar keuzes gemaakt en zich inhoudelijk gericht op vijf thema's:

1. functioneren van de code;
2. strategisch beleid;
3. checks and balances;
4. publieke belangen;
5. werkgeversrol van de raden van toezicht

De commissie heeft hiertoe onderzoek laten uitvoeren door Oberon Onderzoek + Advies. De commissie dankt het onderzoeksteam van Oberon hartelijk voor het gedegen en goede onderzoek. Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- Analyse van de jaarverslagen (Geïntegreerde Jaardocumenten) over 2015 met behulp van een analysekader dat dezelfde elementen bevatte als bij de evaluatie van de vorige branchecode en waaraan nieuwe elementen vanuit de vigerende branchecode zijn toegevoegd;
- Casestudy bij zes mbo-instellingen (vier roc's, een aoc en een vakinstelling), toegespitst op de 5 thema's en uitgevoerd in de vorm van gesprekken met de raden van toezicht, de colleges van bestuur, de ondernemingsraden en de studentenraden.

De uitkomsten van het onderzoek zijn integraal opgenomen in de bijlagen bij dit rapport en een samenvatting daarvan is in hoofdstuk 6 te vinden.

1.2 Conclusies

1.2.1 Hoofdconclusie

Goed bestuur in het mbo is beter op orde en er is een stijgende lijn waar te nemen ten opzichte van de eerdere evaluaties. Is het echter ook goed genoeg? De commissie is van mening dat er nog ruimte voor verdere verbetering is.

1.2.2 Conclusie over het functioneren en het gebruik van de code

De Branchecode is goed ingebed in de mbo-instellingen en ook goed in gebruik, maar wordt vaak nog te veel louter als afvinklijst of checklist ingezet. Meer aandacht voor het gesprek over de principes en uitgangspunten van goed bestuur en onderliggende waarden binnen de instellingen is wenselijk, omdat die daadwerkelijk de praktijk van goed bestuur ten goede komt. Het is positief dat de verantwoording over het naleven en onverkort toepassen van de code in de jaarverslagen duidelijk is gestegen, ondanks het opmerkelijke en zorgelijke gegeven dat het aantal instellingen dat zich niet verantwoordt in beperkte mate ook is gestegen.

1.2.3 Conclusie over de strategische beleidsontwikkeling

Strategische beleidsontwikkeling binnen de instellingen in de vorm van meerjarenbeleidsplannen met een continuïteitsparagraaf en aandacht daarvoor in de jaarverslagen is goed ontwikkeld. Instellingen maken serieus werk van risicomanagement. Verbeterpunten hierbij zijn de dialoog over strategisch beleid met externe partijen, de tijdige betrokkenheid bij beleidsvorming van de medezeggenschapsorganen (ondernemingsraad en studentenraad) en de toezichthoudende rol van de raden van toezicht op dit punt.

1.2.4 Conclusie over de checks and balances binnen de instellingen

De checks and balances tussen raad van toezicht, college van bestuur en medezeggenschapsorganen lijken in voldoende mate tot hun recht te komen. Het interne toezicht door de raden van toezicht heeft aan kwaliteit gewonnen en met name positief is de grotere aandacht voor intern toezicht op onderwijskwaliteit. Er is echter ook ruimte voor verbetering. De zorgplicht van het college van bestuur voor goede medezeggenschap blijft een aandachtspunt.

1.2.5 Conclusie over de publieke belangen

Het expliciteren, wegen, afwegen en dienen van publieke belangen in relatie tot instellingsbelangen verdient meer aandacht. Zowel binnen de instellingen zelf, als in de sector is intensivering van de discussie hierover gewenst. Daarbij zou de betekenis van 'inspelen op publieke belangen' beter moeten worden verkend en concreet worden gemaakt voor mbo-instellingen, en zouden publieke waarden die voor instellingen afzonderlijk en gezamenlijk van belang zijn moeten worden geëxpliciteerd.

1.2.6 Conclusie over de werkgeversrol van raden van toezicht

De werkgeversrol van de raden van toezicht verdient versterking. De materiële invulling van deze rol heeft met afspraken over bezoldiging en arbeidsvoorwaarden voldoende vorm gekregen. Nu komt het erop aan om de immateriële kant verder te ontwikkelen en aandacht te besteden aan 'goed werkgeverschap' ten aanzien van de bestuurder(s) met behulp van een inhoudelijk volwaardige gesprekkencyclus en aandacht voor professionalisering, aan de (zelf)evaluatie van colleges van bestuur en het (met respect voor privacygevoelige elementen) rapporteren daarover in de jaarverslagen en aan de vraag of, en voor hoe lang, het profiel van de huidige bestuurder(s) past bij de organisatiefase waarin de instelling zich bevindt.

1.2.7 Conclusie over de checks and balances op stelselniveau:

Op stelselniveau is wat betreft checks and balances aandacht nodig voor de efficiëntie en effectiviteit van de verhoudingen tussen het externe toezicht (inspectie) en het interne toezicht (raden van toezicht) en van de relatie tussen de overheid, de sector (MBO Raad) en de instellingen. De checks and balances in het onderwijsstelsel verdienen ook in het algemeen aandacht.

1.3 Aanbevelingen

De commissie doet de volgende aanbevelingen en adresseert deze aan betrokken partijen.

1.3.1 Aanbevelingen aan de raden van toezicht, de colleges van bestuur en de medezeggenschapsorganen gezamenlijk

1. Benut de code voor het goede (en soms ook lastige) gesprek met elkaar over hoe goed bestuur in praktijk wordt gebracht en tot uitdrukking komt in structuur, cultuur en gedrag binnen de instelling.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.1.
2. Zorg voor expliciete oriëntatie op de waarden waar intern toezicht, bestuur en medezeggenschap op zijn geënt.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.1.

1.3.2 Aanbevelingen aan de raden van toezicht en de colleges van bestuur gezamenlijk

3. Zorg voor een goede verantwoording over het omgaan met de code in het Geïntegreerd Jaardocument.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.1.
4. Houdt u aan de afspraken in de code en aan de wetgeving over (transparantie over) doelmatigheid van opleidingsaanbod.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.4.

1.3.3 Aanbevelingen aan de raden van toezicht

5. Verwerf, als hoeder van de principes en uitgangspunten van goed bestuur, zelf actief informatie over hoe goed bestuur in praktijk wordt gebracht en tot uitdrukking komt binnen de instelling, naast de informatie hierover die u door het college van bestuur wordt aangereikt.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.3.
6. Gebruik een toezichtkader voor de integrale uitvoering van uw toezichthoudende taak.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.3.
7. Oefen de werkgeversrol inhoudsrijk uit door het cyclisch voeren van gesprekken met uw bestuurders, inclusief aandacht voor scholing en professionalisering, en evalueer regelmatig of het profiel van de bestuurder(s) past bij de opgave, ontwikkelingsfase en ambities van de instelling.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.5.
8. Zie er op toe dat het college van bestuur de horizontale dialoog met externe belanghebbenden over het centrale strategische beleid adequaat voert.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.2.

1.3.4 Aanbevelingen aan de colleges van bestuur

9. Voer de horizontale dialoog met relevante externe belanghebbenden over de strategie en het meerjarenbeleid ook op centraal niveau van de instelling.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.2
10. Benut de horizontale dialoog met relevante externe belanghebbenden, in ieder geval de andere mbo-instellingen, over welke publieke belangen op welke wijze aan de orde zijn en speel hierop in.
Zie hiervoor met name de paragrafen 7.2 en 7.4.
11. Garandeer optimale en tijdige invloed en betrokkenheid van de medezeggenschapsorganen en rust de organen hierop adequaat toe.
Zie hiervoor met name paragraaf 7.3.

1.3.5 Aanbeveling aan de MBO Raad

12. Voer binnen de sector actief de discussie over het dienen van publieke belangen en de betekenis daarvan voor de individuele mbo-instellingen en voor de sector als geheel. Creëer een laagdrempelig overleg hierover, ook op regionaal niveau. Besteedt daarbij aandacht aan mogelijke spanningen tussen instellingsbelangen en publieke belangen en benoem de tegengestelde belangen.

Zie hiervoor met name paragraaf 7.4.

1.3.6 Aanbevelingen aan het Ministerie van OCW

13. Let op het evenwicht tussen wet- en regelgeving en zelfregulering en de disciplineringsmogelijkheden van de mbo-sector zelf.

Zie hiervoor met name paragraaf 7.3.

14. Doseer de uitoefening van het extern toezicht zodanig dat het in evenwicht is met het intern toezicht binnen de instellingen.

Zie hiervoor met name paragraaf 7.3.

15. Ga er bij wet- en regelgeving van uit dat bestuurders en toezichthouders van mbo-instellingen zowel het instellingsbelang als publieke belangen dienen, deze belangen wegen en prioriteren in hun strategie en realisatie van doelen en zich hierover actief verantwoorden.

Zie hiervoor met name paragraaf 7.4.

2 Inleiding

2.1 Goed bestuur: definitie

Een gangbare definitie van goed bestuur is:

Goed bestuur is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Kernbegrippen in deze definitie zijn:

- Besturen: dat gebeurt in het mbo door de colleges van bestuur van de mbo-instellingen. Zij hebben wettelijk de taak en verantwoordelijkheid van bevoegd gezag van de mbo-instellingen.
- Toezichthouden: dat gebeurt in het mbo intern door de raden van toezicht en extern door de Inspectie van het Onderwijs. Raden van toezicht oefenen op wettelijke basis intern toezicht uit op de colleges van bestuur, en op het besturen en het functioneren van de instelling. De Inspectie van het Onderwijs houdt extern toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, de financiële continuïteit en de uitvoering van de wettelijke taken door de instellingen.
- Verantwoorden: mbo-instellingen leggen verticaal aan de overheid en de inspectie verantwoording af en communiceren horizontaal met interne en externe belanghebbenden over waarden, strategie, beleid en resultaten.

2.2 Goed bestuur in het mbo

Binnen het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is tot 2016 sprake van complementariteit tussen de wetgeving op het terrein van goed bestuur en afspraken over goed bestuur in de sector zelf. In 2006 is, op basis van een advies van een onafhankelijke commissie-Meijerink, de eerste 'Governance Code BVE'¹ vastgesteld. Deze bevatte bepalingen en handreikingen voor colleges van bestuur, raden van toezicht en voor de relatie met externe belanghebbenden. De bepalingen hadden een verplichtend karakter ('pas toe') voor de leden van de toenmalige Bve Raad² en er was een handhavingprocedure die als ultieme sanctie royement als lid van de Bve Raad kon betekenen. In 2009 is, mede op basis van evaluatie van de naleving van deze code door een onafhankelijke 'Commissie Governance Code BVE', een vervolgcodes tot stand gekomen onder de titel 'Goed bestuur in de bve-sector'. Deze vervolgcodes bevatte afspraken en handreikingen voor colleges van bestuur, raden van toezicht en horizontale dialoog. Voor de afspraken gold de status 'pas toe of leg uit'. Deze status paste destijds beter bij de autonomie en variëteit van de instellingen, de verhoudingen met de rijksoverheid en de verhoudingen tussen de toezichthouders en bestuurders in de sector. Bijzonder aan deze code was dat de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen³

¹ BVE staat voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, de formele aanduiding van het mbo zoals deze tot voor kort gold.

² Bij de oprichting in 1996 heette de MBO Raad nog Bve Raad.

³ Het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen is een netwerk van interne toezichthouders in het mbo, dat in 2005 door de Bve Raad is opgericht en dat zelfstandig, onafhankelijk en los van de MBO Raad functioneert. Dit

gezamenlijk de eigenaren van deze code waren. Zij voelden een gezamenlijke verantwoordelijkheid om vorm te geven aan afspraken en handreikingen voor zowel colleges van bestuur als raden van toezicht.

In 2014 is, mede op basis van een evaluatierapport van een onafhankelijke 'Commissie Governance, Handhaving en Codes' in opdracht van de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen, een nieuwe code tot stand gekomen, getiteld 'Branchecode goed bestuur in het mbo'. Deze code geldt sinds 1 augustus 2014 en bevat principes en uitgangspunten (bedoeld als 'soft control'), verantwoordelijkheden van colleges van bestuur (bedoeld als 'hard controls'), aanbevelingen aan raden van toezicht en verenigingsafspraken over monitoring, evaluatie, handhaving en klachten. De status van deze code is 'pas toe of leg uit'.

In deze code is voor het eerst het fenomeen van lidmaatschapseisen voor aansluiting bij de MBO Raad geïntroduceerd. Dat zijn in de code de (19) verantwoordelijkheden van colleges van bestuur. Deze zijn enerzijds bedoeld als eisen vanuit de vereniging en anderzijds als instrument om vorm te geven aan saamhorigheid, collegialiteit en aanspreekbaarheid.

Een andere verandering ten opzichte van de vorige code is een verandering van de positie van de raden van toezicht. Hoewel raden van toezicht strikt formeel onderdeel uitmaken van de rechtspersonen die lid zijn van de MBO Raad⁴, oefenen zij op onafhankelijke basis hun interne toezicht uit en kunnen daaraan naast de wettelijke eisen geen lidmaatschapseisen voor aansluiting bij de MBO Raad worden gesteld. Daarom zijn in de code slechts aanbevelingen aan raden van toezicht gesteld (met dezelfde status 'pas toe of leg uit') en is het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen teruggetreden als mede-eigenaar van de code. De code is daarmee uitsluitend van en voor de Vereniging MBO Raad.

Tenslotte is het relevant te vermelden dat enkele jaren geleden gesprekken hebben plaatsgevonden tussen het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen en de Inspectie van het Onderwijs over de onderscheiden verantwoordelijkheden en de verhoudingen tussen de Inspectie als externe toezichthouder en de raden van toezicht als interne toezichthouders. In deze gesprekken is geconcludeerd dat raden van toezicht geen object van toezicht voor de Inspectie zijn en dat het voor de hand ligt dat er contacten op informatief niveau zijn als er sprake is van ernstige tekortkomingen binnen de instellingen.

2.3 Opdracht van de commissie

In opdracht van de MBO Raad is de onafhankelijke Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo geformeerd. Zij monitort eens in de twee jaar (en voor het eerst dus in 2016) de naleving van de code. De commissie stelt hiervoor haar eigen werkwijze vast. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van de code, dus voor 1 januari 2019, evalueert de commissie de werking van de code. De commissie brengt verslag uit aan het bestuur van de MBO Raad.

netwerk richt zich op kennisdeling, professionalisering en (soms) gezamenlijke standpuntbepaling en belangenbehartiging..

⁴ De MBO Raad is geen vereniging van bestuurders in het mbo, maar een vereniging van rechtspersonen, die mbo-instellingen instandhouden.

2.4 Samenstelling van de commissie

- Prof.dr. E.H. (Edith) Hooge is voorzitter van de commissie. Zij is hoogleraar 'Boards and governance in education' en vice-decaan bij TIAS School for Business and Society van de Universiteit van Tilburg. Ze is gespecialiseerd in onderwijsbestuur en doet onderzoek naar het functioneren van 'boards' als sociale netwerken en naar sturingsdynamiek binnen complexe gelaagde onderwijssystemen. Goed bestuur in relatie tot onderwijskwaliteit en publieke waardencreatie, (horizontale) verantwoording, intern toezicht en maatschappelijk ondernemerschap zijn centrale thema's in haar onderzoek en publicaties.
- M (Margriet) Drijver is lid van de commissie. Zij werkt als zelfstandige in de sfeer van toezicht en bestuur. Zij bekleedde verschillende management-, directie- en bestuursfuncties in de sociale zekerheids- en reïntegratiebranche, de corporatiewereld en de bouw. Zij was betrokken bij het formuleren van de Human Capital Agenda voor de bouw van de toekomst. De laatste jaren vervulde zij toezichtfuncties, onder meer in het onderwijs (mbo en vo), welzijn en cultuur en in de corporatiesector en met enige regelmaat interim-bestuursfuncties in de corporatiesector.
- Mr. L.K. (Leonard) Geluk is lid van de commissie. Hij is voorzitter van het College van Bestuur van de Haagse Hogeschool. Van 2009 - 2014 werkte hij in het mbo als voorzitter van het College van Bestuur van ROC Midden Nederland. Daarvoor was hij werkzaam als wethouder Jeugd en Onderwijs in Rotterdam. Hij was lid van de Onderwijsraad en voorzitter van de Transitiecommissie Stelselverandering Jeugd.
- Mr B.W.H. (Bart) de Lange is lid van de commissie. Hij is partner bij GovernanceQ, adviesbureau voor Bestuur, Toezicht en Stakeholders. Hij is gespecialiseerd in governance vraagstukken en begeleidt veel raden bij o.a. zelfevaluatie, toezichtkaders, codes, omgang met stakeholders en (stroeve) samenwerking in de bestuurskamer. Hij heeft 10 jaar bij Rabobank Nederland gewerkt als bedrijfsjurist en daarna als governancespecialist. Daarna was hij partner bij Governance University Advisory. Hij is lid van de Raad van Toezicht van een vo-instelling en docent 'toezichtkader en rolinvulling' bij Governance University. Hij was lid van de stuurgroep Toolkit Commissariaat.
- Drs. J.C. (Jos) Leenhouts is lid van de commissie. Zij werkt als zelfstandig en onafhankelijk adviseur openbaar bestuur, onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. Zij is haar carrière gestart als leraar aardrijkskunde, maatschappijleer, mentor en decaan. Daarna heeft zij directeurs- en bestuursfuncties gehad in het onderwijs, bij de ministeries van OCW (directie Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie) en EZ (directie Europese Integratie) en bij de gemeente Amsterdam (Bestuurdienst). Van 2002 tot 2013 was zij voorzitter van het College van Bestuur van ROC Mondriaan in Den Haag en enkele jaren lid van het bestuur van de MBO Raad. Per 1 september 2013 trad zij terug uit deze functies, om nog enige jaren te werken als adviseur en toezichthouder in de publieke sector.

2.5 Werkwijze van de commissie in 2016 en 2018

In 2016 en 2018 onderzoekt de commissie een combinatie van thema's uit de 'hard controls' en de 'soft controls' bij goed bestuur. Voor de 'hard controls' heeft de commissie voor 2016 gekozen voor de thema's strategische beleidsvorming van colleges van bestuur en de werkgeverstaak van de raden van toezicht. Voor de 'soft controls' heeft de commissie voor 2016 gekozen voor de thema's publieke belangen dienen en checks and balances. In hoofdstuk 5 licht de commissie dit verder toe.

Aan Oberon Onderzoek/Advies heeft de commissie twee opdrachten gegeven:

- analyse van de jaarverslagen 2015 met behulp van een geïntegreerd analysekader, dat ook gebruikt is bij de evaluatie van de vorige code (om ontwikkelingen te kunnen zien), aangevuld met de vier gekozen thema's;
- casestudies bij zes mbo-instellingen: vier roc's, een aoc en een vakinstelling.

2.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 kijkt de commissie eerst terug op de evaluatie van de vorige code in 2012 en 2013. Dat gebeurt aan de hand van een reflectie op de aanbevelingen in het rapport 'Voldoende....En nu naar goed!' van september 2013. Vervolgens belicht de commissie in hoofdstuk 4 de context van goed bestuur in het mbo anno 2016. Deze context wijkt af van de context bij de vorige evaluatie.

Daarna verantwoordt de commissie in hoofdstuk 5 haar gekozen aanpak in 2016. Dan worden in hoofdstuk 6 de bevindingen van Oberon over de analyse van jaarverslagen van de casestudy belicht. In hoofdstuk 7 reflecteert de commissie op de uitkomsten van het onderzoek.. De onderzoeksopdracht aan Oberon is integraal in bijlage 1 opgenomen, de resultaten van de analyse van de jaarverslagen in bijlage 2 en de resultaten van de casestudies in bijlage 3.

3 Terugblik op de evaluatie in 2012 en 2013

3.1 Rapporten

De toenmalige Commissie Governance, Handhaving en Codes heeft in twee fasen rapport uitgebracht, een tussenrapport in oktober 2012 ('Tevreden is niet voldoende') en een eindrapport in september 2013 ('Voldoende...En nu naar goed!'). De reden van deze tweeslag laat zich verklaren in de inhoud van de commissie-oordelen. In het tussenrapport heeft de commissie geconcludeerd dat de naleving in de geest van de toenmalige code de jaren daarvoor was verbeterd, maar dat de naleving naar de letter van de code en de transparante verantwoording daarover nog te wensen overliet. Op basis van het tussenrapport is door de leden van de MBO Raad een inhaalslag gemaakt, vooral gericht op het beter in beeld brengen van en verantwoorden over de afspraken in de vorige code. Dat heeft geleid tot positieve conclusies in het eindrapport.

3.2 Aanbevelingen in 2013

In het eindrapport van 2013 zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. De commissie beveelt de mbo-instellingen aan de stijgende lijn wat betreft transparantie over de naleving van de code inclusief een consciëntieuze en kwalitatief goede toepassing van het 'pas-toe-of leg-uit'-principe vast te houden en verder te verbeteren.
2. De commissie beveelt de mbo-instellingen aan de stijgende lijn wat betreft de letterlijke naleving van de code voort te zetten en deze van de huidige 'voldoende' naar 'goed' te brengen.
3. De commissie beveelt de raden van toezicht aan de toezichts- en werkgeversrol te versterken en de werkgeversrol niet alleen procedureel uit te voeren, maar invulling te geven aan de inhoudelijk-strategische component ervan en terughoudendheid te betrachten met de adviesrol.
4. De commissie beveelt de raden van toezicht aan het interne toezicht op (sturen op) onderwijskwaliteit verder te versterken en daarbij de informatieverwerking zodanig te verbeteren dat de raad goed en tijdig zicht heeft op onderwijskwaliteit.
5. De commissie roept de raden van toezicht op ambitieuzer te zijn in het vergroten van de diversiteit van de leden.
6. De commissie beveelt de intern toezichthouders aan hun kritische houding verder te versterken wat betreft het functioneren en de effectiviteit van eigen toezicht, het koesteren van hoge verwachtingen en ambities, en het streven naar verbetering.
7. De commissie beveelt de colleges van bestuur aan het sturen op onderwijskwaliteit verder te versterken door onderwijskwaliteit niet alleen procedureel op hoofdlijnen te sturen, maar op basis van directe informatie en beeldvorming van de werkvloer, en door blijk te geven van ambities, betrokkenheid en hoge verwachtingen aan alle betrokkenen op alle niveaus in de onderwijsorganisatie.
8. De commissie roept de raden van toezicht op ambitieuzer te zijn in het vergroten van de diversiteit van de bestuurders.
9. De commissie beveelt de colleges van bestuur aan de horizontale dialoog op alle niveaus van de instelling te formaliseren.
10. De commissie beveelt de colleges van bestuur aan bij de horizontale dialoog prioriteit te geven aan regionale organisaties en bedrijven in het afnemend beroepenveld, afnemende onderwijsinstellingen en studenten (en hun ouders).

3.3 Reflectieve terugblik door de commissie

De commissie heeft deze aanbevelingen in ogenschouw genomen en zich een beeld ontwikkeld over de werking van deze aanbevelingen, vanuit de eigen ervaring met en beeld van de praktijk van goed bestuur in het mbo, én op basis van de huidige onderzoeksresultaten. De commissie beperkt zich tot die aanbevelingen waarover op basis van empirie of waarneming iets te zeggen valt. Zo komt de commissie tot de volgende observaties:

1. De stijgende lijn bij de transparantie over de verantwoording van de naleving van de code is vastgehouden. Het geeft aan dat deze aanbeveling serieus is genomen en dat de sector het belang van de transparantie onderkent. Opvallend is wel de stijging van het aantal instellingen dat zich niet verantwoordt. De commissie heeft hier geen verklaring voor.
2. De toezichthoudende rol van de raden van toezicht heeft meer aandacht gekregen. Raden van toezicht hebben hun toezichtactiviteiten geïntensiveerd en zijn 'dichter op de besturen gaan zitten'.
3. De werkgeversrol van raden van toezicht krijgt nog niet de aandacht die nodig is. De werkgeversrol wordt vooral ingezet op het terrein van de arbeidsvoorwaarden van de bestuurders⁵ en minder op het functioneren en beoordelen van bestuurders. Als de raden dit al doen, verantwoorden zij zich daarover onvoldoende in de jaarverslagen.
4. Het toezicht op de onderwijskwaliteit door raden van toezicht heeft een duidelijke impuls gekregen. De raden van toezicht verzamelen meer informatie hierover (met name inspectierapporten) en zijn bezig zich op dit vlak verder te professionaliseren⁶. Raden van toezicht stellen vaker onderwijscommissies in uit hun midden, die zich met het vraagstuk van onderwijskwaliteit bezighouden. Raden leggen in toenemende mate werkbezoeken binnen de instellingen af, om zichzelf van de bestaande onderwijspraktijk op de hoogte te stellen.
5. Uit de ondernomen professionaliseringsactiviteiten van raden van toezicht is gebleken dat zij zichzelf meer evalueren, stilstaan bij de rollen en verhoudingen in de raad, het concept van integraal toezichthouden sterker doorvoeren en hun verhouding en samenspel met het college van bestuur onder de loep nemen.
6. Bij de diversiteit zijn alleen over de man/vrouw-verhouding in de colleges van bestuur in het mbo recente data beschikbaar. 27% van de bestuurders in het mbo is vrouw, absoluut 35 op 128 bestuurders. Van de 35 vrouwelijke bestuurders zijn er 13 voorzitter van het college van bestuur. Van de 65 mbo-instellingen voldoen er 34 (52%) aan de zogenoemde 30% norm. In de Nederlandse bevolking houden de aantallen vrouwen en mannen elkaar ongeveer in evenwicht. Diversiteit in onderwijsbesturen is een van de speerpunten van de Minister van OCW en dat is gezien deze uitkomst in het mbo volgens de commissie ook terecht.

