



Intern toezicht in het funderend onderwijs

Onderzoek naar kwaliteit en professionalisering

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Prof. mr. Pieter Huisman, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law, senior adviseur bij Hobéon en onderzoeker/lid kenniskring lectoraat Public Governance Haagse Hogeschool

Denise Bijman, MSc, onderzoeker RegioPlan

Drs. Kees van Bergen, projectleider/senior onderzoeker RegioPlan

Amsterdam, 17 juli 2020

Publicatienr. 19159

OND-nr.: 1367869

© 2020 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Professionalisering en goed intern toezicht	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Professie, professionals, professionalisering	7
2.3 Ontwikkeling van professionalisering van intern toezichthouders in beleid, wettelijk kader en codes	8
2.4 Welke bekwaamheden doen er toe bij intern toezicht?	14
2.5 Professionaliteit en deskundigheid van de intern toezichthouder als factor bij slecht bestuurlijk handelen	18
2.6 Conclusies: (door)ontwikkeling van rollen en instrumenten voor professionalisering van het intern toezicht	20
3 Praktijk: kwaliteitskenmerken intern toezicht	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Samenstelling intern toezicht	23
3.3 Opvattingen over kwaliteit	25
3.4 Huidig functioneren volgens intern toezichthouders en bestuurders	28
3.5 Interne borging van kwaliteit	32
3.6 Conclusies	36
4 Praktijk: professionalisering intern toezicht	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Interne professionaliseringsbeleid	39
4.3 Gevolgde professionalisering	41
4.4 Impact van professionalisering op kwaliteit	43
4.5 Professionaliseringsbehoefte	43
4.6 Conclusies	45
5 Borging van professionalisering en kwaliteit	48
5.1 Inleiding	48
5.2 Voorbeelden en ervaringen uit andere maatschappelijke sectoren	48
5.3 Visie van intern toezichthouders en bestuurders	52
5.4 Conclusies	52
6 Conclusies en afwegingen bij borging	55
6.1 Conclusies	55
6.2 Afwegingen bij borging van professionalisering van intern toezicht	58
Literatuur	63
Bijlage 1 – Respons enquête naar achtergrondkenmerken besturen	66
Bijlage 2 – Overzicht deelnemers interviews en casestudies	67



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wil beter zicht krijgen op hoe professionaliseringsactiviteiten van intern toezichthouders bij kunnen dragen aan de kwaliteit van intern toezicht in het funderend onderwijs en hoe die professionaliseringsactiviteiten (en daarmee mogelijk ook de kwaliteit van het intern toezicht) geborgd kunnen worden. Het intern toezicht in het funderend onderwijs is de laatste jaren steeds meer in beeld gekomen als belangrijk onderdeel van het systeem van checks and balances van de schoolorganisatie. Dat is terug te zien in de codes 'Goed Onderwijsbestuur VO' van de VO-raad en 'Goed Bestuur in het primair onderwijs' van de PO-Raad en in de aandacht voor het functioneren van intern toezicht in het vernieuwde bestuursgericht toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Ook in het politieke debat is (de kwaliteit van) het intern toezicht een terugkerend onderwerp. Er zijn daarnaast drie directe aanleidingen voor een onderzoek:

1. Op 20 december is er een motie van Westerveld c.s. aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht te onderzoeken of goede voorbeelden voor het borgen van de kwaliteit en de professionalisering van toezichthouders uit andere sectoren perspectiefvol zijn voor invoering in het onderwijs. Hierbij wordt verwezen naar het puntenstelsel voor Permanente Educatie uit de woningbouwsector.
2. De vereniging van toezichthouders van de sectoren onderwijs en kinderopvang (VTOI-NVTK) heeft een kwaliteitscommissie ingericht die het verenigingsconvenant concretiseert en monitort. De kwaliteitscommissie is gebaat bij de uitkomsten van dit onderzoek.
3. Er wordt een gezamenlijke werkagenda vormgegeven waarin de VTOI-NVTK, de VO-raad, de inspectie, de Onderwijsbestuurdersvereniging en OCW afspraken maken om professionalisering en kwaliteit van intern toezicht in het voortgezet onderwijs te versterken. Hiervoor moet onderzoek input leveren.

Gegeven deze ontwikkelingen en de urgentie van het thema heeft OCW RegioPlan opdracht gegeven voor een onderzoek dat in kaart brengt hoe professionalisering en kwaliteit van het intern toezicht vallen te borgen. In de uitvoering heeft RegioPlan samengewerkt met prof. dr. mr. Pieter Huisman, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het ministerie van OCW heeft het doel van dit onderzoek als volgt omschreven:

Het onderzoek moet inzicht bieden in hoe professionaliseringsactiviteiten van intern toezichthouders bij kunnen dragen aan de kwaliteit van intern toezicht in het funderend onderwijs, en op welke wijze(n) de professionaliseringsactiviteiten (en daarmee mogelijk ook kwaliteit) van intern toezichthouders geborgd zouden kunnen worden.

Deze doelstelling is ingedeeld in verschillende aandachtsgebieden, die samen met enkele aanvullende deelvragen als onderzoeksvragen dienen voor het onderzoek:

1. Wat zijn *kwaliteitskenmerken* van 'goed intern toezicht' in het funderend onderwijs, uitgaande van de vier rollen van intern toezicht (de rol van toezichthouder, de rol van adviseur, de rol van netwerker en de rol van werkgever van het onderwijsbestuur).
Deelvragen hierbij zijn:
 - a) Wat zijn succesvolle en minder succesvolle elementen van het uitoefenen van intern toezicht?
 - b) Hoe verloopt het samenspel tussen het bestuur enerzijds en (de rol van de voorzitter van) het intern toezicht anderzijds?
2. Wat zijn de *professionaliseringsbehoeften* van intern toezichthouders in het funderend onderwijs en welke professionaliseringsactiviteiten ondernemen ze? Welke mogelijke belemmerende en bevorderende factoren zijn er voor het omzetten van professionaliseringsbehoeften naar professionaliseringsactiviteiten? Welke professionaliseringsactiviteiten kunnen op welke manier bijdragen aan de kwaliteit van het intern toezicht?

Deelvragen hierbij zijn:

- a) Van welke vormen van professionaliseringsactiviteiten maken intern toezichthouders in het funderend onderwijs gebruik (informeel of formeel leren, activiteiten op het niveau van vaardigheden of juist kennis)?
 - b) Hoe verhouden de professionaliseringsactiviteiten zich tot de vier rollen van intern toezicht?
 - c) Hoe bereiden startende intern toezichthouders zich voor op hun taak? Volgen zij bijvoorbeeld een introductiecursus? Waarom wel/niet?
 - d) Wat doen zittende intern toezichthouders om hun kennis en bekwaamheid te onderhouden en te vergroten?
 - e) Hoe bereiden voorzitters van het intern toezicht zich voor op hun taak? En wat doen zij om hun kennis en bekwaamheid te onderhouden? Verschilt dit van de manier waarop andere intern toezichthouders dit doen?
 - f) Voert het intern toezicht jaarlijks een zelfevaluatie uit? Hoe vindt deze plaats? Hoe verantwoordt het intern toezicht zich hierover? Vindt deze zelfevaluatie één keer in de drie jaar plaats onder leiding van een externe partij, zoals afgesproken in de code goed onderwijsbestuur VO? Waarom wel/niet?
3. Op welke wijze(n) kan borging van de professionalisering en kwaliteit van intern toezicht plaatsvinden? Welke manieren en/of systemen – uit andere sectoren – zijn er om kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders te borgen en wat is de mogelijke toepasbaarheid (o.a. in termen van effectiviteit, proportionaliteit, draagvlak en haalbaarheid voor verschillende typen onderwijsinstellingen) van deze manieren en/of systemen op het onderwijs?
 4. Hoe hebben schoolbesturen het intern toezicht georganiseerd en hoe hangt deze organisatie samen met verschillen in professionaliseringsbehoeften, professionaliseringsactiviteiten en meningen over borgingssystemen?

1.3 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord via een aanpak die bestond uit verschillende onderdelen:

- een literatuurstudie;
- een enquête onder intern toezichthouders;
- telefonische interviews met bestuurders
- casestudies;
- een expertraadpleging (over professionaliseringssystemen in andere sectoren).

Literatuurstudie

Het onderzoek is gestart met een literatuurstudie (hoofdstuk 2). De focus daarbij is in hoeverre in de ontwikkeling van intern toezicht in onderwijsbeleid- en wetgeving, het element van professionalisering van het intern toezicht een rol heeft gespeeld. Voor de definitie van goed intern toezicht is daarbij aangesloten op de wettelijke deugdelijkheidseisen (en de toelichting daarop) en wat in navolging daarvan door de onderwijsinspectie in diverse casusonderzoeken als (minimale)norm is gedefinieerd. Daarbij is ook gekeken in hoeverre de literatuur een ontwikkeling te zien geeft in de professionalisering van het intern toezicht en in welke mate er een relatie is met de uitoefening van de verschillende rollen (toezichthouder, netwerker, adviseur, werkgever). Het tweede deel van de literatuurstudie richtte zich op literatuur over perspectievolle voorbeelden en ervaringen met systemen van verplichte professionalisering in andere sectoren voor het borgen van de kwaliteit en de professionalisering van toezichthouders (hoofdstuk 5).

Enquête onder intern toezichthouders

Vervolgens is een online vragenlijst ontworpen voor intern toezichthouders in het primair (po) en voortgezet onderwijs (vo). In de vragenlijst kwamen de volgende thema's aan bod:

- achtergrondgegevens toezichthouder;
- bestuursmodel, omvang en samenstelling intern toezicht;

- belangrijke competenties voor toezichthouders;
- toezichtvisie;
- overleg en omgang intern toezicht;
- zelfevaluatie;
- voorbereiding startende toezichthouders;
- gevolgte en gewenste vormen van professionalisering

De vragenlijst is mede gebaseerd op eerder onderzoek naar intern toezicht in het onderwijs om waar relevant een vergelijking van resultaten mogelijk te maken.¹ De vragenlijst is verder aangepast en aangevuld met resultaten uit de literatuurstudie en suggesties van de in de begeleidingscommissie vertegenwoordigde stakeholders (OCW, PO-Raad, VO-raad, VTOI-NVTK).

De online vragenlijst voor intern toezichthouders is uitgezet onder alle schoolbesturen in het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Aan schoolbesturen is gevraagd de vragenlijst door te zetten naar alle intern toezichthouders. In totaal hebben 531 intern toezichthouders de vragenlijst ingevuld. Zij vertegenwoordigen 344 verschillende schoolbesturen: 250 po- en 94 vo-besturen. Dat is respectievelijk 25,6 procent van de schoolbesturen in het po en 28,3 procent van de schoolbesturen in het vo. In bijlage 1 staat de verdeling van deze schoolbesturen naar achtergrondkenmerken (bestuursgrootte, denominatie en mate van stedelijkheid), inclusief een vergelijking met de populatie. Zowel in het po als vo zijn iets minder eenpitters vertegenwoordigd in de steekproef en iets meer grotere besturen. Daarnaast zijn in het vo relatief wat minder schoolbesturen met een algemeen bijzondere denominatie vertegenwoordigd. De verdeling over denominaties in het po komt goed overeen met de populatie. Ten slotte komt de verdeling van schoolbesturen over gebieden met een verschillende mate van stedelijkheid goed overeen met de populatie. Daarbij moet wel worden aangetekend dat een sluitende vergelijking van de respons met de populatie niet mogelijk is, omdat er geen overzicht bestaat van het aantal toezichthouders per schoolbestuur. Vanwege de ondervertegenwoordiging van kleinere schoolbesturen maken we echter het voorbehoud dat de resultaten als indicatief gezien moeten worden voor de situatie in het veld en niet zonder meer generaliseerd kunnen worden naar de populatie.

De meeste intern toezichthouders die de vragenlijst hebben ingevuld (89,3% in het po, 81,9% in het vo) zijn werkzaam als toezichthouder bij één schoolbestuur in het po of vo, een deel (8,5% in het po, 16% in het vo) is werkzaam bij twee schoolbesturen. Slechts enkele toezichthouders zijn werkzaam bij meer dan twee schoolbesturen. Indien een intern toezichthouder bij meer dan één schoolbestuur in het po en/of vo in dienst is, is aan de toezichthouder gevraagd om de vragenlijst in te vullen voor het schoolbestuur waar hij of zij het langst in dienst is. Zowel in het po als vo is ongeveer 63 procent van de respondenten algemeen lid van het intern toezicht en ongeveer 37 procent voorzitter. De respondenten zijn, zowel in het po als in het vo, gemiddeld vijf jaar intern toezichthouder in het onderwijs en gemiddeld vier jaar bij het bestuur waarvoor ze de vragenlijst hebben ingevuld. In het po is gemiddeld 55 procent van de respondenten lid van de VTOI-NVTK, in het vo ongeveer 78 procent van de respondenten.

Telefonische interviews met bestuurders

Daarnaast is een ronde van telefonische interviews gehouden met tien bestuurders om ook vanuit hun perspectief zicht te krijgen op de professionaliseringsbehoeften en -activiteiten van het intern toezicht en op de mogelijkheden voor borging daarvan. Deze interviews zijn uitgevoerd als aanvulling op het literatuuronderzoek en de enquête onder toezichthouders, en gingen vooraf aan de casestudies. De bestuurders zijn aan de hand van een itemlijst ondervraagd over dezelfde onderwerpen als de intern toezichthouders in de enquête. In de gesprekken zijn de volgende thema's aan de orde gesteld:

- de organisatie van het toezicht (one-tier, two-tier etc.);
- de opvatting over goed intern toezicht;
- rolinvulling en rolzuiverheid toezichthouders;
- deskundigheden en vaardigheden toezichthouders;
- professionaliseringspraktijk en professionaliseringsbehoefte;
- landelijke borging.

¹ Met name Goodijk en Van der Klooster (2018).

De tien bestuurders zijn random geselecteerd op basis van een lijst met alle besturen in het po en vo. Hierbij is rekening gehouden met een verdeling over de onderwijstypen, besturen met verschillende groottes en denominaties. In tabel B2.1 in bijlage 2 is de uiteindelijke verdeling te zien.

Casestudies

Via casusonderzoek bij een selectie van intern toezichtsorganen van acht besturen is een verdere verdiepingsslag gemaakt. Vanuit de praktijk van verschillende toezichtsorganen is verder ingegaan op de kwaliteitskenmerken en de rollen van het toezicht, de professionaliseringsactiviteiten en professionaliseringsbehoefte en op systematische kwaliteitsborging. De casussen zijn geselecteerd op basis van de beantwoording van de enquête. Het uitgangspunt bij de selectie was dat we die gevallen hebben gezocht die positief scoorden op verschillende kwaliteits- en professionaliseringsaspecten die in de vragenlijst waren opgenomen, zoals het hebben van een toezichtkader en opleidingsplan, het (minstens één keer per twee jaar) uitvoeren van een zelfevaluatie en het afgelopen jaar gewerkt hebben aan minstens twee vormen van professionalisering. Bij deze 'goede voorbeelden' konden we vervolgens in de case studies ingaan op de gemaakte overwegingen en evaluaties.

We hebben onze aanpak voor dit onderdeel aangepast vanwege de beperkingen door de coronamaatregelen. Daarbij hebben we zo veel mogelijk rekening gehouden met de mogelijkheden van de bestuurders en toezichthouders. We hebben in zes gevallen gesproken met een of twee toezichthouders en een bestuurder. In twee gevallen hebben we alleen met toezichthouders gesproken.

Op basis van de onderzoeksvragen en de informatie uit de andere onderzoeksonderdelen is een itemlijst gemaakt voor de gesprekken met de verschillende gesprekspartners. Bij het maken van de afspraken zijn relevante beschikbare documenten opgevraagd, zoals jaarverslagen, evaluatieverslagen, opleidingsplannen, toezichtkaders en profielen voor toezichthouders. Samen met de enquêteresultaten gaven die documenten input voor de gesprekken. Tabel B2.2 in bijlage 2 geeft een overzicht van de casussen naar achtergrondkenmerken (onderwijstype, bestuursgrootte en denominatie).

Deskundigenraadpleging

De deskundigenraadpleging was vooral gericht op de inventarisatie van voorbeelden uit andere sectoren voor het landelijk borgen van de kwaliteit van het intern toezicht in het onderwijs. Omdat een fysieke bijeenkomst onder de coronamaatregelen niet mogelijk was, is een alternatieve raadpleging gehouden en zijn de inventarisatie en het gesprek erover via een online platform uitgevoerd.²

De deelnemers konden op het platform de informatie voor de discussie vinden: een notitie over mogelijk relevante systemen voor borging van professionalisering van intern toezichthouders en een lijst met de belangrijkste vragen over:

- systemen om professionalisering van intern toezichthouders te borgen;
- onderzoeken naar het functioneren van systemen zoals accreditatie of permanente educatie;
- effectiviteit, proportionaliteit, draagvlak en haalbaarheid van landelijke systemen voor professionalisering;
- nut van systemen zoals accreditatie, permanente educatie of een geschiktheidstest voor het borgen van de professionaliteit van intern toezichthouders in het onderwijs.

De experts hebben, op het moment dat het hen het beste uitkwam, online gereageerd op onze vragen, maar ook op elkaars antwoorden. In een enkel geval zijn er ook documenten geüpload. In aanvulling op de bijdragen op het platform zijn ook nog enkele telefonische interviews gehouden. Tabel B2.3 in bijlage 2 geeft een overzicht van de deelnemers.

1.4 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de resultaten gepresenteerd van de literatuurstudie naar kwaliteitskenmerken van intern toezicht en de relatie met professionalisering. Vervolgens gaan hoofdstuk 3 en 4 in op de resultaten uit de enquête, interviews en casestudies. In hoofdstuk 3 staat de huidige praktijk centraal: de samenstelling van het intern toezicht, opvattingen over kwaliteit,

² Daarbij hebben we gebruikgemaakt van ons online platform 'RegioPlan Verbindt'. Via dat platform hadden de experts de mogelijkheid om, in een afgeschermd en beveiligde omgeving, contact te leggen en te onderhouden.

huidige rolinvulling en interne borging van kwaliteit. In hoofdstuk 4 gaat het over professionalisering: professionaliseringsbeleid, gevolgde activiteiten, impact en behoefte aan professionalisering. In hoofdstuk 5 komt het onderwerp borging van kwaliteit en professionalisering aan bod, hierin wordt de literatuurstudie aangevuld met bevindingen uit de interviews en deskundigenraadpleging. Elk van deze hoofdstukken wordt afgesloten met een korte conclusie. In hoofdstuk 6 worden die conclusies aan de hand van de onderzoeksvragen op een rij gezet. In het tweede deel van het hoofdstuk 6 worden tenslotte de overwegingen besproken die een rol spelen bij de verdere borging van professionalisering. Aan het eind van het rapport staat de lijst van gebruikte literatuur en enkele bijlagen.