⁵ Dit is onder meer te verklaren uit de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) die in werking trad op 1 januari 2013, de verlaging in de maximum-bezoldiging per 1 januari 2015 en de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren per 1 januari 2016. Door deze overheidsmaatregelen moesten raden van toezicht veel aandacht besteden aan de bezoldiging van hun bestuurders.

⁶ Dit is onder meer gebleken uit het project 'Professionalisering raden van toezicht' 2011-2015 van het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen, met subsidie vanuit het Ministerie van OCW.

4 Context goed bestuur in het mbo anno 2016

4.1 Goed bestuur in de mbo-sector

Alle 65 door de rijksoverheid bekostigde mbo-instellingen zijn lid van de Vereniging MBO Raad. De MBO Raad is in 1996 opgericht als resultaat van een fusieproces, parallel aan de vorming van de roc's, tussen 9 (delen van) organisaties. De Raad profileert zich als brancheorganisatie van en voor de instellingen, met belangenbehartiging namens de leden, dienstverlening aan de leden en gezamenlijke activiteiten samenhangend met de belangenbehartiging als kerntaken. De Raad is ook de werkgeversorganisatie van de sector en sluit in die hoedanigheid cao's af met de werknemersorganisaties. De Branchecode goed bestuur in het mbo is een voorbeeld van de gezamenlijke activiteiten van de sector zelf.

De Branchecode is geborgd in hoofdstuk 2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De WEB bepaalt dat de instellingen zich in het bestuursverslag moeten verantwoorden over het omgaan met een branchecode goed bestuur, zonder aan deze code inhoudelijke eisen te stellen. Een van de uitgangspunten van de herziening van de vorige code was ook het uitzuiveren van doublures met de wetgeving. De Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen van juni 2016 (zie paragraaf 4.4) geeft aanleiding om de Branchecode na de evaluatie in 2018 te herzien met oog op nieuwe doublures tussen de Branchecode en de wetgeving.

Om de zelfregulering bij goed bestuur kracht bij te zetten en de eenheid en collegialiteit in de vereniging te bevorderen, stelt de MBO Raad vanaf 2014 naleving van de Branchecode en verantwoording hierover in het jaarverslag als lidmaatschapseis. Hiertoe zijn in de Branchecode concrete, eenduidige en toetsbare 'hard controls' geformuleerd die verantwoord en gecontroleerd kunnen worden.

Regelmatige monitoring en evaluatie door een onafhankelijke commissie enerzijds, en een klachtenprocedure en een handavingsregeling te hanteren door de MBO Raad anderzijds, vormen het toepassingskader van de Branchecode. De monitoring en evaluatie in de periode 2015 – 2019 geschiedt door onze commissie. Naast onze commissie is er ook een onafhankelijke Klachtencommissie Goed Bestuur MBO actief, onder voorzitterschap van Mw. Ella Vogelaar. Deze commissie heeft twee taken:

- het behandelen van klachten in verband met het niet naleven van de code (toegankelijk voor een ieder die dit signaleert en de gevolgen daarvan ondervindt);⁷
- het behandelen van meldingen van leden van de MBO Raad, die vinden dat andere leden zich niet houden aan de lidmaatschapseisen in de Branchecode (uitsluitend toegankelijk voor colleges van bestuur van mbo-instellingen) en het verder doorlopen van de escalatieladder behorend bij de handhaving van de lidmaatschapseisen.

In overleg tussen de beide commissievoorzitters en de MBO Raad is bewust gekozen voor het scheiden van enerzijds monitoring en evaluatie en anderzijds klachtenbehandeling en handhaving en daarom is sprake van twee commissies.

De Klachtencommissie bestaat sinds 2010 en heeft voor de eerste taak tot nu twee ontvankelijk verklaarde klachten behandeld, maar nog geen meldingen in verband met de tweede taak ontvangen. Dit kan zowel positief als negatief gedeut worden. Positieve interpretaties kunnen zijn: er is weinig

⁷ Daarbij wordt er van uitgegaan dat een betrokkene eerst gebruik heeft gemaakt van de klachtenregeling of klokkenluidersregeling van een mbo-instelling.

aanleiding om naar de commissie te stappen want het gaat goed met goed bestuur in het mbo, er valt weinig te klagen, of, als andere bestuurders/instellingen binnen de sector de Branchecode niet naleven en onvoldoende een praktijk van goed bestuur aan de dag leggen, dan spreekt men elkaar 'onder elkaar' aan en vindt oplossingen, in plaats van dat naar de commissie wordt gestapt. Een negatieve interpretatie kan zijn: deze mogelijkheid is te weinig bekend, de stap naar de klachtencommissie wordt als een te hoge drempel ervaren, betrokkenen zijn beducht voor de mogelijk negatieve persoonlijke gevolgen van deze stap, of betrokkenen vinden naleving van de Branchecode en een praktijk van goed bestuur in het mbo het niet belangrijk (genoeg).

De thema's doelmatigheid van het opleidingsaanbod en financiën raken aan het thema goed bestuur. Bij deze thema's komt de zelfregulering door de sector nog onvoldoende uit de verf. Ondanks de recent afgekomen wetgeving (met een nieuwe zorgplicht doelmatigheid) en de Branchecode (met lidmaatschapseisen over het collegiale overleg) lijkt de urgentie van een collectieve aanpak voor doelmatigheid van het opleidingsaanbod nog niet voldoende doorgedrongen. Het bleek bijvoorbeeld niet mogelijk om verenigingsafspraken te maken over een sectorale aanpak van de doelmatigheid. Ook zijn er, in plaats van elkaar collegiaal aan te spreken, al snel regionale casussen voorgelegd bij de door de overheid ingestelde Commissie macrodoelmatigheid mbo, een commissie die eigenlijk alleen dient als ultiem escalatie-instrument.

Wat betreft de financiën van de instellingen geldt dat als een instelling door wanbeleid in financiële problemen komt en geholpen moet worden, dat ten laste gaat van het overheidsbudget voor de gezamenlijke instellingen. Andere instellingen draaien dan voor deze financiële gevolgen op. Dit is in enkele gevallen ook al gebeurd: een uitname uit de gezamenlijke lumpsumfinanciering om individuele instellingen uit de problemen te helpen. Dit heeft de zelfregulering in de sector en de verhouding met de overheid (de Minister van OCW) onder spanning gezet. Om dit in de toekomst te voorkomen wordt nu binnen de MBO Raad aan verenigingsgovernance gewerkt, met monitoring via een 'early warning system' bij met name financiële risico's en zelfcorrigerende mechanismen.

4.2 Goed bestuur in de mbo-instellingen

Er zijn 65 door de rijksoverheid bekostigde mbo-instellingen: 43 regionale opleidingencentra (roc's), 11 agrarische onderwijscentra (aoc's) en 11 vakinstellingen. De roc's leiden voor alle beroepen op, de aoc's en vakinstellingen voor beroepen in afgebakende bedrijfstakken.

Binnen alle mbo-instellingen is organieke scheiding van intern toezicht en bestuur: raden van toezicht en colleges van bestuur. In het verleden was er één instelling met een 'one tier board' (bestuurders en intern toezichthouders in één orgaan), maar deze instelling heeft dat model enkele jaren geleden verlaten. De WEB maakt een functionele scheiding van bestuur en toezicht in één orgaan overigens nog steeds mogelijk.

In de meeste gevallen is sprake van een meerhoofdig college van bestuur van 2-3 leden. Het aantal instellingen met een eenkoppig college van bestuur is de laatste jaren sterk afgenomen. De raden van toezicht hebben een gemiddelde bezetting van 5-7 leden.

De colleges van bestuur werken aan hun professionalisering via de Vereniging Kwaliteitsbevordering Bestuurders BeroepsOnderwijs (VKBBO). Ongeveer 60 bestuurders zijn lid van de VKBBO. Om lid te kunnen zijn dienen bestuurders een beroepscode te onderschrijven.

De raden van toezicht werken aan hun professionalisering via het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen. Dit is een informeel netwerk, gericht op kennisdeling, professionalisering en (soms) gezamenlijke standpuntbepaling. Dit Platform heeft ongeveer 230 leden en bereikt alle raden van toezicht in het mbo. Een klein aantal raden van toezicht in het mbo is ook aangesloten bij de Vereniging van toezichthouders in onderwijsinstellingen (VTOI) die sectoroverstijgend werkt.

De besturing van de instellingen kent in overwegende mate een model met strategische sturing op hoofdlijnen op centraal niveau en (soms vergaande) decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar eenheden binnen de organisatie. Er zijn enkele instellingen waarin de centrale sturing zich ook uitstrekt naar de decentrale uitvoeringsniveaus, maar dit is een duidelijke minderheid van de instellingen. Het betekent dat in termen van governance de laag van het middenmanagement in de instellingen een belangrijke rol speelt.

4.3 Horizontale en verticale dialoog

De mbo-instellingen hebben met veel belanghebbenden te maken.

- Intern zijn dat de studenten/ouders en het personeel. De dialoog met deze interne belanghebbenden krijgt voornamelijk vorm via de medezeggenschapsorganen: ondernemingsraden voor het personeel (met de Wet op de ondernemingsraden als wettelijke basis) en deelnemersraden (studentenraden) voor de studenten en (in een aantal gevallen) ouderraden voor de ouders (met de Wet educatie en beroepsonderwijs als wettelijke basis). Dit stelsel van medezeggenschap is op initiatief van de sector zelf, in overleg met de onderwijsvakorganisaties, de JOB en het Ministerie van OCW, in 2010 tot stand gekomen. Voor die tijd was, net als in andere onderwijssectoren, sprake van medezeggenschapsraden met daarin zowel personeel als studenten/ouders.
- Extern zijn dat in verticale zin de rijksoverheid en de inspectie, organen met wie een hiërarchische wetgevings-, subsidie-, toezichts- en verantwoordingsrelatie bestaat. De relatie met de rijksoverheid kent golfbewegingen, variërend van sterke deregulering (jaren '80 en '90 van de vorige eeuw) tot vormen van 'recentralisatie': het verhogen van de overheidseisen, tot met de inrichtings- en bedrijfsvoeringsprocessen, iets dat nu gaande is. Deze laatste tendens lijkt vooral een reflex op de incidenten in het onderwijs: InHolland, Amarantis, ROC Leiden.
- Extern zijn dat in horizontale (niet hiërarchische) zin het afnemende beroepenveld (bedrijfsleven, non-profitinstellingen), de lokale overheid (gemeenten), aanbieders van andere publieke diensten en producten (re-integratiebedrijven, centra voor werk en inkomen, woningcorporaties, welzijnsorganisaties, jeugdzorg en –hulpverlening, justitie en politie e.d.), werkgevers- en werknemersorganisaties in de regio, brancheorganisaties in het bedrijfsleven, toeleverende en afnemende scholen en andere regionale partijen zoals de Kamers van Koophandel. De horizontale dialoog met deze belanghebbenden krijgt op verschillende manieren vorm, formeel en informeel, variërend van strategische conferenties op centraal niveau tot adviesraden op decentraal niveau.

Het onderhouden van strategische, beleidsmatige en operationele relaties met alle interne en externe belanghebbenden stelt hoge eisen aan de colleges van bestuur als bevoegd gezag van de instellingen en aan raden van toezicht als de interne toezichthouders op de instellingen i.c. de colleges van bestuur. De maatschappelijke en politieke druk op bestuurders en toezichthouders is hoog en de afbreukrisico's van hun handelen zijn groter geworden.

4.4 De wetgeving

Voorschriften voor de inrichting van bestuur en intern toezicht zijn geregeld in hoofdstuk 9 (Bestuur) van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Sinds 2009 is de voor 'goed bestuur' in het mbo relevante wetgeving uitgebreid met de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (invoeringsdatum 1 januari 2013), en met de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen (invoeringsdatum 1 januari 2017). De eerstgenoemde wet normeert de bezoldiging van bestuurders (topfunctionarissen) en de vergoedingen voor toezichthouders. De Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen heeft de volgende gevolgen voor het mbo:

1. Een gezamenlijke vergadering van de ondernemingsraad, de deelnemersraad en (als deze er is) de ouderraad krijgt instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. De gezamenlijke vergadering besteedt in elk geval aandacht aan de verdeling van de middelen over onderwijs, huisvesting en beheer, investeringen en personeel. In een algemene maatregel van bestuur wordt uitgewerkt wat wordt verstaan onder hoofdlijnen van de begroting, in welke situaties het instemmingsrecht niet wordt uitgeoefend en wat de termijn is waarbinnen de instemming of het onthouden daarvan bekend moet worden gemaakt.
2. Als de gezamenlijke vergadering geen instemming geeft, het geschil is voorgelegd aan de geschillencommissie en het geschil niet voor 1 januari is opgelost, kan het college van bestuur tot aan de uitspraak van de geschillencommissie over ten hoogste vier twaalfde deel van de lopende begroting beschikken.
3. Als er een uitspraak van de geschillencommissie ligt, daartegen beroep is ingesteld bij de Ondernemingskamer en de Ondernemingskamer heeft voor 1 januari nog geen uitspraak gedaan, kan het college van bestuur tot aan de uitspraak van de Ondernemingskamer alleen beschikken over de begrotingsbedragen waarover de Ondernemingskamer heeft geoordeeld.
4. De deelnemersraad krijgt adviesrecht over het benoemen of ontslaan van leden van het college van bestuur.
5. Bij het voorleggen van voorgenomen besluiten aan de deelnemersraad gelden nieuwe zorgvuldigheidsregels. Hierdoor kan het advies van de deelnemersraad van invloed zijn op de besluitvorming en wordt de deelnemersraad in staat gesteld overleg te voeren met het college van bestuur. Ook hoort de deelnemersraad wat er met het advies is gedaan en volgt nader overleg als het college van bestuur het advies niet wil opvolgen.
6. Bij het benoemen van een lid van het college van bestuur stelt de raad van toezicht een sollicitatiecommissie in, waarin een lid van de ondernemingsraad en een lid van de deelnemersraad (in sommige gevallen de ouderraad) zitting nemen.
7. Benoeming van leden van het college van bestuur en de raad van toezicht gebeurt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen. Dit gold tot nu toe alleen voor leden van de raad van toezicht.
8. De deelnemersraad had in de wet al een adviesrecht over voorgenomen besluiten van de raad van toezicht ten aanzien van de profielen voor de leden van de raad van toezicht en dit adviesrecht geldt nu ook voor de profielen voor de leden van het college van bestuur.
9. De raad van toezicht moet tenminste tweemaal per jaar overleggen met de ondernemingsraad en de deelnemersraad.

Momenteel is er nieuwe wetgeving in de maak die betrekking heeft op stichtingen en verenigingen en daarmee ook gevolgen heeft voor goed bestuur in het mbo. De Minister van Veiligheid & Justitie heeft

in juni 2016 een Wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen bij de Tweede Kamer ingediend. Dit wetsvoorstel regelt voor verenigingen en stichtingen wijzigingen in vooral het Burgerlijk Wetboek:

- een wettelijke grondslag voor een raad van commissarissen of een raad van toezicht (deze is er voor het mbo al);
- een wettelijke grondslag voor een monistisch bestuursstelsel (deze mogelijkheid is er ook al voor het mbo);
- een uniformering van de norm voor bestuurders, commissarissen en toezichthouders naar het primaire belang van de rechtspersoon en de daaraan verbonden onderneming (hiermee wordt beoogd de discussie te beslechten op welk belang de taak van bestuurders en toezichthouders zich primair dient te richten, het instellingsbelang of het publieke belang);
- een uniformering van de tegenstrijdig-belangregeling (de branchecode bevat hiertoe afspraken voor colleges van bestuur en raden toezicht);
- een uniformering van regels voor aansprakelijkheidsstelling in geval van faillissement (nog niet geregeld in de wetgeving of de branchecode in het mbo);
- een modernisering van de criteria voor ontslag van bestuurders, commissarissen en toezichthouders (nog niet geregeld in de wetgeving of de branchecode in het mbo).

Zoals hierboven al aangegeven, vormt deze nieuwe wetgeving aanleiding om de branchecode te herzien met oog op nieuwe dubbelures in de branchecode en de wetgeving. De commissie zal dit verder bezien en hier in haar eindrapport in 2018 aanbevelingen voor doen.

4.5 Het inspectietoezicht

Het inspectietoezicht in het mbo wordt vernieuwd. Met ingang van 2017 wordt gewerkt met een nieuw Onderzoekskader dat dan het nu geldende Toezichtkader 2012 zal vervangen.

In het huidige inspectietoezicht is het college van bestuur gepositioneerd als verantwoordelijke voor sturing en verbetering en als gesprekspartner voor de inspectie. De meest expliciete en specifieke verwijzing naar sturing is te vinden in Gebied 4: Kwaliteitsborging van het waarderingskader. Daarin is een aspect sturing (4.1) opgenomen:

Er zijn op structurele basis voldoende specifieke en meetbare doelen voor de opleiding geformuleerd, gebaseerd op de missie en strategisch beleid van de instelling en gedragen door de opleiding. Er is sprake van voldoende continuïteit in onderwijsgevend en leidinggevend personeel.

Dit aspect wordt met drie indicatoren met bijbehorende portretten onderzocht:

1. Plannen: Er zijn meerjarenplannen voor de instelling en jaarplannen op verschillende organisatieniveaus gebaseerd op de missie en het strategisch beleid van de instelling. Deze plannen zijn gedragen door de organisatie. Bij kwaliteitstekorten zijn er verbeterplannen die daarvan onderdeel kunnen zijn. Een plan biedt voldoende kader voor het onderliggende organisatieniveau. Het bevat in elk geval doelen over de onderwijskwaliteit (onderwijsproces, examinering en opbrengsten), het naleven van wettelijke voorschriften en de kwaliteit van de leraren, en activiteiten om die te realiseren. Doelen van jaarplannen zijn voldoende 'smart' (specifiek, meetbaar, aanvaard, reëel en concreet in tijd). Plannen hebben betrekking op alle sturingslagen van de organisatie en hangen onderling samen.
2. Informatie: De sturingsinformatie over de onderwijskwaliteit is beschikbaar en toegankelijk op het niveau waar deze informatie moet worden gebruikt.
3. Continuïteit: Er is adequate zorg voor tijdige vervulling van vacatures in bestuur, management en onderwijsteams.

Alleen in geval van ernstige calamiteiten heeft de inspectie contacten met de raad van toezicht. Dit is geen structureel, wettelijk onderdeel van het toezicht en het onderzoek vanuit de inspectie.

In het nieuwe toezicht worden verwijzingen naar goed bestuur explicieter gemaakt in het Kwaliteitsgebied Kwaliteitszorg en ambitie⁸. Daarover zijn drie standaarden opgenomen, met daarbij een formulering aan welke eisen voldaan moet zijn om het oordeel voldoende (basiskwaliteit) te krijgen:

KA1. Kwaliteitszorg

Het bestuur en de opleiding hebben een stelsel van kwaliteitszorg ingericht en verbeteren op basis daarvan het onderwijs.

Basiskwaliteit

Het bestuur en de opleiding hebben een stelsel van kwaliteitszorg. Dit stelsel van kwaliteitszorg heeft betrekking op de onderwijskwaliteit en besteedt in ieder geval aandacht aan het onderwijsproces, de examinering en diplomering, de onderwijsresultaten en het onderhoud van de bekwaamheid van het personeel. Het bestuur en de opleiding beoordelen de onderwijskwaliteit regelmatig en betrekken daarbij onafhankelijke deskundigen en belanghebbenden. Bestuur en opleiding stellen toetsbare doelen en zijn evalueren regelmatig of deze doelen gehaald worden. De uitkomsten zijn op toegankelijke wijze beschikbaar. De oorzaken van eventueel tekortschietende onderwijskwaliteit worden geanalyseerd en waar nodig worden verbeteringen doorgevoerd. De inrichting van de organisatie en de verantwoordelijkheidsverdeling maakt een functionerend stelsel van kwaliteitszorg mogelijk.

KA2. Kwaliteitscultuur

Het bestuur en de opleiding kennen een professionele kwaliteitscultuur en functioneren transparant en integer.

Basiskwaliteit

Het bestuur handelt volgens de Branchecode goed bestuur in het mbo en legt uit wanneer zij daarvan afwijkt. Deze handelwijze leidt tot een integere en transparante organisatiecultuur waarin ieder vanuit zijn eigen rol werkt aan de versterking van de onderwijskwaliteit. Het bestuur en de opleiding werken gezamenlijk aan een voortdurende verbetering van de professionaliteit van het personeel. Het stelsel van kwaliteitszorg en het onderwijskundig leiderschap zijn verankerd en herkenbaar in de organisatie. Op alle niveaus werkt men resultaatgericht, is men aanspreekbaar op gemaakte afspraken en wordt dit ook van anderen gevraagd.

KA3. Verantwoording en dialoog

Het bestuur en de opleiding leggen intern en extern toegankelijk en betrouwbaar verantwoording af over doelen en resultaten en voeren daarover actief een dialoog.

Basiskwaliteit

Het bestuur faciliteert de mogelijkheid tot tegenspraak door onder andere de raad van toezicht, de ondernemingsraad en de deelnemersraad. Het bestuur en de opleiding betrekken interne en externe deskundigen en belanghebbenden, met name het bedrijfsleven, bij de ontwikkeling van het beleid alsmede bij de beoordeling van de onderwijskwaliteit en staan open voor hun voorstellen. Het bestuur brengt minimaal jaarlijks verslag uit over de doelen en resultaten die zij behaalt. Zij verantwoordt zich aan de intern toezichthouder, de overheid en belanghebbenden op een toegankelijke wijze.

Het nieuwe inspectietoezicht gaat zich nadrukkelijker dan voorheen richten op het bestuur van de instelling en wordt zo een belangrijk onderdeel in de checks and balances bij goed bestuur in het mbo. Binnen elk vierjaarlijks onderzoek wordt er een apart onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer van het bestuur, door middel van documentonderzoek, expertanalyse, gesprekken met sleutelfiguren en verificatieonderzoek bij een steekproef van opleidingen. Het

⁸ Bron: Onderzoekskader mbo 2017 inspectie, oktober 2016

vierjaarlijkse onderzoek begint en eindigt met een gesprek met het college van bestuur en wordt gevoerd aan de hand van een op de instelling toegesneden onderzoeksplan dat met het college van bestuur wordt besproken. Tussen de vierjaarlijkse onderzoeken door voert de inspectie jaarlijks een prestatieanalyse uit, gericht op het tijdig in beeld brengen van mogelijke risico's ten aanzien van de onderwijskwaliteit en het financieel beheer. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan wordt een gesprek gevoerd met het college van bestuur.

Zo blijft het college van bestuur de gesprekspartner voor de inspectie. Bij instellingen die langere tijd ernstig onderpresteren, zal de inspectie ook de raad van toezicht bij haar toezicht kunnen betrekken en vice versa, gericht op het uitvoeren van hun beider wettelijke taken en de rol die beide partijen kunnen spelen bij de noodzakelijke verbeteringen. De inspectie gaat dus in het nieuwe toezicht niet structureel extern toezicht uitoefenen op het interne toezicht.

5 Aanpak van de monitoring in 2016

5.1 Thema's

De commissie vindt het zoals eerder vermeld van belang zowel harde als zachte thema's uit de code te onderzoeken. Hard in de zin van concrete en toetsbare elementen (hoofdstuk 3 en 4 van de code), zacht in de zin van principes en uitgangspunten (hoofdstuk 2 van de code). Bij goed bestuur zijn immers zowel 'hard controls' als 'soft controls' van belang. De commissie heeft de volgende keuze gemaakt:

Hard	Zacht
1 Strategische beleid colleges van bestuur - periodieke strategische meerjarenbeleidsplannen incl. continuïteitsparagraaf; - verantwoording in GJ (Geïntegreerd Jaardocument) over werking en resultaten van het interne risicomanagementsysteem en over meerjarige continuïteit binnen de instelling	3 Omgaan met publieke belangen - expliciteren, wegen, afwegen en dienen van publieke belangen in relatie tot het instellingsbelang en belangen van specifieke stakeholders - dragen eigen verantwoordelijkheid binnen systeemsturing overheid
2 Werkgeverstaak raden van toezicht - contractduur, remuneratiebeleid/bezoldiging - openbare profielen leden CvB - jaarlijkse evaluatie functioneren CvB incl. schriftelijk vastleggen uitkomsten en gemaakte afspraken - vierjaarlijkse balansopname functioneren CvB op basis van afspraken over doelen en prestaties, actuele functioneren en toekomstige opgaven	4 Juiste checks and balances Vormgeving en uitoefening zeggenschap, medezeggenschap, inspraak en tegenspraak tussen RvT, CvB en OR/studentenraad/ouderraad Verhoudingen binnen en tussen RvT en CvB.

Toelichting:

- ad 1: Dit thema combineert enkele elementen uit hoofdstuk 3, verantwoordelijkheden colleges van bestuur. Het drukt een kernverantwoordelijkheid van de colleges en een cruciaal element van goed bestuur uit. Het noemen van de continuïteit(sparagraaf) en het interne risicomangement (early warning systeem) geeft aan dat de colleges niet alleen op het hier en nu moeten sturen, maar ook op langere termijn en zich daarbij tijdig rekenschap moeten geven van mogelijke risico's.
- ad 2: Dit thema komt voort uit elementen uit hoofdstuk 4, aanbevelingen aan raden van toezicht en bouwt voort op een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de vorige code in 2013. De werkgeversrol van raden van toezicht leek terrein te verliezen, bij een toenemende aandacht voor de toezichthoudende en de adviesrol. Recente ontwikkelingen in de wetgeving, zoals beschreven in paragraaf 4.4, nopen tot hernieuwde aandacht voor de werkgeversrol.

- ad 3: Dit thema vindt zijn oorsprong in hoofdstuk 2 van de code en is tevens onderhevig aan een actuele discussie. De activiteiten van bestuurders en toezichthouders (en medewerkers van de instellingen) zijn vanzelfsprekend gericht op het instellingsbelang, maar hoe zit het dan met de publieke belangen die gemoeid zijn met het verzorgen van beroepsonderwijs? Hoe verhouden de verschillende belangen zich tot elkaar en hoe vindt de afweging met de belangen van specifieke belanghebbenden als het bedrijfsleven plaats?
- ad 4: Dit thema komt eveneens uit hoofdstuk 2 van de code en drukt uit dat voor goed bestuur het organiseren van 'tegenspraak' en het zich open stellen voor reflectie, kritiek en alternatieven van belang is. Trefwoorden hierbij zijn dialoog, zeggenschap en medezeggenschap. De verhoudingen met de medezeggenschapsorganen binnen de instelling komen hierbij in beeld, maar ook de onderlinge verhoudingen tussen bestuurders en toezichthouders.

5.2 Werkwijze

Bij de aanpak heeft de commissie voor twee instrumenten gekozen.

Het eerste instrument is een analyse van de jaarverslagen (Geïntegreerde Jaardocumenten) van alle instellingen over 2015, zoals medio 2016 opgeleverd, met behulp van een beoordelingskader. Dit instrument bouwt voort op de vorige evaluaties in 2012 en 2013. Door dezelfde elementen opnieuw op te nemen, ontstaat een beeld van de ontwikkelingen. Vanuit de nieuwe code (2014) zijn nieuwe elementen aan het beoordelingskader, o.a. vanuit de vier thema's, toegevoegd. Dit instrument is met name geschikt om een aantal concrete, toetsbare elementen te onderzoeken.

Het tweede instrument is een casestudy bij zes mbo-instellingen, gespreid over type instelling (roc-aoc-vakinstelling), regionale context en bruikbaarheid in verband met de vier thema's. Hierbij wordt kwalitatief en verdiepende onderzocht hoe binnen de instellingen op deze vier thema's wordt geacteerd en bedoeld om tot een algemeen beeld van de naleving van de code op uit deze thema's te komen.

Voor deze twee instrumenten is een onderzoeksopdracht aan Oberon Onderzoek/Advies verstrekt. Deze treft u als bijlage 1 bij dit rapport aan.

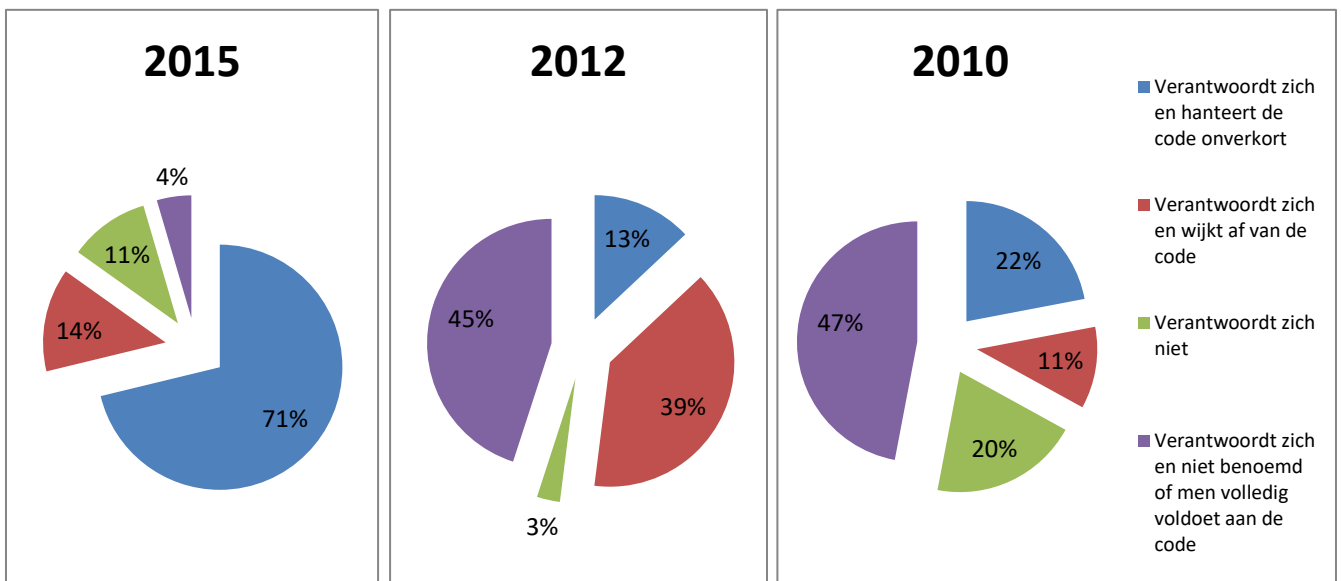
6 Samenvatting onderzoeksbevindingen van Oberon

In opdracht van de Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo heeft Oberon tussen april en september 2016 de uitvoeringspraktijk en de naleving van de branchecode in kaart gebracht. Het onderzoek bestond uit een analyse van de Geïntegreerde Jaardocumenten 2015 van alle mbo-instellingen (hierna GJ's of jaardocumenten genoemd) en uit een kwalitatieve casestudy onder zes instellingen. De bijlagen bevatten twee uitgebreide en afzonderlijke rapportages van de deelonderzoeken. Deze samenvatting geeft een geïntegreerd thematisch beeld van de belangrijkste bevindingen uit de twee deelonderzoeken.

6.1 Functioneren branchecode

De branchecode goed bestuur is goed ingebed in de praktijk. Van alle instellingen verantwoordt 89% zich in het jaardocument 2015 over de omgang met de branchecode. Dit is meer dan in 2010 (80%) maar minder dan in 2012 (97%) (figuur 1). Bijna driekwart van de instellingen geeft in hun GJ 2015 aan de branchecode volledig te volgen, terwijl dit in voorgaande jaren een veel kleinere groep betrof (13 en 22%). De branchecode lijkt hiermee meer vanzelfsprekend en leidend te zijn geworden: het aandeel instellingen dat zegt af te wijken van de code is tussen 2012 en 2015 afgenomen van 39 naar 14%.

Figuur 1: verantwoording branchecode 2015, 2012 en 2010



Ook uit de casestudy blijkt dat de code inmiddels ingebed is in de praktijk. De code is breed bekend bij Colleges van Bestuur (CvB) en de Raden van Toezicht (RvT) en er bestaat bovendien draagvlak voor. De code wordt als nuttig en bruikbaar ervaren. De branchecode heeft volgens geïnterviewden een functie als checklist om de eigen instelling tegen af te zetten, maar functioneert ook in bredere zin als startpunt om het gesprek met elkaar aan te gaan. Men ziet de code niet als extra regels waaraan voldaan 'moet' worden, maar vooral als een kader waarin gedeelde waarden naar voren komen. Er is veel waardering voor het 'pas-toe-of-leg-uit' principe. Hierdoor ervaren de instellingen ruimte om af te kunnen wijken van de code, zonder de onderliggende boodschap van transparantie en verantwoording kwijt te raken.

Met betrekking tot andere aspecten van de code zijn er nog aandachtspunten. Er blijft een groep mbo-instellingen (15%) die niet of nauwelijks toelicht in het jaardocument in hoeverre de code wordt gevolgd. Daarnaast blijkt uit de casestudy dat de inhoud van de branchecode, buiten het CvB en de RvT om, nauwelijks breder bekend is binnen de onderzochte organisaties. Betrokkenen vanuit CvB, RvT en de ondernemingsraad (OR) stellen dat er nog een slag te maken is naar het creëren van een document dat “echt leeft”. Ook verschillen de meningen over de mate waarin de code ruimte zou moeten geven aan eigen invulling en interpretatie door instellingen. Aan de ene kant komt het signaal dat er behoefte is aan meer concrete handvatten. Een voordeel van een dergelijke aanpak is dat het een duidelijke lijn aangeeft van waar de sector zich naartoe zou willen bewegen. Aan de andere kant vinden veel bestuurders voldoende handelingsruimte voor de eigen instelling belangrijk. Een middenweg die wordt geopperd is het aanvullen van de code met voorbeelden of modellen zonder dat deze een verplichtend karakter hebben. Men kan bijvoorbeeld aan uitwerkingen van mogelijke toezichtkaders denken.

De code kent een interne handhavingsprocedure en een externe klachtenprocedure. Deze procedures worden op dit moment niet gebruikt, hoewel daar soms wel grond toe is⁹. De indicatie uit de casestudy is dat bestuurders en toezichthouders niet graag in de openbaarheid treden bij een incident of meningsverschil. Geïnterviewden geven aan eerst zelf de collega-instelling aan te spreken. Desondanks ervaart het CvB en de RvT de aanwezigheid van de handhavingsprocedures wel als nuttig; het stimuleert de partijen om met elkaar in gesprek te gaan om een formele klacht te voorkomen.

6.2 Strategisch beleid

De verantwoording en transparantie over het strategisch meerjarenbeleid is groot. Bijna alle instellingen (92%) verwijzen in het GJ naar een strategisch meerjarenbeleidsplan en bespreken in een continuïteitsparagraaf welke risico's ze signaleren. Driekwart van de instellingen rapporteert ook welke beheersmaatregelen – gericht op het wegnemen van of omgaan met risico's – ze nemen.

In de casestudy is dieper ingegaan op de rol van verschillende partijen bij het opstellen en evalueren van strategisch beleid, en het waarborgen van de continuïteit hierin. Ook hier blijkt dat het strategisch beleid een belangrijk onderwerp is dat vaak op de agenda staat. De RvT en de directie worden vaak in een vroeg stadium door het CvB betrokken bij het formuleren van het beleid, en denken actief mee over beleidsmatige aandachtspunten.

De rol die de OR speelt bij strategische beleidsvorming verschilt sterk per instelling. Bij sommige instellingen wordt de OR bewust gevraagd input te leveren voorafgaand aan de beleidsvorming, en ziet de OR zijn voorstellen ook terug in het beleidsplan. Soms wordt bij dergelijke (draagvlak)sessies een breder publiek uitgenodigd van medewerkers of studenten. Andere OR'en worden achteraf, als het beleid al is geformuleerd, gevraagd om feedback te geven op een volledig conceptplan.

Bovendien verschilt het per instelling of de OR instellingsbreed over de strategische koers meedenkt of alleen input levert op de personele consequenties van dat beleid. De studentenraad (SR) wordt meestal achteraf geïnformeerd. Bij een instelling is de SR er niet van op de hoogte dat recent een meerjarenbeleidsplan was opgesteld. Een andere SR is wel geïnformeerd, maar heeft het plan nooit besproken met het CvB.

⁹ De analyse van de GJ's en de casestudy laat zien dat niet alle instellingen zich in de praktijk houden aan alle bepalingen in hoofdstuk 3 van de branchecode, die zijn benoemd als 'lidmaatschapseisen'.

Het betrekken van externe partijen zoals het bedrijfsleven bij het meerjarenbeleid blijkt lastig (zie ook paragraaf 4 hieronder). Het bedrijfsleven is eerder ingesteld op het meedenken op opleidingsniveau over stages of kwalificaties, dan op het kritisch kijken naar instellingsbrede beleidsplannen.

De RvT houdt toezicht door het regelmatig evalueren van (meerjaren)beleid. De voortgang op de doelen in het strategisch beleid is doorgaans een standaard agendapunt in het overleg tussen CvB en RvT. De rol van de RvT bij de risicoanalyse en het bewaken van de continuïteit is minder eenduidig. Het verschilt per instelling in hoeverre de RvT proactief is op dit gebied.

6.3 Checks and balances

Het onderwerp *checks and balances* gaat in op de manier waarop tegenspraak en het geven van feedback is georganiseerd. We gaan in op hoe feedback wordt verzameld, hoe verantwoording wordt afgelegd en op de verhoudingen tussen de verschillende partijen.

Een groot deel van de instellingen vermeldt in hun GJ actief feedback van studenten en medewerkers te verzamelen, door middel van de JOB-monitor (89%) en door medewerkerstevredenheidsonderzoek (79%). Een derde van de instellingen (36%) benoemt in het GJ dat ze ook het bedrijfsleven vragen naar hun tevredenheid. Niet alleen instellingsbreed, maar ook op het niveau van de RvT wordt actief feedback van andere partijen gezocht. Tweederde van de RvT's beschrijft in het GJ welke informatiebronnen zij gebruiken. Meerdere RvT's geven in de casestudy en de jaardocumenten aan dat zij de laatste jaren actief op zoek zijn gegaan naar aanvullende wegen om informatie te verkrijgen. Was het enkele jaren gelden nog 'not done' om informatie in te winnen 'buiten het CvB om', nu nodigen RvT's naar eigen zeggen regelmatig directie- en managementleden uit om een presentatie te geven en worden werkbezoeken aan opleidingen uitgevoerd.

Niet alleen verzamelen instellingen actief informatie, zij geven ook steeds meer informatie aan de buitenwereld in hun GJ en op hun website. In de GJ's is door de jaren heen meer informatie te vinden over de bestuurders en toezichthouders, zoals bijvoorbeeld hun nevenfuncties. Op de websites van mbo-instellingen zijn in vergelijking met eerdere jaren vaker reglementen, klachtenregelingen, jaarverslagen en statuten te downloaden. Ook omvatten alle GJ's een verslag van de RvT, en zo'n 80% een verslag van de OR en de SR. Het verslag van de RvT is bovendien informatiever geworden: informatie over de besproken onderwerpen, ondernomen activiteiten en commissies binnen de RvT is vaker dan voorgaande jaren terug te vinden in het GJ. Informatie over het toezichtkader en de manier waarop de RvT zicht houdt op de onderwijskwaliteit is juist minder vaak beschreven dan in 2012.

In de cases komt vaak naar voren dat het organiseren van tegenwicht verder gaat dan monitoring en verantwoording afleggen. Een organisatiecultuur waarin transparantie, een kritische houding en proactief meedenken centraal staan zou het uitgangspunt moeten zijn. Er wordt hierbij verwezen naar een nieuwe generatie bestuurders die transparanter en meer laagdrempelig opereert dan 'de oude bestuurders'. In de cases zien we ook een trend waarbij instellingen zijn overgestapt van een eenhoofdig naar twee- of driehoofdig bestuur. Naar eigen zeggen kunnen de bestuurders elkaar dan beter 'scherp houden'.

Daarnaast lijkt de RvT een stevigere rol te hebben ingenomen. Geïnterviewden geven aan dat de RvT in de laatste jaren zijn functie heeft verbreed om naast een controlerend orgaan, ook een sparringpartner voor het CvB te kunnen zijn. Velen zien echter nog wel ruimte voor verdere

professionalisering van de RvT, vooral rond de werkgeverstaak (zie onder). Zowel CvB als RvT geven aan dat zij zoeken naar een goede balans tussen de twee organen, waarbij de RvT niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten. RvT's zoeken als gevolg van hun bredere rol vaak naar de juiste balans tussen onafhankelijkheid en toezicht aan de ene kant, en betrokken meedenken aan de andere kant. Deze twee aspecten worden soms als tegenstrijdig ervaren. Betrokken wijzen hierbij op het belang van het van tevoren duidelijk uitspreken van verwachtingen en taakverdelingen.

Daarmee samenhangend zien leden van het CvB en de RvT dat de onderwerpen waarop toezicht wordt gehouden aan het veranderen zijn. Hierbij waren financiën lange tijd het hoofdthema, maar lijkt dit nu over te gaan naar meer aandacht voor onderwijskwaliteit. Dit beeld komt zowel uit de cases als uit de GJ's naar voren. Aandacht voor onderwijskwaliteit komt bijvoorbeeld naar voren in gerichte werving van nieuwe leden voor de RvT en het instellen van onderwijscommissies.

Een belangrijk onderdeel van tegenwicht is het contact en de verhoudingen tussen de verschillende partijen. Goed onderling contact tussen de OR, SR en RvT is niet bij alle instellingen vanzelfsprekend. Bij sommige instellingen is er sprake van frequent overleg tussen de organen. Bij andere instellingen bestaat het contact niet, maar is er wel een wens om dit in de toekomst verder vorm te geven.

De relatie met de OR en de SR is een aandachtspunt voor veel CvB's. Dit zijn in principe onafhankelijke organen, maar bestuurders voelen zich wel verantwoordelijk om hen te faciliteren en mee te nemen in het strategische beleidsproces. Deze spanning is bij beide kanten te voelen. Een aantal CvB's vindt dat de OR of SR niet op strategisch niveau meepraat, vooral de SR fungeert volgens hen zelden als strategische sparringpartner. Er zijn ook instellingen waarbij de medezeggenschap wel deze rol vervult. Van de andere kant hebben sommige OR'en het gevoel dat zij niet als een gelijkwaardige gesprekspartner worden gezien. De SR en de OR vindt nogal eens dat te weinig naar hun feedback wordt geluisterd. De medezeggenschap is daarentegen wel vaak positief over de mogelijkheden om met CvB of RvT in gesprek te treden: 'de deur staat open'. Het lijkt er op basis van de zes cases op dat de medezeggenschap in beeld is, maar dat hun rol en positie nog een aandachtspunt is.

6.4 Publieke belangen

De explicitering en afweging van belangen vindt plaats op verschillende gebieden. Een belangrijke manier om belangen te inventariseren en mee te wegen is het betrekken van externe partijen in een horizontale dialoog. De invulling hiervan verschilt. Sommige instellingen spreken in hun GJ over het afleggen van verantwoording op organisatieniveau als doel van de horizontale dialoog. Andere instellingen gaan verder en zoeken ook interactie met de belanghebbenden om input te verzamelen. Tenslotte zijn er ook instellingen waar belanghebbenden in brede zin kunnen meepraten over de missie en het strategisch beleid van de instelling.

Uit de GJ's wordt duidelijk dat instellingen de dialoog vooral voeren met andere onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven. Op instellingniveau zijn daartoe vaak Raden van Advies opgezet met vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. Tweederde van de instellingen betreft ook overheden als gemeenten of het ministerie als partij in de dialoog. Ouders of (jeugd)zorgorganisaties worden door minder dan de helft van de instellingen genoemd als partijen in de horizontale dialoog.

Het verschilt per instelling hoe wordt omgegaan met verschillende belangen in het kader van macrodoelmatigheid. Alle bestuurders geven in de casestudy aan dat ze met collega's in gesprek zijn over macrodoelmatigheid. Tweederde van de GJ's vermeldt een overleg of afspraken over

macrodoelmatigheid. De mate en kwaliteit van afstemming tussen instellingen verschilt echter per regio. Sommige instellingen expliciteren hierbij de tegenstrijdige prikkels die ze ervaren tussen samenwerken om het publieke belang te dienen en het concurreren met elkaar in het aantrekken van studenten.

Er wordt verschillend gedacht over de rol van de code binnen macrodoelmatigheid. Sommigen ervaren de code als stimulerend om het gesprek met elkaar aan te gaan en zouden graag zien dat de code wordt uitgebreid op dit gebied. Anderen vinden dat de code geen rol zou moeten spelen binnen macrodoelmatigheid, en zich vooral zou moeten richten op goed bestuur binnen de eigen instelling.

6.5 Werkgeversrol van de raden van toezicht

De praktijk laat grote verschillen zien in hoe de RvT's invulling geven aan hun werkgeverstaak. Bijna alle raden houden functioneringsgesprekken met het CvB, maar de mate waarin concrete feedback wordt gegeven en aandachtspunten en afspraken met het CvB worden gemaakt loopt erg uiteen. Zowel CvB's als RvT's geven aan dat hier ruimte ligt voor een professionaliseringslag bij de RvT. Dat het evalueren van het CvB niet altijd in het vizier ligt komt ook naar voren in de GJ's. Een minderheid van de RvT's (36%) vermeldt in het GJ dat er een evaluatiegesprek met het CvB is geweest, of wat de uitkomsten daarvan waren. Het voeren van een vierjarige balansopname wordt in slechts één GJ genoemd. Een klein deel van de RvT's geeft in het GJ een toelichting op het beloningsbeleid voor bestuurders, hoewel de bezoldiging wel bijna altijd in de bijlagen bij de jaarrekening is opgenomen.

Andere aspecten van de werkgeverstaak van de RvT komen beter van de grond. De zelfevaluatie van de RvT komt vaker aan bod in de GJ's dan in voorgaande jaren (73%). Ook uit de interviews blijkt dat alle raden regelmatig een zelfevaluatie houden. Veel RvT's gebruiken een extern bureau voor de zelfevaluatie. De uitkomsten en afspraken die volgen uit de zelfevaluatie worden door een minderheid van de raden in het GJ opgenomen.

Voor de werving van nieuwe RvT- en CvB-leden volgt de RvT vaak een standaard protocol. De RvT stelt profielen op en vraagt binnen de organisatie - vaak aan de OR en CvB, soms aan de SR - feedback hierop. Vervolgens wordt vaak een extern bureau ingehuurd die de werving breed uitzet. Bij het werven van RvT-leden spelen nog een paar extra aandachtspunten. Eén daarvan is het realiseren van diversiteit in expertises en achtergrond bij RvT-leden. Een andere afweging is het vinden van leden die kennis hebben van relevante thema's en de regionale context zonder dat er belangenverstrengeling optreedt.

De meeste RvT's werken met commissies. Dit geeft meer ruimte om de diepte in te gaan bij een onderwerp. Ook kunnen de individuele expertises van RvT-leden benut worden. De meeste RvT's ervaren de verhoudingen tussen commissie en de RvT in haar geheel als positief. Wel is het volgens de leden belangrijk dat er een goede terugkoppeling plaats vindt van de commissie naar de gehele RvT. Ook moet de taakverdeling duidelijk zijn; een commissie verzamelt informatie en analyseert deze, maar besluiten worden genomen door de gehele raad, niet door de commissie zelf. Een enkele RvT heeft de bewuste keuze gemaakt om geen commissies in te stellen, met als reden dat alle leden een gezamenlijke verantwoordelijkheid behouden.

6.6 Afsluitend

Over het algemeen zien we dat de branchecode steeds beter ingebed raakt in de mbo-instellingen en een rol speelt om de verhoudingen tussen RvT en CvB op niveau te doen komen. In het kader van transparantie en verantwoording zien we dat de GJ's en websites de afgelopen jaren ook informatiever geworden zijn. In de uitwerking van goed bestuur in de praktijk zijn nog enkele aandachtspunten. De RvT is de afgelopen jaren gegroeid in haar rol als toezichthouder en klankbord voor het bestuur, maar er ligt nog ruimte voor verbetering in de werkgeverstaak. Verder kunnen nog stappen gezet worden in het positioneren van de medezeggenschap en het onderlinge contact tussen OR, SR, RvT en CvB.

7 Reflectie en conclusies van de commissie

7.1 Het functioneren van de Branchecode

De commissie stelt vast dat de code goed is ingebed binnen de instellingen, en goed in gebruik is. Dat gebruik is echter vooral formeel van karakter. De code wordt voornamelijk als afvinklijst c.q. checklist gebruikt. Daar is niets mis mee als het gaat om het vertalen en toepassen van de code in het instellingsbeleid en -regelingen. Als het daarbij blijft zou de commissie dat echter betreuren, want het naleven van de principes en uitgangspunten uit de Branchecode is nooit via een afvinkmethode te realiseren. Daar is meer voor nodig.