Professionalise- ring en goed intern toezicht

2

2 Professionalisering en goed intern toezicht

2.1 Inleiding

De hoofdvraag in dit onderzoek is hoe professionaliseringsactiviteiten van intern toezichthouders bij kunnen dragen aan de kwaliteit van intern toezicht in het funderend onderwijs.

Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het nodig om te bezien wat in beleid, wetgeving en de literatuur wordt gezien als goed intern inzicht en in hoeverre professionalisering van intern toezicht (houders) daarin een rol speelt. We kijken naar wat (empirische) onderzoeken zeggen over het uitoefenen van intern toezicht in de verschillende rollen en wat kwaliteitskenmerken zijn van goed intern toezicht. We richten ons daarbij op het funderend onderwijs, maar kijken ook welke ervaringen en ontwikkelingen er (geweest) zijn in het mbo en ho om te bezien in hoeverre er gelijkaardige of afwijkende patronen zijn.

In dit hoofdstuk beschrijven we kort een aantal kenmerken van het begrip professionalisering (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we nader in op de kenmerken van goed intern toezicht zoals die in de wet staan omschreven, in de codes en de ontwikkeling in het beleid rond de professionalisering van toezichthouders (paragraaf 2.3). Paragraaf 2.4 analyseert de literatuur over competentie- en bekwaamheidseisen aan intern toezichthouders en wat hierover in Inspectierapporten is opgemerkt. Paragraaf 2.5 bevat een patroonanalyse uit de 'hard cases' in het onderwijs waarbij sprake was van slecht bestuurlijk handelen; welke kennis, vaardigheden en houdingen zijn nodig en kunnen als lessen voor de intern toezichthouder getrokken worden? Ten slotte beschrijft paragraaf 2.6 beknopt enkele hoofdlijnen; welke ontwikkeling heeft professionalisering als onderdeel van goed intern toezicht doorgemaakt, welke criteria voor goed intern toezicht en een goede intern toezichthouder kunnen daaruit worden opgemaakt (professionele standaard) en op welk punt staat de ontwikkeling nu?

2.2 Professie, professionals, professionalisering

Alvorens specifiek in te gaan op de invulling van professionalisering van het intern toezicht in het onderwijs is het goed om beknopt eerst enkele termen van nadere context en achtergrond te voorzien.

Over de definitie van professionalisering en wat professionals tot professionals maakt is zeer veel literatuur beschikbaar. De Amerikaanse beroepsocioloog Wilensky (1964) onderscheidde vier fasen van professionalisering van een beroepsgroep. De eerste fase is die van een activiteit waarmee geld kan worden verdiend. In de tweede fase is de beroepsactiviteit selecterend door de toegang tot het beroep afhankelijk te stellen van bepaalde voorwaarden en door het organiseren van een specifieke beroepsopleiding die voldoende zwaar is en resulteert in een zekere mate van deskundigheid. Dit stadium mondt bovendien uit in de vorming van een beroepsvereniging. De derde fase bestaat uit de wettelijke erkenning van het beroep in de vorm van een beroepsreglementering en titelbescherming. In de vierde fase volgt het opstellen van een beroepscode door de beroepsvereniging, die ook in de sanctionering van overtredingen voorziet. In deze beroepscode worden de gedragsregels vastgelegd die eigen zijn aan het beroep.

De Onderwijsraad (2007) heeft in verschillende adviezen de ontwikkeling van de verschillende beroepsgroepen in het onderwijs (leraren, schoolleiders) omschreven: "Onder professie wordt gewoonlijk verstaan een op kennis gebaseerd beroep, waarbij de beoefenaars zich laten leiden door een aantal normen. Niet elke beroepsgroep is een professie, niet elke professie is een volledige professie. Als er sprake is van een volledige professie, beheersen de beroepsbeoefenaars:

- de inhoud van het vak door de definitie van de vakkennis;
- de toegang tot het beroep door middel van het stellen van opleidingseisen en het bepalen van de inhoud van de opleidingen;
- de toepassing van de vakkennis in de praktijk door middel van het stellen van normen, de controle op de naleving daarvan en door tuchtrecht".

Professionaliteit is vaak synoniem met het goed uitoefenen van een bepaald beroep. Van professionals wordt verwacht dat ze in hun beroepspraktijk individueel en collectief streven naar uitstekende kwaliteit (Onderwijsraad, 2013).

De beroepsvereniging voor externe toezichthouders (Vide) heeft in 2012 een rapport uitgebracht (Winter & Schol, 2012) onder de titel 'Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie'. Daarin is niet alleen gewezen op het belang van professionalisering, maar zijn ook aanzetten gegeven voor een competentieprofiel: "Een competentieprofiel geeft uitdrukking aan de vaardigheden, kennis, persoonskenmerken en motivatie waarover beroepsbeoefenaars dienen te beschikken om gestalte te kunnen geven aan taken, bevoegdheden en activiteiten die zijn omschreven in het beroepsprofiel" (Winter & School, 2012, p.82). Als gewenste gedragsindicatoren is een brede range aan vaardigheden gekoppeld, zoals analytisch vermogen, resultaatgerichtheid, gezaghebbendheid, omgevingsbewustzijn, integriteit en onafhankelijkheid, waarbij opgemerkt wordt dat dit niet gezien moet worden als een lijst waarover elke individuele toezichthouder moet beschikken, maar als leidraad voor persoonlijke ontwikkeling, voor het samenstellen van gebalanceerde teams van toezichthouders en voor de ordening van werkzaamheden van verschillende toezichthouders. We zullen hierna bezien in hoeverre deze lijst ook van toepassing is of kan zijn voor intern toezichthouders. Permanente educatie- en opleidingseisen behoren volgens de onderzoekers – zie ook hierboven – echter in ieder geval tot de standaard om te spreken van een professie (Van Dam & Vlaar, 2007).

Heemskerk en Wats (2014) betogen dat niet alleen een goede opleiding, maar ook intercollegiale toetsing en intervisie, en oefenen in scenario's belangrijke onderdelen moeten zijn van de professionalisering. Professionalisering speelt zich af op twee niveaus: dat van het beroep en dat van het individu.

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd welke elementen van professionalisering de wetgever heeft aangeduid als norm voor professioneel handelen van intern toezichthouders.

2.3 Ontwikkeling van professionalisering van intern toezichthouders in beleid, wetten, kader en codes

Uitspraken over (onderhoud van) competenties van intern toezichthouders in de wetsgeschiedenis

Zoals gezegd staat in deze literatuurverkenning de relatie tussen kwaliteit van het intern toezicht en de mate van professionalisering van het intern toezicht centraal. In deze paragraaf bezien we op de eerste plaats welke verwachtingen er waren in het beleid en vanuit de wetgever ten aanzien van de mate van professionalisering van intern toezichthouders en wellicht ook de wijze waarop (het onderhoud van) professionalisering gestalte zou krijgen. Aan welke criteria zou het intern toezicht moeten voldoen? Wat zouden maatstaven zijn van goed toezicht en een goede toezichthouder? Wie zou daarbij betrokken moeten worden en welke systematiek had men in gedachten?

Het is verleidelijk om de totstandkoming van het gehele bouwwerk van goed bestuur in het onderwijs in kaart te brengen, maar tegelijk is het van belang om de focus te bewaren op het hoofdpunt in dit onderzoek, te weten de professionalisering van het intern toezicht in relatie tot de (te verwachten) kwaliteit van het intern toezicht. We kijken bij deze schets dus met name naar de vraag of, wanneer en hoe professionalisering een rol speelde in de (parlementaire) discussie.

De voorafgaande vraag is die naar de definitie van (goed) intern toezicht. De Onderwijsraad adviseerde over goed onderwijsbestuur in 2004 in het advies 'Degelijk onderwijsbestuur' (Onderwijsraad, 2004). Daarin geeft de Onderwijsraad – in navolging van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en de Algemene Rekenkamer – de volgende definitie van intern toezicht: "het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren". Professioneel toezicht wordt vanaf de start van de discussie over governance in het beleidsdiscours benoemd als element van goed intern toezicht, in algemene termen van een kritische houding. De Onderwijsraad refereert bijvoorbeeld in haar rapport naar een eerder advies van Commissie Glasz (1998) waarin: "Kritisch toezicht dwingt tot formulering van beleid, tot evaluatie en zo nodig herbezinning en

tot het zich rekenschap geven van wijze en inhoud van besturen. Een professioneel intern toezicht is een grote meerwaarde voor een [...] instelling”.

Het advies van de Onderwijsraad uit 2004 is vooral te lezen als een *structuur*advies; er wordt met name ingegaan op het belang van scheiding van functies en/of organen tussen bestuur en intern toezicht en het belang van verantwoording. De raad geeft wel aan dat voor de bve-sector en het hoger onderwijs deskundigheid van toezichthouders een must is: “De toezichthouders moeten deskundig zijn, zodat het toezicht niet alleen naar eer en geweten plaatsvindt, maar het beleid van de onderwijsinstelling ook inhoudelijk van een oordeel wordt voorzien. Dit betekent volgens de raad dat leden van het toezichthoudende orgaan zowel specifieke deskundigheid moeten bezitten (bijvoorbeeld financieel, juridisch en onderwijskundig) als een totaaloverzicht moeten hebben” (Onderwijsraad, 2004, p.46).

De reactie van de bewindslieden in de beleidsnotitie Governance³ uit 2005 gaat in de brede zin in op de veranderende bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. De notitie gaat niet specifiek in op het belang van professionalisering of eisen aan intern toezichthouders, behalve in zeer brede zin onder de titel ‘Lerende aanpak’: “De lerende aanpak [van intern toezichthouders] zal gericht moeten zijn op ervaringsuitwisseling, het opbouwen van kennis – wellicht via een vereniging van intern toezichthouders – en het doen van onderzoek”.⁴

In de daaropvolgende jaren worden sectorgewijs in de wetgeving de principes van goed onderwijsbestuur, zoals de scheiding van bestuur en intern toezicht, (verder) verankerd. De lijn is daarbij dat het vooral gaat om het aanpassen of verder borgen van bepaalde structuren, het beter regelen van bevoegdheden en mogelijke wettelijke verankering van codes voor goed bestuur. Te zien is dat de ontwikkelingen die eerst in de sectoren van het hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs zijn beslag krijgen, later worden doorgetrokken in het funderend onderwijs.

De centrale wettelijke norm wordt daarbij ‘deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht’. Wat wordt daarmee bedoeld in het kader van kwaliteit, maar wellicht ook de professionele norm voor goed intern toezicht? Niet zozeer deskundigheid, maar waken tegen belangenverstrengeling lijkt bij de introductie van nieuwe wetgeving met name een criterium. De MvT van de wijziging van de Web (Wet educatie en beroepsonderwijs) over de functie van colleges van bestuur en raden van toezicht bijvoorbeeld wijst vooral naar de bedoeling om als RvT-lid bijvoorbeeld geen directe belangen in de instelling te hebben zoals rechtspersonen die diensten leveren aan het roc.⁵

Er moeten profielen zijn en de veronderstelling is dat daarin ook de professionaliteit en deskundigheid is geborgd: “Deze profielen moeten natuurlijk zodanig worden samengesteld dat de raad van toezicht als geheel in staat is een deugdelijk en onafhankelijk toezicht uit te oefenen”.⁶ Er moeten ‘goede’ toezichthouders zijn, op basis van openbare profielen waarbij de medezeggenschap ook betrokken is, maar hoe die profielen eruit zien en hoe die kwaliteit geborgd wordt, komt niet ter sprake.

Ook bij het wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur in 2008 waarin onder meer de scheiding tussen bestuur en intern toezicht voor het funderend onderwijs wettelijk wordt verankerd, wordt gewezen op het belang van een goed profiel waarin bestuurlijke ervaring, kennis van maatschappelijke verbanden en financiële knowhow belangrijk zijn, maar de concrete invulling is een zaak van betrokken partijen zelf.⁷

De wetgever beperkte zich aldus tot een heel algemeen kader, waarbij de invulling van normen voor goed toezichthouden en (profielen voor) een goede toezichthouder met name aan de autonomie van de instelling en de sector werd voorbehouden. Een goede, deskundige intern toezichthouder werd van belang geacht, maar het profiel en een standaard voor vereiste bekwaamheden werd nadrukkelijk aan het veld zelf overgelaten.

³ Kamerstukken II 2004/05, 30183, nr. 1 (Beleidsnotitie Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren).

⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30183, nr. 1, p. 22.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30599, nr. 3.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30599, nr. 3, p. 10.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31828, nr. 3, p. 25.

Dit uitgangspunt veranderde door een aantal ingrijpende incidenten waarbij ook het goed bestuur van de instelling in het geding was. Ook hier is het van belang de ontwikkelingen in het MBO en HO te schetsen, omdat de ontwikkeling van goed intern toezicht naar aanleiding van incidenten zijn doorwerking hebben gehad op de verwachtingen ten aanzien het intern toezicht voor de gehele onderwijssector. Professionalisering van intern toezicht werd een item door de casus Amarantis. Aanleiding aanvang 2012 waren de financiële problemen en dit leidde uiteindelijk tot de opsplitsing van de onderwijsinstelling. De minister reageert in januari 2013 met een brief aan de Tweede Kamer gericht op versterking van bestuurskracht, maar expliciet ook op versterking van de professionalisering van raden van toezicht: “De leden van de raad van toezicht beschikken over vastgestelde competenties. Het is wenselijk dat er een bij- en nascholingsaanbod komt. Mogelijk komt er een vorm van certificering. Over de (bij-)scholing legt de raad van toezicht verantwoording af in het jaarverslag. Bij de uitwerking van de competenties en de opleiding ligt een grote rol bij de sector”.⁸ In een debat over governance in juni van dat jaar⁹ wijst een Kamerlid ook op het belang van registratie en permanente educatie. Er wordt een motie aangenomen met de strekking “dat het voor het functioneren van het intern toezicht belangrijk is dat de toezichthouders op onderwijsinstellingen goed geïnformeerd zijn en beschikken over de meest recente kennis van het vakgebied. De regering wordt verzocht in overleg te gaan met de onderwijskoepels zoals de Vereniging Hogescholen en de MBO Raad, om te kijken op welke wijze een artikel betreffende permanente educatie van de leden van de raad van toezicht opgenomen kan worden in de governancecodes van onderwijsinstellingen”.¹⁰ Al eerder was een motie ingediend in het kader van ontwikkelingen en incidenten in het hoger onderwijs waarin werd overwogen “dat de raad van toezicht een van de belangrijkste organen is die binnen een onderwijsinstelling behoort toe te zien op de borging van kwaliteit, maar dat er geen kwaliteitseisen gesteld worden aan de leden van deze raad. De regering wordt verzocht om de raden van toezicht binnen het hoger onderwijs op te roepen om voor het einde van 2012 een code voor kwaliteitseisen op te stellen en de Kamer hierover te informeren”.¹¹

In de brief aan de Tweede Kamer van oktober dat jaar wordt aangegeven dat “in lijn met de motie-Duisenberg over permanente educatie van de leden van de raad van toezicht, [...] het belang van het onderhouden van deskundigheid in de gesprekken met de sectoren [is] meegenomen”.¹²

In 2014 volgt een brief van de bewindslieden waarin wordt opgemerkt dat uit gesprekken met de sector en uit onderzoek door de Inspectie naar de hoger-onderwijssector “is gebleken dat veel raden serieus aan hun verdere professionalisering werken. Positief is ook dat de profielen voor nieuwe leden van de raad van toezicht steeds meer aangescherpt worden en dat er steeds vaker op openbare wijze nieuwe kandidaten worden geworven. Ook in andere sectoren is dit onderwerp van gesprek. Verder vindt de Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen (VTOI) dat – naar aanleiding van het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur – kwaliteitseisen en permanente educatie verplichte onderdelen moeten worden van een professionele code van toezichthouders. De VTOI heeft aangegeven vanuit haar verantwoordelijkheid hier een bijdrage aan te leveren en hierop beleid te zullen formuleren”.¹³ In het debat in de Kamer wordt ook verwezen naar het opleidingsprogramma dat zou worden ontwikkeld door de VTOI, zonder specifieke competentie-eisen te benoemen.¹⁴

Tijdens de behandeling van de Wet versterking bestuurskracht wordt het belang van professionalisering van het intern toezicht onderstreept. De verantwoordelijkheid van de sector zelf (en verankering in de codes) is daarbij de leidraad. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat de onderwijssector niet toewerkt naar een register van toezichthouders. “De sector werkt wel aan een systeem van permanente educatie voor toezichthouders. Hierbij zullen verschillende eisen worden gesteld aan zowel

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33495, nr. 5, p. 8.

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33495, nr. 25, p. 24.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33495, nr. 18.

¹¹ Kamerstukken II 2011/12, 31288, nr. 280.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33495, nr. 33, p. 4.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33495, nr. 35.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33495, nr. 56, p. 28.

de benodigde opleidingen, het aantal jaarlijks door bestuurders te behalen punten en overige voorwaarden.”¹⁵

In de behandeling in de Tweede Kamer wordt dat bevestigd; het voornemen van de VTOI dat het een onderdeel is van de jaaragenda en het verslag is vooralsnog voldoende. De minister vindt een register een signaal van wantrouwen, terwijl zij verbetering ziet.¹⁶

In juni 2017 wordt in het kader van de Wet versterking bestuurskracht een brief gestuurd naar de Eerste Kamer waarin expliciet de gedachten rond professionalisering van het intern toezicht worden verwoord. Daarbij wordt ook verwezen naar de ervaringen en systematieken in de andere maatschappelijke sectoren. Uiteindelijk is volgens de minister niet de naam (bijvoorbeeld accreditatie, certificering, visitatie of register) doorslaggevend, maar welke aspecten worden getoetst, op welke wijze dat gebeurt, hoe geëncouraged de beroepsgroepen eraan zijn en of er consequenties zijn als niet wordt deelgenomen of uitkomsten tekortschieten. Verwezen wordt naar de ontwikkelingen in andere sectoren waarbij de basis voor professionalisering erin ligt dat de (verenigingen van) bestuurders en intern toezichthouders zelf uitspreken wat zij verstaan onder goed bestuur en goed intern toezicht in hun sectoren en waarop zij aangesproken mogen worden door leerlingen, studenten, ouders, docenten en de overheid. De aanbeveling van de OESO in een stelselreview¹⁷ is volgens de minister interessant om beroepsprofielen of competentiestandaarden te formuleren voor bestuur en intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs. Het is daarbij belangrijk dat de beroepsgroepen zich daadwerkelijk eigenaar voelen en dat sprake is van een breed draagvlak, zowel in de beroepsgroepen als bij stakeholders daarbuiten. “Daarom ligt het initiatief wat mij betreft bij de beroepsgroepen in de sectoren zelf. De vertegenwoordigende partijen, zoals de sectorraden en beroepsorganisaties, kunnen een voortrekkersrol vervullen door hun ambitie uit te spreken en als vereniging een norm te stellen. Voor het draagvlak is het [...] belangrijk dat initiatieven rekening houden met de grote diversiteit aan instellingen binnen de sectoren. Het stellen van normen moet daarom op een dusdanig niveau gebeuren, dat bij de concrete invulling daarvan in de praktijk rekening gehouden kan worden met de uiteenlopende contexten van verschillende instellingen.”¹⁸ Nieuwe casussen waarbij bestuurlijk handelen in het geding was, zoals de casus LVO Maastricht (zie hierna), waren voor de Tweede Kamer een aanleiding om een motie¹⁹ aan te nemen waarin de regering wordt opgeroepen het functioneren van raden van toezicht opnieuw onder de loep te nemen en te onderzoeken of een puntensysteem, zoals in de woningbouwsector gangbaar is, ook voor het onderwijs zou moeten gelden.

De wetgever heeft zich tot nu toe niet begeven op het terrein van het regelen van competentie-eisen of (onderhoud van) deskundigheid van intern toezichthouders of bestuurders. Het belang dat er eisen moeten worden vastgesteld is gaan spelen naar aanleiding van de financiële problemen bij Amarantis en recent na het incident met de schoolexamens in Maastricht. Een specifieke, van overheidswege opgelegde scholings- of registerplicht vond de minister ten tijde van het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht te ver gaan. Het was veeleer aan de sector om hier vorm en inhoud aan te geven, te verankeren in de sectorale codes. Ook in lopende voorstellen voor wetwijziging worden competenties slechts in algemene zin genoemd: “De concrete invulling van de competentieprofielen wordt niet voorgeschreven, maar gedacht kan worden aan aspecten als bestuurlijke ervaring, kennis van maatschappelijke verbanden en financiële kennis”.²⁰ De Tweede Kamer heeft echter om nader onderzoek verzocht voor meer niet-vrijblijvende vormen van professionalisering in de eerder genoemde motie.²¹

Sectorale codes, brochures en evaluatie van codes op het punt van professionalisering intern toezicht

Wanneer de codes door de tijd worden gezien is te zien dat – in het spoor van de wetsgeschiedenis – de codes zich in eerste instantie hebben gericht op structurelementen, verdeling van bevoegdheden en

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34251, nr. 6, p. 44.

¹⁶ Handelingen II 2015/16, nr. 50, item 3.

¹⁷ Review of National Policies for Education: Netherlands, OESO 2016.

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 251, H.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 30079, nr. 96.

²⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35297, nr. 3, p. 143.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 30079, nr.96 (motie Westerveld).

elementen van toezicht, en pas later op het profiel en de deskundigheid van de toezichthouder. Het eerste referentiekader voor de toezichthouder (VTOI, 2008) stelt bijvoorbeeld wel iets over het profiel en in algemene zin wordt in de toelichting gesteld dat van een toezichthouder wordt verwacht dat deze “zich blijft verdiepen in de voornaamste ontwikkelingen op het gebied van de onderwijsorganisatie in het algemeen en haar functie daarbij in het bijzonder. Zo nodig zoekt hij op kosten van de onderwijsorganisatie ondersteuning indien meer kennis noodzakelijk is”. In de code goed bestuur van de VO-raad in 2008 wordt het functioneren van de toezichthouder als zelfopdracht geformuleerd.²²

De brochure van de PO-Raad uit 2014 behandelt de herijking van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen bestuur en toezicht, de instrumenten, en de kwestie “En wat vraagt dit aan kwaliteit en deskundigheid van de toezichthouders?”. Onder de kop ‘De vakkundige toezichthouder: een deskundigheidsprofiel’ wordt aan de hand van het takenpakket van de toezichthouder ook ingegaan op de benodigde competenties en deskundigheid op het terrein van onderwijskwaliteit en ICT en op bestuurskundig, financieel en juridisch gebied, maar ook op beoordelingsvermogen, kennis over kwaliteitszorg, de beleidsvormingscyclus en inzicht in ethiek en integer handelen. Er wordt niet specifiek ingegaan op scholing of scholingsverplichtingen; wel wordt verwezen naar een praktijkvoorbeeld van een toezichtkader waarin als opdracht staat: “De RvT houdt zijn kwaliteit en deskundigheid op peil door middel van deskundigheidsbevordering en vermeldt de activiteiten op dit terrein in het vermelde verslag”.

De branchecode goed bestuur van de hogescholen uit 2014 incorporeerde een specifieke bepaling²³ over professionalisering: “De raad van toezicht beoordeelt jaarlijks op welke onderdelen leden van de raad van toezicht of de raad van toezicht als geheel gedurende hun benoemingsperiode behoefte hebben aan nadere training of opleiding. De hogeschool voorziet in de faciliteiten die nodig zijn voor deze training of opleiding”. Algemene competentie-eisen als basis voor het profiel van een RvT-lid zijn een onafhankelijke, kritische opstelling ten opzichte van het college van bestuur, affiniteit met het specifieke karakter van een hogeschool en expertise op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie, ervaring met, dan wel kennis van het besturen van grote professionele organisaties en beschikking over financiële expertise; een breed netwerk, relevant voor het functioneren van de raad en inzicht in maatschappelijke ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal. De branchecode voor het mbo in hetzelfde jaar stelt in het algemeen dat bestuurders en toezichthouders moeten beschikken over voldoende deskundigheid om aan hun verantwoordelijkheden gestalte te kunnen geven. “Van hen mag worden gevraagd dat zij hun professionaliteit en deskundigheid op de terreinen die ertoe doen bij goed bestuur permanent op orde houden.”

In 2014 volgt ook een evaluatie van de code in het voortgezet onderwijs door de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO, neergelegd in het rapport ‘De letter en de geest’.²⁴ Omtrent professionalisering wordt vastgesteld dat de meerderheid (83%) een budget heeft voor professionalisering en twee derde (65%) van de intern toezichthouders in de afgelopen twee jaar bijscholing had gevolgd. De onderliggende studie van Honingh & Van Genuchten (2014) liet zien dat toezichthouders de term professionalisering vooral opvatten als het bijwonen van een lezing of het bezoeken van een symposium. Intensievere vormen, zoals uitwisseling met andere toezichthouders werden minder genoemd en meerdaagse cursussen werden door de respondenten als te intensief beschouwd. De conclusie voor de commissie is dat de ambitie op dat punt hoger moet zijn: “De commissie vindt, ook het met het oog op de hogere eisen en verwachtingen die nu en in de toekomst aan de professionaliteit en effectiviteit van intern toezicht worden gesteld, continue professionalisering van (de leden van) de organen voor intern toezicht van belang en acht een professionaliseringsbudget en honoraria daarbij gepast”.

In de evaluatie van de code in het mbo in 2016 door de monitoringscommissie (Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur mbo, 2016) komt dit aspect dan weer niet aan bod. De commissie adviseert niet verplichte nascholing, maar facilitering van ‘het goede gesprek’. De commissie denkt daarbij aan

²² ‘De toezichthouder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren’, bepaling 10.1. Idem in de code goed bestuur po 2010

²³ III.2.3

²⁴ Commissie Goed Onderwijsbestuur VO 2014.

arrangementen voor onderlinge ‘peer-based’ visitatie van colleges van bestuur, van raden van toezicht en/of van medezeggenschapsorganen.

In het rapport ‘Beter toezien’ onder voorzitterschap van de hoogleraar Boutellier (2016) voor de VTOI is de conclusie dat de raad van toezicht toeziet op de integriteit van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van het onderwijs én inspireert tot het vormgeven van de school als waardengemeenschap. Daarvoor is het nodig dat de leden elkaar onderling scherp houden door (intervisie en) op een kritische houding en selecteren op – op de omgeving afgestemde – diversiteit en professionele competentie. In een noot wordt daarbij opgemerkt: “Professionalisering speelt hierin een cruciale rol – het gaat hierbij om een permanente inspanning (levenslang leren). Het voornemen daartoe lijkt nogal eens achter te blijven op de feitelijke inspanningen”.

In november 2019 blikte de monitorcommissie voor goed bestuur po (Monitorcommissie goed bestuur PO, 2019) terug op de monitor van 2016 en concludeerde dat het advies aan de PO-Raad om regie te nemen op de vorm, aard en inhoud van de professionalisering van besturen en toezichthouders in het primair onderwijs niet voldoende is opgevolgd. Oomens en Bremer (2019) geven in de onderliggende studie aan dat bij de uitvraag bij besturen naar de stand van zaken van de professionalisering van intern toezichthouders, grotere besturen concluderen dat er voldoende scholingsaanbod is voor het intern toezichtsorgaan om zich op de gewenste thema's te professionaliseren, en ook dat er voldoende faciliteiten (tijd en middelen) zijn vrijgemaakt om het intern toezichtsorgaan te professionaliseren en dat het intern toezichtsorgaan actief werkt aan de eigen professionalisering.

De commissie constateert echter dat de ontwikkeling van een gestructureerd professionaliseringsaanbod helaas nog maar zeer beperkt tot stand is gekomen, terwijl de behoefte al langer erkend wordt. De monitorcommissie dringt daarom aan op een versnelde uitwerking in de vorm van een centraal principe als onderdeel van de nieuwe code goed bestuur: “Bij de uitwerking zou in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan het belang van intervisie en reflectie op het professioneel handelen en de rol die collegiale bestuurlijke visitaties hierin hebben”. Een aparte professionaliseringsagenda en de invulling is aan de besturen.

Profielen van intern toezichthouders in de code

Welk profiel en welke aspecten van goed intern toezicht kenmerken de vigerende codes in het po en vo? Als we specifiek kijken naar de bepalingen rond inrichting en functioneren gaat het in de code po (PO-Raad, 2017) om een duidelijke structuur (art. 23 lid 2 code, duidelijk omschreven taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden), een daarop afgestemd competentieprofiel, het optreden als eenheid naar buiten en onafhankelijkheid (art. 24). Daarbij gaat het niet alleen om onverenigbare functies, maar iedere schijn van belangenverstrengeling tussen de organisatie en intern toezicht moet vermeden worden. De veronderstelling is dat het intern toezichtsorgaan verantwoordelijk is voor het eigen functioneren en professionaliseringsactiviteiten en dat deze jaarlijks worden geëvalueerd en besproken met het bevoegd gezag. Proactief (dus zelf) informatie verzamelen complementeert het beeld van onafhankelijk toezichthouders (art. 22) waarbij een en ander volgens de toelichting wel in goed overleg met het bestuur moet gebeuren.

De meest recente code goed bestuur voor het vo (VO-raad, 2019) kent een wat andere insteek; minder vanuit bepaalde artikelen/regels, maar principes en ‘good practices’. Betrouwbaarheid (ook van intern toezichthouders) is daarin zo’n principe. Cultuur, gedrag, leiderschap en professionaliteit, en het hantieren van een moreel kompas uiten zich in vier leidende principes: verantwoordelijkheid, professionaliteit, integriteit en openheid. Specifiek voor het intern toezicht gaat het bij verantwoordelijkheid bijvoorbeeld om de waarborg van voldoende expertise, ervaring en diversiteit binnen het intern toezichthoudend orgaan en dat in de toezichtsvisie helder wordt gemaakt hoe invulling wordt gegeven aan de vier rollen (adviseur, werkgever, netwerker, toezichthouder). Wat professionaliteit betreft wordt de verwachting uitgesproken dat er sprake is van een ‘continue’ lerende organisatie en als goede praktijken worden genoemd:

- Jaarlijks wordt een integrale balans opgemaakt van het functioneren van het bestuur in relatie tot de opgave(n) van de onderwijsinstelling. Het bestuur (niet genoemd intern toezicht) neemt daarbij eens in de vier jaar deel aan een vorm van collegiale bestuurlijke visitatie.

- Het intern toezicht evalueert periodiek het functioneren van het intern toezicht als collectief en van de individuele leden, het samenspel met het bestuur en eventueel het samenspel met andere belanghebbenden, zoals de (G)MR. Eens in de drie jaar gebeurt deze evaluatie van het intern toezicht onder leiding van een externe partij. Het intern toezicht bespreekt de conclusies hiervan met het bestuur en geeft hieraan uitvoering.
- Het intern toezicht inventariseert jaarlijks zijn professionaliseringsbehoefte, legt dat vast in een opleidingsplan en geeft invulling aan de uitvoering hiervan.
- De voorzitter van het intern toezicht bewaakt het goed functioneren van het intern toezicht, collectief en individueel, en ziet toe op de opvolging van de aandachtspunten van de zelfevaluatie.

Een korte conclusie is dat de codes zelf in de loop der tijd wel het belang van professionalisering en deskundigheidsbevordering zijn gaan benoemen (en dat besturen dat bijvoorbeeld ook belangrijk vinden), maar tot voor kort zelf weinig aanknopingspunten boden voor welke elementen van professionalisering of bekwaamheid dan van belang zijn voor goed intern toezicht. Slechts daar waar het gaat om profielen (en de dekking van expertises binnen het intern toezichthoudend orgaan) worden in algemene zin omtrent kennis verschillende deelgebieden genoemd, maar ook zaken die te maken hebben met oordeelsvermogen en ethisch handelen. Intervisie en reflectie, 'peer review', worden door de meest recente monitorcommissies aangedragen als instrument, en niet zozeer een systeem van verplichte bij- of nascholing. In de meest recente code voor het vo komen elementen naar vormen van kwaliteitscyclische borging van professionaliteit. De voorzitter van het intern toezicht heeft hierin een duidelijke verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de (zelf)evaluatie van de individuele leden en het collectief. Collegiale visitatie wordt wel genoemd als instrument voor het bestuur, maar niet voor het intern toezicht. Daar is een periodieke evaluatie onder leiding van een externe wel aangevoerd als goed voorbeeld.

2.4 Welke bekwaamheden doen er toe bij intern toezicht?

Onderzoeken over factoren voor goed intern toezicht

Wanneer gekeken wordt naar de inrichting van een systeem van professionalisering, is het ook belangrijk om te weten op welke elementen of welke eigenschappen dan een aanbod moet zijn die tot het standaardrepertoire van de intern toezichthouder zou moeten horen. Wat leren de diverse onderzoeken naar het functioneren van het intern toezicht over de benodigde competenties en de rol van professionalisering bij het (goed blijven) uitoefenen van deugdelijk intern toezicht?

Vooropgesteld is dat empirisch onderzoek dat op een valide manier de directe relatie heeft onderzocht tussen de mate van bekwaamheid of onderhoud van de bekwaamheid van toezichthouders en het uitoefenen van intern toezicht niet voorhanden is. De veronderstelling is dat de professionaliteit van de intern toezichthouder een belangrijke factor is voor goed intern toezicht, net zoals de professionaliteit van de bestuurder en de schoolleider een belangrijke graadmeter zijn voor het functioneren van de school en de kwaliteit van het onderwijs. Voor die laatste stelling zijn wel gegevens voorhanden. Zo zijn voor schoolleiders in het kader van onderwijskundig leiderschap generieke standaarden gehanteerd, zoals visiegestuurd werken, in staat zijn om de relatie aan te gaan met de omgeving, verbinding binnen de school organiseren en systemisch werken. Deze vinden hun basis in onderzoek naar het effectief functioneren van schoolleiders.²⁵ In paragraaf 2.2 is al aandacht besteed aan gewenste competenties voor externe toezichthouders.

Het onderzoek dat beschikbaar is over het functioneren van intern toezicht is, met uitzondering van onderzoeken door de Inspectie (zie hierna), veelal (monitor-)onderzoek dat uitsluitend bestaat uit zelfrapportages en zelfbeoordelingen door bestuurders en intern toezicht. Het gaat daarbij vaak om inventariserend onderzoek (in de trant van: 'vindt u (na)scholing of intervisie belangrijk?', en 'welke activiteiten onderneemt u en hoe vaak?').

Vooropgesteld is dat literatuur over intern toezicht in het onderwijs in zekere consensus veronderstelt dat het toezicht niet vanuit één perspectief is uit te oefenen. Toezicht is per definitie meervoudig vanuit

²⁵ Vgl. Inspectie van het Onderwijs, 2014.

de drie kerntaken: toezichthouden, werkgever zijn en klankbord voor de bestuurder. Toezichthouders moeten voortdurend bewust verschillende belangen afwegen en samen een hoog zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen hebben (vgl. Hooge, Nusink en Van der Sluis, 2006). De doelstellingen en de rollen van het intern toezicht zijn bijgevolg ook meervoudig. Goodijk (2011) vat de doelstelling van het intern toezicht dan weer als volgt samen:

- toezicht houden en adviseren in het belang van de onderneming (het organisatie-perspectief);
- de opvattingen en waarden vanuit de samenleving present stellen (toezien op publieke waardecreatie en het maatschappelijk geweten zijn); en
- erop toezien dat de dienstverlening aan de wensen van de stakeholders voldoet (toezien op kwalitatief verantwoord onderwijs en stakeholdertevredenheid, en legitimiteit).

Oosterling en Vink (2011) gaan in hun onderzoek in op gewenste en aanwezige deskundigheden van de toezichthouders. De leden van het toezichthoudend orgaan dienen op verschillende terreinen expertise te hebben om adequaat toezicht te kunnen garanderen. De verdeling van deze expertise over de individuele intern toezichthouders kan echter verschillend worden ingevuld. Zo kan sprake zijn van specialistische kennis en specifieke aandachtsgebieden van individuen. In het andere uiterste hebben toezichthoudende leden elk allround expertise en houden zo integraal toezicht.

Uit de interviews die zij hielden, blijkt dat verschillende scholen kiezen voor een model waarbij portefeuilles zijn toegekend aan intern toezichthouders. Volgens alle geïnterviewden is het echter wel noodzakelijk om ook integraal toe te kunnen zien op de schoolorganisatie, aangezien ook op de terreinen buiten het expertisegebied een opinie gevormd moet kunnen worden door alle intern toezichthouders. Op een enkele school is sprake van meer integraal toezicht, maar ook hier is wel sprake van verschillende achtergronden en daarmee expertise van individuele toezichthouders.

Het volgende onderzoek van Vink (2013) laat zien dat negen procent van de intern toezichthouders eigen deskundigheidsbevordering 'zeer belangrijk' vindt en dat 73 procent dit 'belangrijk' vindt. Niet alleen kennis, maar ook het gedrag en het proces van toezicht houden zien alle bevraagde toezichthouders als van belang. "Dat betreft het stellen van goede vragen, het kunnen beoordelen van beleidsvoorstellen, het kunnen beoordelen van het functioneren van de organisatie en dat vanuit kennis van de context van de organisatie kunnen doen, het voeren van een kritische dialoog en inzicht hebben in diverse belangen die in de organisatie kunnen spelen."²⁶ Gesteld wordt dat de functie van voorzitter een zekere regiefunctie met zich meebrengt (verwachtingen met de bestuurder afstemmen en het proces aansturen). Daarnaast bevordert de voorzitter dat elk perspectief aan bod komt en er geen 'groupthink' ontstaat.