Om een praktijk van goed bestuur te realiseren, zou de code een meer stimulerende functie moeten hebben door als een levend instrument te functioneren. Het kan als handvat dienen bij het goede (of lastige) gesprek over goed bestuur in de instellingen. Dat gesprek kan binnen instellingen (raad van toezicht, college van bestuur, ondernemingsraad, studentenraad, ouderraad), en tussen instellingen (via de MBO Raad) worden gevoerd. Van belang is dat de onderliggende waarden hierbij ook aan de orde komen: voor welke waarden staan wij als instelling(en)? Hoe vertalen wij deze waarden niet alleen in onze missie, visie en beleid, maar ook in ons gedrag en onze (organisatie)cultuur? Met name de in de code opgenomen principes en uitgangspunten vormen een goed vertrekpunt voor dergelijke waardengedreven gesprekken.

De raad van toezicht wordt in de Branchecode aangewezen als hoeder van de principes en uitgangspunten van goed bestuur en dat is een forse opgave. De raad van toezicht moet hiervoor over 'beeld en geluid' uit de instelling beschikken over de interne checks and balances, over de (bestuurlijke) cultuur, over de wijze van (voorbereiding van) beleids- en besluitvorming en wie hierbij betrokken zijn, over de verantwoordingsbereidheid en transparantie, enzovoort. Voor raden van toezicht is het een kwestie van zelf ook goede informatie zoeken, naast hetgeen er vanuit het college van bestuur wordt aangereikt, en hiertoe eigen contacten leggen binnen en buiten de organisatie.

De commissie bepleit ook een sterker accent op waardenoriëntatie bij het bestuur en intern toezicht van de instellingen. De waarden waar de organisatie voor wil staan zijn richtinggevend bij het vormgeven aan goed bestuur, en 'het juiste doen' bij dilemma's en tegenstrijdige belangen.

De commissie is negatief over de 11% van de instellingen die zich in 2015 niet verantwoordden over het omgaan met de code, ondanks dat dit een wettelijke verplichting is. De stijging van dit percentage ten opzichte van 2012 (3%) is nog opmerkelijker. De commissie weet niet of deze stijging met een bewuste keuze van instellingen te maken heeft, bijvoorbeeld omdat men de branchecode niet wil naleven of omdat men de branchecode niet belangrijk vindt, of dat dat de verklaring meer ligt in de sfeer van 'niet aan gedacht'.

Tegenover de toename van instellingen die zich verantwoordden over de omgang met de branchecode, staan een grote stijging van instellingen die zich hierover wel verantwoordden en aangeven de branchecode onverkort te volgen (van 13% naar 71%) en een behoorlijke afname van het aantal instellingen dat zich verantwoordt en afwijkt van de code (van 39% naar 14%). De commissie deelt de conclusie van Oberon dat de code breed is ingebed en wordt nageleefd. Bij dit laatste, het naleven, plaatst de commissie wel de kanttekening dat het jaarverslag (GJ) een papieren werkelijkheid weergeeft, die niet altijd overeen hoeft te komen met de werkelijkheid. Het is en blijft papier. Zo kan

het zijn dat in het GJ wordt gezegd de code volledig na te leven en toe te passen, terwijl dit in de praktijk niet (helemaal) zo is, en andersom: dat als er iets niet wordt vermeld in het jaarverslag dit nog niet betekent dat het niet gebeurt of het er niet is.

7.2 Strategisch beleid

Het is goed om te zien dat instellingen werken met strategische meerjarenbeleidsplannen en dat daaraan in de jaarverslagen veel aandacht wordt besteed. De aandacht voor de continuïteitsparagraaf en het rapporteren over beheersmaatregelen om risico's weg te nemen betekent dat de instellingen serieus werk maken van risicomanagement.

De commissie ziet bij de strategische beleidsontwikkeling nog enkele verbeterpunten.

Ten eerste blijkt het lastig te zijn om in de horizontale dialoog externe partijen zoals het regionaal bedrijfsleven te betrekken bij het meerjarenbeleid op centraal niveau binnen de instellingen. Binnen de decentrale eenheden binnen de instellingen blijkt deze betrokkenheid gemakkelijker vorm te geven, met name omdat het dan gaat om praktische uitvoeringszaken bij het vormgeven aan het onderwijs (ook in de beroepspraktijkvorming) en minder om strategische beleidsontwikkeling.

Ten tweede verschilt de rol van de ondernemingsraad en de studentenraad bij de strategische beleidvorming sterk per instelling en kan deze in het algemeen worden versterkt. Het eerder meenemen van deze raden in het proces van beleidsvorming is een goede manier om de betrokkenheid van en het draagvlak bij de medezeggenschap te vergroten. Het alleen achteraf vragen van advies over een concept-beleidsplan acht de commissie niet voldoende. In het algemeen is het 'goede gesprek' met deze medezeggenschapsorganen, zowel vanuit het college van bestuur als vanuit de raad van toezicht van groot belang voor goed bestuur binnen de instellingen, naast het gebruiken en toepassen van de formele advies- en instemmingsbevoegheden.

Ten derde kunnen de raden van toezicht hun toezichthoudende rol op het meerjarenbeleid, de continuïteit, het risicomanagement en de verbetermaatregelen scherper vorm geven. Dit staat wel regelmatig op de agenda van het overleg met het college van bestuur, maar de rol van de raden van toezicht bij risicoanalyses en het bewaken van de continuïteit kan proactiever worden ingevuld. Het meerjarenbeleidsplan kan ook een grote(re) rol spelen bij een toezichtkader dat raden van toezicht voor het eigen toezicht kunnen hanteren (zie 7.3).

7.3 Checks and balances

De commissie heeft dit thema bij deze monitoring geagendeerd primair met het oog op de interne verhoudingen binnen de instellingen, tussen de raad van toezicht en het college van bestuur en met de medezeggenschapsorganen: ondernemingsraad, studentenraad en ouderraad (als deze er is). De onderzoeksresultaten laten hierbij een positief beeld zien, maar ook dat er ruimte voor verdere verbetering is. De commissie deelt de conclusie van Oberon dat de rol en positie van de genoemde medezeggenschapsorganen nog een aandachtspunt is. Daarbij gaat het vooral om het vergroten van de betrokkenheid (ook los van de formele bevoegdheden), de kwaliteit van het overleg en om de 'empowerment' van de ondernemingsraad en de studentenraad vanuit het college van bestuur: het scheppen van de goede randvoorwaarden en het goede klimaat zodat deze raden serieus worden genomen en hun werk kunnen doen.

Het interne toezicht door de raden van toezicht heeft aan kwaliteit gewonnen, maar kan nog verder worden geprofessionaliseerd. Dat is vooral het geval bij de werkgeversrol (zie 7.5), maar ook het gebruiken van een eigen toezichtkader door raden van toezicht is een aan te bevelen middel om het interne toezicht te versterken. Een toezichtkader helpt om inhoud te geven aan *integraal* intern toezicht met evenwichtige aandacht voor alle elementen en aspecten van het functioneren van het college van bestuur en het besturen en functioneren van de instelling.

Veel raden van toezicht stellen commissies in en dat is een goede ontwikkeling omdat het de raad helpt informatie te verwerven en te verwerken waar hij zijn toezichtsfunctie beter kan uit te oefenen. Een aandachtspunt hierbij is wel dat de raad het intern toezicht collectief blijft uitoefenen, zich collectief eindverantwoordelijk stelt voor de effectiviteit van het intern toezicht en hierop ook aanspreekbaar is.

Het is positief dat de raden van toezicht meer aandacht hebben voor de onderwijskwaliteit. Dit is een belangrijk element van de besturing van de instelling, want het verzorgen van onderwijs van goede kwaliteit is de kernopgave van de instellingen. De verhouding tussen toezicht en bestuur op centraal niveau en de professionele autonomie op het niveau van de onderwijsteams verdient hierbij permanente aandacht.

De mogelijke spanning die Oberon constateert tussen enerzijds onafhankelijk intern toezicht op enige afstand en anderzijds een grotere betrokkenheid en meedenken beschouwt de commissie als een gezonde spanning die positief kan uitwerken binnen de instellingen. De commissie is positief over de actievere betrokkenheid van de raden van toezicht bij de ontwikkelingen binnen de instellingen. Het 'dichter op de organisatie gaan zitten' verdient steun, met respect voor elkaars rolbewustzijn. Een goede raad van toezicht weet de balans te vinden tussen formeel en informeel optreden, lenig te schakelen tussen de rollen van toezichthouder, werkgever en adviseur en zonder verstoring van de verhouding met het college van bestuur op zoek te gaan naar eigen informatie.

De commissie acht bij de checks and balances ook aandacht nodig voor de verhouding tussen extern toezicht (inspectie) en intern toezicht (raden van toezicht). De commissie ziet in de verantwoordelijkheden van beide organen eerder een risico van een verdere vergroting van de overlap tussen deze organen dan een vermindering daarvan. In overleg kan gezocht worden naar een werkbare en complementaire verhouding, zonder dat de inspectie toezicht gaat uitoefenen op de raden van toezicht (deze zijn immers onafhankelijk en fungeren zonder last en ruggespraak) en zonder dat raden van toezicht door de colleges van bestuur en de instellingen worden ervaren als extra inspecteurs. In de opmaat naar het nieuwe inspectietoezicht in het mbo vanaf 2017 kan de complementaire verhouding worden uitgewerkt.

Op stelselniveau is bij de checks and balances ook de stelselverantwoordelijkheid aan de orde. Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie grijpt wanneer in als zaken niet goed gaan? Wat is de verantwoordelijkheid van de instellingen, de sector en de overheid? Op instellingsniveau is een hogere assertiviteit nodig bij raden van toezicht en colleges van bestuur voor risicomangement en de meerjarige continuïteit, het sneller ingrijpen als risico's worden geconstateerd en het eerder inroepen van hulp van buiten. Op sectorniveau zou het goed zijn verder te werken aan het vermogen om zelf tot oplossingen te komen en versterking van intercollegiale hulp als er problemen binnen instellingen dreigen. Binnen de overheid ligt er een uitdaging om de betekenis van haar stelselverantwoordelijkheid voor de complementaire verhouding met de verantwoordelijkheden van de instellingen en de sector te herijken.

7.4 Publieke belangen

In de code is het dienen van publieke belangen opgenomen als een van de belangrijke principes en uitgangspunten bij goed bestuur. De commissie hecht eraan dat het begrip 'publieke belangen' expliciet in meervoud wordt gebruikt, omdat er meerdere verschillende publieke belangen te benoemen zijn, afhankelijk van het stakeholdersperspectief en de tijdsgeest. Verschillende publieke belangen kunnen onderling ook strijdig zijn en zijn daarom nooit zomaar op te tellen tot 'het publiek belang'.

Momenteel is de vraag welke belangen bestuurders en toezichthouders primair dienen, publieke en/of instellingsbelangen, een actueel punt van discussie. In het wetsvoorstel 'Bestuur en toezicht rechtspersonen' van de Minister van Veiligheid & Justitie (zie paragraaf 3.4) wordt de keuze gemaakt: het instellingsbelang. De commissie is het daar niet mee eens en is van mening dat bestuurders en toezichthouders van mbo-instellingen ook publieke belangen dienen. De mbo-instellingen worden immers met publiek geld bekostigd en hun publieke opdracht is van groot maatschappelijk belang. Net als veel andere (deels) publiek bekostigde non-profitinstellingen met een publieke taak, dienen mbo-instellingen per definitie meervoudige belangen. De uitdaging ligt erin deze voortdurend te identificeren, voor ogen te houden, te wegen en te prioriteren, steeds geënt op de waarden waarvoor de instelling staat. Voor mogelijke tegenstrijdigheden met specifieke instellingsbelangen dient er een open oog en oor te zijn. De commissie is van mening dat een regelmatige gezamenlijke discussie nodig is over wat publieke belangen zijn, hoe deze zich verhouden met instellingsbelangen en hoe deze vertaald kunnen worden naar strategie en beleid binnen instellingen. Zo'n discussie is behulpzaam om visies te delen, aan te scherpen en actueel te houden, maar vooral ook een middel om de publieke belangen te concretiseren. De commissie vindt dat de instellingen deze discussie met elkaar in brancheverband zouden moeten voeren. Daartoe kan de MBO Raad een laagdrempelig overleg op landelijk en regionaal niveau faciliteren.

De horizontale dialoog met externe belanghebbenden is volgens de commissie daar ook geschikt voor. De onderzoeksresultaten laten hierbij een wisselend beeld zien en maken ook duidelijk dat hier nog werk aan de winkel is, vooral bij het betrekken van externe belanghebbenden bij de strategische beleidsontwikkeling op centraal bestuursniveau. De horizontale dialoog zou niet alleen zakelijk (waar heeft u behoefte aan, en hoe kunnen we daarin als instelling voorzien), maar ook waardengedreven moeten worden gevoerd: wat voor instelling willen wij in de publieke omgeving zijn, vanuit welke waarden wil ik als instelling inspelen op publieke belangen, hoe staan partijen in mijn omgeving daar tegenover en hoe kan ik ook met de waarden die zij belangrijk vinden rekening houden? In die zin kan de horizontale dialoog een verdiepingsslag krijgen. Door een continu gesprek met belanghebbende en betrokken partijen in de omgeving kan de instelling detecteren wat er speelt en hierop inspelen, en zo een 'license to operate' uit de omgeving halen. Een voorbeeld van concrete publieke belangen dienen is adequaat onderwijs bieden aan zogenoemde kwetsbare jongeren om hun kansen op de arbeidsmarkt en in de samenleving te vergroten, en daarbij aan te sluiten in een ketenbenadering die daarvoor nodig is met gemeenten, zorg- welzijnsorganisaties en bedrijfsleven.

Bij de publieke belangen komt ook uit het onderzoek dat instellingen verschillend omgaan met de belangen in het kader van de doelmatigheid van het opleidingsaanbod. Afstemming tussen instellingen vindt veelal wel plaats, maar soms ook niet. Dit verschilt per regio (bijvoorbeeld als het gaat om krimp) en per instelling. Dit levert een spanningsveld op tussen samenwerking en concurrentie en daarmee ook spanning tussen het instellingsbelang en publiek belangen. De

afspraken (lidmaatschapseisen) in de code over doelmatigheid worden onvoldoende beleefd en gepraktiseerd.

7.5 Werkgeversrol van de raden van toezicht

De onderzoeksresultaten laten bij de werkgeversrol van de raden van toezicht een diffuus beeld zien met verschillen tussen instellingen. De materiële kant van de werkgeversrol lijkt over het algemeen goed vorm te hebben gekregen met afspraken over bezoldiging, rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Aan immateriële kant van de werkgeversrol hebben de raden nog een weg te gaan. De raden van toezicht blijven achter met het evalueren van het functioneren van het college van bestuur en rapportage hierover in het jaarverslag. Bewust hanteert de commissie hier 'lijkt', want het als hierover niet wordt gerapporteerd in het jaarverslag, wil dat niet zonder meer zeggen dat het in de praktijk niet gebeurt. Het lijkt erop dat raden van toezicht wel functionerings- en beoordelingsgesprekken met colleges van bestuur voeren, maar zeer terughoudend zijn in het openbaar rapporteren daarover. Hierbij speelt het spanningsveld tussen privacy en transparantie een grote rol en de commissie begrijpt daarom deze terughoudendheid wel. Wel is het opvallend dat slechts één instelling in het jaarverslag rapporteert over de aanbeveling in de code aan raden van toezicht om tenminste eens in de vier jaar een integrale balans op te maken van het functioneren van het college van bestuur als geheel. De commissie pleit voor een meer visionaire, beleidsmatige invulling met oog voor de continuïteit van de organisatie, naast de huidige instrumenteel-technische invulling van de werkgeversrol.

De commissie acht het positief dat de zelfevaluatie door raden van toezicht vaker aan bod komt in de jaarverslagen dan de afgelopen jaren.

8 Bijlage 1: Onderzoeksopdracht van de Monitoringscommissie

Inleiding

Sinds 2006 beschikt de mbo-sector over governancecodes. De eerste was de Governancecode BVE, ontwikkeld en aanvaard binnen de eigen brancheorganisatie, de MBO Raad. Daarmee hebben de bestuurders in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zich gecommitteerd aan afspraken en handreikingen over 'goed bestuur', dat wil zeggen over – zoals het in de code staat - hoe zij 'de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van hun onderwijsorganisatie waarborgen, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden'.

Na een evaluatie van de implementatie van deze code door de Onafhankelijke Commissie Governancecode BVE, is de code in 2008 bijgesteld. Het Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen heeft de nieuwe code in 2008 ook expliciet aanvaard. Hiermee werd de code 'Goed bestuur in de bve-sector' (in werking sinds 1 januari 2009) gedragen door de interne toezichthouders en de bestuurders in het MBO.

In deze code was opgenomen dat de twee dragende partijen, de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht, de code in gezamenlijkheid evalueren voor 1 januari 2012. Eind 2010 hebben zij daartoe de commissie 'Governance, Handhaving en Codes' ingesteld. In haar tussentijdse rapportage aan de MBO Raad en het Platform Raden van Toezicht in 2011 geeft de commissie advies over de toekomst van codes in het mbo, en doet een advies over handhaving van de governancecode. In september 2013 brengt de commissie vervolgens haar eindrapport uit onder de titel "Voldoende, en nu naar goed." Het eindrapport bevat de resultaten van het uitgebreide monitor-onderzoek naar de naleving en werking van de code dat is uitgevoerd over de periode van 2010 tot en met 2013. De commissie doet in dit rapport elf aanbevelingen op basis haar verslag hoe het gesteld is met de naleving naar de letter van de code, en naar de geest van de code. De commissie baseert zich op een vergelijkende analyse van de Geïntegreerde Jaardocumenten uit 2010 en 2012, op empirisch onderzoek onder alle colleges van bestuur en raden van toezicht in de mbo sector, en op verdiepingsgesprekken door de commissie(leden) met raden van toezicht en colleges van bestuur van enkele mbo-instellingen.

Op basis van het rapport en de aanbevelingen van de commissie is er een nieuwe code ontwikkeld: de Branchecode goed bestuur in het mbo. Deze code geldt sinds 1 augustus 2014. De code bevat nieuwe elementen:

- principes en uitgangspunten bij goed bestuur (de zogenoemde 'soft controls')
- verantwoordelijkheden van colleges van bestuur, die als lidmaatschapseisen voor aansluiting van instellingen bij de MBO Raad gelden (de zogenoemde 'hard controls') ;
- een handhavingprocedure van deze lidmaatschapseisen, met gebruikmaking van een onafhankelijke klachtencommissie en met een escalatieladder die als laatste stap royement van een instelling uit de MBO Raad kan betekenen.
- geen verplichtingen voor, maar aanbevelingen aan raden van toezicht.

Dit laatste punt had te maken met een juridische discussie of de MBO Raad als vereniging van rechtspersonen die mbo-instellingen instandhouden, verplichtingen kan opleggen aan raden van toezicht als de interne toezichthouders binnen de instellingen. Ook speelde toen de vraag of het

Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen als informeel netwerk, niet zijnde een rechtspersoon met vertegenwoordigende bevoegdheden, namens alle raden van toezicht de code kon aanvaarden. Omwille van de zuiverheid is toen het besluit genomen dat het eigenaarschap van de code alleen bij de MBO Raad als vereniging kwam te liggen en om alleen aanbevelingen aan (en geen verplichtingen voor) raden van toezicht in de nieuwe code te formuleren.

In het najaar van 2014 wordt de Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo ingesteld om de werking en naleving te evalueren. In de code is voor de monitoring en evaluatie het volgende opgenomen:

Bij besluit van de algemene vergadering wordt een onafhankelijke monitoringscommissie ingesteld, die eens in de twee jaar de naleving van deze code monitort. De commissie stelt haar eigen werkwijze vast. Uiterlijk vier jaar na de inwerkingtreding van deze code, dus voor 1 januari 2018, zal deze commissie de werking van deze code evalueren en daarover rapport uitbrengen.

Werkwijze

Om tot een longitudinale vergelijking te komen van de (transparantie over) de naleving van de code, zal de commissie de analyse van de geïntegreerde jaarverslagen zoals uitgevoerd in 2011 en in 2013 herhalen met behulp van het objectiverende analysekader (zie bijlage 2 in het eindrapport "Voldoende, en nu naar goed" uit 2014). Hiertoe zal de commissie:

1. de geïntegreerde jaardocumenten van 2015 in de zomer van 2016 laten analyseren en hierover laten rapporteren in september 2016, waarbij de uitkomsten zullen worden afgezet tegen die uit 2011 en 2013;
2. de geïntegreerde jaardocumenten van 2017 in de zomer van 2018 laten analyseren en de opbrengsten opnemen in haar eindrapport van december 2018, waarbij de uitkomsten zullen worden afgezet tegen die uit 2011, 2013 en 2015.

Daarnaast kiest de commissie voor monitoring en evaluatie van zowel harde als de zachte elementen van de Branchecode.

De harde elementen zijn de verantwoordelijkheden van colleges van bestuur die als eisen voor het lidmaatschap van de Vereniging MBO Raad gelden (hoofdstuk 3) en de aanbevelingen voor raden van toezicht (hoofdstuk 4). De zachte elementen zijn de principes en uitgangspunten die in hoofdstuk 2 beschreven worden.

Werkplan monitor 2016

Voor de monitoring in 2016 onderzoekt de commissie de volgende thema's:

Hard	Zacht
<p>1 Strategische beleid colleges van bestuur</p> <ul style="list-style-type: none"> - periodieke strategische meerjarenbeleidsplannen incl. continuïteitsparagraaf; - verantwoording in GJ over werking en resultaten van het interne risicomanagementsysteem en over meerjarige continuïteit binnen de instelling 	<p>3 Omgaan met publieke belangen</p> <ul style="list-style-type: none"> - expliciteren, wegen, afwegen en dienen van publieke belangen in relatie tot het instellingsbelang en belangen van specifieke stakeholders - dragen eigen verantwoordelijkheid binnen systeemsturing overheid

<p>2 Werkgeverstaak raden van toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> - contractduur, remuneratiebeleid/bezoldiging - openbare profielen leden CvB - jaarlijkse evaluatie functioneren CvB incl. schriftelijk vastleggen uitkomsten en gemaakte afspraken - vierjaarlijkse balansopname functioneren CvB op basis van afspraken over doelen en prestaties, actuele functioneren en toekomstige opgaven 	<p>4 Juiste checks and balances</p> <p>Vormgeving en uitoefening zeggenschap, medezeggenschap, inspraak en tegenspraak tussen RvT, CvB en OR/studentenraad/ouderraad</p> <p>Verhoudingen binnen en tussen RvT en CvB.</p>
---	--

Onderzoeken

Voor deze monitor zijn twee onderzoeken nodig:

Ten eerste een analyse van de geïntegreerde jaarverslagen 2015 van alle mbo-instellingen.

Deze analyse wordt uitgevoerd met behulp van het objectiverende analysekader (zie bijlage 2 in het eindrapport "Voldoende, en nu naar goed" uit 2014). Dit analysekader wordt zodanig aangevuld dat de informatie die de GJ's bevatten over de vier thema's (zie tabel) ook boven tafel komt.

De analyse van de GJ's resulteert in:

1. Een beschrijving van de mate van verantwoording over de omgang van de branchecode, het naleven van de lidmaatschapseisen en de toepassing van het 'pas-toe-of-leg-uit' –principe, beschreven volgens dezelfde systematiek als het rapport van Stuart, Oxener & Hooge (2013).
2. Een beschrijving van hoe wordt geacteerd en gefunctioneerd wat betreft de thema's 1 tot en met 4, voor zover de GJ's hierover informatie verschaffen.

Ten tweede een vergelijkende casestudy onder minimaal zes mbo-instellingen.

In deze vergelijkende casestudy, waarin bij de keuze van de instellingen rekening zal worden gehouden met verschillen in typen (roc-vakinstelling-aoc) en verschillen in regionale context (grote en minder grote steden), wordt met behulp van kwalitatieve methoden onderzocht hoe wordt geacteerd en gefunctioneerd wat betreft de thema's 1 tot en met 4. Dit heeft niet het karakter van onderzoek naar de legitimiteit van het handelen van individuele bestuurders en toezichthouders. Het is bedoeld om een algemeen beeld te krijgen van de naleving van de door de sector zelf vastgestelde code op deze thema's. Bij het dienen van publieke belangen kan als voorbeeld worden gedacht aan het thema doelmatigheid van het opleidingsaanbod. Bij de juiste checks and balances kan als voorbeeld worden gedacht aan de rol die de medezeggenschapsorganen kunnen spelen bij de strategische beleidsvorming en het goed in positie brengen van de studentenraad.