Het onderzoek van Blokdijk en Goodijk uit 2012 (Blokdijk & Goodijk, 2012) geeft het beeld dat op dat moment de bevraagde intern toezichthouders van oordeel waren dat zij geen specifieke deskundigheden binnen hun gelederen misten. In de meeste onderwijsinstellingen had het intern toezicht naar eigen zeggen vooral deskundigheid en ervaring op financieel en onderwijskundig gebied. Het merendeel (ca. 70% per sector) zegt géén specifieke expertise te missen (met uitzondering van juridische kennis). Een specifieke vraag betrof of het ervaring hebben in een bestuurlijke of directierol gewenst was. In het merendeel van de intern toezichtsorganen was die ervaring aanwezig. Blokdijk en Goodijk (2012) stelden vast dat het intern toezicht in het po en vo in hun onderzoek verhoudingsgewijs het meest deed aan gezamenlijke kennisontwikkeling, vooral via studiebijeenkomsten met gastsprekers. In het wo gebeurde dat nauwelijks. De onderzoekers vroegen zich af of dit te wijten was aan de onervarenheid in die sectoren en de wens tot bijscholing of dat het gaat om 'enthousiaste nieuwe toezichthouders die zich met extra elan op hun nieuwe taak hebben gestort?'

Het onderzoek van Honingh en Van Genugten (2014) stelde vast dat professionalisering aandacht krijgt op alle organisatieniveaus, maar dat de intensiteit waarmee dit gebeurt en de mate waarin dit verplicht wordt sterk verschilt. Zo geeft 85 procent van de besturen aan in de twee jaar daarvoor bijscholing te hebben gekregen, terwijl dit percentage onder de toezichthouders op 65 procent lag. Waar de professionalisering van bestuurders vorm krijgt als een intensief traject (bijvoorbeeld in de vorm van coaching),

²⁶ Vink, 2013, p.31

blijkt professionalisering door de toezichthouder vooral het bijwonen van een conferentie, studiemiddag of lezing te omvatten. Ten aanzien van professionalisering binnen scholen hebben grotere scholen meer mogelijkheden voor interne trajecten en kunnen zij daarmee ook een eigen aanbod organiseren.

In het onderzoek van Ecorys naar de arbeidsmarkt voor intern toezichthouders (Gelderblom e.a., 2014) in semi-publieke instellingen wordt ook aandacht besteed aan het competentieprofiel, waarbij kennis, ervaring en soft skills de basis vormen. De codes zijn een belangrijke basis voor het opstellen van de profielen. Sector kennis, deskundigheid en onafhankelijk kunnen opereren zijn daarin belangrijk. De complementariteit van competenties wordt benadrukt. Er wordt ook gewezen op de veranderende vraag in competenties, zoals een toenemend belang dat wordt gehecht aan netwerkvaardigheid in het kader van bredere verantwoording aan stakeholders ('hét profiel bestaat niet'). Een kritische houding en kunnen samenwerken worden aangemerkt als elementen die steeds belangrijker worden. Ook wordt gewezen op het belang van het hebben van een moreel kompas en eigenschappen die te maken hebben met 'deugden' (zelfinzicht, moed, integriteit, soberheid, terughoudendheid).

Het onderzoek van Goodijk en Van der Klooster (2018) gaat verder in op de rollen die het intern toezicht zichzelf toedicht. Daaruit blijkt dat het intern toezicht in het vo vooral de toezichthoudende/controle-rol de belangrijkste rol van de RvT vindt, maar tegelijk dat de toegevoegde waarde van het intern toezicht vooral in de klankbord-/sparringpartnerrol zit. Ook de netwerkkrol waarbij de intern toezichthouder naast het belang van de instelling ook toe te zien heeft op de belangen van stakeholders en het publieke belang is in opkomst stelt Goodijk. Raden van toezicht geven de voorkeur aan een kleine effectieve raad, die indien nodig (bij bepaalde onderwerpen) een beroep kan doen op deskundigen en/of andere betrokkenen (stakeholders) binnen en buiten de organisatie. Vooral ICT-kennis wordt gemist, naast vastgoedkennis.

Algemene Inspectierapporten over functioneren intern toezicht

Ook de Inspectie beziet in themarapporten het functioneren van goed bestuur en goed intern toezicht. De Inspectie van het Onderwijs kijkt bij het toezicht naar de kwaliteit van het intern toezicht, waarbij de mate van toezicht onder meer afhankelijk is "van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd" (art. 4 lid 3 WOT). Om te bepalen of het intern toezicht functioneert zoals bedoeld in de wet is een aantal ijkpunten benoemd door de Inspectie in het onderzoekskader, waarbij bijvoorbeeld wordt gekeken naar de uitvoering van de bepalingen in de vastgestelde codes voor goed bestuur.

Verschillende onderzoeken in de afgelopen jaren hebben het functioneren van besturen en toezichthouders in het funderend onderwijs onder de loep genomen. Zo stelde de Inspectie in een rapport in 2013 (Inspectie van het Onderwijs, 2013) over professionalisering: "In de context van goed bestuur heeft professionalisering bovenal te maken met het expliciteren van taken, verantwoordelijkheden en het nemen van verantwoordelijkheid voor deze taken en het zorg dragen voor de uitvoering van die taken. Goed beschouwd gaat het dan om het versterken van een cultuur waarbinnen afspraken en verwachtingen helder zijn en waar betrokkenen verantwoordelijkheid nemen en waar nodig elkaar aanspreken. Dat het wenselijk is dat er binnen de gehele organisatie zo'n cultuur ontstaat, is evident en vraagt om professionalisering van betrokkenen op alle niveaus: het bestuur, intern toezicht, bovenschoolsmanagement, de schoolleiding, teamleiders, docenten en het onderwijsondersteunend personeel".

De Inspectie concludeerde in het rapport dat toezichthouders meestal deskundig zijn op het gebied van financiën of personeel, maar niet altijd op het gebied van het onderwijs. In haar visie kan het ontbreken van deskundigheid op dat terrein mogelijk leiden tot het minder snel opmerken van kwaliteitsproblemen door toezichthouders.

Welke instrumenten worden ingezet om professionalisering vorm te geven? In 2016 (Inspectie van het Onderwijs, 2016) stelde de Inspectie vast dat ongeveer 35 procent van de besturen melding maakte van een zelfevaluatie door het intern toezicht. Uit de toelichtingen in jaarverslagen bleek dat ongeveer de helft van de intern toezichthouders werk maakte van de eigen professionalisering. Daarbij was een ver-

schil zichtbaar in verantwoording bij one-tier (functionele scheiding tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur) en two-tier (scheiding tussen bestuur en raad van toezicht) bestuursvormen. Instellingen met een two-tier bestuursvorm geven vaker toelichtingen over professionalisering (54%) in vergelijking met instellingen met een one-tier bestuursvorm (33%). De beschikbaarheid van deskundigheid onder leden van het intern toezicht werd in beeld gebracht door toelichtingen over verdeling van portefeuilles in de jaarverslagen te analyseren. In ongeveer de helft van de jaarverslagen was vermeld dat portefeuilles zoals financiën, personeel, onderwijs en huisvesting waren verdeeld binnen het intern toezicht. Dat was echter een 'face value' vaststelling; het onderzoek ging niet na of het intern toezicht *in de praktijk* al dan niet beschikte over de benodigde deskundigheid.

Het onderzoek over functionele scheiding bij one-tier besturen in 2018 beschrijft (naar aanleiding van een expertmeeting met deskundigen) dat het lastig is voor intern toezichthouders tegelijkertijd een klankbordrol en een controlerende rol te vervullen. Kaders voor invulling van het intern toezicht zijn daarom erg belangrijk en van belang is dat intern toezichthouders genoeg op afstand staan om echt kritisch te kijken naar voornemens van het uitvoerend bestuur. De Inspectie signaleert verbeterpunten in de cultuur en houding van intern toezichthouders, vooral op het punt van onafhankelijkheid en betrokkenheid: "Intern toezichthouders [nemen] te weinig ruimte [...] voor het verzamelen van informatie en het stellen van kritische vragen, dan ontstaat het risico dat men relevante informatie mist en problemen voor het onderwijs pas opmerkt wanneer het te laat is."²⁷ Naast het letten op formele aspecten zijn voor de Inspectie de cultuur en houding van belang voor goed intern toezichthouden: het gaat daarbij voor bestuurders en intern toezichthouders om rolvastheid voor het intern toezicht door aandacht te geven aan houding, openheid over dilemma's en omgangsvormen. Intern toezichthouders moeten in staat zijn om te schakelen van een controlerende rol naar een klankbordrol, waarbij men een onafhankelijke positie behoudt. Het (situationeel) kunnen schakelen tussen verschillende rollen lijkt daarmee voor de externe toezichthouder een quasi-standaard te zijn.

Van belang is hier ten slotte ook te noemen het recente onderzoek dat de Inspectie in 2019 deed naar de governance in het MBO.²⁸ Daar is eveneens te zien dat ook in het MBO het omgaan met de verschillende rollen een uitdaging is.²⁹ De ontwikkeling van het interne toezicht lijkt deels verder dan in het funderend onderwijs, maar op onderdelen zijn verdere stappen mogelijk. De Inspectie ziet bij de raden van toezicht een kritische blik en scherpte, maar ook stimulans. Waar intern toezicht en bestuur goed in hun rollen zitten, wordt een permanente discussie gevoerd over de rollen en rolzuiverheid. Er is sprake van voortdurende reflectie, waarbij de dialoog scherpte brengt in de discussie over wat er beter kan in het samenspel. Besturen en leden van raden van toezicht vinden het van belang dat er een juiste balans is in vaardigheden, ervaring, kennis en expertise, omdat dit essentieel is voor een goede besluitvorming. Nog niet alle raden van toezicht zijn op de door hen zelf gewenste sterkte, zo geeft het rapport aan.

Raden van toezicht gebruiken conform de code het instrument van de zelfevaluatie, maar echter nog weinig als middel om het functioneren van de voorzitter en de individuele leden gedegen te evalueren. Vaak leidt de zelfevaluatie vooral tot inhoudelijke reflectie in de ogen van de Inspectie. Als het gaat om professionalisering concludeert de Inspectie dat raden van toezicht weinig scholing volgen. Sommigen volgen een introductiecursus, slechts een enkeling zoekt verdieping. De tevredenheid over het huidige aanbod aan scholing varieert. Sommige raden vinden het aanbod aan scholing beperkt, voornamelijk wat betreft verdieping. Daarnaast is er behoefte aan meer intervisie en het actiever delen van ervaringen met andere leden van raden van toezicht om van te leren. Deze bevinding loopt in het spoor met de eerdere onderzoeken onder bestuurders en toezichthouders in het voortgezet onderwijs

²⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2018, p. 35.

²⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2019.

²⁹ Toezichthouder en werkgever komt op de eerste plaats, dan adviseur. De functie van netwerker vinden raden van toezicht vooral iets van en voor de bestuurder.

2.5 Professionaliteit en deskundigheid van de intern toezichthouder als factor bij slecht bestuurlijk handelen

Zoals in paragraaf 2.3 al is aangegeven heeft de casus Amarantis geleid tot vragen in de Kamer omtrent de noodzaak tot aanscherping van eisen van bekwaamheid voor bestuurders én intern toezichthouders. In welke mate kunnen ook andere lessen worden getrokken uit de diverse analyses van de verschillende bestuurlijke incidenten de afgelopen jaren en de (on)deskundigheid of het al dan niet handelen van de intern toezichthouder? Was een gebrek aan een bepaalde deskundigheid, kennis of houding een factor bij de geconstateerde tekortkomingen in het intern toezicht en geven deze casussen een richtingwijzer naar benodigde competenties en dus een opmaat naar (verplichte) scholing, en op welke aspecten dan?

In algemene zin constateerde de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013) dat – gezien de incidenten – financiële deskundigheid in ieder geval een must is. Naast de rol als werkgever van het bestuur, gaat het ook om het bespreken van dilemma's met de bestuurder en feedback geven op zijn gedrag. Intern toezichthouders spreken los van de bestuurder met stakeholders om inzicht te krijgen in prestaties van de instelling en de bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen. De commissie noemt een norm van minimaal jaarlijks het eigen functioneren onder de loep nemen en elke twee of drie jaar onder externe begeleiding.³⁰ Permanente educatie is 'een must', maar dit wordt meer als evidentie neergelegd, dan toegelicht wat de meerwaarde is of gevalideerde waarborg tegen misstanden.

In het rapport 'Autonomie verplicht' (Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012) over de ondergang van Amarantis is niet alleen het functioneren van het CvB maar ook de raad van toezicht onder de loep genomen. De commissie concludeert dat op een aantal onderdelen van de kerntaken de raad niet scherp is geweest: niet op het volgen van interventies (toezichthoudersrol), niet op het gewenste functieprofiel van leden van het CvB en niet in de functioneringsgesprekken (werkgeversrol) en er was daarnaast onvoldoende zicht op de grote afstand tussen het primaire proces en het bestuur (netwerk- en klankbordrol).

In het essay 'Amarantis – Het verhaal achter een vertraagde val' geven de auteurs (Chin-A-Fat e.a., 2013) een reflectie op de uitdagingen voor de intern toezichthouder, waarbij zij meer aandacht willen voor het prospectief toezien van toezichthouders, het gewenste moreel kompas van bestuurders en achterliggende waarden van de organisatie.

In het rapport over het ROC Leiden (Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, 2015) heeft de betreffende onderzoekscommissie zich ook uitgelaten over het handelen (en te laat handelen) van de RvT. Ook daar is eenzelfde patroon te zien als bij de commissie die de casus Amarantis onderzocht. De kwalificaties richten zich met name op het te laat interveniëren bij beslissingen met grote risico's en de trage afwikkeling van het vertrek van de CvB-voorzitter. Intern toezichthouders moeten volgens de commissie doen waarvoor zij zijn aangesteld: zorgen voor de juiste mensen op de bestuurlijke posities van de organisatie. Het is aan de toezichthouder om erop te letten dat het capabele bestuurders zijn, die handelen in het belang van de kwaliteit van het onderwijs, dat zij het besluitvormingsproces ordentelijk inrichten en dat zij adequate tegenspraak organiseren. Als aanbeveling heeft de commissie de volgende aandachtspunten: "Specifieke aandachtspunten voor de intern toezichthouder betreffen de dynamiek en dialoog in de organisatie over voorgenomen grote projecten, de positionering van de financial controller in de organisatie en het functioneren van de medezeggenschap. De toezichthouder bewaakt voorts dat het traject geen doel in zichzelf wordt, maar dat het steeds een middel blijft voor het uiteindelijke doel: de kwaliteit van het onderwijs".

De recente casus waarin de Inspectie het bestuurlijk handelen onder de loep heeft genomen (specifiek de casus LVO Maastricht en Haga, Inspectie van het Onderwijs, 2018b) laat ook zien dat de raad van toezicht op tijd actie dient te ondernemen. De informatie-uitvraag was bijvoorbeeld in de casus LVO onvoldoende: "De manier waarop daar door het bestuur en de raad van toezicht mee is omgegaan, heeft aan

³⁰ Thans expliciet in de code voor de hbo-instellingen, art. III.1.7.

het licht gebracht dat het bestuur tekortschoot in het verkrijgen en analyseren van voldoende informatie, dat het bestuur tekortschoot in de informatievoorziening aan de raad van toezicht en dat de raad van toezicht tekortschoot in het verzekeren dat zij over voldoende informatie beschikte om goed invulling te kunnen geven aan zijn toezichtrol". Zo constateerde de Inspectie in de casus LVO dat de raad van toezicht haar rol met te veel afstand van de praktijk had ingevuld, te weinig kritische vragen had gesteld, en te weinig inzicht had verkregen in oorzaken en feitelijke situaties.

Wat zeggen bovengenoemde rapporten over 'gefaalde governance' nu over de gewenste kenmerken van het intern toezichthouderschap en de bekwaamheden van de toezichthouder? Het accent in alle rapporten gaat over het falen als toezichthouder en werkgever, niet (of veel minder) als adviseur of netwerker. De rapporten geven geen analyse over gemiste deskundigheid, zij het dat financiële deskundigheid en inschatting van risico's daaromtrent cruciaal is in de beschreven gevallen. Ook wordt niet direct aanbevolen dat een systeem van permanente educatie, visitatie of certificering een directe oplossing of bijdrage is aan het voorkomen van tekortkomingen zoals die voor wat betreft het handelen van intern toezichthouders in beeld zijn gebracht. In alle casussen lijkt het veeleer te gaan om een integraal handelingsrepertoire, waarbij alertheid van handelen en het (kort) volgen van de bestuurder in bepaalde omstandigheden noodzakelijk is. De WRR heeft in het rapport 'Tweeluik naar driehoeken' (WRR, 2014) goed samengevat waar op alle drie de onderdelen van het intern toezicht (informatie verzamelen, oordelen en interveniëren) aandachtspunten zijn die ook raken aan gewenste bekwaamheden bij intern toezichthouders. Bij oordeelsvorming gaat het bijvoorbeeld om een goede beoordeling van de financiële stabiliteit van de organisatie. Dit vraagt om specifieke deskundigheid op het gebied van de bedrijfsfinanciën, ook op het gebied van grootschalige investeringsprojecten en ingewikkelde financiële constructies. Bij interventies zijn intern toezichthouders soms te afwachtend, te veel adviseur, en is er te weinig aandacht voor de 'dynamiek in de boardroom' (non-interventiecultuur, tegen elkaar opbieden, hokjesdenken enz.). "Daarbij spelen verwachtingen in de buitenwereld, persoonlijke karaktereigenschappen en menselijke zwakheden (angst, zelfoverschatting, enz.) een belangrijke rol", aldus de WRR. Voor wat betreft beter bestuur is de WRR van oordeel dat aan de 'voorkant' (ter voorkoming van incidenten) het systeem moet zorgen voor "betere opleiding, selectie en training van bestuurders en het ontwikkelen van normatieve kaders." De afgelopen tijd is er bijvoorbeeld veel aandacht geweest voor gedragscodes en beroepseden voor bestuurders, maar zou dit ook moeten gelden voor intern toezichthouders? Dit rapport doet daar niet expliciet een uitspraak over, behalve dat een belangrijk punt van zorg is dat er voldoende en 'bekwame' leden beschikbaar zijn voor raden van toezicht. Professionaliseringscursussen, toolkits en gedragstrainingen voor toezichthouders spelen in op de behoefte aan scherper en daadkrachtiger toezicht binnen het huidige two tier-model volgens de raad.

Of een 'geprofessionaliseerd', c.q. 'gevisiteerd' of 'gecertificeerd' intern toezichthouder het in de gegeven omstandigheden beter (scherper, alerter) had gedaan is voorshands moeilijk te zeggen. Wel is op basis van het rapport 'Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen' (Bekkers et al., 2015). op te maken dat een gedragen, gecommuniceerde en doorleefde code een belangrijke leidraad kan zijn om ervoor te zorgen dat door adequaat ingrijpen in alle lagen van de organisatie compliance versterkt kan worden.

Bekkers et al. (2015) betogen in dat rapport dat om vast te stellen of waarden en principes zoals deze bijvoorbeeld in codes zijn vastgelegd ook daadwerkelijk in gedrag tot uiting komen, het belangrijk is om te bepalen hoe de arena eruit ziet (kort gezegd hoe is macht en tegenmacht georganiseerd?), hoe de mindset is (wat is de opvatting over waarden, maatschappelijke waarde van de organisatie, hoe bedrijfsmatig denkt men, welke opvattingen zijn er over het primair proces?) en gedrag (uit men kritiek als dat nodig is, neemt men beslissingen?). Zij beschrijven een aantal casussen van 'near misses', incidenten waarbij (net) op tijd werd bijgestuurd. Dat dit mogelijk was, danken zij vooral aan het feit dat de structuur helder was (iedereen in de governancestructuur wist wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waren) en dat er een goede horizontale relatie opgebouwd was met stakeholders (waarvoor iedereen elkaar ook kende, wist te vinden en vertrouwde op elkaars acties). Elementen uit de codes goed bestuur waren volgens de onderzoekers onbewust geïnternaliseerd. De raden van toezicht speelden echter (in de casussen voor het funderend onderwijs) slechts een passieve rol (achteraf geïnformeerd worden en verantwoording afleggen). Bekkers et al geven niet aan of (na)scholing een meerwaarde kan bieden om om te gaan met 'near misses'. Wel hebben zij een concrete aanbeveling in de

professionalisering om het reflectief en lerend vermogen te vergroten en de rol van raden van toezicht in het funderend onderwijs hier actiever te maken. Op de eerste plaats moeten intern toezichthouders weten wanneer ze en op welke manier ze betrokken willen worden in het geval van 'near misses'. "Een discussie hieromtrent raakt vervolgens ook het toezichtkader binnen de organisatie: wat is de rol en taakverdeling van een raad van toezicht? Belangrijk is om die discussie expliciet te voeren. Eventueel kan die discussie ook gevoerd worden aan de hand van bepaalde specifieke casussen danwel kunnen raden van toezicht elkaar opzoeken en van elkaar leren, bijvoorbeeld in de vorm van leerkringen." (Bekkers et al., 2015, p.65).

2.6 Conclusies: (door)ontwikkeling van rollen en instrumenten voor professionalisering van het intern toezicht

Welke conclusies zijn nu te trekken uit de literatuur, onderzoeken, maar ook de grondslagen van het beleid als het gaat om de vraag welke elementen van goed intern toezicht ertoe doen en de rol van professionalisering van intern toezichthouders?

Uitwerking van goed intern toezicht vooral in codes en normenkader inspectie

Voor wat betreft (werkzame) kwaliteitskenmerken voor goed intern toezicht valt op dat de wet zelf nauwelijks aanknopingspunten biedt, behalve dat er 'onafhankelijk en deugdelijk' intern toezicht moet plaatsvinden. Goed bestuur is niet alleen afhankelijk van goed intern toezicht. Het gaat om een samenspel van principes, prestaties, processen en personen (Broers & Van Montfort, 2006, Van Montfort 2012).

Dat er deskundigheid moet zijn bij de interne toezichthouder en dat er competentieprofielen zijn die de verschillende deskundigheden afdekken (financieel, juridisch, onderwijskundig) wordt als een gegeven verondersteld. De invulling wordt aan het veld overgelaten, evenals de mate waarin verdere ontwikkeling plaatsvindt. De discussie richt zich in de beginfase van het landelijk governancebeleid in het onderwijs (2004-2012) met name op de inrichting van de structuren (scheiding in bestuur en intern toezicht). Inspectierapporten en codes voor goed bestuur geven – in de loop van de tijd – meer invulling aan wat van de interne toezichthouder mag worden verwacht in termen van uitvoering van taken (informerende, oordelen, interveniëren), maar ook qua houding en positionering (vermijden van belangenverstrengeling). De aanscherping van die verwachtingen vindt plaats na 2012, met name naar aanleiding van de casus Amarantis, waarbij de vraag door onderzoekscommissies en de politiek wordt gesteld of de toezichthouder wel alert en kritisch genoeg was en een juiste inschatting had gemaakt van de genomen risico's. Met deze en andere casus van 'bad governance' verschuift de aandacht van kennis en structuren, naar vaardigheden/houding en cultuur. Onafhankelijkheid is daarbij een kernkenmerk van goed intern toezicht en dat zou zich – zo blijkt uit de diverse rapporten die de casus onderzochten en inspectierapporten – moeten uiten in onafhankelijke informatievergaring (ook los van het bestuur), onafhankelijke en kritische oordeelsvorming (dus het pakken van de toezichthoudersrol) en interventies plegen (en dat ook kritisch blijven volgen). Deskundigheid op in ieder geval financieel, maar ook onderwijsgebied wordt cruciaal geacht met het oog op publieke bekostiging van instellingen. Het dienen van 'publieke belangen' wordt in het landelijk beleid en beleid van veel instellingen een belangrijk richtpunt, waarbij ook waarden/principes (integriteit, verantwoordelijkheid, vertrouwen) een leidende rol gaan spelen.

Aanscherping: van kennis naar gedrag en houding

De toegenomen (maatschappelijke) verwachtingen ten aanzien van de interne toezichthouder betekenen ook een aanscherping van het competentieprofiel van de interne toezichthouder. Niet alleen (sector)kennis of (sector/onderwijs)ervaring is belangrijk, maar zeker ook zaken zoals omgevingsgevoel, kritische (zelf)reflectie, samenwerkingsgerichtheid en het hebben van een 'moreel kompas'. Het verbinden van normen in de codes met denken en handelen van personen is een sterke aanbeveling in casusonderzoek naar 'bijna incidenten'.

De mate van gewenste en verwachte professionalisering volgt het geschetste spoor van de ontwikkeling van governance; waar professionalisering en (na)scholing zich aanvankelijk met name lijkt te richten op

(basale) kennis en interne toezichthouders zelf aangeven dat scholing – ook vanwege tijd- zich met name richt op een enkele bijeenkomst, is de laatste tijd professionalisering steeds meer een vast item geworden, ook door verankering in de sectorale codes voor goed bestuur. Zelfevaluatie vormt daarbij het uitgangspunt, maar periodiek ook met en door externen.

Doorontwikkeling: streefbeelden voor professionalisering

In de meeste recente code voor het vo is daarbij te zien dat een cyclus volgens de pdca (plan-do-check-act) nastrevenswaardig wordt geacht om ook het lerend vermogen van het intern toezicht te stimuleren. Onderlinge uitwisseling en collegiale visitatie zijn op dit moment uitgangspunten in de ontwikkeling van professionalisering van het intern toezicht.

Zie in dit verband met de name ook de gezamenlijke werkagenda, die is opgesteld door de vereniging van toezichthouders voor onderwijs en kinderopvang (VTOI-NVTK), de VO-raad, de Onderwijsbestuurdersvereniging, het ministerie van OCW en de Inspectie waarin afspraken zijn gemaakt over het bevorderen van de kwaliteit en professionalisering van het intern toezicht in het voortgezet onderwijs, in lijn met het verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK en de Code Goed Onderwijsbestuur VO. Het verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK benoemt expliciet dat het intern toezicht jaarlijks het eigen functioneren evalueert, minimaal eens in de drie jaar één extern begeleid. Het intern toezicht doet verslag van de zelfevaluatie in het jaarverslag. Daarnaast is er een opdracht dat de individuele leden ook jaarlijks op hun eigen inbreng reflecteren en hun professionaliseringsbehoeften in kaart brengen. Daartoe wordt jaarlijks een scholingsplan opgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen inhoudelijke, procesmatige en procedurele kennis en vaardigheden en wat elk lid aan professionaliseringsactiviteiten gaat ondernemen, waarbij een minimumnorm geldt van twee dagdelen per jaar per lid. In het jaarverslag doet het intern toezicht verslag van de scholingsactiviteiten. De genoemde werkagenda kent 'streefbeelden' waarin onder meer is opgenomen dat elk lid een cursus volgt, waarin het samenspel met het bestuur, rolopvatting en rolvastheid aan bod komt. Ook zijn er afspraken over verdere professionalisering opgenomen zoals een startcursus voor voorzitters, zelfevaluatie en collegiale visitatie.

Afsluiting: rollen, rolvastheid en rolbewustzijn en professionalisering van intern toezicht(houders)

Van het intern toezicht wordt verwacht dat zij verschillende rollen vervullen en ook rolvast/rolbewust zijn. Dat maakt het uitoefenen van intern toezicht tot een complexe opgave, dat verschillende deskundigheden en competenties vraagt, individueel en collectief. Professionalisering en (permanente) scholing zijn in alle onderwijssectoren inmiddels een geïnstitutionaliseerde waarde geworden, verankerd in de sectorale codes, convenanten en afspraken met de Rijksoverheid.

In het volgende hoofdstuk gaan we verder in op de eerste onderzoeksvraag vanuit het perspectief van de intern toezichthouders en de bestuurders. Wat zien zij als kernkwaliteit van intern toezicht? Welke competenties zijn nodig, bij het uitoefenen van de verschillende rollen? Hoe wordt het samenspel tussen intern toezichthouder en bestuur ingevuld? Daarna beschrijven we wat professionaliseringsbehoeften van intern toezichthouders en professionaliseringsactiviteiten zijn en welke mogelijke belemmerende en bevorderende factoren er zijn voor het omzetten van professionaliseringsbehoeften naar professionaliseringsactiviteiten (onderzoeksvraag 2).

Praktijk

Kwaliteitskenmerken intern toezicht

3

3 Praktijk: kwaliteitskenmerken intern toezicht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige praktijk van het intern toezicht op basis van de resultaten uit de enquête die is ingevuld door 531 intern toezichthouders van respectievelijk 250 po- en 94 vo-besturen. De elementen die in de enquête zijn bevraagd, zijn mede gebaseerd op eerder onderzoek naar intern toezicht in het onderwijs en aangevuld op basis van bevindingen uit de literatuurstudie en suggesties vanuit de begeleidingscommissie.

De resultaten van de enquête worden aangevuld met de bevindingen uit de tien telefonische interviews met bestuurders en uit de interviews die zijn gehouden met bestuurders en intern toezichthouders in de acht casestudies. Daarbij merken we nogmaals op dat cases zijn geselecteerd die positief scoorden op de verschillende kwaliteits- en professionaliseringsaspecten die in de vragenlijst waren opgenomen, zoals het hebben van een toezichtkader en professionaliseringsplan, het (minstens één keer per twee jaar) uitvoeren van een zelfevaluatie en het werken aan minsten twee vormen van professionalisering.

Hieronder gaan we in paragraaf 3.2 in op welke bestuursmodellen er gehanteerd worden in het onderwijs en hoe divers intern toezichtsorganen zijn als het gaat om geslacht, leeftijd, culturele achtergrond, honorering en deskundigheden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 besproken wat volgens intern toezichthouders en bestuurders kenmerken zijn van goed intern toezicht. Paragraaf 3.4 gaat in op hoe toezichthouders en bestuurders het huidige functioneren van het intern toezicht op een aantal aspecten beoordelen: rolinvulling, kritische en inhoudelijke dialoog met het bestuur, rol bij de evaluatie van incidenten, betrokkenheid bij beleid, interne en externe zichtbaarheid en regie in de samenwerking met het bestuur. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5 besproken in hoeverre er intern voldoende borging is van de kwaliteit van het intern toezicht door middel van werving en selectie, het hanteren van een toezichtkader en het uitvoeren van een zelfevaluatie.

3.2 Samenstelling intern toezicht

Bestuursmodel

Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst gevraagd welk bestuursmodel er gehanteerd wordt in hun schoolbestuur. Tabel 3.1 geeft hiervan het overzicht op bestuursniveau. Zowel in po als vo komt het bestuursmodel met een college van bestuur (CvB) en een raad van toezicht (RvT) het meest voor. Een deel van de schoolbesturen in het po hanteert ook nog andere bestuursmodellen; in het vo komt dit maar zelden voor.

Tabel 3.1 Bestuursmodellen in het primair en voortgezet onderwijs³¹

	Po (N=223)	Vo (N=87)
RvT-CvB-model	70,9%	94,3%
Eén orgaan met bestuurders en intern toezichthouders	9,9%	2,3%
Algemeen bestuur houdt toezicht, dagelijks bestuur bestuurt	5,8%	2,3%
Bestuur houdt toezicht, de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenscholse management of de schoolleiding	4,9%	
Algemene ledenvergadering houdt toezicht	7,2%	1,1%
Overige bestuursmodellen ³²	1,3%	

Diversiteit

In de vragenlijst is aan intern toezichthouders gevraagd naar de samenstelling van het intern toezicht wat betreft geslacht, leeftijd en diversiteit. De gegevens over geslacht en leeftijd worden hieronder op bestuursniveau gepresenteerd. De gegevens over diversiteit presenteren we op persoonsniveau, aangezien hierbij is gevraagd naar de mate van diversiteit ten opzichte van de populatie, en toezichthouders hierover binnen toezichtsorganen van mening kunnen verschillen.

³¹ Schoolbesturen waarvan de intern toezichthouders het onderling niet eens waren over het bestuursmodel, zijn niet meegenomen in de analyse.

³² Raad van Beheer, ALV + RvT en een gemeente als bevoegd gezag.

Gemiddeld hebben intern toezichtsorganen in het po en vo vijf leden, tabel 3.2 geeft een specifieke frequentieverdeling weer. In het po is gemiddeld 36 procent van de leden vrouw, in het vo 35 procent.

Tabel 3.2 Aantal leden intern toezicht

	Po (N=246)	Vo (N=80)
1 tot 2 leden	3,8%	0,0%
3 leden	10,6%	3,8%
4 leden	11,4%	5,0%
5 leden	46,6%	56,3%
6 leden	16,5%	20,0%
7 leden	7,6%	13,8%
Meer dan 7 leden	3,4%	1,3%

Tabel 3.3 geeft een overzicht van de verdeling van leden van het intern toezicht over verschillende leeftijdscategorieën. In het po zijn de meeste leden van het intern toezicht tussen de 35 en 50 jaar, gevolgd door leden tussen de 51 en 65 jaar. In het vo is de omgekeerde situatie het geval: de meeste leden zijn tussen de 51 en 65 jaar, gevolgd door leden tussen de 35 en 50 jaar. Zowel in het po als vo is ongeveer 10 procent van de leden ouder dan 65 en zijn maar enkele leden jonger dan 35 jaar.

Tabel 3.4 laat zien in hoeverre de samenstelling van het intern toezicht de samenstelling van de leerlingpopulatie van het schoolbestuur weerspiegelt als het gaat om culturele diversiteit. In het po vindt ongeveer de helft van de toezichthouders dat de leden qua culturele diversiteit een redelijke afspiegeling zijn van de leerlingpopulatie; de andere helft beschouwt de samenstelling als cultureel (veel) minder divers. Slechts enkele toezichthouders benoemen dat de samenstelling diverser is dan de leerlingpopulatie. In het vo beschouwt ongeveer 60 procent van de intern toezichthouders de samenstelling van het intern toezicht als cultureel (veel) minder divers dan de leerlingpopulatie. Ongeveer 40 procent vindt dat de leden een redelijke afspiegeling zijn van deze populatie. Slechts een enkele toezichthouder beschouwd het intern toezicht als cultureel diverser in vergelijking met de leerlingpopulatie.

Tabel 3.3 Leden intern toezicht naar leeftijd

	Po (N=242)	Vo (N=87)
<35 jaar	6,0%	2,5%
35-50 jaar	47,7%	36,3%
51-65 jaar	34,6%	50,1%
>65 jaar	11,7%	11,2%

Tabel 3.4 Samenstelling intern toezicht ten opzichte van de leerlingpopulatie qua culturele diversiteit

	Po (N=367)	Vo (N=142)
Veel minder divers	16,6%	15,5%
Minder divers	33,2%	44,4%
Redelijke afspiegeling	48,8%	39,4%
Diverser	1,4%	0,7%
Veel diverser	0,0%	0,0%

Honorering

Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst gevraagd hoeveel honorering voorzitters en leden krijgen voor hun taken (bruto per jaar). In tabel 3.5 is te zien dat zowel in het po als vo voorzitters meer honorering krijgen dan leden. Zowel voorzitters als leden ontvangen in het po significant minder honorering dan in het vo. Ook ontvangen voorzitters en leden in dienst van grotere schoolbesturen (met meer scholen) significant meer honorering.

Tabel 3.5 Honorering van voorzitters en leden (bruto bedrag per jaar)

	Po		Vo	
	Voorzitter	Lid	Voorzitter	Lid
<1500	37,2%	41,3%	9,4%	12,1%
1500-2500	10,5%	14,3%	6,5%	11,4%
2500-3500	7,3%	10,7%	13,0%	17,9%
3500-4500	8,4%	8,7%	10,1%	15,7%
4500-5500	7,6%	12,4%	13,8%	15,7%
>5500	29,1%	12,6%	47,1%	27,1%

Deskundigheden

Tabel 3.6 geeft een overzicht van de mate waarin bepaalde deskundigheden voorkomen in het intern toezicht, volgens intern toezichthouders. Zowel in het po als vo zijn de algemeen bestuurlijke en financiële deskundigheid het zwaarst vertegenwoordigd, gevolgd door onderwijskundige deskundigheid en deskundigheid op het gebied van personeel en organisatie. De andere deskundigheden zijn in mindere mate vertegenwoordigd.

Tabel 3.6 Deskundigheden in het intern toezicht

	Po	Vo
Algemeen bestuurlijk	3,89	4,14
Financieel	3,90	3,93
Onderwijskundig	3,64	3,75
Personeel en organisatie	3,53	3,48
Juridisch	3,03	3,19
Huisvesting	2,96	2,94
ICT/automatisering	2,75	2,73
(Jeugd)zorg	2,73	2,66

Noot: score op een schaal van 1 (zeer weinig aanwezig) tot 5 (zeer veel aanwezig)

In de interviews is **bestuurders** gevraagd of zij deskundigheden of kennis missen in het huidige intern toezicht. Een aantal bestuurders zegt dat zij iemand missen met kennis en ervaring op gebied van onderwijs(kwaliteit). Een bestuurder zegt: *“Ik ben de kwaliteitscyclus, planning en instrumenten aan het uitwerken in taken en rollen. Dan is het fijn als je een gesprekspartner hebt in de raad van toezicht die je in de systeemkant kan helpen”*. Een andere bestuurder mist kennis en ervaring van de onderwijscontext: *“soms redeneert men vanuit de eigen sector eenvoudig ten opzichte van een onderwijssector. We leven in een complexe context, hebben te maken met gemeente, jeugdzorg, buurtteams, huisvesting, arbeidsmarkt, lerarentekort. Die hele complexiteit is anders bij andere sectoren”*. Andere deskundigheden die door een enkele bestuurder gemist worden, zijn: bestuurlijke ervaring, juridische kennis of kennis van bouwzaken. Een aantal bestuurders zegt ook geen deskundigheden te missen en juist vaardigheden belangrijker te vinden: *“Er is een trend dat toezichthouders zelf bedenken dat er allerlei expertises belegd moeten worden. Voor mij hoeft dat niet. Ik heb liever een club van mensen die goed toezichthouden en vaardigheden beheersen van toezichthouden en rolvastheid”*.