In elk geval wordt als laatste fase van de vergelijkende casestudy een zogenaamde *member check* of *klankbordsessie op de resultaten* gepland: een aantal bijeenkomsten waar ook de leden van de monitoringscommissie aan deelnemen, om zo kennis kunnen nemen van de gezichtspunten en praktijken wat betreft de vier thema's bij de zes onderzochte instellingen, en met de toezichthouders, bestuurders en leden medezeggenschap hierover in gesprek kunnen gaan.

De vergelijkende gevalstudie resulteert in:

1. Een systematische geanonimiseerde beschrijving, analyse en interpretatie van de vier thema's (a) per mbo-instelling (within case analysis) en (b) vergeleken tussen de zes onderzochte instellingen (between case analysis).

2. Een sondering bij / reflectie met de relevante actoren van de zes onderzochte instellingen op de uitkomsten van het onderzoek samen met de leden van de monitoringscommissie.
3. Een eindbeschouwing / conclusies op basis van 1 en 2.

Offertes

Twee partijen (onderzoekers/onderzoeksbureaus) worden door de monitoringscommissie uitgenodigd offerte uit te brengen voor het doen van beide onderzoeken. De commissie als geheel zal besluiten welke offerte wordt geaccepteerd en aan wie het onderzoek wordt toegekend. Tijdpad: insturen offerte rond 25 maart, beslissing commissie rond 1 april 2016.

Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo. Geert Wammes (secretaris van de commissie) is namens de commissie contactpersoon voor de onderzoekers.

Tijdpad

Er wordt uitgegaan van een looptijd van vijf maanden voor dit onderzoek, met een start op 1 april 2016. In juni moeten de membercheck/klankbord bijeenkomsten met commissieleden worden gepland. 1 september dient de concept-rapportage ten behoeve van de commissie gereed te zijn en 15 september de definitieve eindrapportage.

De onderzoekers kunnen op maximale steun van de MBO Rad rekenen wat betreft responsverhogende maatregelen zoals beschikbaar stellen van (email)adresbestanden, aanbevelingsbrieven, vermeldingen in (e-)nieuwsbrief enzovoort.

De onderzoekers betrachtingen geheimhouding wat betreft de resultaten van het onderzoek totdat de Commissie deze zelf naar buiten heeft gebracht. Dit kan op een later tijdstip dan zijn dan 15 september 2016 waarop het definitieve rapport wordt opgeleverd.

De onderzoekers kunnen na afronding van het onderzoek zelf resultaten, bevindingen of data naar buiten brengen via secundaire analyses, publicaties, lezingen of onderwijs, maar alleen na toestemming van de opdrachtgever.

9 Bijlage 2: Rapportage Oberon deelonderzoek 1: Analyse Geïntegreerde Jaardocumenten

9.1 Inleiding

De uitgevoerde evaluatie van de branchecode 'Goed bestuur in het mbo' door Oberon bestaat uit twee onderdelen; een analyse van de Geïntegreerde Jaardocumenten over 2015 van mbo-instellingen en het uitvoeren van casestudies onder zes mbo-instellingen. Deze deelrapportage betreft de analyse van de Geïntegreerde Jaardocumenten (hierna ook wel jaardocument of GJ genoemd).

De analyse van de jaardocumenten bouwt voort op eerdere analyses uit 2011 (Janssen, 2011) en 2013 (Stuart & Oxener, 2013)¹⁰. Het doel is hierbij om inzicht te geven in de gegeven transparantie van mbo-instellingen over de naleving van de branchecode. Onderdelen uit de analyses van 2011 en 2013 zijn herhaald, waardoor ontwikkelingen door de tijd heen geschetst kunnen worden. Ook zijn er nieuwe onderdelen toegevoegd, in het bijzonder met betrekking tot de vier thema's *Strategisch beleid en risicomanagement*, *Checks-and-Balances*, *Publieke belangen* en de *Werkgeverstaak Raad van Toezicht*. De oude en nieuwe onderdelen samen geven een totaalbeeld van de mate van verantwoording die instellingen afleggen in hun jaardocument.

In deze deelrapportage komen allereerst de methoden van analyse aan bod. Het hoofdstuk daarna gaat in op de algemene verantwoording over de branchecode. Daarna volgt een beschrijving van de openbaarheid van de basisgegevens van bestuurders en toezichthouders. Vervolgens komen de vier thema's Strategisch beleid en risicomanagement, Checks-and-Balances, Publieke belangen en de Werkgeverstaak Raad van Toezicht naar voren. De toegankelijkheid van documenten (zoals statuten, jaardocumenten, en reglementen) op de website van instellingen staat centraal in het daaropvolgende hoofdstuk. Als laatste vatten we de analyse samen in een algemene indruk. Als algemene noot komen in de rapportage onder andere de volgende afkortingen voor; CvB (College van Bestuur), RvT (Raad van Toezicht), OR (Ondernemingsraad), en SR (Studentenraad).

9.2 Methoden

Onderzoekspopulatie

In totaal zijn er in Nederland op dit moment 67 (bekostigde) mbo-onderwijsinstellingen. In vergelijking met het vorige onderzoek in 2013 is de onderzoeksgroep licht veranderd. Amarantis is in 2012 opgesplitst in twee vo- en drie mbo-instellingen. De drie mbo-instellingen zijn MBO Amersfoort, ROC Top en MBO Utrecht, die officieel per 1 januari 2013 zelfstandig zijn geworden. Een ander verschil ten opzichte van 2013 is dat instelling Berechja per 1 januari 2015 onderdeel is geworden van ROC Friese Poort. In vergelijking met het onderzoek in 2011 kan verder de fusie van ROC Westerschelde en ROC Zeeland in Scalda, en de naamsverandering van AOC Friesland in Nordwin College genoemd worden.

Verzamelen van jaardocumenten

De analyse is uitgevoerd over de Geïntegreerde Jaardocumenten 2015. Meer dan de helft van de mbo-instellingen (39 instellingen) had begin juli 2016 hun GJ opgestuurd naar de MBO Raad ten behoeve van de MBO Benchmark. Hier bovenop is van 24 instellingen het jaardocument op hun eigen website gevonden. Van de 4 overgebleven instellingen zijn 3 instellingen via email benaderd met de vraag of zij hun GJ wilden aanleveren en hebben zij hieraan voldaan. De laatste instelling (Kentalis) is niet meegenomen in de analyse omdat zij speciaal onderwijs aanbieden, anders zijn opgezet dan de overige mbo-instellingen en bovendien binnenkort hun mbo-afdeling zullen sluiten. In totaal komt daarmee het aantal geanalyseerde GJ's neer op 66 van de 67.

¹⁰ Hierbij zijn respectievelijk Jaardocumenten uit 2010 en 2012 geanalyseerd.

Analysekader

De jaardocumenten en de websites van mbo-instellingen zijn doorgenomen aan de hand van een analysekader met ongeveer veertig criteria (zie bijlage 1). Het analysekader bestaat deels uit elementen die ook in 2011 en 2013 zijn gebruikt. Bij deze onderdelen is het mogelijk een vergelijking te maken met voorgaande jaren¹¹. Daarnaast zijn nieuwe criteria toegevoegd, gebaseerd op de huidige branchecode en de vier thema's die dit jaar voor de commissie centraal staan in het onderzoek (strategisch beleid en risicomanagement, checks and balances, publieke belangen en de werkgeverstaak Raad van Toezicht).

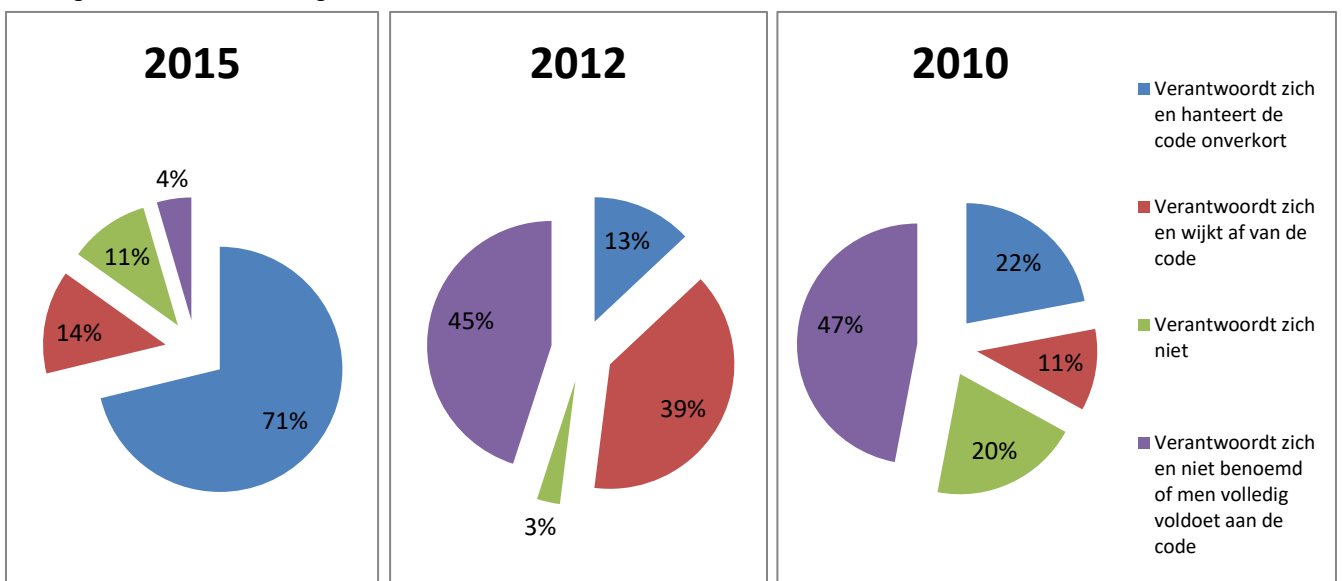
Analyse

Elk jaardocument is beoordeeld aan de hand van het analysekader. Om te borgen dat de jaardocumenten op dezelfde manier zijn geanalyseerd is een extra kwaliteitscontrole uitgevoerd. Hierbij zijn enkele GJ's opnieuw geanalyseerd door een andere onderzoeker en vergeleken met de oorspronkelijke analyse. De uitkomsten zijn besproken en naar aanleiding hiervan zijn nog enkele wijzigingen in de analyse doorgevoerd, waarmee de consistentie van de analyse is geoptimaliseerd.

9.3 Verantwoording branchecode

Gezocht is in de jaardocumenten naar het benoemen van de branchecode Goed bestuur in het mbo (of haar voorgangers) en de afgelegde verantwoording van een instelling over het volgen van de code. 89% van de instellingen verantwoordt zich in hun GJ 2015 over de branchecode. Dit is meer dan in 2010 (80%) maar minder dan in 2012 (97%).

Figuur 1: verantwoording branchecode 2015, 2012 en 2010



Bijna driekwart van de instellingen geeft in hun GJ 2015 aan de branchecode volledig te volgen, terwijl dit in voorgaande jaren een veel kleinere groep betrof (13 en 22%). Maar 4% van de instellingen verantwoordt zich, maar benoemt niet of de code volledig wordt gevolgd. Dit was voorgaande jaren een grotere groep (45 en 47%).

Instellingen die zich verantwoorden en de code onverkort volgen, gebruiken vaak de volgende formuleringen; '(Naam instelling) voldoet aan de bepalingen die opgenomen zijn in de governance-codes mbo en vo' en 'Tevens

¹¹ Hierbij is het totaal aantal geanalyseerde GJ's over 2015 66, over 2012 62 en over 2010 64

verklaart het College van Bestuur (CvB) te hebben voldaan aan de verantwoordelijkheden zoals opgenomen in de Code goed bestuur.'

Als een instelling benoemt af te wijken van de code, is bijna altijd ook een reden hiervoor gegeven. Sommige instellingen geven hierbij in detail aan waar de afwijking uit bestaat, bijvoorbeeld: *'De Raad heeft geoordeeld dat een gelijktijdig vertrek van drie ervaren toezichthouders de continuïteit van diens functioneren te veel in gevaar bracht. Om die reden is besloten (naam RvT'er) te vragen een jaar langer aan te blijven. Hij heeft daarop positief geantwoord.'* Andere instellingen geven een meer algemere verklaring. De volgende instelling benoemt bijvoorbeeld dat de afwijking ligt in de statuten en bestuursreglement, maar geeft niet aan hoe deze afwijken: *'De raad constateerde dat de statuten en het bestuursreglement op enkele punten licht afwijken van de nieuwe code.'*

In jaardocumenten waarin een verantwoording staat, maar niet duidelijk naar voren komt of de instelling volledig aan de code voldoet, komen algemene termen voor zoals: *'(Naam instelling) heeft zich gecommitteerd aan de principes van 'good governance', zoals vastgelegd in de branchecode Goed Bestuur MBO'*. Ook geven enkele instellingen aan door hun samenstelling te maken te hebben met meerdere codes (zoals de code voortgezet onderwijs of code hogescholen), en uit praktische overwegingen één code als uitgangspunt te nemen. In hun jaardocument is dan alleen uitgelegd hoe zij voldoen aan de code van een andere sector, en komt niet naar voren of zij de branchecode voor de mbo-sector volledig volgen.

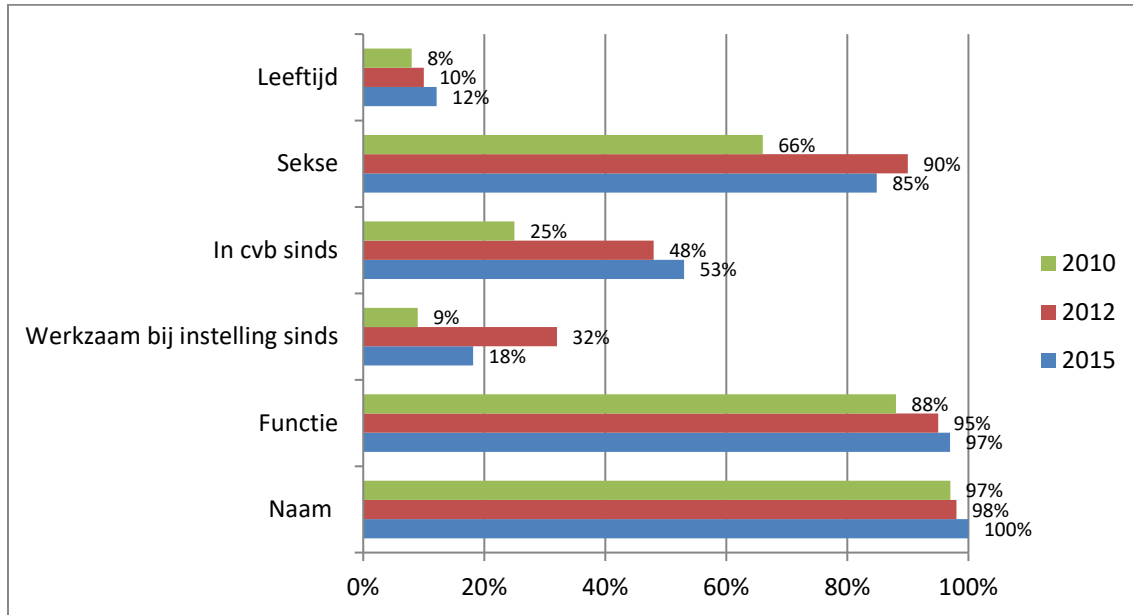
Over het algemeen valt op dat de verantwoording over de branchecode vaak wordt gegeven door de Raad van Toezicht, soms door het College van Bestuur en soms door zowel het College als de Raad.

9.4 Basisgegevens bestuurders en toezichthouders

In dit onderdeel staat de vraag centraal in hoeverre de basisgegevens van de bestuurders en toezichthouders openbaar zijn.

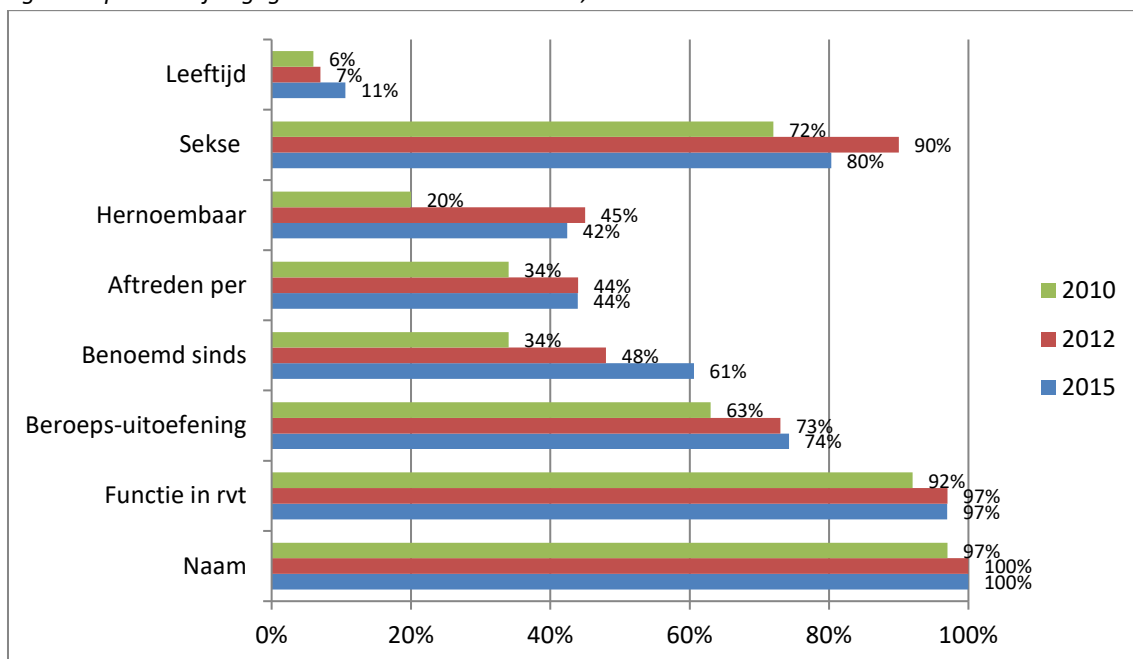
Het overgrote gedeelte van mbo-instellingen (85% of meer) geeft de naam, functie (lid of voorzitter College van bestuur) en geslacht aan van de bestuurder. Het geslacht wordt vaak benoemd door 'mevrouw' of 'de heer' voor de naam van de bestuurder te vermelden. De leeftijd (of geboortedatum) wordt zelden genoemd. Er is een trend te zien dat door de jaren heen vaker de startdatum van het dienstverband als bestuurder wordt opgenomen in het GJ. De mate waarin de datum waarop degene begon met werken bij de instelling wordt genoemd, verschilt erg per jaar.

Figuur 2: persoonlijke gegevens bestuurders 2015, 2012 en 2010



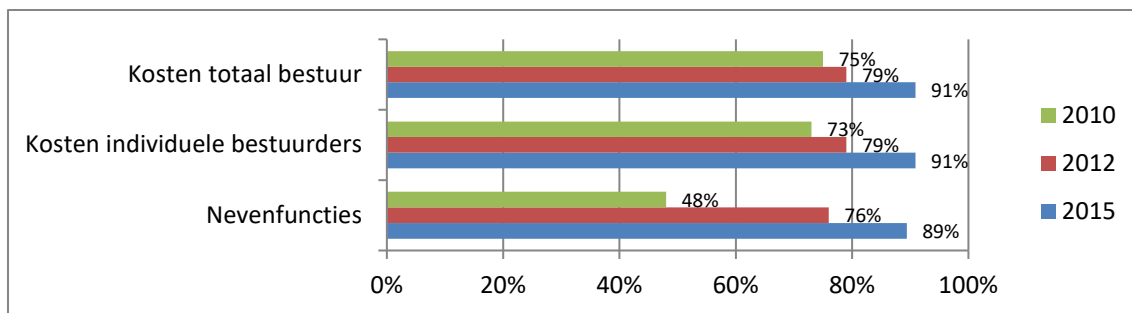
Bij de toezichthouders zien we een vergelijkbaar beeld als bij de bestuurders. De naam, de functie in de RvT en het geslacht (het laatste met de aanhef mevrouw of de heer) worden vaak benoemd. De leeftijd wordt opnieuw het minst genoemd. De startdatum waarmee iemand als RvT-lid is benoemd wordt door de jaren heen steeds vaker opgenomen in het GJ. De beroepsuitoefening, de datum van aftreden en of iemand herbenoembaar is, laten van 2010 naar 2012 een toename zien, maar blijven in 2015 op ongeveer hetzelfde percentage steken.

Figuur 3: persoonlijke gegevens toezichthouders 2015, 2012 en 2010



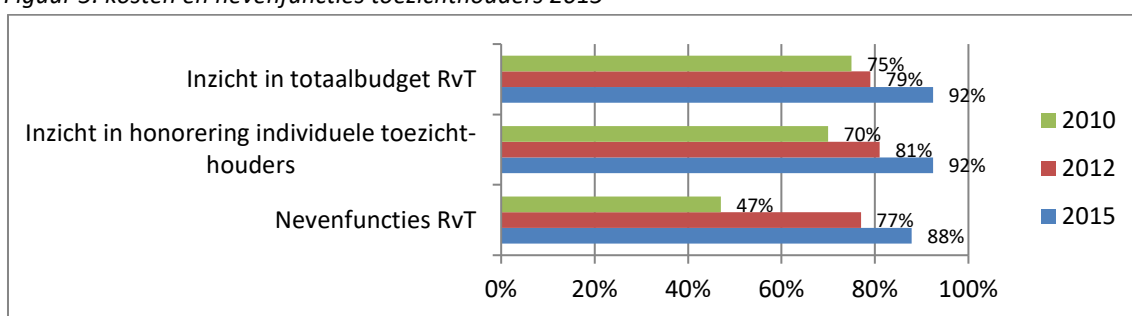
Figuur 4: kosten en nevenfuncties bestuurders 2015¹², 2012 en 2010

¹² Eén instelling geeft in hun GJ aan dat het bestuur onbezoldigd is. Dit is ook meegeteld als het vernoemen van de kosten van de individuele bestuurders en het totale bestuur.



Steeds vaker worden de kosten van individuele bestuurders, de kosten van het totale bestuur en de nevenfuncties van de bestuurders benoemd in het GJ. Vooral met betrekking tot de nevenfuncties is een grote toename te zien. Dezelfde trend is te zien in de vermelding van dit type gegevens van de toezichthouders (onderstaande figuur).

Figuur 5: kosten en nevenfuncties toezichthouders 2015



9.5 Strategisch beleid en risicomanagement

Nieuw binnen het analysekader zijn onderdelen over het strategisch beleid en risicomanagement. Om deze reden kan geen vergelijking worden gemaakt met eerdere jaren. De thema's van strategisch beleid en risicomanagement gaan in op de mate waarin meerjarenbeleidsplannen worden genoemd in de GJ's en in hoeverre het signaleren van risico's voor de continuïteit van de instelling wordt toegelicht.

Strategisch beleid

92% van de instellingen verwijst in het GJ naar een strategisch meerjarenbeleidsplan. Vaak gebruikte termen zijn hierbij 'strategisch plan 2015-2018' en 'strategische koers 2014-2017'. De jaren waarvoor het plan is opgesteld (bijvoorbeeld 2015-2018) worden altijd benoemd, vaak ook om onderscheid te maken met eerdere strategieplannen. Vaak krijgt het plan ook een bepaalde naam mee die een idee geeft van de focus van het beleidsplan, zoals 'De kracht van kiezen' of 'Goed vakmanschap, sterke regio'.

95% heeft daarnaast een continuïteitsparagraaf opgenomen, waarin ontwikkelingen en trends door de jaren heen worden toegelicht. Deze continuïteitsparagraaf is vaak als apart kopje in de inhoudsopgave opgenomen.

Risicomanagement

1. Een risicomanagementsysteem is een procedure waarmee een instelling in staat is om risico's te signaleren, te evalueren en passende maatregelen te nemen om een risico te verkleinen. Dit gaat om risico's die mogelijk de continuïteit van de instelling in gevaar brengen. Deze informatie over het risicomanagement wordt vaak in de continuïteitsparagraaf van de GJ's besproken. Het overgrote deel van mbo-instellingen (88%) legt in het GJ uit hoe hun risicomanagementsysteem werkt. In een dergelijke uitleg wordt aandacht besteed aan de partijen die betrokken zijn, de informatiebronnen die gebruikt zijn, en de manier waarop informatie wordt geïnterpreteerd of geëvalueerd als risico. Bijna alle instellingen (94%) geven een beschrijving van de

risico's die spelen voor hun eigen organisatie. De meest genoemde risico's zijn dalende leerlingenaantallen, afnemende bekostiging en een vergrijzend personeelbestand. 74% van de instellingen noemt ook welke maatregelen de instelling neemt om het risico te verkleinen of weg te nemen (de zogenaamde beheersmaatregelen).