3.3 Opvattingen over kwaliteit

Intern toezichthouders

Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst gevraagd welke competenties zij het meest van belang achten voor goed intern toezicht. Uit een lijst met competenties, grotendeels gebaseerd op de opbrengsten uit de literatuurstudie, werd gevraagd om een top vijf te kiezen, eventueel met eigen aanvullingen. Tabel 3.7 geeft hiervan het overzicht. Meer dan de helft van de toezichthouders in het po en vo noemt in de vragenlijst integriteit, onafhankelijkheid en een kritische houding als meest belangrijke competenties. Verder vindt ook meer dan een kwart beoordelingsvermogen, risico's kunnen inschatten, rolvastheid, zelfreflecterend vermogen, verantwoordelijkheidsgevoel en samenwerkingsvermogen belangrijk. Een deel van de intern toezichthouders benoemt in de vragenlijst ook verbindend vermogen, openheid,

adviesvaardigheden en identiteit als belangrijke competenties. Ten slotte vinden enkele intern toezicht-houders ook leiderschap, netwerkvaardigheden, gesprekstechnieken, vergadertechnieken en andere competenties, zoals proactiviteit of betrokkenheid, belangrijk.

Tabel 3.7 Belangrijke competenties goed intern toezicht volgens intern toezichthouders

	po (N=368)	vo (N=144)
Integriteit	71,7%	68,1%
Onafhankelijkheid	60,6%	61,1%
Kritische houding	54,3%	54,9%
Beoordelingsvermogen	45,1%	43,8%
Risico's kunnen inschatten	44,8%	46,5%
Rolvastheid	37,5%	43,1%
Zelfreflecterend vermogen	31,3%	31,3%
Verantwoordelijkheidsgevoel	27,4%	27,8%
Samenwerkingsvermogen	25,0%	28,5%
Verbindend vermogen	24,7%	22,9%
Openheid	16,6%	16,7%
Adviesvaardigheden	15,8%	14,6%
Identiteit	15,5%	10,4%
Leiderschap	5,4%	5,6%
Netwerkvaardigheden	3,8%	5,6%
Gesprekstechnieken	2,4%	6,9%
Vergadertechnieken	1,9%	1,4%
Andere competenties	3,5%	4,9%

In de interviews met toezichthouders (casestudies) is gevraagd wat zij kenmerkend vinden aan goed intern toezicht. In deze gesprekken kwam naar voren dat intern toezichthouders zowel het beschikken over bepaalde competenties als het uitoefenen van verschillende rollen³³ als kwaliteitskenmerken zien.

- Als het gaat om competenties wordt rolvastheid (net als in de vragenlijst) vaak genoemd: professionele afstand houden, niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten en je als toezichthouder niet teveel bemoeien met de bestuurder. Zoals een toezichthouder zegt: *“Je moet je bewust zijn van je relatie met de bestuurder. Daarop reflecteren en met de bestuurder over spreken. Dat heeft te maken met afstand. Is ook een continue discussie”*. Ook betrokkenheid wordt benoemd door een aantal toezichthouders: *“Goed inzicht hebben in wat er speelt op de scholen, ook zelf regelmatig kijken op de scholen om de sfeer te proeven en in gesprek blijven met stakeholders”*. Ten slotte worden de competenties waardegericht toezicht, kritisch zijn, goed kunnen luisteren en het hebben van een open mind door enkele toezichthouders als kwaliteitskenmerken gezien.
- Naast het beschikken over bepaalde competenties, zien intern toezichthouders ook het uitoefenen van verschillende rollen (Goodijk en van der Klooster, 2018) als kenmerkend voor kwalitatief goed intern toezicht:
 - de controlerende of toezichthoudende rol: de juiste vragen stellen, informatie toetsen en erop *“toezien dat het bestuur handelt zoals overeenkomen”*;
 - de rol als sparringpartner: sparren, meedenken, adviseren en fungeren als klankbord;
 - de rol als werkgever van het bestuur;
 - netwerkwil: maatschappelijk verantwoordelijk en betrokken zijn: *“Strategisch naar buiten kijken. Dat je weet wat er speelt in de wereld om je heen”*.
- Ten slotte benoemt een aantal toezichthouders ook het belang van een diverse samenstelling van het intern toezicht: een vertegenwoordiging van verschillende deskundigheden, achtergronden en persoonlijkheden.

³³ Goodijk en Van der Klooster, 2018.

Bestuurders

Tijdens de interviews en casestudies vroegen we ook aan bestuurders wat volgens hen kenmerken zijn van kwalitatief goed intern toezicht. Net als de intern toezichthouders noemen zij hier ook zowel competenties als het uitoefenen van verschillende rollen (Goodijk en van der Klooster, 2018) als belangrijke kwaliteitsaspecten. Aanvullend noemen zij ook het hebben van bepaalde deskundigheden.

- Als het gaat om competenties wordt door verreweg de meeste geïnterviewde bestuurders rolvast of rolbewust zijn als belangrijk kenmerk benoemd. Intern toezichthouders moeten zich volgens bestuurders bewust zijn van de verschillende rollen die zij hebben (o.a. toezichthouder, werkgever) en de impact daarvan. Zoals een bestuurder zegt: *“Wat verder belangrijk is: bewustzijn van de afhankelijkheid van de bestuurder van een raad van toezicht. Het optreden van de raad van toezicht bepaalt of een bestuurder kan functioneren”*. Een andere bestuurder zegt: *“Dat je er ook bewust van bent dat je kritisch bent, maar ook een strategisch partner van de bestuurder”*. Niet alleen rolbewust zijn is belangrijk volgens bestuurders, maar ook het daarnaar handelen: rolvast zijn. *“Ze moeten niet op mijn stoel gaan zitten”*, aldus een bestuurder. Zaken die hierbij worden genoemd zijn: niet oordelen, vragen stellen die in het belang zijn van de organisatie, niet aangeven wat een bestuurder wel of niet moet doen en niet de baas willen spelen. Bestuurders erkennen wel dat er situaties zijn waarin de scheiding van rollen tussen bestuur en toezicht niet altijd helder is en dat het van belang is om daarover onderling het gesprek te kunnen voeren: *“Ik zie ook de worsteling, als het spannend wordt (als het niet goed gaat). Je moet weten wanneer je inspringt en wanneer niet. Daar moet de kritische dialoog over gevoerd worden. Je moet scherp blijven naar elkaar toe”*. Niet alleen het gesprek voeren over de verschillende rollen is belangrijk volgens bestuurders, ook het onderling vertrouwen en een goede relatie draagt bij aan de rolvastheid van toezichthouders.
- Een aantal bestuurders zegt ook dat zij het belangrijk vinden dat intern toezichthouders betrokken zijn bij het onderwijsbestuur waar zij op toezien; dat ze op de hoogte zijn van wat er speelt en de context van het onderwijs begrijpen. *“Toezichthouder moeten veel meer binnen de school komen. Ze moeten weten wat er leeft op de werkvloer door veel meer in gesprek te gaan met mensen”*, aldus een bestuurder.
- Ten slotte worden de volgende competenties ook nog door enkele bestuurders als belangrijke kwaliteitskenmerken beschouwd: onafhankelijkheid, proactiviteit, analytisch vermogen, zelfreflecterend vermogen en waardegericht toezicht.
- Naast het beschikken over bepaalde competenties, noemen bestuurders ook het belang van specifieke deskundigheden van toezichthouders, zoals ervaring als bestuurder, onderwijskundige, juridische of financiële kennis of kennis van bouw of personeelszaken. Zoals een bestuurder zegt: *“De samenstelling van het toezicht moet qua kwalificaties en achtergronden op orde zijn. Dat maakt het toezicht inhoudelijk beter, onderwerpen beter bespreekbaar en er komt kennis de scholen binnen waarmee ze hun voordeel kunnen doen”*.
- Ten slotte beschouwen bestuurders ook het uitoefenen van verschillende rollen (Goodijk en van der Klooster, 2018) die toezichthouders hebben als belangrijk voor de kwaliteit:
 - De controlerende of toezichthoudende rol: een aantal bestuurder benoemt de klassieke rol als controleur of toezichthouder als belangrijk kenmerk van goed intern toezicht: *“De toezichthouder moet scherp zijn in het controleren of alles op orde is”*. Niet alleen controleren op de ‘harde kant’ (financiën, officiële documenten) is hierin van belang volgens bestuurders, maar ook het bewaken van de onderwijskwaliteit.
 - De rol van sparringpartner: bestuurders vinden het belangrijk dat toezichthouders naast hun controlerende rol, ook hun rol als sparringpartner van het bestuur goed vervullen: kunnen meedenken met de bestuurder over bepaalde thema’s. Het stellen van de juiste vragen is hierin van belang: *“Prikkel met vragen, niet met oplossingen komen. Prikkel om verder na te denken dan dat de bestuurder gedaan heeft”*.
 - De netwerkrrol: het is volgens bestuurders van belang dat toezichthouders een relevant netwerk hebben waar het schoolbestuur profijt van heeft. Niet alleen het hebben van een netwerk is belangrijk voor deze rol, maar ook dat het toezicht een goede afspiegeling is van de (regionale) samenleving. *“In toenemende mate is het van belang om vanuit maatschappelijk perspectief toezicht te houden en het belang van de regio mee te wegen”*, aldus een bestuurder.

- De rol als werkgever van het bestuur: enkele bestuurders benoemen ook het belang van het goed invullen van de rol als werkgever: *“het werven en selecteren en beoordelen van de bestuurder en het begeleiden en coachen van de bestuurder”*.

3.4 Huidig functioneren volgens intern toezichthouders en bestuurders

Rolinvulling

In de enquête vroegen we intern toezichthouders welke rol in de praktijk de meeste nadruk heeft in de uitvoering van het intern toezicht op een schaal van 1 (meeste nadruk) tot 4 (minste nadruk): de toezichthoudende en controlerende rol, adviesrol, werkgeversrol of netwerkrol, zoals benoemd door Goo-dijk en van der Klooster (2018). Dit wordt weergegeven in tabel 3.8. Zowel in het po als vo heeft de toezichthoudende en controlerende rol de meeste nadruk: deze rol is door de meeste intern toezichthouders benoemd en scoort het hoogst in de rangorde. Op de tweede plaats staat de adviesrol, gevolgd door de werkgeversrol. De netwerkrol wordt gezien als de rol die de minste nadruk heeft in de uitvoering van het intern toezicht.

Tabel 3.8 Nadruk van rollen in de uitvoering

	PO		VO	
	N	Gemiddeld rangordecijfer	N	Gemiddeld rangordecijfer
Toezichthoudende en controlerende rol	307	1,25	120	1,26
Adviesrol	229	2,26	100	2,08
Werkgeversrol	214	2,76	84	2,85
Netwerkrol	204	3,38	83	3,39

Aan bestuurders en intern toezichthouders is in de interviews ook gevraagd in hoeverre er binnen hun eigen schoolbestuur een duidelijke scheiding is van rollen tussen bestuur en intern toezicht. De meeste geïnterviewde **bestuurders** zeggen dat deze scheiding in de praktijk goed tot stand komt. Hiervoor is het volgens hen belangrijk om continu het gesprek te blijven voeren met de toezichthouders: *“Er is een risico dat je toch, ongewild, de grens opzoekt als toezichthouder. Wij kunnen dat ook openlijk met elkaar bespreken: we kunnen het benoemen dat we dat niet moeten doen en waar risico's liggen”*. Vooral het voeren van gesprekken over dit thema met nieuwe leden van het intern toezicht is belangrijk, volgens bestuurders. Naast het voeren van dialoog, is er ook een aantal bestuurders die vinden dat er binnen hun schoolbestuur bewust professionalisering is ingezet om de scheiding van rollen beter vorm te geven. *“We hebben ook een keer met een externe gesproken over: wat is je rol? Hoe ga je met elkaar om? Wat verwachten we van elkaar? Wat gaat er goed? Wat kan beter?”* Ten slotte benoemt iemand dat het ook belangrijk is om als bestuurder open en transparant te zijn en duidelijk je bestuurlijke rol te pakken. Een deel van de bestuurders zegt dat het wisselt per persoon of een intern toezichthouder zich goed aan zijn of haar rol kan houden. Dit geldt met name voor nieuwe leden. *“Sommige leden hebben precies door wat zij wel of niet moeten doen. Anderen hebben soms wel de neiging om iets meer het toezicht te verwarren met goed bedoelde adviezen”*, aldus een bestuurder. Ten slotte zegt een deel van de bestuurders ook dat de scheiding van rollen in de praktijk niet duidelijk is en dat toezichthouders soms op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Een bestuurder zegt bijvoorbeeld dat een toezichthouder ook ouder is van een kind op school en dat de rol als toezichthouder en ouder wel eens door elkaar loopt. Een ander voorbeeld is een schoolbestuur van een gemeente waarin een wethouder bestuurder is en de rest van het college van B&W intern toezichthouders. Deze wethouder zegt: *“Ik ben zelf ook lid van het college, daardoor is het moeilijker om die scheiding te bewaken. Ik zou eigenlijk het intern toezicht bij de gemeenteraad willen hebben”*.

Ook de geïnterviewde **intern toezichthouders** zijn verdeeld over de vraag of de scheiding van rollen duidelijk is in hun schoolbestuur. Een deel van de toezichthouders zegt dat dit goed gaat, maar erkent wel dat het moeilijk is om die rollen te bewaken. *“Zeker als het moeilijker wordt, kunnen toezichthouders vaak slecht met hun rol omgaan en heel snel dichterbij de bestuurder komen”*, aldus een toezichthouder.

Zaken die volgens toezichthouders bijdragen aan het goed bewaken van de rollenscheiding zijn: je bewust zijn van je rol en je eigen gedrag als toezichthouder, elkaar als toezichthouders durven en mogen aanspreken, open staan voor reflectie en feedback en het volgen van professionalisering op dit thema. Er zijn ook toezichthouders die zeggen dat het scheiden van de rollen tussen bestuur en intern toezicht minder goed gaat binnen hun schoolbestuur. Toezichthouders hebben dan de neiging om zich te bemoeien met de bestuurder of onbedoeld advies te geven. Ook zegt een toezichthouder dat er intern, door wisseling van personen, verschillende opvattingen bestaan over de rollen en taken van het intern toezicht: *“De raad wil een proactieve rol hebben en medeverantwoordelijkheid dragen. Dat kan niet met alleen achteraf controleren. De bestuurder ziet dat anders. We hadden hier vrij duidelijk gedeelde opvattingen over met de vorige bestuurder en andere raad van toezicht. Met andere personen staat dat ter discussie”*.

Kritische en inhoudelijke dialoog

Intern toezichthouders konden in de vragenlijst melden hoe zij het huidige functioneren van leden en voorzitters van het intern toezicht op een aantal aspecten beoordelen. Tabel 3.9 geeft een overzicht van het functioneren van leden, tabel 3.10 van de voorzitters. Daarnaast is in de vragenlijst ook gevraagd naar bepaalde zaken rondom overleg en omgang van het intern toezicht, zoals te zien in tabel 3.10. Ook in de interviews met bestuurders en toezichthouders is gevraagd naar het huidige functioneren van het intern toezicht op een aantal thema's: kritische en inhoudelijke dialoog, rol van het toezicht bij de evaluatie van incidenten en regie in de samenwerking tussen bestuur en toezicht. Deze verschillende onderdelen worden hieronder besproken.

Een van de onderdelen die is bevraagd, is de mate van kritische en inhoudelijke dialoog die toezichthouders voeren met bestuurders. Zoals te zien is in tabel 3.9 en tabel 3.10 scoren de meeste intern toezichthouders in het po en vo gemiddeld op een schaal van loyaliteit aan de bestuurder (1) tot kritische tegenspraak (10). Zij vinden dat leden en voorzitters zowel loyaal zijn aan de bestuurder als kritische tegenspraak organiseren. Een deel van de intern toezichthouders neigt juist meer naar loyaal aan de bestuurder of naar kritische tegenspraak organiserend. Er zijn hierin geen verschillen tussen po en vo.

Tabel 3.9 Huidig functioneren van leden van het intern toezicht

	Po			Vo		
	1 t/m 3	4 t/m 7	8 t/m 10	1 t/m 3	4 t/m 7	8 t/m 10
Inhoudelijk betrokken bij beleid (1) – controlerend/toetsend achteraf (10)	10,8%	60,8%	28,3%	15,5%	61,3%	23,2%
Intern gericht (1) – extern gericht (10)	20,8%	66,6%	12,6%	17,6%	72,5%	9,9%
Zelf actief op zoek naar informatie (1) – alleen geïnformeerd door de bestuurder (10)	16,7%	68,8%	14,5%	18,3%	69,0%	12,7%
Zichtbaar en aanspreekbaar (1) – tamelijk geïsoleerd functionerend (10)	32,4%	55,9%	11,7%	32,9%	53,6%	13,6%
Loyaal aan de bestuurder (1) – kritische tegenspraak organiserend (10)	7,3%	73,1%	19,6%	10,6%	68,8%	20,6%
Proactief (1) – reactief (10)	27,9%	65,5%	6,7%	31,0%	59,9%	9,2%

Tabel 3.10 Huidig functioneren van voorzitters van het intern toezicht

	Po			Vo		
	1 t/m 3	4 t/m 7	8 t/m 10	1 t/m 3	4 t/m 7	8 t/m 10
Inhoudelijk betrokken bij beleid (1) – controlerend/toetsend achteraf (10)	22,9%	63,3%	13,8%	28,8%	59,7%	11,5%
Loyaal aan de bestuurder (1) – kritische tegenspraak organiserend (10)	11,3%	68,8%	19,9%	10,9%	74,5%	14,6%
Proactief (1) – reactief (10)	33,8%	79,0%	7,9%	39,7%	52,9%	7,4%

Naast het afzetten van de mate van kritische tegenspraak ten opzichte van de loyaliteit aan bestuurders, is aan intern toezichthouders in de vragenlijst ook direct gevraagd in hoeverre er sprake is van kritische tegenspraak en een inhoudelijk debat, zoals te zien in tabel 3.11. Zowel in het po als vo zeggen intern

toezichthouders dat er gemiddeld tot veel sprake is van kritische tegenspraak en een inhoudelijk debat tussen toezichthouders en bestuurders.

Tabel 3.11 Overleg en omgang intern toezicht

In hoeverre is er sprake van ...	Po	Vo
Vroegtijdige actieve betrokkenheid van het intern toezicht bij de beleidsontwikkeling	3,30	3,46
Een rol bij de monitoring van het beleid	3,47	3,55
Een rol bij de verantwoording van het beleid	3,49	3,55
Inhoudelijk debat tussen bestuur en intern toezicht	3,71	3,77
Kritische tegenspraak van het intern toezicht	3,52	3,53
Als intern toezicht de bestuurder ondersteunen bij zijn of haar contacten	2,89	2,88
Als intern toezicht zichtbaar zijn in het extern netwerk	2,55	2,52

Noot: schaal van 1 (zeer weinig) tot 5 (zeer veel)

Ook in de interviews met toezichthouders en bestuurders is gevraagd in hoeverre er sprake is van een kritische en inhoudelijke dialoog tussen bestuur en intern toezicht. Geïnterviewde **intern toezichthouders** zijn over het algemeen tevreden over de dialoog die zij voeren met bestuurders en erkennen ook dat dit belangrijk is: *“Daar kan je een belangrijke rol spelen: steunen van de bestuurder. Belangrijk om de vinger aan de pols te houden, een luisterend oor bieden, maar ook troostend te zijn”*. Er worden met de bestuurder vaak verschillende, formele of informele, overlegmomenten gepland waarin ruimte is voor dit gesprek: vergaderingen, gesprekken met commissies, individuele leden (met bepaalde expertise) of met de voorzitter van het intern toezicht. Toezichthouders benoemen wel een aantal voorwaarden die belangrijk zijn om het kritische en inhoudelijke debat met de bestuurder te kunnen voeren. Een toezichthouder benoemt bijvoorbeeld dat het belangrijk is om binnen het toezicht intern overeenstemming te hebben: *“Tegenspel van de RvT mag, maar die moet wel met één mond spreken, dus pas na intern overleg. De bestuurder moet erop kunnen vertrouwen dat de RvT een gezamenlijk standpunt inneemt”*. Een andere toezichthouder zegt dat het wel belangrijk is om tijdens sparmomenten in je rol als toezichthouder te blijven: *“Je moet het wel vrijblijvend houden. Het is aan de bestuurder om beleid te bepalen. Je kan input geven, maar daarna moet je het loslaten”*. Er zijn ook enkele toezichthouders wat kritischer als het gaat om de invulling van de dialoog met de bestuurder. Dit is met name bij besturen waar de bestuurder wat proactiever is. Een toezichthouder zegt bijvoorbeeld: *“Onze bestuurder vindt soms dat wij te kritisch zijn. Hij is soms een paar stappen vooruit, daar scherpen we elkaar in. Soms komen we elkaar even tegen. Dat gaat op een goede manier”*.

Ook het merendeel van de geïnterviewde **bestuurders** zegt dat de kritische en inhoudelijke dialoog op dit moment goed plaatsvindt. Bestuurders voeren bijvoorbeeld gesprekken met verschillende leden van het intern toezicht: voorzitters, individuele leden met bepaalde expertise of commissies (o.a. financieel, onderwijskwaliteit). Voor een deel staan deze gesprekken dan vast, zoals een regelmatig moment met de voorzitter of voor elke vergadering en voor een deel is er voor bestuurders de mogelijkheid om ad hoc te sparren als zij daar behoefte aan hebben. Bestuurders die tevreden zijn over de dialoog zeggen dat intern toezichthouders ook de juiste vragen stellen doordat ze zich inhoudelijk goed verdiepen door bijvoorbeeld scholenbezoek of het bekijken van documenten. Ten slotte zegt een bestuurder dat het ook belangrijk is om met elkaar een duidelijke toezichtvisie te hebben, zodat de gesprekken ook meer inhoudelijk gefocust kunnen worden: *“De afgelopen drie jaar zijn we scherp geweest: waar houden we toezicht op? Dat heeft ons heel erg geholpen in het wat scherper markeren van: hier willen we gezamenlijk voor gaan, het gesprek over voeren en dit willen we niet”*. Er is ook een aantal bestuurders wat kritischer: zij zijn minder tevreden over de (kritische) dialoog die met hen wordt gevoerd. Een aantal geïnterviewde bestuurders zegt bijvoorbeeld dat intern toezichthouders hen wat scherper mogen bevragen. Andere bestuurders missen in de dialoog proactiviteit, een afgebakende agenda of integraliteit. Zoals een bestuurder zegt: *“Een aantal leden heeft ook niet het vermogen om de integraliteit van de aanpak te snappen. Die hebben de neiging om losse onderdelen te bespreken, zoals de implementatie van bepaalde software om directieuren te faciliteren in het bouwen van leergemeenschappen. Ze praten daar dan los over, maar verliezen de functionaliteit uit het oog”*. Ten slotte vraagt een bestuurder zich af in hoeverre het wel de taak is van het intern toezicht om een kritische en inhoudelijke dialoog te voeren. Deze bestuurder zoekt de dialoog liever bij collega-bestuurders of directieuren. *“De klankbordfunctie schuurt*

met werkgeversrol, vind ik. De toezichthouder moet vooral bewaken of de klankbordfunctie wordt ingevuld en of ik als bestuurder niet zelfstandig mijn afwegingen maak.”

Rol bij evaluatie van incidenten

In de interviews is met intern toezichthouders en bestuurders ook ingegaan op de rol van het intern toezicht bij incidenten. Deze rol verschilt per toezichtsorgaan, blijkt uit de interviews met **intern toezicht-houders**. Bij een aantal besturen zijn de toezichthouders tijdens een crisis of incident wat meer op afstand, om zo ook hun rol te bewaken. Achteraf wordt er dan wel geëvalueerd, waarbij de bestuurder kritisch wordt ondervraagd. *“Tijdens een crisis moet je op gepaste afstand blijven. Maar als het voorbij is moet je terugkijken, evalueren, leerpunten benoemen en deze een plek geven in bestuursopdracht”,* aldus een intern toezichthouder. Een andere toezichthouder zegt dat de bestuurder tijdens een incident wat meer aan zet is: *“Hij informeert ons en presenteert een plan van aanpak. Dan vragen we: wat heb je van ons nodig? Spreek je zorgen uit, deel waar je mee zit. Wij kunnen dan bepaalde expertises inbrengen”*. Andere intern toezichthouders zeggen dat de mate van toezicht per incident verschilt en dat bij grote risico's wordt besloten om het toezicht te intensiveren. Intern toezichthouders zeggen dat het wel belangrijk is dat een bestuurder zich bewust is van risico's en hier open en snel over communiceert.

Slechts enkele geïnterviewde **bestuurders** zegt ervaring te hebben met incidenten. Daarin zijn volgens hen een aantal zaken belangrijk. Ten eerste is het belangrijk dat intern toezichthouders in geval van een incident voldoende kritische vragen durven te stellen en dat ze het gesprek daarover durven aan te gaan met de bestuurder. Ten tweede zegt een aantal bestuurders dat er bij incidenten of belangrijke beslissingen die genomen moeten worden (zoals een fusie) vaker overlegmomenten zijn tussen bestuur en intern toezicht. Ten slotte is het volgens een aantal bestuurders wel belangrijk om in je rol als toezichthouder te blijven, ook in geval van incidenten: *“Er waren wat fluctuaties in leerlingaantallen. Toezichthouders gingen toen meer kritisch vragen: heb je de zaken wel goed op orde? De toon paste niet. De RvT moet wel bereid zijn om ruimte te geven aan de bestuurder”*. Een belangrijke afweging is volgens een aantal bestuurders ook het moment van ingrijpen van het intern toezicht. Zoals een bestuurder zegt: *“Hoe lang laat je iets liggen bij de bestuurder? Moet je ingrijpen en wanneer doe je dat?”*.

Betrokkenheid bij beleid

In de vragenlijst konden intern toezichthouders ook aangeven in welke mate leden en voorzitters van het intern toezicht inhoudelijk betrokken zijn bij beleid (1) of dat ze hierin een meer controlerende of toetsende rol hebben (10). In tabel 3.8 is te zien dat de meeste intern toezichthouders in het po en vo gemiddeld scoren op deze schaal. Zij vinden dat leden en voorzitters inhoudelijk betrokken zijn bij beleid, maar ook een controlerende en toetsende rol hebben. Een deel van de intern toezichthouders neigt wat meer naar de uitersten van de schaal. Bij de beoordeling over voorzitters neigt dit wat meer naar inhoudelijk betrokken bij beleid, bij de beoordeling over leden meer naar de controlerende of toetsende rol. Er zijn hierin geen verschillen tussen po en vo.

Naast het afzetten van de mate van betrokkenheid bij beleid ten opzichte van het achteraf controleren of toetsen van beleid, is aan intern toezichthouders in de vragenlijst ook direct gevraagd in hoeverre zij betrokken worden bij verschillende beleidsfasen op een schaal van 1 (zeer weinig) tot 5 (zeer veel). De resultaten zijn te zien in tabel 3.10. Intern toezichthouders zeggen dat zij gemiddeld tot veel betrokken worden bij de beleidsontwikkeling, monitoring van beleid en verantwoording over beleid.

Interne en externe zichtbaarheid

Ook over de interne of externe zichtbaarheid van het intern toezicht konden intern toezichthouders uitspraken doen in de vragenlijst. Zoals te zien is in tabel 3.8, scoren de meeste intern toezichthouders in het po en vo gemiddeld op de schaal van intern gericht (1) tot extern gericht (10). Een deel van de intern toezichthouders neigt hier wat meer naar intern of naar extern gericht. Ook op de schaal van zichtbaar en aanspreekbaar (1) tot tamelijk geïsoleerd functionerend (10) scoren de meeste intern toezichthouders gemiddeld, al neigt ook een groot deel naar zichtbaar en aanspreekbaar. Hierin zijn geen verschillen tussen po en vo. In tabel 3.10 is te zien dat intern toezichthouders vinden dat zij de bestuurder wat minder ondersteunen bij zijn of haar contacten en dat ze minder zichtbaar zijn in het externe netwerk.

Regie in de samenwerking met bestuur

In de vragenlijst konden toezichthouders op een aantal aspecten aangeven in hoeverre het intern toezicht de regie neemt in de samenwerking met het bestuur, zoals te zien in tabel 3.8 en 3.9. De meeste intern toezichthouders in het po en vo scoren gemiddeld op een schaal van zelf actief op zoek naar informatie (1) tot alleen geïnformeerd door de bestuurder (10), al neigt een deel ook naar alleen zelf actief op zoek naar informatie of alleen geïnformeerd door de bestuurder. De meeste intern toezichthouders in het po en vo scoren gemiddeld op een schaal van proactief (1) tot reactief (10), al neigt een groot deel ook meer naar proactief. Hierin zijn geen verschillen tussen po en vo.

In de interviews met bestuurders en toezichthouders is eveneens gevraagd wie de regie heeft in de samenwerking tussen bestuur en intern toezicht. De meeste geïnterviewde **toezichthouders** zeggen dat de regie zowel bij het bestuur als het intern toezicht ligt. Beide partijen hebben bijvoorbeeld invloed op de agenda; daar wordt dan vooraf onderling over afgestemd. Ook de belangrijke rol van de bestuurssecretaris wordt hierin een aantal keer benoemd: *“Er is een bestuurssecretaris aangesteld, die vervult ook de rol van ambtelijk secretaris voor de RvT. Hij bereidt vergaderingen voor en levert beleidsstukken. Hij ondersteunt ook de voorzitter van de RvT”*. Een toezichthouder zegt dat de regie in principe bij beide partijen ligt, maar dat het intern toezicht bij strategische trajecten (zoals een fusie) wat meer de regie neemt. Een andere toezichthouder zegt dat ook de regie wat betreft informatievoorziening bij beide partijen ligt: *“Het bestuur stuurt maandelijks relevante informatie die de RvT moet weten. Maar tijdens het vooroverleg tussen voorzitter/secretaris en bestuurder kunnen we ook zaken vragen die worden uitgewerkt”*. Weer een andere toezichthouder stelt dat de regie juist bij de bestuurder ligt: *“We hebben een ervaren bestuurder. Die weet hoe belangrijk het is om je RvT mee te nemen. Hij is heel proactief bezig met het nemen van initiatieven om te zorgen dat er geen verrassingen optreden”*.

Uit de interviews met **bestuurders** blijkt dat het verschilt per intern toezichtsorgaan bij wie de regie ligt. Bij een aantal schoolbesturen ligt de regie volgens bestuurders zowel bij de bestuurder als het intern toezicht. Beide partijen hebben bijvoorbeeld invloed op de agendering van de onderlinge overlegmomenten: *“Er is altijd vooraf aan de vergadering een agendaoverleg tussen mij en de RvT. Ik stel een conceptagenda op, daar geven ze goedkeuring op. De RvT kan ook thema’s agenderen”*. Het intern toezicht brengt bij deze besturen vaak punten in op basis van het toezichtkader of de zelfevaluatie. Er zijn ook besturen waar de regie in de samenwerking met intern toezicht volgens bestuurders eerder bij henzelf ligt. Een bestuurder zegt bijvoorbeeld zelf de onderwerpen van de agenda te bepalen en welke stukken er gestuurd worden naar het intern toezicht. Een andere bestuurder vindt het juist belangrijk om initiatief te nemen om vertrouwen te creëren: *“Ik wil ze laten zien dat het heel anders kan ten opzichte van mijn voorganger; ik wil transparant zijn. Ik neem ze mee in waarom we dingen doen. In plaats van te zeggen: dit ga ik doen. Dan begrijpen ze meer wat er gebeurt in zo’n school community”*. Een andere bestuurder zegt dat hij bij zijn aanstelling wat minder tevreden was over het intern toezicht en daarom de regie wat meer pakte: *“Toen vond ik het heel slecht functioneren. Ik heb toen een grote stem gehad in het bureau dat nieuwe leden heeft gezocht en ik heb veranderingen doorgevoerd zoals een jaarlijkse evaluatie-dag”*.

3.5 Interne borging van kwaliteit

Werving en selectie

In de gesprekken met bestuurders en intern toezichthouders in het kader van de casestudies is gevraagd naar de procedure rondom werving en selectie van nieuwe leden van het intern toezicht. Bij alle schoolbesturen zijn de voorzitter van het intern toezicht, (een deel van) de leden van het intern toezicht en de bestuurder aanwezig bij de sollicitatiegesprekken. De bestuurder heeft daarbij vrijwel altijd een adviseerende rol en geen stemrecht. Hij of zij kan kandidaten aandragen en het intern toezicht hierover adviseren. Enkele geïnterviewde bestuurders zeggen expliciet dat ook de (G)MR betrokken wordt bij de sollicitatieprocedure, veelal in een adviserende rol over benoemingen, maar sommigen wijzen ook op het recht op bindende voordracht. Enkele andere bestuurders zeggen dat gebruikgemaakt wordt van externen om het werving- en selectieproces te ondersteunen.

Bij alle geïnterviewde intern toezichtsorganen maakt het intern toezicht gebruik van een competentie- of functieprofiel bij het werven van nieuwe leden. Zowel de voorzitter van het intern toezicht, (enkele) leden van het intern toezicht als de bestuurder zijn meestal betrokken bij het opstellen van deze profielen. Bij een enkel toezichtsorgaan is ook een HRM-adviseur of MR-lid hierbij betrokken.

Toezihtkader

Zowel door de PO-Raad (2017) als de VO-raad (2019) worden in de codes goed bestuur het hebben van een toezichtvisie en -kader aanbevolen. In het po gaat het dan om criteria waar het intern toezicht zich op richt (PO-Raad, 2017). In het vo gaat het om de wijze van invulling van verschillende rollen en welke informatie daarvoor nodig is (VO-raad, 2019). Tabel 3.12 laat zien in hoeverre intern toezichtsorganen een toezichtkader hebben. Ongeveer 70 procent van de intern toezichthouders in het po stelt dat er binnen hun toezichtsorgaan een toezichtkader is ontwikkeld. Bij het merendeel is dit kader ook vastgesteld. In het vo zegt ongeveer driekwart van de intern toezichthouders dat zij een toezichtkader hebben, waarvan het merendeel is vastgesteld. Bij enkele intern toezichtsorganen is er (nog) geen toezichtkader ontwikkeld. Er zijn geen significante relaties gevonden tussen het wel of niet hebben van een toezichtkader en de bestuursgrootte (aantal scholen) of de onderwijssector (po of vo). Wel hebben intern toezichtsorganen in het po die functioneren in een RvT-/CvB-model of een model waarbij de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management of de schoolleiding vaker een toezichtkader ontwikkeld dan intern toezichtsorganen die toezien op andere typen governance modellen.

Tabel 3.12 Is er een toezichtkader?

	Po (N=358)	Vo (N=143)
Ontwikkeld en vastgesteld	62,6%	71,3%
Ontwikkeld, nog niet vastgesteld	6,4%	5,6%
In ontwikkeling	20,7%	15,4%
(Nog) niet ontwikkeld	10,3%	7,7%

De casestudies zijn geselecteerd op een combinatie van een aantal in de enquête aangegeven positieve aspecten, waaronder de aanwezigheid van een vastgelegd toezichtkader. Uit de interviews met toezichthouders en bestuurders in de casestudies blijkt echter dat er in enkele gevallen toch geen dusdanig benoemd toezichtkader was. In die gevallen wijst men op de combinatie van de statuten en het reglement van de Raad van Toezicht of het profiel van de Raad van Toezicht die fungeren als kader. In die gevallen wordt gemeld dat men nog een daadwerkelijk toezichtkader moest opstellen. De intern toezichtsorganen waar wel sprake is van een toezichtkader, verschillen inhoudelijk van elkaar van zeer uitgebreid en precies tot zeer summier en algemeen. In sommige gevallen worden bijvoorbeeld niet alle rollen benoemd in het toezichtkader, dit geldt met name voor de netwerkrol. Ook de mate van specificiteit van de punten waar het intern toezicht zich op richt verschilt van zeer algemeen beschreven (meer als visie) tot concrete criteria of vragen die het intern toezicht gaat stellen. Hierin is dus bij sommige intern toezichtsorganen verbetering nodig om te voldoen aan wat in de codes goed bestuur (PO-Raad, 2017; VO-raad, 2019) staat beschreven. Intern toezichthouders geven zelf soms ook aan dat verdere aanscherping nodig is: *“Wat er ligt is niet verkeerd, maar het kan specifiekere. Misschien toch nog scherper aangeven wat we verwachten. In oktober gaan we met externe begeleiding zoeken naar een handvat voor aanscherping en actualisering.”*

Volgens de deelnemers aan de enquête zijn de voorzitter en de leden van het intern toezicht en daarnaast de bestuurder/het bestuursorgaan de belangrijkste betrokkenen bij de totstandkoming van de van het toezichtkader. In een aantal gevallen zijn zowel de voorzitter als leden van het intern toezicht niet betrokken bij dit proces, in die gevallen is het bestuur (soms in combinatie met andere partijen) betrokken. Intern toezichtsorganen worden soms ondersteund door een extern adviseur of een sectororganisatie bij het opstellen van een toezichtkader. In een beperkt deel van de gevallen wordt ook de (G)MR betrokken. Uit de interviews in de casestudies (bestuurders en intern toezichthouders) blijkt dat het verschilt per intern toezichtsorgaan of het intern toezicht of de bestuurder de lead neemt en een voorstel doet voor het toezichtkader. Het toezichtkader wordt eerst in concept opgesteld en vervolgens in eventueel herhaalde sessies aangepast en definitief vastgesteld. De geïnterviewde bestuurders zeggen dat

zij, als zij niet de lead hebben in het proces, om input worden gevraagd. Ze geven hun reacties en advies en die worden afgewogen en meegenomen.