9.6 Checks and balances

Het onderwerp checks and balances gaat in op de verhoudingen tussen het College van Bestuur, Raad van Toezicht, en medezeggenschap. Centraal staat de manier waarop tegenspraak en het geven van feedback aan het College van Bestuur is georganiseerd. De onderdelen zelfevaluatie College van Bestuur, monitoren en medezeggenschap zijn nieuwe onderdelen van het analysekader. Het bestuursmodel en het functioneren van de RvT zijn ook in 2010 en 2012 als thema meegenomen in het analysekader. Daarom kan alleen voor deze twee onderdelen een vergelijking met 2010 en 2012 worden gemaakt.

Bestuursmodel

Geen van de instellingen zegt in hun GJ 2015 af te wijken van het raad-van-toezichtmodel, waarbij er een scheiding is tussen het CvB dat de organisatie bestuurt en een RvT dat hierop toezicht houdt. Eén instelling geeft aan zowel een CvB als een RvT te hebben, maar wel de dagelijkse gang van zaken te delegeren naar een directeur. In 2010 waren er twee instellingen die hun GJ aangaven af te wijken van het raad-van-toezichtmodel, en in 2012 één instelling.

Zelfevaluatie College van Bestuur

Een kleine minderheid van de instellingen (12%) vermeldt in hun GJ dat een zelfevaluatie van het College van Bestuur heeft plaatsgevonden. Het idee hierbij is dat het College van Bestuur kritisch kijkt naar het eigen functioneren. Als wordt benoemd dat een zelfevaluatie heeft plaatsgevonden, wordt er meestal ook informatie gegeven over de uitkomsten. Onderwerpen die we hierbij tegenkomen zijn bijvoorbeeld de portefeuilleverdeling binnen het College van Bestuur, de verhoudingen met de RvT en de medezeggenschap, en het opstellen of evalueren van strategieplannen. Een enkele keer wordt ook een maatregel of afspraak vermeld die is genomen naar aanleiding van de evaluatie, zoals het anders verdelen van de portefeuilles of het volgen van beoogde scholing.

Monitoren

In 89% van de GJ's staat dat een monitor wordt uitgevoerd om de studententevredenheid te meten. Dit is praktisch altijd de JOB-monitor. 79% van de instellingen beschrijft dat ze daarnaast deelneemt aan een monitor van de medewerkerstevredenheid. Bij ongeveer de helft gaat het om een sectorbrede monitor zoals de medewerkersmonitor uitgevoerd door Effectory. De andere helft van de instellingen voert een eigen onderzoek uit of benoemt niet of het een sectorbrede monitor betreft. Een op de drie instellingen (36%) voert ook een onderzoek uit om de tevredenheid van het bedrijfsleven te meten. Hierbij gaat het bijna altijd om een (zelf opgezet) onderzoek onder bedrijven die stages (beroepspraktijkvorming) aanbieden.

Medezeggenschap

De medezeggenschap bestaat uit de ondernemingsraad en de studentenraad¹³. De ondernemingsraad is een vertegenwoordiging van de medewerkers van de instelling. In 79% van de GJ's is een verslag te vinden van de ondernemingsraad (OR). Hierin staan over het algemeen de activiteiten van de OR en de onderwerpen die de OR met het CvB heeft besproken. De studentenraad vertegenwoordigt de studenten van de instelling. Sommige instellingen hebben naast een instellingsbrede studentenraad ook raden voor elke aparte locatie. In 77% van de GJ's staat een verslag van de (instellingsbrede) studentenraad. Hierin staan over het algemeen de

¹³ Omdat maar een deel van de instellingen met ouderraden heeft te maken, zijn deze niet in het onderzoek meegenomen.

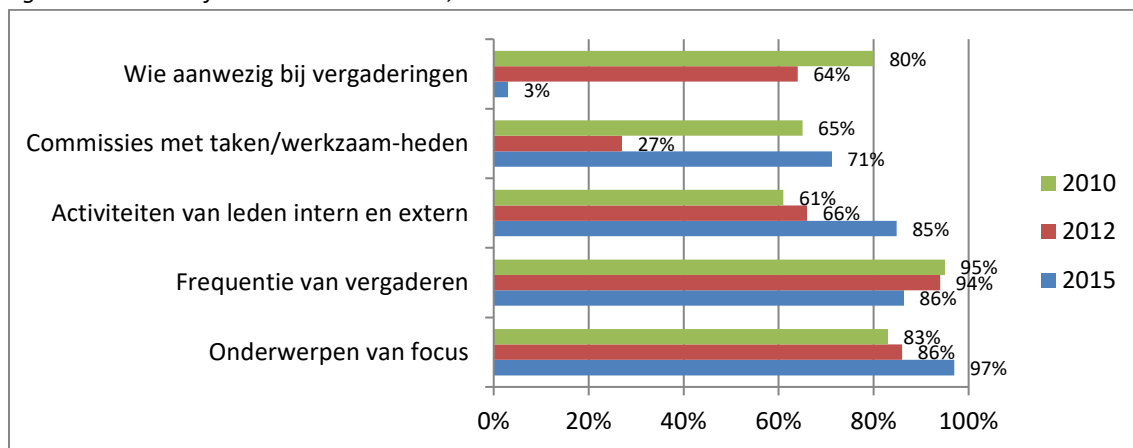
activiteiten van de raad en de besproken onderwerpen. De lengte van de verslagen van de SR en OR verschillen van één paragraaf tot een gehele pagina.

In 89% van de jaardocumenten is benoemd dat de RvT overlegt met de medezeggenschapsorganen. De OR wordt hierbij het vaakst genoemd, en soms de studentenraad. Meestal vindt een dergelijk overleg één of twee keer per jaar plaats.

Raad van Toezicht

Informatie in het jaardocument over het functioneren van de Raad van Toezicht is bekeken aan de hand van criteria met betrekking tot de overleggen, activiteiten, en informatiebronnen van de RvT. Over het algemeen is deze informatie opgenomen in het verslag van de Raad van Toezicht, vaak een aparte paragraaf binnen het GJ.

Figuur 6: taken en functioneren RvT 2015, 2012 en 2010



De onderwerpen waarop de Raad van Toezicht focust, de frequentie van vergaderen en de activiteiten (intern en extern) van de leden van de Raad worden bijna altijd beschreven (respectievelijk 97%, 86% en 85%). Vaak genoemde onderwerpen waren financiën, huisvesting en onderwijskwaliteit. Met betrekking tot de activiteiten noemen Raden van Toezicht vaak partijen waarmee gesproken is. Ook wordt de evaluatie van het eigen functioneren en scholing regelmatig genoemd. Bijna driekwart van de GJ's bevat informatie over commissies binnen de RvT. Als er sprake is van commissies, gaat het meestal om een auditcommissie (financiële onderwerpen), renumeratiecommissie (werkgeversrol), en een onderwijscommissie. In vergelijking met voorgaande jaren worden de activiteiten van de RvT-leden en de commissies binnen de RvT vaker benoemd. Een ander groot verschil is dat de personen die aanwezig zijn bij vergaderingen bijna nooit beschreven worden.

In 24% van de GJ's staat dat de Raad een toezichtskader hanteert (55% in 2012 en 9% in 2010). Er wordt hierbij weinig toelichting gegeven over welke indicatoren of elementen in het gehanteerde toezichtskader voorkomen. 48% van de GJ's bevat een toelichting hoe de Raad toezicht houdt op de onderwijskwaliteit (dit was 71% in 2012 en 53% in 2010).

67% van de GJ's licht toe welke informatiebronnen de Raad van Toezicht gebruikt bij de uitvoering van haar taken. Hierbij worden vaak specifieke documenten genoemd (bijvoorbeeld het strategisch beleidsplan of een financieel verslag). Ook wordt informatie bij verschillende partijen opgehaald: onder andere gesprekken met het College van Bestuur, de ondernemingsraad, de deelnemersraad en directeuren en afdelingshoofden worden genoemd. Interessant is om op te merken dat verschillende Raden van Toezicht expliciet in hun verslag hebben benoemd dat zij in recente jaren op zoek zijn gegaan naar een diverser palet aan informatiebronnen, ook buiten informatie van het College van Bestuur om.

9.7 Werkgeversrol raden van toezicht

De Raad van Toezicht vervult de werkgeverstaak voor het College van Bestuur. Dit omvat onder andere het werven van nieuwe bestuurders, afspraken maken met het bestuur over het dienstverband en honorering en het voeren van functioneringsgesprekken. Daarnaast wordt de RvT geacht ook het eigen functioneren te evalueren.

Afspraken beloning van College van Bestuur

18% van de Raden van Toezicht omschrijft in hun verslag de afspraken over de beloning van de bestuurder. In het eerdere hoofdstuk basisgegevens bestuurders en toezichthouders zagen we dat in bijna alle GJ's (91%) de bezoldiging van de bestuurders is opgenomen. Doorgaans staat dit in een bijlage, met een verwijzing naar de verplichtingen vanuit de Wet Normering Topinkomens. De 18% verwijst echter naar het aantal GJ's waarin de Raad van Toezicht zelf de afspraken rondom het salaris en andere tegemoetkomingen omschrijft en duidt. Zo maakt de volgende instelling duidelijk dat het salaris van de bestuurder in de komende jaren omlaag gebracht zal worden: *'De Raad van Toezicht heeft besloten en met het College van Bestuur gecommuniceerd dat de beloning van het College van Bestuur (salaris en alle andere vergoedingen) zo langzaam als nodig maar zo snel als mogelijk richting de nieuwe WNT2 norm zal worden aangepast. Met zo langzaam als nodig wordt in dit kader bedoeld dat er een overgangsregeling in acht wordt genomen.'*

Evaluatie College van Bestuur

36% van de instellingen benoemt in het jaardocument dat de Raad van Toezicht een evaluatiegesprek met het College van Bestuur heeft gevoerd. Van deze groep van 24 instellingen, lichten 8 instellingen ook toe wat de uitkomsten van deze evaluatie waren. In 6 jaardocumenten staan bovendien ook de prestatieafspraken die aan de hand van de uitkomsten zijn gemaakt.

Slechts 1 GJ noemt daarnaast een vierjaarlijkse balansopname van het functioneren van het College van Bestuur.

Zelfevaluatie van de Raad

In bijna driekwart (73%) van de jaardocumenten komt de zelfevaluatie van de Raad van Toezicht aan bod. Dit is meer dan in voorgaande jaren (63% in 2012 en 53% in 2010). Veel Raden geven aan daarvoor een extern bureau te gebruiken, die de raad ondersteunt bij het evalueren van het eigen functioneren. 26% van de GJ's bevat ook een omschrijving van de uitkomsten en de verbeteringen die naar aanleiding van de zelfevaluatie zijn doorgevoerd (31% in 2012 en 12% in 2010).

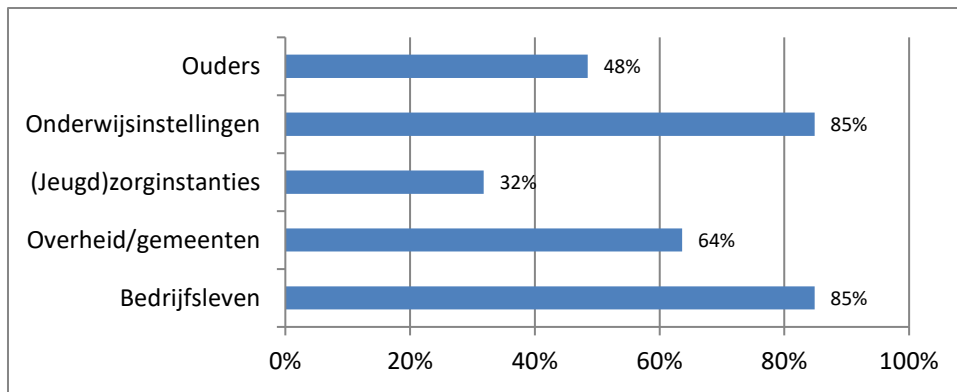
9.8 Publieke belangen

In dit hoofdstuk komt de wijze waarop mbo-instellingen belangen inventariseren en expliciteren in hun GJ naar voren. Er wordt aandacht besteed aan de horizontale dialoog en macrodoelmatigheid

Horizontale dialoog

De horizontale dialoog houdt in dat de instelling zich verantwoord naar externe partijen en de dialoog aangaat met hen over de ontwikkelingen binnen de organisatie. Per doelgroep hebben we gekeken of het GJ vermeldt dat er een horizontale dialoog plaatsvindt (figuur 7). Dialoog met andere onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven komt het vaakst voor. Veel instellingen hebben de dialoog met het bedrijfsleven ook een formelere plek gegeven door een Raad van Advies of adviescommissie met leden uit het bedrijfsleven op te zetten. Een beschrijving van de dialoog met (jeugd)zorginstanties komt het minst voor.

Figuur 7: Horizontale dialoog met partijen in 2015 (% t.o.v. de totale groep mbo-instellingen)



Naast het type partijen is gezocht naar een genoemd doel van horizontale dialoog. Meer dan een derde (36%) van de instellingen neemt het doel dat zij willen bereiken met horizontale dialoog op in hun jaardocument. Hierbij komt de letterlijk term 'horizontale dialoog' voorbij, maar vaak wordt ook een iets andere bewoording gebruikt zoals dialoog met belanghebbenden of horizontale verantwoording. Dergelijke termen die de onderliggende essentie van horizontale dialoog dekken zijn meegenomen in de het percentage van 36%. In 2012 was dit percentage 47% en in 2010 14%.

De doelen die in de GJ's vermeld staan, zijn onder te verdelen in drie typen doelen. Het eerste type doel is het afleggen van verantwoording op organisatieniveau. Het idee hierachter is om informatie te geven aan belanghebbenden zodat zij op de hoogte zijn van hoe de instelling ervoor staat. Een voorbeeld van een doel is *'om hen in kennis te stellen over de ontwikkelingen binnen de school en om verantwoording daarover af te leggen'*. Het tweede type doel gaat een stapje verder dan alleen het geven van informatie en wil ook interactie met de belanghebbenden om input te verzamelen. Zo wordt er gesproken van doelen zoals *'(bereid zijn) om te delen en van elkaar te leren. Als je samen deelt kom je verder dan je alleen ooit had kunnen realiseren'* en *'open staan voor suggesties en voor opbouwende kritiek'*. Bij het laatste type doel benoemen instellingen niet alleen het informatie geven en het krijgen van feedback, maar ook wat zij met deze feedback willen doen. Zo wordt er vaak gezegd dat de input van partijen helpt om het onderwijs te verbeteren, de strategie scherper te maken of de instelling vooruit te helpen: *'Dat is de beste manier om maatschappelijk relevant te zijn, onderwijs te leveren dat midden in de samenleving staat en kwaliteit te leveren die optimaal is in de regio waarin de school staat'*.

In GJ's waar niet wordt gerept over het doel van horizontale dialoog zijn vaak wel paragrafen of hoofdstukken opgenomen over externe partijen, met termen zoals *'stakeholdermanagement'* en *'samenwerking met externen'*. Vaak is de samenwerking dan praktischer ingesteld zoals het praten over stageplekken of het starten van een bepaald onderwijsprogramma. Het idee van horizontale dialoog waarbij belanghebbenden ook in bredere zin kunnen meepraten over het beleid en de visie van de instelling komt minder naar voren in deze stukken.

Macrodoelmatigheid

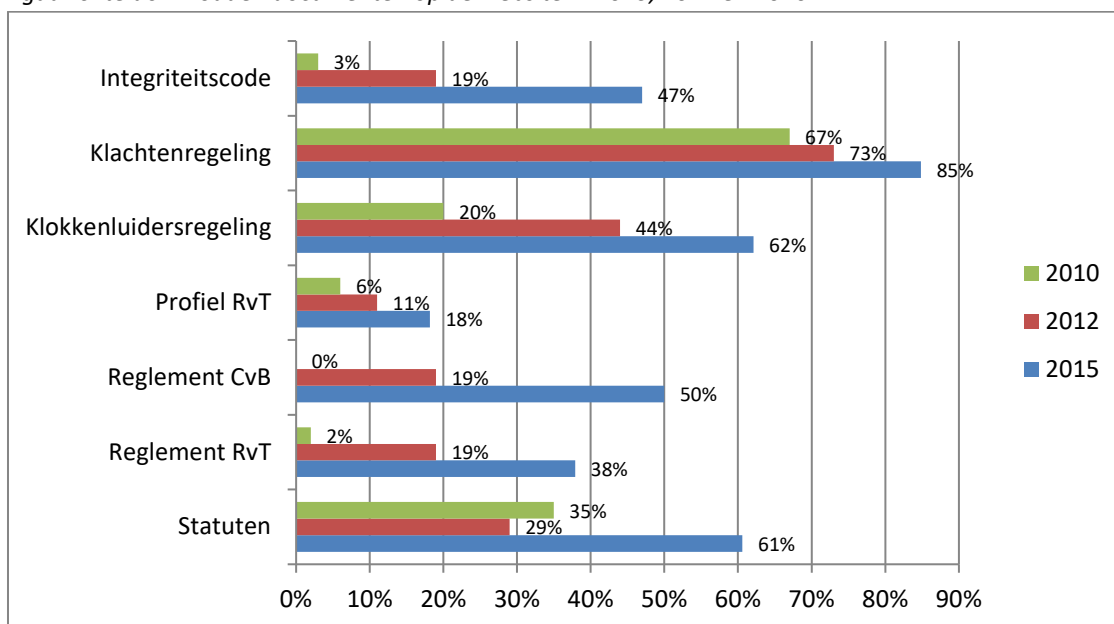
Overleg in de regio over de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod wordt in 67% van de jaardocumenten genoemd. Sommige instellingen leggen hierbij uit wat het doel van dat overleg is: het afstemmen van het opleidingsaanbod van verschillende instellingen zodat er een veelzijdig en efficiënt onderwijsaanbod in de regio gerealiseerd kan worden. Soms worden hierbij specifiek de mbo-instellingen genoemd waarmee wordt samengewerkt. Andere keren wordt verwezen naar een bepaald overlegorgaan of bijeenkomst waarbij alle instellingen in de regio kunnen aansluiten.

9.9 Toegankelijkheid informatie

Naast het analyseren van alle GJ's 2015 zijn ook de websites van alle mbo-instellingen bekeken. De branchecode stelt immers dat het CvB de statuten, het bestuursreglement, reglementen inzake het functioneren van het college van bestuur en raad van toezicht, de integriteitscode, de klachtenregelingen, de klokkenluidersregeling, het Geïntegreerd Jaardocument en de gegevens over de leden van het college van bestuur en de leden van de raad van toezicht op de website van de instelling publiceert.

Als eerste is gekeken of deze documenten direct van de website te downloaden zijn. Dit is gedaan door de website te doorzoeken en de zoekfunctie van de website te gebruiken. Bij sommige mbo-instellingen staat op hun website een link naar een websitepagina van hun moederorganisatie, met daarop één of meerdere documenten. Dit is ook meegeteld als een te downloaden document. Instellingen maken hun beleidsinformatie steeds beter beschikbaar. Bij praktische alle type documenten is zowel een stijging van 2010 naar 2012 als een stijging van 2012 naar 2015 te zien in het aantal documenten dat op de website gevonden kan worden.

Figuur 6: te downloaden documenten op de website in 2015, 2012 en 2010



De klachtenregeling is in alle jaren het meest toegankelijke document. In vergelijking met de andere documenten gaat de toegankelijkheid van het profiel van de Raad van Toezicht maar licht vooruit door de jaren heen. Met 18% is deze in 2015 ook het minst te downloaden op de website. Bij de reglementen valt op dat er vaak één bestuursreglement op de website staat, die zowel het reglement van het College van Bestuur als het reglement van de Raad van Toezicht bevat.

Nieuw aan deze rapportage is dat we ook hebben gekeken naar de beschikbaarheid van het jaardocument op de website. De overgrote meerderheid (95%) van de instellingen heeft het GJ op de website staan. Hiervan hadden 6 instellingen (9% van de totale groep) alleen nog een GJ 2014 of ouder op hun website staan. Naast te downloaden documenten is ook gekeken of documenten aangevraagd konden worden op de website. Dit bleek weinig voor te komen. Bovenop de percentages in figuur 6 kon er 1 reglement Raad van Toezicht, 1 klokkenluidersregeling, 1 klachtenregeling en 1 integriteitscode aangevraagd worden.

9.10 Algemene indruk

We begonnen deze rapportage met het weergeven van het doel van de analyse van Geïntegreerde Jaardocumenten 2015; het geven van inzicht in de transparantie van mbo-instellingen over de naleving van de branchecode Goed bestuur in het mbo. Waar mogelijk hebben we de ontwikkelingen in de tijd aangestipt. In deze paragraaf sluiten we af met een korte algemene indruk over de gegeven transparantie in de jaardocumenten.

Het overgrote deel van de instellingen legt verantwoording af over *het volgen van de branchecode* (89%). Dit zijn iets meer instellingen dan in 2010 (80%) maar iets minder dan in 2012 (97%). Het aantal instellingen dat de code onverkort volgt is sterk gestegen (71% in 2015 ten opzichte van 22% in 2010 en 13% in 2012).

We zien een toename in de openbaarheid van de *basisgegevens* van bestuurders en toezichthouders. Deze toename is het sterkst met betrekking tot de datum van benoeming van een RvT-lid, de kosten van het CvB en de RvT, en de nevenfuncties van het CvB en de RvT.

Het *strategisch beleid en risicomanagement* neemt in bijna alle GJ's een plek in. Zo noemt 92% hun meerjarige beleidsplannen en 94% benoemt de risico's die zijn gesignaleerd. Een relatief kleinere groep (74%) noemt hierbij ook de maatregelen die zijn genomen om de risico's te verkleinen.

Met betrekking tot het thema *checks and balances* zijn er meerdere positieve ontwikkelingen te zien, en een paar aandachtspunten. In veel GJ's is een verslag van de medezeggenschap (ondernemingsraad en deelnemersraad) opgenomen. Daarnaast bevat het verslag van de RvT steeds vaker uitleg over hun activiteiten, onderwerpen, en gebruikte informatiebronnen. Het noemen of toelichten van een toezichtskader komt echter vrij weinig voor. Het grootste deel van de instellingen monitort de tevredenheid van studenten en medewerkers, een monitor van de tevredenheid van het bedrijfsleven wordt minder vaak genoemd. Erg weinig instellingen noemen de zelfevaluatie van het CvB, laat staan de uitkomsten van de evaluatie.

Bij de *werkgeverstaak van de RvT* valt op dat 36% van de GJ's de evaluatie van het CvB noemt, tegenover de 73% die de zelfevaluatie van de Raad meldt. 18% van de Raden van Toezicht beschrijft expliciet de afspraken rondom de beloning van het CvB.

Onder de noemer van *publieke belangen*, beschrijft het merendeel de horizontale dialoog met het bedrijfsleven en andere onderwijsinstellingen. Dialoog met gemeenten en met ouders staat minder vaak in het GJ. Dialoog met (jeugd)zorginstanties wordt het minst genoemd. Tweederde van de instellingen vermeldt dat de instelling deelneemt aan overleg over macrodoelmatigheid in de regio.

De *toegankelijkheid van documenten* zoals regelingen, statuten en reglementen op de websites van instellingen is toegenomen. Bijna alle instellingen zetten ook hun GJ op de website.

9.11 Gehanteerd analysekader

De jaardocumenten en de websites van mbo-instellingen zijn gescreend aan de hand van onderstaand analysekader. Het analysekader bestaat deels uit vragen die ook in 2011 en 2013 waren opgenomen. Daarnaast zijn nieuwe criteria toegevoegd, gebaseerd op de huidige branchecode en de vier thema's die dit jaar voor de commissie centraal staan. Deze onderdelen zijn met een (n) gemarkeerd.

	1 Strategisch beleid colleges van bestuur (H3 Branche-code)
1 (n)	Worden de periodieke strategische meerjarenbeleidsplannen genoemd in het GJ?
	Eventuele opmerkingen bij vraag 1:
2 (n)	Is in het GJ een continuïteitsparagraaf opgenomen?
3 (n)	Wordt in het GJ verantwoording afgelegd over de werking van het interne risicomanagementsysteem?
4 (n)	Wordt in het GJ verantwoording afgelegd over de resultaten van het interne risicomanagementsysteem?
5 (n)	Wordt in het GJ verantwoording afgelegd over wat er is gedaan met de resultaten van het interne risicomanagementsysteem?
6 (n)	Wordt in het GJ verantwoording afgelegd over de zelfevaluatie van het eigen functioneren van het CvB?
7 (n)	Wordt in het GJ melding gemaakt van deelname aan monitors over de tevredenheid van studenten?
8 (n)	Is dit een sectorbrede monitor?
9 (n)	Wordt in het GJ melding gemaakt van deelname aan monitors over de tevredenheid van medewerkers?
10 (n)	Is dit een sectorbrede monitor?
11 (n)	Wordt in het GJ melding gemaakt van deelname aan monitors over de tevredenheid van het regionaal bedrijfsleven?
12	Wordt verantwoording afgelegd over de omgang met de branchecode goed bestuur in het GJ?
13	Wordt benoemd of er wordt afgeweken van de branchecode goed bestuur in het GJ? (Ja, benoemd en afgeweken; Ja, benoemd en niet afgeweken; Nee)
14	Zo ja, wordt hiervoor dan een argumentatie of uitleg gegeven in het GJ? Deze dan letterlijk overnemen onder 'toelichting'.
15	Wordt benoemd of de instelling afwijkt van het raad-van-toezicht-model in het GJ?
16	Zo ja, wordt hiervoor dan een argumentatie of uitleg gegeven in het GJ? Deze dan letterlijk overnemen onder 'toelichting'.

17	<p>Geeft het GJ inzicht in basisgegevens van de bestuurders?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naam • Functie in CvB • Werkzaam bij instelling sinds... • In CvB sinds... • Sekse • Leeftijd
18	Worden nevenfuncties van de leden van het CvB in het GJ openbaar gemaakt?
19	Geeft het GJ een verantwoording van de kosten van het gehele bestuur (CvB) en van de beloning van individuele bestuurders?
	2 Werkgeverstaak raden van toezicht (H4 Branchecode)
20	<p>Geeft het GJ inzicht in basisgegevens van de intern toezichthouders?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Naam • Functie in RvT • Beroepsuitoefening • Benoemd sinds... • Treedt af per... • Hernoembaar? • Sekse • Leeftijd
21	Worden hoofd- en nevenfuncties van de leden van de Raad van Toezicht openbaar gemaakt in het GJ?
22	Geeft het GJ inzicht in het totale budget van de Raad van Toezicht en van de honorering die de individuele toezichthouders ontvangen?
23	<p>Legt de RvT verantwoording af over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden in het GJ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoe vaak overlegd, zowel intern als met CvB? • Op welke onderwerpen richt het toezicht zich? • Zijn er commissies (ingesteld) en wat zijn hun taken en werkzaamheden? • Wie waren aanwezig bij de vergaderingen van de RvT? • Welke activiteiten hebben (leden van de) RvT ondernomen, intern en extern?
	Eventuele opmerkingen bij vraag 23
24	<p>Bevat het GJ een verantwoording van de RvT over de vervulling van de werkgeversfunctie?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Afspraken over beloning van bestuurders • Uitkomsten van jaarlijkse evaluatie functioneren CvB • Prestatieafspraken n.a.v. functioneringsgesprek CvB
25	<p>Bevat het GJ een verantwoording van het toezicht van de RvT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vermeldt het GJ een toezichtskader met indicatoren en doelstellingen van het intern toezicht? • Bevat het GJ een verantwoording over hoe de RvT toezicht houdt op de onderwijskwaliteit? • Welke informatiebronnen gebruikt de RvT bij het toezicht op onderwijskwaliteit?
26	Wordt in het GJ melding gemaakt van een zelfevaluatie door de RvT?
27	Zo ja, worden de uitkomsten en verbeteringen van deze zelfevaluatie beschreven?
28 (n)	Wordt in het GJ verantwoording afgelegd over de vierjaarlijkse balansopname van het functioneren van het CvB?

3 Omgaan met publieke belangen (H2 Branche-code)	
29 (n)	<p>Legt de instelling in het GJ verantwoording af over vorm en wijze van uitvoeren van de horizontale dialoog?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedrijfsleven/stage- en leerbedrijven • Overheid/gemeenten • (Jeugd)zorginstanties • Andere onderwijsinstellingen • Ouders
30	<p>Legt de instelling in het GJ verantwoording af over het doel van de horizontale dialoog?</p> <p>Zo ja, het doel letterlijk overnemen onder 'toelichting'.</p>
31 (n)	<p>Wordt in het GJ melding gemaakt van overleg met andere onderwijsinstellingen in de regio over de doelmatigheid van het opleidingsaanbod?</p>
4 Juiste checks and balances (H2 Branche-code)	
32 (n)	<p>Bevat het GJ een verslag van (het functioneren van) de ondernemingsraad?</p>
33 (n)	<p>Bevat het GJ een verslag van (het functioneren van) de studentenraad?</p>
34 (n)	<p>Wordt in het GJ melding gemaakt van het overleg tussen RvT en de ondernemingsraad, de deelnemersraad en (indien daar sprake van is) de ouderraad?</p>

Algemene opmerkingen:	
35	<p>Is het mogelijk via de website de volgende informatie direct te downloaden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statuten • Reglement van de Raad van Toezicht • Bestuursreglement • Profiel van de Raad van Toezicht • Klokkenluidersregeling • Klachtenregeling • Integriteitscode • Geïntegreerd jaardocument
36	<p>Is het mogelijk via de website de volgende informatie aan te vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statuten • Reglement van de Raad van Toezicht • Bestuursreglement • Profiel van de Raad van Toezicht • Klokkenluidersregeling • Klachtenregeling • Integriteitscode • Geïntegreerd jaardocument

10 Bijlage 3: Rapportage Oberon deelonderzoek 2: Casestudy

10.1 Inleiding

Zes onderwijsinstellingen hebben meegewerkt aan de casestudy voor de monitor 'Branchecode goed bestuur in het mbo'. Het gaat om vier Regionale Opleidingscentra (ROC), één Agrarisch Opleidingscentrum (AOC) en één vakinstelling. Het doel van de casestudy is een kwalitatieve beschrijving geven van de huidige praktijk van bestuur, toezicht en medezeggenschap in het mbo. De resultaten zijn dan ook geanonimiseerd, de zes instellingen worden niet afzonderlijk genoemd of beschreven. Elke case omvatte een interview met een lid van het College van Bestuur (CvB), een interview met een of meer leden van de Raad van Toezicht (RvT) en een groepsinterview met leden van de ondernemingsraad (meestal twee leden) en leden van de studentenraad (één of twee leden). In de interviews, uitgevoerd van juni tot en met september 2016, is telkens gesproken over de volgende vijf thema's:

- Functioneren branchecode
- Strategisch beleid
- Werkgeverstaak Raad van Toezicht
- Omgaan met publieke belangen
- Checks and balances

In de komende paragrafen zullen we nader ingaan op deze vijf thema's

10.2 Functioneren branchecode

In de gesprekken zijn we ingegaan op de rol die de branchecode speelt binnen de instellingen. We hebben respondenten gevraagd wat ze van de branchecode vinden en hoe er mee wordt omgegaan.

Bekendheid en draagvlak

De branchecode is bij alle Raden van Toezicht en Colleges van Bestuur bekend. Ook het draagvlak voor de code is bij deze partijen groot. Bestuurders en toezichthouders vinden de code nuttig en in lijn met de ontwikkelingen in de mbo-sector. De code is goed bruikbaar om het gesprek binnen de instelling aan te gaan en elkaar zo scherp te houden. Het is een nuttig hulpmiddel, een lijstje met punten waarop je elkaar kunt aanspreken: 'Denk je er aan dat...'.

Daarnaast biedt de code een basis voor het gesprek over goed bestuur binnen de sector. Binnen de Vereniging Kwaliteitsbevordering Bestuurders Beroepsonderwijs (VKBBO) staat de branchecode regelmatig op de agenda, waarbij mbo-bestuurders inhoudelijk onderling bespreken hoe ze met de code omgaan.

Bij de medezeggenschap (ondernemingsraad en studentenraad) is de code niet tot nauwelijks bekend. De meeste leden van OR en SR hadden uitsluitend vanwege het gesprek de branchecode opgezocht en doorgenomen en waren dan doorgaans positief-neutraal over de code.

OR:

De branchecode zei mij niets, ik heb hem gisteren even bekeken. Er staan wel goede dingen in, heel herkenbaar. Dat is ook wel geruststellend, er staan geen dingen in die we niet doen.

Een van de ondernemingsraden heeft de code wel actief gebruikt toen een aantal nieuwe leden voor de RvT moest worden geworven. In lijn met de uitgangspunten van transparantie en integriteit in de code heeft de OR toen voorgesteld dat ook nieuwe leden van de RvT een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten overleggen.

Een van de ondernemingsraden vindt dat docenten kennis zouden moeten nemen van wat er in de code staat. Dit zou hen beter in staat stellen zich een beeld en mening te vormen over het bestuur van hun organisatie.

Functioneren code

De code lijkt vooral als afvinklijst of checklist gebruikt te worden, de code wordt dan afgezet tegen eigen beleid en procedures van de instellingen. Het mag volgens sommigen nog wel meer een levend document worden. Andere respondenten vinden dat de code wel degelijk een stimulerende werking heeft om als instelling kritisch te kijken naar hoe bestuur en toezicht zijn vormgegeven, 'de code stimuleert partijen met elkaar in gesprek te gaan over wat goed bestuur voor hen betekent'.

CvB:

De code wordt vooral als afvinklijst gebruikt, voldoen we aan de regels? Het mag nog wel meer een levend document worden, wat vaker stilstaan bij aspecten van de code, het er met elkaar over hebben.

RvT:

Ik zou de code niet te veel formuleren in zaken die instellingen 'moeten'. Dit kan leiden tot afnemende betrokkenheid. Instellingen houden zich er dan alleen aan omdat het regeltjes zijn die ze onder publieke druk moeten volgen. Er is dan geen intrinsieke motivatie om er zelf over na te denken. Aan de andere kant leiden hele open normen tot onduidelijkheid, maar dit zet wel aan tot denken en is meer bestendig voor (veranderingen in) de toekomst. Met gedetailleerde gesloten regels dwing je geen motivatie af, hiervoor is een andere cultuur nodig.

De meningen zijn verdeeld - zowel binnen als tussen Raden van Toezicht en Colleges van Bestuur - over hoeveel ruimte de branchecode precies moet bieden. Volgens sommigen mogen er nog wat meer concrete handvatten in. Er zou bijvoorbeeld best een toezichtskader voor de RvT in mogen, dit geeft meer lijn aan en transparantie over het toezicht.

Anderen zijn echter van mening dat een specifiekere invullen en concrete handvatten de handelingsruimte van RvT en CvB teveel beperken. Zij benadrukken dat er ruimte moet blijven voor uitzonderingen en dat daar open over gesproken kan worden. In dat kader wordt het 'pas toe of leg uit' principe zeer gewaardeerd.

CvB:

Het opvoeden van bestuurlijke organen en het op orde krijgen van bestuurlijke verhoudingen gaat verder dan de branchecode. In de branchecode moet je datgene regelen dat voorkomt dat je iets doet ten nadele van de sector, de rest moet je aan de inspectie overlaten. De branchecode moet een kapstok zijn, maar niet de maat nemen.

Een tussenoplossing die wordt genoemd is het opnemen van voorbeelden of modellen, bijvoorbeeld van een toezichtskader, zonder deze verplichtend te maken. Andere verbeteringen die zijn geopperd zijn het urgenter neerzetten van de *soft controls* en het verbeteren van de positionering van de code ten opzichte van bestaande en nieuwe wet- en regelgeving.

Respondenten zien geen noodzaak om de rol of positie van de directie in de code op te nemen. De code is gericht op het handelen van de besturen en er wordt veel belang gehecht aan de ruimte voor CvB en RvT om zelf de verhoudingen met de directie te bepalen.

Klachtenregeling

Onderdeel van de code is een interne handavingsprocedure en externe klachtenprocedure. Tot op heden is er geen gebruik gemaakt van deze procedures. In de gesprekken geven bestuurders en toezichthouders verschillende verklaringen. Ten eerste worden signalen van 'rotte appels' of 'malle gevallen' doorgaans eerst onderling besproken en soms ook doorgegeven aan inspectie of ministerie. Bij misstanden wordt de

'burenruzie' niet snel in de openbaarheid gebracht, soms wordt er bemiddeld door een derde 'buurman'. De branchecode helpt daarbij als basis om het gesprek met elkaar aan te gaan. Als zaken die spelen tussen instellingen onderling in goed overleg worden opgelost is een formele klacht niet nodig. Ook wordt soms over een collega-instelling bij de inspectie gerapporteerd, zonder de mensen van de instelling eerst zelf aan te spreken.

CvB:

Het zijn ook je collega's, je wilt liever niet in een conflictsituatie terecht komen.

Wel is men van mening dat de mogelijkheid van openbaarheid het onderlinge gesprek helpt. De aanwezigheid van een handhavingprocedure betekent dat je gedwongen bent de dialoog aan te gaan. Daarmee is volgens de meeste betrokkenen dit onderdeel van de code nuttig, ook als er geen gebruik van wordt gemaakt.

10.3 Strategisch beleid en risicomanagement

We hebben met de respondenten gesproken over de totstandkoming en evaluatie van het strategisch beleid. Op welke manier en wanneer worden medezeggenschap, toezicht en externe partijen betrokken bij het opstellen en evalueren van beleid? Hoe worden risico's gesignaleerd en hoe wordt gezorgd voor continuïteit en aansluiting bij de praktijk?

Opstellen en evalueren van beleid

In de meeste gevallen betreft het CvB de OR, directie en RvT in een vroeg stadium bij het maken en evalueren van beleid. Er worden hiertoe ook (draagvlak)sessies met personeel en studenten georganiseerd. In een enkel geval wordt de RvT achteraf geïnformeerd met als argument dat dit de RvT wat meer op afstand houdt, 'zodat ze niet in de verleiding komen op de stoel van de bestuurder te gaan zitten'.

De RvT stuurt doorgaans in haar toezicht op de voortgang ten opzichte van het strategisch beleid. Strategische plannen en risico's staan bij enkele instellingen standaard op de agenda van de RvT. Soms worden op onderdelen directieleden of staf uitgenodigd om in een vergadering van de RvT een presentatie te geven of toe te lichten uit te leggen met betrekking tot het gevoerde beleid. Deze informatie wordt vervolgens meegenomen richting bestuur, vooral als bepaalde doelen nog niet zijn behaald.

RvT:

Vanuit het strategisch plan hebben we vier onderwerpen waar we de vinger aan de pols houden: kwaliteit van het onderwijs, innovatie, strategisch personeelsbeleid en financiële gezondheid.

Tegelijkertijd heeft de RvT ook een rol om het CvB rugdekking te geven. Bestuurders onderstrepen dit, 'de RvT moet het CvB uit de wind houden'. De RvT kijkt kritisch of zij achter beslissingen van het CvB kan staan, maar moeten daarna ook zorgen dat het CvB die steun ook ervaart.

De OR wordt op sommige plekken goed meegenomen in de ontwikkeling van het strategisch beleid, op andere plekken niet of nauwelijks. Soms geeft de OR alleen input op zaken rond personeelsbeleid, soms ook op een breder scala aan onderwerpen. Dit is afhankelijk van de ruimte die het bestuur geeft voor input, maar ook van de ruimte die de OR neemt.

OR:

We hebben het wel over het strategisch plan gehad en we kunnen er wel wat van vinden, maar daar wordt niets mee gedaan. Ik had het fijner gevonden als we in eerder stadium hierbij waren betrokken.

OR:

Wij zijn vanaf het begin goed meegenomen in de ontwikkeling van het strategisch beleid voor de komende vier jaar. Dat is ook nodig om draagvlak te krijgen, het beleid moet vervolgens immers vertaald worden in jaarplannen en teamplannen.

Het betrekken van externe partijen bij het maken van beleid blijkt lastig doordat het vaak gaat om een veelheid van belanghebbende partijen zoals v(mb)o-scholen, hbo-instellingen, gemeenten, bedrijven en brancheorganisaties. Hoewel met elk van deze partijen wordt samengewerkt op het niveau van opleidingen of bij concrete projecten, vinden instellingen het lastig om het gesprek over strategisch beleid vorm te geven. Sommige instellingen maken gebruik van een of meer Raden van Advies als vorm om vertegenwoordigers van het bedrijfsleven te betrekken.

Risicoanalyse

De RvT wordt soms nauw betrokken bij de risicoanalyse zodat gezamenlijk naar trends en ontwikkelingen kan worden gekeken, soms ook wordt de RvT niet of nauwelijks bij het risicomanagement betrokken. Zowel bestuurders als toezichthouders zijn zich er van bewust dat het expliciet maken van risicofactoren van groot belang is, 'vooral als het goed gaat ben je soms geneigd achterover te leunen'.

Over het algemeen is het gebruikelijk dat het CvB samen met de RvT naar de toekomst kijkt en hoe daarop geanticipeerd kan worden. De RvT is vaak goed in staat bredere risico's te signaleren en dit op een constructieve manier met het CvB te delen. Dit doen ze bijvoorbeeld door input vanuit signaleringsinstrumenten en -systematieken, input uit de governance-commissie of door middel van gesprekken met mensen binnen en buiten de organisatie.

10.4 Checks and balances

We hebben tijdens de interviews gesproken over de positie, verhoudingen en taakverdeling tussen bestuurders, toezichthouders en medezeggenschap. Onderwerpen die daarbij aan de orde kwamen waren de rol en positie RvT, informatiebronnen, de rol en positie OR en SR, verhoudingen en dan tot slot dat ze ook tegenkracht buiten deze organen zoeken dilemma's en knelpunten, proactief handelen, relatie tussen de partijen, informatievoorziening, tegenspraak, tegenwicht, ruimte en openheid.

Rol en positie van de Raad van Toezicht

De rol van toezichthouders is de afgelopen jaren versterkt binnen de meeste mbo-instellingen die wij hebben gesproken. Het toezicht is de afgelopen jaren verstevigd en professioneler geworden, mede door een nieuwe generatie toezichthouders en bestuurders. Er is daarbij wel een verschil in de fase waarin dat ontwikkelingsproces zich bevindt.

CvB:

Het lijkt me een goed idee als er meer verantwoordelijkheid komt te liggen bij de toezichthouders. Hier kan het nu nog zo zijn dat ik een toezichthouder een jaar niet zie.

CvB:

Door onhandig opereren van de RvT zijn goede bestuurders vertrokken en slechte blijven zitten.

Daarnaast zijn er verschillen in het ideaalbeeld van goed toezicht. Er wordt, door zowel RvT als CvB leden, veel gesproken over de rolvastheid van bestuurders en toezichthouders. Toezichthouders moeten er voor waken niet op de stoel van de bestuurders te gaan zitten maar waar die grens ligt is onderwerp van discussie. Men

vindt het belangrijk elkaar daarop aan te spreken en daar open en eerlijk over te zijn, ook omdat die grens per onderwerp, moment en instelling anders kan liggen.

RvT:

We zien onze rol als RvT als een strenge vriend. Er is vertrouwen maar we durven streng te zijn. We zijn constructief kritisch. De bestuurder is de beslisser en wij kijken mee.

De meeste bestuurders die wij spraken vinden een kritische RvT prettig: 'dat houdt je scherp'. Om dit goed te kunnen vormgeven is diversiteit en kwaliteit binnen de RvT nodig. Een multidisciplinaire en brede RvT is belangrijk gezien de brede belangen en opgave van de onderwijsinstellingen.

CvB:

De RvT moet mans genoeg zijn om ons kritisch te bevragen en ze moet proactief zijn bij nieuwe ontwikkelingen. Je moet aan elkaar gewaagd zijn. Je moet de goede mensen op de goede plek hebben en dat gaat niet altijd vanzelfsprekend goed.

Mensen die je als CvB echt in de RvT nodig hebt zou je, volgens een van de respondenten, via je netwerk moeten kunnen benaderen in plaats van via een sollicitatieprocedure. De waarde daarvan is dat je met gelijkwaardige gesprekspartners aan tafel zit, maar het gevaar is natuurlijk vriendjespolitiek en uniformiteit. Soms komen de leden van de RvT uit het werkveld (bedrijfsleven of onderwijs), dat schuurt met de code maar is doorgaans wel in het belang van de school. Het gesprek over belangenverstrengeling moet dan wel voortdurend worden gevoerd, maar het zou geen reden mogen zijn om hen bij voorbaat uit te sluiten als lid van de RvT.

Er wordt van de RvT verwacht dat ze zowel betrokken is als controle uitoefent. Dit botst soms met elkaar. Controle uitoefenen veronderstelt een zekere mate van onafhankelijkheid en objectiviteit, terwijl betrokkenheid juist het tegenovergestelde vraagt. Hier moet een balans gevonden worden tussen formeel en informeel overleg en toezicht, een balans tussen afstand houden en voelsprietten hebben in de organisatie.

Van een focus op bedrijfsvoering en financiën door de RvT in de jaren van schaalvergroting, lijkt de focus op een aantal plekken nu meer richting onderwijskwaliteit te verschuiven.

RvT:

De schoolorganisatie staat nu als een huis, dus kunnen er andere prioriteiten gesteld worden. Meer onderwijskundig en minder financieel. Dat kan ook terugkomen in de samenstelling van de RvT.

Een van de bestuurders vraagt zich af wie kan ingrijpen als de RvT niet functioneert. Hij vindt dat bestuurders onvoldoende middelen hebben om corrigerend op te treden als de kwaliteit van mensen in de RvT te wensen over laat. Open het gesprek met elkaar aangaan, een goede relatie onderhouden en een profiel opstellen bij het werven van nieuwe leden kan hierbij helpen, maar deze bestuurder vraagt zich af wat te doen als dat niet voldoende blijkt te zijn.

RvT:

Onze rol krijgt steeds professioneler vorm, de huidige tijd vraagt om veranderd toezicht. De inbreng vanuit de commissies moet een goed podium krijgen, de besluitvorming moet professioneler. We hebben informatie vanuit de organisatie nodig om weloverwogen besluiten te kunnen nemen. Soms is er ook gewoon (meer) tijd nodig om als RvT tot een gedragen gezamenlijke visie te komen, die tijd wordt nu steeds meer genomen. dat de RvT van tevoren haar verwachtingen uitspreekt.

Informatiebronnen toezichthouders

De periodieke instellingsrapportage en het Geïntegreerd Jaardocument worden genoemd als belangrijkste formele informatiebronnen voor de Raad van Toezicht. Vaak zijn het de bestuurders die informatie verstrekken aan de RvT. Daarnaast vinden RvT's het nuttig om actief op zoek te gaan naar andere informatiekanalen, om niet afhankelijk te zijn van informatie van het CvB. Dit zijn bijvoorbeeld de OR of de (sector)directeuren. De OR kan volgens de raden vaak prima aangeven wat er op de werkvloer leeft, dat is voor de RvT een belangrijke bron van informatie.

Ook vinden op verschillende instellingen schoolbezoeken plaats om een goed beeld van de werkvloer te krijgen. De RvT heeft bij deze schoolbezoeken bijvoorbeeld contact met de directeur en enkele docententeams die ervaringen van de locatie met hen delen, in combinatie met een reguliere vergadering. Raden geven aan dat ze deze schoolbezoeken bewust inzetten als aanvullende 'voedingsbron'. Ook houdt een deel van de RvT's in overleg met het CvB themabijeenkomsten, waar inhoudelijke thema's zoals ICT of strategisch HRM met een breder gezelschap van staf en directeuren worden besproken en uitgediept.

Tegenkracht en bestuurscultuur

Bestuurders creëren tenslotte bewust tegenspraak door te zorgen dat ze benaderbaar zijn binnen de organisatie en dat mensen hen kennen. Ze geven aan dat ze het ook belangrijk vinden om (ongeorganiseerde) tegenspraak vanaf de werkvloer te organiseren.

CvB:

Je moet zorgen dat bijeenkomsten laagdrempelig zijn en hopen dat mensen gewoon naar je toe komen. Dit kun je niet vastleggen in regelgeving of codes, dat heeft met een cultuur van vertrouwen te maken. Het moet in de genen van de organisatie zitten om tegenwicht te geven en te vragen.

Alle partijen spreken hierbij vaak ook in termen van 'oude' en 'nieuwe' generaties of culturen. Ze geven een beeld waarbij de "nieuwe generatie bestuurders" beter bereikbaar is voor medewerkers en studenten, zij opereren meer transparant en laagdrempelig dan "de oude generatie".

Een aantal bestuurders wil graag meer interactie en tegenwicht, de branchecode geeft daar nu nog niet zoveel inspiratie voor. Men is voorstander van het betrekken van een breed palet aan partijen bij het maken van beleid, bestuurders willen graag echt het gesprek met elkaar aangaan. Ook de kritische blik van management en directie is heel waardevol. 'Het helpt je echt als organisatie als je de mening van medewerkers, directie en studenten serieus neemt.'

Volgens toezichthouders is voor het creëren van tegenspraak en tegenwicht diversiteit in expertise van de RvT van groot belang. Ook een twee- of meerhoofdig bestuur wordt genoemd als must om elkaar scherp te houden en tegenwicht te bieden. 'Je hebt een klankbord nodig, je moet met elkaar kunnen sparren.'

RvT:

Er was een overgang van een eenhoofdig naar een tweehoofdig bestuur. We hebben toen overgenomen van de branchecode dat een eenhoofdig bestuur kwetsbaar kan zijn. De branchecode heeft een grote rol gespeeld in het benoemen van het tweekoppig bestuur. Vooral over hoe je de OR en SR hierbij kan betrekken.

De Ondernemingsraad (OR)

De OR heeft, volgens bestuurders en toezichthouders, geen gemakkelijke positie binnen (grote) mbo-organisaties. "Ze moeten van veel dingen veel weten, maar hebben bijna altijd een kennis- en informatieachterstand ten opzichte van het CvB". Bestuurders zijn regelmatig kritisch over de professionaliteit en deskundigheid van de OR-leden, en hun vermogen om een sterke rol op hoofdlijnen te spelen en tot

constructieve discussies te komen. "Men weet en beseft niet goed genoeg hoe 'het bedrijf school' in elkaar zit en waar het geld in de toekomst voor nodig is".

RvT:

Het wisselt per jaar of er mensen in de SR of OR zitten die op niveau mee kunnen praten.

Enkele raden en bestuurders geven aan dat de OR zich vasthoudt aan procedures uit onvermogen om echt over de inhoud mee te praten. De verwachtingen van OR en SR zijn, volgens een van de toezichthouders die wij spraken, vaak te hoog gespannen. Hier ligt volgens hem ook een verantwoordelijkheid voor het CvB, zij kunnen de OR hierin opvoeden en meenemen.

RvT:

De OR kan de ervaringen van de werkvloer meenemen naar het CvB, maar op andere niveaus kun je bijna niet verwachten dat zij zinnig mee kunnen praten en denken. Hun denken is veelal op de praktijk gericht en niet op strategie en beleid.

CvB:

Voor een gezonde organisatie met checks and balances zijn niet de formele procedures belangrijk, maar vooral ook de cultuur. Het moet in de genen van de organisatie zitten om tegenwicht op te zoeken. Een van de expliciete opgaven van het bestuur is ook om de instelling hierin mee te nemen.

RvT:

Punten die de OR bij ons aankartte werden lang niet altijd goed meegenomen, daar wordt nu een slag in gemaakt.

De OR wordt, naar eigen zeggen, vaak vrij laat betrokken bij plannen en voorstellen. Soms hebben OR-leden het gevoel dat ze dingen opgelegd krijgen waar ze niet zelf achter staan. Het CvB verwacht dan bijvoorbeeld dat ter plekke in een vergadering besluiten worden genomen, terwijl de OR graag tijd wil om punten te overdenken en te bespreken.

OR:

We voelen ons soms overdonderd of onder druk gezet om op basis van beperkte informatie of binnen beperkte tijd snel een besluit te nemen.

De OR heeft niet altijd het gevoel dat er goed genoeg naar hen wordt geluisterd, punten worden niet goed meegenomen en er wordt lang niet altijd teruggekoppeld wat er met de inbreng van de OR gedaan is. Dit wordt deels erkend door de raden en bestuurders.

Op andere plekken ervaart de OR het contact juist als heel open en heeft men het gevoel dat het CvB en de RvT punten vanuit de OR goed oppakt. OR-leden vinden het een goed teken dat toezichthouders steeds vaker de locaties bezoeken, er is dan gelegenheid voor medewerkers om met hen in gesprek te gaan. Daar wordt echter nog lang niet altijd gebruik van gemaakt.

Leden van de OR geven aan het lastig te vinden om op beleidsniveau onderwerpen te agenderen, het gaat voor hen toch vaak over praktische zaken die op de werkvloer spelen zoals vakantieplanning, wisseling van bedrijfsarts, grotere klassen, lesroosters, werkdruk, personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden.

Op de meeste instellingen is de OR samengesteld uit mensen van de verschillende opleidingen zodat binnen de teams informatie ingewonnen kan worden. De achterban raadplegen en meningen ophalen blijkt vaak moeizaam tot stand te komen. 'Mensen roepen veel in de wandelgangen, maar als we gericht om input vragen blijft het stil.'

De ondernemingsraden vinden het aangekondigde instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting een grote verantwoordelijkheid. Ze vragen zich af of ze de deskundigheid bezitten om die taak goed uit te kunnen voeren en hebben behoefte aan scholing of begeleiding hierbij.

De Studentenraad (SR)

Op alle zes de instellingen is een studentenraad aanwezig, maar het is voor veel raden lastig om voldoende geïnteresseerde leden te vinden. Binnen de SR is de betrokkenheid van de leden niet altijd even groot, sommige leden zijn zeer actief, anderen stellen zich passief op. De continuïteit binnen de SR is vaak lastig te waarborgen door de korte opleidingsduur en door stageperiodes. Studenten vragen zich ook vaak af 'what's in it for me?'. Daar kan op worden ingespeeld door bijvoorbeeld bij het overleg een lunch aan te bieden, te zorgen voor een vergoeding of het verdienen van studiepunten.

De meeste studentenraden werken zeer actief aan de eigen zichtbaarheid binnen de school. Sommigen zetten enquêtes uit onder medestudenten om hun mening over bepaalde onderwerpen op te halen, bijvoorbeeld over bedrijfskleding, ICT, werkplekken in de school, lesroosters, leerlingenzorg en stageplekken. Een van de studentenraden heeft een Facebookpagina. Een andere studentenraad organiseert *meet and greet* uurtjes in de centrale hal van de school waarbij ook het CvB aanschuift. Leerlingen kunnen daar terecht met vragen en opmerkingen. Deze SR is ook zichtbaar op open dagen en gaat langs bij de "eerste klassen" om te vertellen wat ze doen.

SR: We hebben als studentenraad een aantal speerpunten gekozen: communicatie, gezondheid en kwaliteit. Dan weten we waar we op moeten letten en blijft het behapbaar.

Alle raden krijgen actieve ondersteuning vanuit de organisatie, vaak in de vorm van een stafmedewerker of ambtelijk secretaris en door het volgen van scholing. Toch blijft de kennis en informatieachterstand ook voor studenten een terugkerend knelpunt.

*SR:
Ik heb wel het gevoel dat je in het diepe wordt gegooid, dingen kunnen gemakkelijker gemaakt worden voor ons. Bijvoorbeeld met een soort introductieboekje, wij lezen niet graag dus dan moeten er wel duidelijke afbeeldingen en schema's in. Bij JOB hebben we wel een cursus gehad, maar dan blijkt het op je eigen school toch weer net wat anders te gaan.*

Studentenraden hebben over het algemeen het gevoel dat er goed naar hen wordt geluisterd, al heerst er bij een raad ook het gevoel dat ze 'gebruikt' worden om ergens mee in te stemmen. De studentenraden hebben veelal contact met (sector)directeuren en meestal ook rechtstreeks met het college van bestuur.

*SR:
Het CvB luistert goed naar ons, maar vraagt wel dat we meedenken en niet klagen. We hebben geleerd dat klagen geen zin heeft, alternatieven bedenken wel.*

SR:

We worden soms voor het blok gezet en naar kritische punten wordt niet echt geluisterd. Er wordt mooi gepraat en er worden moeilijke woorden gebruikt. Ze gebruiken ons als extra handtekening.

Studenten kunnen, volgens RvT en CvB, over praktische en zichtbare zaken binnen de school heel goed hun mening geven. Ook op opleidingsniveau kan de SR vaak goed meepraten, maar op instellingsniveau staan veel discussies te ver af van de belevingswereld van de studenten.

Er bestaat dan ook ongemak bij alle partijen, ook de SR zelf, over de toegenomen bevoegdheden. Meestal wordt geconcludeerd dat de bevoegdheden van de SR groter zijn dan de interesses en capaciteiten van de studenten.

CvB:

Als je de SR echt mee wilt nemen in de beleidscyclus wordt het veel ingewikkelder, studenten hebben geen zicht op de consequenties van plannen op de langere termijn.

RvT:

Het contact met de SR kan heel waardevol zijn, die jongens zeggen vaak wel wat ze vinden.

De SR als adviserend orgaan moet en kan zich volgens alle partijen binnen de mbo-sector nog meer ontwikkelen. Een goede begeleiding en ondersteuning van de SR is van cruciaal belang. Daarbij is het zoeken hoe je studenten de juiste bagage meegeeft bij het uitoefenen van inspraak en invloed. De SR lijkt al met al vaak meer op een consumentenpanel dan dat medezeggenschap echt vorm krijgt.

RvT:

We proberen de SR zinnige vraagstukken voor te leggen die hen bezig houden, de onderwerpen moeten dicht bij hun belevingswereld staan.

Contacten tussen de organen

De RvT ziet de OR en deels de SR als een waardevolle gesprekspartner informatie te krijgen over de instelling, onafhankelijk van het bestuur. Men vindt het overleg met de OR en de SR belangrijk om gevoel te krijgen bij de 'werkvloer', bovendien wordt zo ook input verkregen over hoe het bestuur functioneert.

Er is echter zelden sprake van een halfjaarlijkse overlegvergadering tussen OR, CvB en RvT om de algemene gang van zaken te bespreken. Soms komt het voor dat een toezichthouder een aantal maal per jaar als toehoorder aanschuift bij gesprekken tussen OR en CvB, dat geeft de RvT een goed beeld van wat er speelt. Meestal is sprake van een jaarlijks overleg tussen OR en RvT, soms ook tussen SR en RvT, al dan niet in aanwezigheid van het CvB. Soms is er een vaste contactpersoon in de RvT als aanspreekpunt voor de OR.

OR:

Wij hebben twee keer per jaar contact met het lid van de RvT dat op voordracht van de OR is aangesteld. De andere leden van de RvT spreken we nooit.

Op een van de instellingen komen CvB, RvT, SR en OR twee maal per jaar volledig bij elkaar voor een vooruitblik en een terugblik. De opzet van deze bijeenkomst luistert echter nauw: hoe te komen tot een zinvol inhoudelijk gesprek? Door een andere aanpak (in subgroepjes) kan dit worden ondervangen.

Bij een deel van de OR-leden leeft het gevoel dat de RvT ook als er wel contact is, de OR niet als een gelijkwaardige gesprekspartner ziet. 'De RvT is erg overtuigd van het eigen gelijk en komt soms betuttelend over naar ons toe'. Dit zou, volgens de OR-leden, opgelost kunnen worden door de gezamenlijke vergaderingen afwisselend voor te laten zitten door de OR en de RvT.

Alle partijen geven aan dat een actieve ambtelijke ondersteuning of secretariaat een belangrijke rol speelt om OR, SR, RvT en bestuurders te verbinden door de juiste informatie tijdig door te geven.

Op een aantal instellingen is er nauwelijks onderling contact tussen OR en SR. Wij spraken een aantal mensen van de OR en de SR tegelijkertijd in een groepsinterview en dan blijkt dat dit contact als heel zinvol wordt ervaren: 'dat moeten we vaker doen'.

De algemene indruk uit de gesprekken is dat het aan korte lijnen en verbinding tussen de verschillende organen nogal eens ontbreekt. Het versterken van de onderlinge contacten kan zeker bijdragen aan een goed stelsel van checks and balances.

SR:

We wisten eerst amper dat er een RvT was, nu weten we wie er in zitten. De volgende stap is meer het inhoudelijke contact met elkaar aangaan.

10.5 Omgaan met publieke belangen

In de gesprekken zijn we ingegaan op hoe publieke belangen worden geëxpliciteerd en afgewogen ten opzichte van andere belangen. Hoe wordt omgegaan met tegenstrijdige belangen en hoe wordt de dialoog daarover gevoerd, intern en met externe belanghebbenden?

Publiek-privaat

Het eerste aandachtspunt dat instellingen in de gesprekken over dit thema naar voren brengen is de omgang met private activiteiten, vaak bedrijfsopleidingen. De scheiding tussen publiek en privaat onderwijs moet volgens de respondenten duidelijk en helder zijn. Bedrijven willen nog wel eens proberen een (deel van) de bedrijfsopleidingen onder het bekostigd onderwijs onder te brengen, er moet voor worden gewaakt dat dit niet gebeurt. Een van de respondenten geeft aan dat voorheen private tekorten nog wel eens aangevuld werden met publiek geld, maar dat dit tegenwoordig niet meer gebeurt: 'dat moet je niet willen'.

Een punt van aandacht is de organisatorische omgang met de private activiteiten. Als op een instelling CvB en RvT van de bedrijfsopleiding en de mbo-instelling dezelfde zijn, ligt belangenverstrengeling wel erg op de loer. Dat zou, volgens eigen zeggen, beter gescheiden moeten worden.

CvB:

We hebben nu een aparte coöperatie bedrijfsopleidingen, daarin hebben we al het contractonderwijs apart georganiseerd.

Macrodoelmatigheid

De branchecode legt een aantal verantwoordelijkheden bij het college van bestuur die samenhangen met de zorgplichten arbeidsmarktperspectief en doelmatigheid. Het gaat dan vooral om overleg en afstemming met andere instellingen bij het opstarten van nieuwe opleidingen en wanneer opleidingen onder druk staan vanwege een slecht arbeidsmarktperspectief.

In sommige regio's wordt op verschillende niveaus en thema's uitgebreid afgestemd en samengewerkt tussen instellingen, in andere regio's komt dit minder goed van de grond. Sommige instellingen opereren meer vanuit competitie, andere vanuit samenwerking. Dit botst soms met elkaar: "Voordeel van concurrentie is dat het je scherp houdt en dat je innovatief blijft, maar nadelen zijn dat je minder efficiënt werkt en dat er niet optimaal gebruik wordt gemaakt van publieke middelen".

Samenwerking en afspraken maken tussen ROC en vakschool is lastig door het specifieke opleidingsaanbod van de vakschool en het brede(re) opleidingsaanbod binnen het ROC.

De code lijkt op een aantal plekken een stok achter de deur om als ROC's met elkaar in gesprek te gaan over het onderwijsaanbod in de regio. 'Mede dankzij de branchecode is er meer oog voor elkaar.'

Het overall beeld is ook dat steeds meer wordt ingezet op samenwerking in plaats van op concurrentie.

Sommige onderwijsinstellingen maken gebruik van elkaars expertise, gaan met elkaar in gesprek en stemmen met elkaar af.

CvB:

Iedereen wil graag groeiende studentenaantallen, maar er wordt wel steeds meer ingezet op samenwerken en het bundelen van krachten.

CvB:

Als de fysieke afstand tussen instellingen groter is, is het makkelijker met elkaar te overleggen over het starten van nieuwe opleidingen. Als de collega-instelling dichterbij zit wordt dit lastiger, dan zit je sneller in elkaars vaarwater wat betreft het binnenhalen van studenten

Binnen de instellingen is het thema macrodoelmatigheid doorgaans geen belangrijk onderwerp van overleg tussen RvT en CvB. Bij het starten van een nieuwe opleiding of het afstemmen van het regionale opleidingsaanbod kan de RvT kritisch meekijken naar de afweging tussen het bedrijfsmatige en het maatschappelijke belang. Hierbij spelen verschillende indicatoren een rol waaronder studentenpopulatie, opstartkosten, toegevoegde waarde van een opleiding en de maatschappelijke en bedrijfsmatige context. Een van de Raden van Toezicht geeft aan hier een proactieve rol in te spelen vanwege de regionale leerlingdaling. De meeste Raden van Toezicht worden over deze onderwerpen pas achteraf geïnformeerd en vinden dat ze daarin ook geen actieve rol hoeven te spelen.

Door de recente ontwikkeling van wet- en regelgeving rond macrodoelmatigheid moet volgens sommige respondenten de aansluiting tussen wetgeving, code en praktijk beter worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld door het helder definiëren van regio's, het bieden van een kader voor uitwisseling van informatie tussen instellingen en het maken van stevige afspraken over het starten en beëindigen van opleidingen. Anderen zijn echter van mening dat macrodoelmatigheid geen onderwerp voor de code is, omdat die moet toezien op goed bestuur *binnen* de instelling.

RvT:

Bij elk ROC speelt deze discussie over macrodoelmatigheid. De MBO Raad kan hier meer mee doen. Dit is geen onderwerp voor in de code, macrodoelmatigheid is iets politieks. De MBO Raad zou hier bijvoorbeeld onderzoek naar kunnen doen, als signaal om naar de overheid af te geven of om advies te geven aan ROC's.

Horizontale dialoog met bedrijfsleven

Bij een aantal instellingen wordt gewerkt met sectoradviesraden, raden van advies waarin het bedrijfsleven vertegenwoordigd is. Zij kunnen advies geven en meedenken op basis van hun kennis van wat speelt in hun sector. Het lijkt hierbij gemakkelijker grote bedrijven te betrekken bij samenwerking en dialoog dan kleine bedrijven. Een van de respondenten vindt dat de school meer in interactie moet treden met de omgeving: 'We

moeten de school waardevol maken voor de omgeving'. De belangen van het bedrijfsleven wordt over het algemeen goed meegenomen, maar wel afgewogen in verhouding tot het onderwijskundig belang.

Passend Onderwijs

De manier waarop instellingen omgaan met Passend Onderwijs is bij de bezochte instellingen geen onderwerp van discussie tussen bestuur, toezicht en medezeggenschap. Bijna vanzelfsprekend wordt voor zorgleerlingen binnen het mbo een passende plek geboden: 'Dat deden we altijd al en dat vinden we belangrijk'. Hooguit wordt soms bijvoorbeeld gekeken naar gedragsproblemen in combinatie met het werken met machines: 'Er moeten geen gevaarlijke situaties ontstaan'.

10.6 Werkgeversrol raden van toezicht

Met zowel toezichthouders als bestuurders is gesproken over de invulling van de werkgeverstaak door de Raden van Toezicht. Hoe verloopt de evaluatie van het functioneren van de CvB? Zijn er criteria opgesteld voor het functioneren? Op welke wijze houdt de RvT zicht op het functioneren van het CvB en hoe informeert hij zich hierover? Hoe wordt gezorgd voor diversiteit in de samenstelling van CvB en RvT en hoe wordt de werving van nieuwe leden aangepakt?

Evaluatie en functioneringsgesprekken

De praktijk laat grote verschillen zien in de mate waarin Raden van Toezicht "op niveau en met gezag" het gesprek met hun bestuurders aangaan. Bij een aantal van de bezochte mbo-instellingen voert de RvT in een jaarlijkse of halfjaarlijkse cyclus functioneringsgesprekken met zowel afzonderlijke bestuursleden als met het voltallige college. Op basis van bijvoorbeeld 360-graden feedback wordt input verzameld voor deze gesprekken en worden prestatieafspraken gemaakt op collectief en individueel niveau. Op deze instellingen geeft de RvT aan dat het een kerntaak is om scherp te zijn op het functioneren van het CvB. Signalen vanuit de organisatie moeten worden opgepikt, serieus genomen en het CvB moet daarop aangesproken worden door de RvT. De RvT vraagt nog niet altijd gericht om feedback vanuit de organisatie op het functioneren van het CvB. Soms vraagt de voorzitter van de RvT aan de collega RvT-leden input voor het functioneringsgesprek, soms ook helemaal niet. Ook wordt niet altijd, in een volgend gesprek, teruggekomen op aanbevelingen of aandachtspunten.

Op één van de zes bezochte instellingen vinden nog nauwelijks functioneringsgesprekken plaats, op enkele anderen is de werkgeversrol van de RvT in ontwikkeling. 'We hebben het er wel eens over en het zijn goede gesprekken, maar verder niet.' Of er vinden wel voortgangsgesprekken plaats, maar dan worden geen ontwikkelpunten benoemd of prestatieafspraken gemaakt. De vraag hoe het CvB de toekomst van de instelling en zijn of haar eigen positie daarin ziet, komt in twee van de zes bezochte instellingen bijvoorbeeld nog niet systematisch aan bod. Dit toekomstperspectief kan in gesprekken tussen RvT en CvB een duidelijker plek krijgen.

CvB:

Er wordt geen feedbackinstrument gehanteerd, er is voldoende zicht op mijn functioneren en daar wordt ook over gesproken. De RvT heeft een heel goed beeld van mijn functioneren. De RvT hoort dingen binnen de organisatie en neemt die mee. Ik ben soms verbaasd over hoeveel ze weten.

CvB:

De gesprekkencyclus zit niet vanzelfsprekend in de genen van de RvT. Ik initieer de gesprekken zelf. Professionalisering staat wel op de agenda, maar dit moet nog verder groeien. We voldoen wel aan de eisen van de code, maar er is nog wel meer uit te halen. Op dit punt is de RvT duidelijk nog in ontwikkeling.

RvT:

We kunnen nog groeien in onze werkgeversrol, vooral wat betreft de functionerings- en beoordelingsgesprekken. Er zijn wel gesprekken, maar we hebben het bijvoorbeeld nooit over het toekomstperspectief, ontwikkelpunten en scholing met de bestuurders.

De evaluatie van het eigen functioneren van het CvB komt op slechts een van de instellingen die wij spraken structureel aan bod. 'In de gesprekken met de directeuren vraag ik wat ze van mijn functioneren vinden'. Het is niet duidelijk wat met de verkregen informatie wordt gedaan. Een expliciete evaluatie van het eigen functioneren door het CvB lijkt op andere instellingen niet of nauwelijks plaats te vinden.

De zittingstermijn van bestuurders is ook met enkele respondenten besproken. Over het algemeen vindt men het positief om als instelling eens in de zoveel jaar te wisselen van bestuurder(s). Dit staat op gespannen voet met de behoefte de continuïteit te bewaken. Men vindt het een belangrijke taak van de RvT om regelmatig te beoordelen of de bestuurders nog passen bij de (ontwikkelingen van de) organisatie.

Een stevige functionerings- en beoordelingscyclus is dus niet overal vanzelfsprekend, deze is op een aantal plekken duidelijk nog in ontwikkeling. Volgens een van de respondenten zou het platform Raden van Toezicht bijvoorbeeld een rol kunnen vervullen in het beter op de kaart zetten van de gesprekkencyclus.

Tot slot speelt voor raden en bestuurders het dilemma over het openbaar maken van de uitkomsten van de evaluatiegesprekken. Vaak worden deze uitkomsten niet in het Geïntegreerd Jaardocument of elders vermeld. Er is behoefte aan helderheid over hoe de uitkomsten van (zelf)evaluatie aan bod kunnen komen in het Geïntegreerd Jaarverslag, zodanig dat er een goede balans is tussen privacy en verantwoording.

RvT:

De gesprekken zijn heel open, maar ik vraag me af of die openheid er nog kan zijn als de uitkomsten openbaar worden gemaakt.

Evaluatie eigen functioneren RvT

De evaluatie van het eigen functioneren van de RvT lijkt door alle raden te worden opgepakt. Op een van de instellingen wordt de evaluatie door een externe adviseur uitgevoerd, die met iedereen individueel spreekt. De uitkomsten worden vervolgens besproken in een plenair overleg. Op een andere instelling wordt het eigen functioneren jaarlijks, ook onder begeleiding van een externe, besproken op een studiedag. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over de samenstelling van de RvT en de competenties die nodig zijn.

RvT:

Het jaarlijks evalueren van ons eigen functioneren ging nog erg houtje-touwtje, we pakken dat nu grondiger aan. Aan de hand van vaste punten die we vooraf digitaal invullen gaan we nu het gesprek aan, dat helpt ons om met elkaar in de goede rol te komen.

Commissies

De meeste RvT's hebben de keuze gemaakt om met commissies te werken. Waar niet met commissies wordt gewerkt, is dat ook een bewuste keuze vanuit de integrale verantwoordelijkheid van de RvT. De vorm en opzet van de commissies verschilt in de praktijk, voorbeelden van commissies zijn:

- Governance-commissie
- Onderwijscommissie
- Remuneratiecommissie
- Auditcommissie
- Sollicitatiecommissie

- Kwaliteitscommissie
- Bouwcommissie

Als voordeel van het werken met commissies wordt genoemd dat er in commissies vaak meer tijd en ruimte is om de diepte van het gesprek in te gaan. Dit is in vergaderingen met de voltallige Raad van Toezicht vaak niet mogelijk in verband met de beperkte tijd per onderwerp. Dit betekent wel dat een goede plenaire terugkoppeling vanuit de commissies moet plaatsvinden. De meerwaarde van het werken met vaste of tijdelijke commissies is ook dat bepaalde affiniteit of expertise van toezichthouders beter benut kan worden.

RvT:

In de commissies wordt veel besproken, maar dit komt plenair te weinig terug. Daar is dan vaak geen tijd voor.

Werving nieuwe leden

De RvT heeft ook een belangrijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de eigen samenstelling. Soms wordt de werving en selectie zelf opgepakt, soms ook extern belegd. De OR kan op een aantal instellingen één lid voor de RvT voordragen, bij andere instellingen is de rol van de OR beperkter.

RvT:

Als we een toezichthouder zoeken met de portefeuille medezeggenschap betrekken we de OR bij de werving en selectie. Een lid van de OR komt dan in de sollicitatiecommissie.

Bij de werving van nieuwe RvT-leden lopen raden en bestuurders aan tegen het dilemma tussen betrokkenheid en onafhankelijkheid. Enerzijds zijn goede contacten met belanghebbenden en inbedding in de regio belangrijk, anderzijds moet er geen belangenverstremming optreden. Zo speelt volgens een van de respondenten een rol dat mensen die uit de regio komen vaak minder onafhankelijk (kunnen) opereren dan mensen van buiten de regio, iets waar de raad in zijn samenstelling een goede balans in probeert te vinden.