Tabel 3.13 Welke partijen zijn betrokken (geweest) bij de totstandkoming van het toezichtkader?

	Po (N=327)	Vo (N=130)
Voorzitter intern toezicht	76,1%	83,8%
Leden intern toezicht	88,7%	94,6%
Bestuur	77,1%	83,8%
(G)MR	33,3%	26,2%
Sectororganisatie	10,7%	5,4%
Externe adviseur	37,0%	26,9%
Anders	1,5%	3,1%

In de code goed bestuur van het vo (VO-raad, 2019) wordt aanbevolen dat het toezichtkader de vier rollen van het intern toezicht (toezichthouder, werkgever, adviseur en netwerker) beschrijft. Zowel in het po als vo is in de meeste toezichtkaders (83,7% po, 87,9% vo) volgens de respondenten vooral de invulling van de rol van de toezichthouder uitgebreid omschreven (in algemene termen of met concrete afspraken en ijkpunten). Dat gebeurt iets minder vaak met de rol als werkgever (po 68,5%, vo 77,5%) en de rol van adviseur (po 59,5%, vo 67,7%). De rol als netwerker wordt het minst vaak uitgebreid omschreven (po 28,1%, vo 32,2%).

Uit de interviews van de casestudies blijkt dat de mate waarin er ook echt gehandeld wordt naar een toezichtkader of visie verschilt. In sommige intern toezichtsorganen is het toezichtkader een concrete lijst met bijvoorbeeld vragen of onderwerpen die gedurende een jaar aan bod moeten komen. Tijdens vergaderingen van het intern toezicht of afzonderlijke commissies worden deze punten dan op de agenda gezet. Bij andere intern toezichtsorganen is er meer sprake van een toezichtvisie, zoals inzetten op waardegericht toezicht, of een maatschappelijke opdracht die centraal staat. Toezichthouders en bestuurders vinden dat hier vaak ook wel naar gehandeld wordt, al is dit minder makkelijk te toetsen. Het elkaar aanspreken op gedrag is hierin belangrijk volgens hen. Er zijn ook enkele bestuurders van mening zijn dat het toezichtkader niet goed wordt nageleefd. Oorzaken hiervoor zijn bijvoorbeeld dat het een verouderd document is of dat bepaalde begrippen uit het kader anders geïnterpreteerd kunnen worden. *“In het toezichtkader wordt betrokkenheid genoemd: dat is een containerbegrip. Dat staat soms op gespannen voet met rolvastheid. Dan is zo'n document best lastig, hoe je dat interpreteert”*, aldus een bestuurder.

Zelfevaluatie

Zowel in de code goed bestuur van het po (PO-Raad, 2017) als die van het vo (VO-raad, 2019) staat benoemd dat het intern toezicht zichzelf regelmatig moet evalueren. In het po is dat gespecificeerd naar jaarlijks, in het vo moet de evaluatie in ieder geval één keer per drie jaar onder externe begeleiding plaatsvinden. Ook in de gezamenlijke werkagenda die is opgesteld (VTOI-NVTK, VO-raad, Onderwijsbestuurdersvereniging, ministerie van OCW & de Onderwijsinspectie, 2020) wordt het belang van zelfevaluatie benoemd.

Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst gevraagd hoe vaak zij hun eigen handelen evalueren door middel van een zelfevaluatie en op wat voor manier: intern, extern en/of door bestuurlijke visitaties. Bijna alle intern toezichthouders in het po en vo melden in de vragenlijst dat zij regelmatig een interne zelfevaluatie uitvoeren, zoals blijkt uit figuur 3.14a en 3.14b. Bij het merendeel gebeurt dit jaarlijks, maar bij een klein deel minder frequent. Bij een groot deel van de intern toezichtsorganen (ongeveer 53% in het po en 82% in het vo) vindt deze evaluatie minimaal eens per drie jaar plaats onder externe begeleiding. Intern toezichtsorganen in het vo maken significant vaker gebruik van een externe begeleider om zichzelf te evalueren, ook in vergelijking met het onderzoek van van der Klooster en Goodijk (2018). Dit kan te maken hebben met de nieuwe code goed bestuur in het vo (VO-raad, 2019), waarin wordt benoemd dat de zelfevaluatie één keer per drie jaar onder externe begeleiding moet plaatsvinden. Ook intern toezichtsorganen van grotere schoolbesturen maken hier significant vaker gebruik van.

In het po maken ook intern toezichtsorganen die functioneren in een RvT-/CvB-model en een model waarin de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschoolse management of de schoolleiding vaker gebruik van externe zelfevaluatie dan intern toezichtsorganen die toezien op andere typen governance-modellen. Een klein deel van de intern toezichtsorganen (iets minder dan 20% in het po en vo) maakt met enige regelmaat gebruik van collegiale visitaties om te evalueren. Een toezichthouder zegt in een interview: *“Onderlinge visitaties zijn goed, maar kosten veel extra tijd van mensen die toezicht combineren met andere functies.”* Zowel in het po als vo is er bij enkele intern toezichtsorganen dus verbetering mogelijk ten opzichte van de code goed bestuur: nog niet elk toezichtsorgaan in het po evalueert jaarlijks en ook in het vo evalueren toezichtsorganen niet allemaal één keer per drie jaar onder externe begeleiding.

Figuur 3.14a Interne zelfevaluatie in het po



Figuur 3.14b Interne zelfevaluatie in het vo



Figuur 3.14c Externe zelfevaluatie in het po



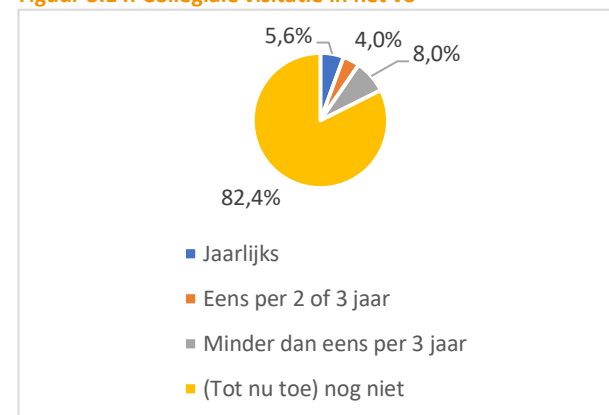
Figuur 3.14d Externe zelfevaluatie in het vo



Figuur 3.14e Collegiale visitatie in het po



Figuur 3.14f Collegiale visitatie in het vo



Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst ook gevraagd naar de vorm van de zelfevaluatie. Het merendeel van de toezichthouders zegt dat dit gebeurt door een collectieve bijeenkomst. Overige manieren zijn jaargesprekken met individuele leden of 360 gradenfeedback (bijvoorbeeld in de vorm van een vragenlijst). Een toezichthouder zegt in een interview: *“Wij evalueren met een externe. Die heeft alle leden individueel gebeld en een soort lijst gemaakt van sterke punten en knelpunten.”*

Iets meer dan de helft van de toezichthouders stelt dat bij het schoolbestuur om input wordt gevraagd voor de zelfevaluatie. Ook wordt er in een aantal gevallen om input bij de G(MR) of externe stakeholders gevraagd. Uit de bestureninterviews blijkt dat bestuurders die niet betrokken worden bij de zelfevaluatie dit wel belangrijk vinden: *“Wat wel belangrijk is bij evalueren: het moet niet alleen over de RvT zelf gaan, ook over het samenspel tussen toezichthouder en bestuur. Je moet ook in de interactie met elkaar het gesprek voeren over hoe dat goed gaat.”*

Tabel 3.15 Type zelfevaluatie

	Po (N=346)	Vo (N=136)
Georganiseerde collectieve bijeenkomst	77,2%	94,9%
Jaargesprekken met individuele leden	14,2%	27,2%
360 gradenfeedback	13,3%	12,5%
Input van het bestuur	53,2%	56,6%
Input van de G(MR)	22,0%	20,6%
Input van externe stakeholders	5,2%	5,9%
Anders	9,0%	4,4%

In de zelfevaluatie wordt, zoals blijkt uit tabel 3.16, over het algemeen teruggekeken op het functioneren van het intern toezicht en worden op basis van de evaluatie verbeterpunten benoemd. Bij een deel van de intern toezichtsorganen wordt ook uitgegaan van een toezichtkader bij de zelfevaluatie, maar zoals eerder benoemd heeft een deel van de intern toezichtsorganen ook geen toezichtkader. Ook het evalueren of eerder geformuleerde verbeterpunten zijn behaald komt voor bij een deel van de intern toezichtsorganen, maar slechts bij ongeveer de helft (po) of iets meer dan de helft (vo).

Tabel 3.16 Welke aspecten zijn op de zelfevaluatie van toepassing?

	Po (N=346)	Vo (N=136)
Onze zelfevaluatie gaat uit van een toezichtkader	49,7%	55,9%
Onze zelfevaluatie kijkt terug op het functioneren van het intern toezicht	83,8%	85,3%
Op basis van onze zelfevaluatie worden punten ter verbetering geformuleerd	77,5%	94,9%
Onze zelfevaluatie evalueert of eerder geformuleerde verbeterpunten zijn behaald	47,1%	62,5%

Verantwoording over de opbrengsten van de zelfevaluatie gebeurt op verschillende manieren, zo blijkt uit de gesprekken van de casestudies. Dit kan plaatsvinden via een jaarverslag, een verslag voor alleen de deelnemers van de zelfevaluatie (vaak intern toezicht en bestuur) of door het expliciet te bespreken met verschillende stakeholders zoals bestuur, (G)MR, VTOI, Inspectie en gemeente.

3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is, op basis van enquêteresultaten en interviews met intern toezichthouders en bestuurders, beschreven wat de stand van zaken is binnen intern toezichtsorganen in het po en vo op een aantal aspecten. Daarnaast is beschreven wat volgens intern toezichthouders en bestuurders kenmerken van goed intern toezicht zijn. Hieronder volgen de conclusies van dit hoofdstuk.

Kwaliteitskenmerken

Toezichthouders beschouwen met name integriteit, onafhankelijk en een kritische houding als belangrijke competenties voor intern toezichthouders.

Zowel de geïnterviewde intern toezichthouders als de geïnterviewde bestuurders noemen rolvastheid als een van de belangrijkste kenmerken van goed intern toezicht. Daarnaast worden ook diversiteit en invullen van verschillende rollen (toezichthouder, adviseur, werkgever en netwerker) benoemd als belangrijke kwaliteitskenmerken. Dit komt overeen met wat naar aanleiding van de literatuurstudie is beschreven.

Succesvolle en minder succesvolle elementen in huidige functioneren intern toezicht

De rolvastheid van intern toezichthouders wisselt per toezichtsorgaan en soms ook per persoon: het komt voor dat toezichthouders op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Het voeren van de dialoog hierover wordt als belangrijk beschouwd door zowel intern toezichthouders als bestuurders.

Ook de mate van kritische tegenspraak en inhoudelijke dialoog tussen intern toezicht en bestuur verschilt per toezichtsorgaan. Bij sommige organen is verbetering hierin mogelijk, zoals meer pro-activiteit vanuit toezichthouders.

Intern toezichthouders worden over het algemeen wel betrokken bij de ontwikkeling en evaluatie van beleid en de verantwoording hierover, evenals de evaluatie van incidenten. Ook hierin zien we verschillen tussen intern toezichtsorganen als het gaat om de mate van betrokkenheid.

De meeste intern toezichthouders zijn zichtbaar voor de buitenwereld en hier ook op gericht, al neigt een aantal toezichthouders wat meer naar interne gerichtheid.

Een deel van de toezichthouders laat zich vooral informeren door de bestuurder, in plaats van zelf op zoek te gaan naar informatie. Hierin is dus verbetering mogelijk.

De regie in de samenwerking tussen intern toezicht en bestuur ligt over het algemeen bij beide partijen.

Interne borging van kwaliteit

Bij alle gesproken intern toezichtsorganen heeft het bestuur ook een rol in de werving en selectie van nieuwe toezichthouders en is er sprake van een competentieprofiel.

Het merendeel van de intern toezichthouders zegt dat er een toezichtkader is. Na nader onderzoek bleek echter dat dit een ruim opgevat begrip is en dat wat als toezichtkader wordt gezien niet altijd overeenkomt met wat in de codes goed bestuur is beschreven. Toezichtkaders kunnen dieper ingaan op de verschillende rollen (met name die van de netwerker) en kunnen specifieker beschrijven waar zij zich in het toezicht op richten. Ook de naleving van toezichtkaders kan, volgens geïnterviewde bestuurders, beter.

Een deel van de intern toezichtsorganen evalueert minder vaak dan wat in de codes goed bestuur is beschreven. In po zijn er toezichtsorganen die minder dan één keer per jaar evalueren. In het vo komt het voor dat toezichtsorganen niet elke 2 a 3 jaar onder externe begeleiding evalueren, zoals wel in de code goed bestuur uit 2019 is aangegeven. Bij niet alle intern toezichtsorganen wordt de bestuurder betrokken bij de zelfevaluatie, ook wordt er niet altijd geëvalueerd over eerder geformuleerde verbeterpunten zijn behaald.

Praktijk

Professionalisering intern toezicht

4

4 Praktijk: professionalisering intern toezicht

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige praktijk in intern toezichtsorganen als het gaat om professionalisering van intern toezichthouders. Ook in dit hoofdstuk zijn de resultaten gebaseerd op de enquête die is uitgezet onder intern toezichthouders, interviews die zijn gehouden met bestuurders en de casestudies. De onderdelen uit de enquête die in dit hoofdstuk worden besproken zijn eveneens gebaseerd op eerder onderzoek, de literatuurstudie, input van de begeleidingscommissie en informatie over het opleidingsaanbod van intern toezichthouders. Paragraaf 4.2 gaat in op het interne beleid van intern toezichtsorganen als het gaat om professionalisering van intern toezichthouders: in hoeverre hebben zij hiervoor een opleidingsplan, is er opleidingsbudget en wordt er aandacht besteed aan professionalisering van startende toezichthouders? Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 besproken wat voor professionalisering intern toezichthouders het afgelopen jaar hebben gevolgd en gaat paragraaf 4.4 in op de impact daarvan. Ten slotte wordt in paragraaf 4.5 besproken welke professionaliseringsbehoefte er is volgens intern toezichthouders en bestuurders en in hoeverre het huidige aanbod daarin dekkend genoeg is.

4.2 Interne professionaliseringsbeleid

Opleidingsplan

Zowel in de codes goed bestuur po (PO-Raad, 2017) als vo (VO-raad, 2019) wordt het belang van professionalisering van intern toezichthouders beschreven. In de code van het vo uit 2019 wordt aanbevolen dat intern toezichtsorganen jaarlijks hun professionaliseringsbehoefte vastleggen in een opleidingsplan. Volgens respectievelijk 34 procent (po) en 40 procent (vo) van de intern toezichthouders die de enquête hebben ingevuld, wordt er met enige regelmaat (minimaal eens in de drie jaar) een opleidingsplan voor het intern toezicht opgesteld. In de meeste gevallen gebeurt dat dus minder vaak of nooit. De verschillen naar schoolsoort zijn daarbij niet significant. Ook zijn er geen significante verschillen naar bestuursgrootte. Intern toezichtsorganen die functioneren in een RvT-/CvB-model of een model waarbij de bestuurlijke functie is belegd bij het bovenschools management of de schoolleiding stellen vaker een opleidingsplan op dan intern toezichtsorganen die toezien op andere type governance modellen.

Tabel 4.1 Hoe vaak wordt er een opleidingsplan opgesteld?

	Po (N=351)	Vo (N=137)
Minstens één keer per jaar	19,1%	24,8%
Eens in de twee jaar	10,0%	10,2%
Eens in de drie jaar	5,4%	5,1%
Minder vaak	20,8%	21,2%
Nooit	44,7%	38,7%

Het opstellen of bijstellen van het opleidingsplan is volgens de enquête vooral een zaak van de intern toezichthouders zelf. De voorzitter is er in de regel sterk of zeer sterk bij betrokken (respectievelijk 61% in het po en 67% in het vo), net als de leden (51% en 60%). De bestuurder(s) is/zijn er minder vaak (zeer) sterk bij betrokken. Slechts enkele respondenten benoemen dat er externe deskundigen of nog anderen bij betrokken zijn.

De casestudies zijn mede geselecteerd op basis van de in de enquête aangegeven aanwezigheid van een opleidingsplan. Uit de interviews met toezichthouders in de casestudies blijkt echter dat er slechts in een enkel geval daadwerkelijk sprake is van een uitgewerkt opleidingsplan met gewenste professionaliseringstrajecten. In de andere gevallen wordt alleen in het toezichtkader of reglement benoemd dat er jaarlijks geprofessionaliseerd wordt. Dit komt voor het vo niet overeen met wat in de code goed bestuur van 2019 wordt gezien als een opleidingsplan. Een aantal toezichtsorganen is bezig met de ontwikkeling van een opleidingsplan. Een geïnterviewde beschrijft het proces: *“In een van de evaluaties kwam naar voren: we professionaliseren onvoldoende. Er was altijd budget van scholing, daar kon iedereen vrijelijk uit putten. Maar dat werd onderbenut. Toen is de behoefte uitgesproken om ons op een aantal punten*

samen te ontwikkelen. Vervolgens was er behoefte aan een opleidingsplan. Wat heb je gedaan? Wat zou je willen doen? Het duurt lang voordat dat van elk lid binnen is.”

In de andere gevallen is er soms er een kader met algemene afspraken over professionalisering met een inventarisatie van gevolgde trajecten, maar vaker alleen een overzicht van gevolgde trajecten. Het ontbreken van een vastgesteld plan wil overigens niet zeggen dat er niet samen wordt nagedacht over welke professionalisering er belangrijk is voor het intern toezicht. De helft van de geïnterviewde toezichthouders zegt dat er, bijvoorbeeld bij de zelfevaluatie, wel wordt geïnventariseerd op welke thema's men zich gezamenlijk kan ontwikkelen. Dan kan dan de vorm aannemen van themabijeenkomsten of studiedagen of een gezamenlijk gevolgd traject. *“Tijdens de zelfevaluatie wordt expliciet aandacht besteed aan de eigen professionaliseringsagenda. Dat leidt niet tot een expliciet opleidingsplan. Wel tot een inventarisatie van behoeften van de RvT, de commissies of van individuele leden. Maar dat gaat in de loop van het gesprek. Zo zijn er scholen die het agora-model willen invoeren, dan gaat de commissie onderwijs zich daarin verdiepen.”*

In de meeste gevallen is de insteek de individuele opleidingsbehoefte van de toezichthouder, het thema waarop hij of zij zich verder wil ontwikkelen. Dan wordt geïnventariseerd en er wordt met de voorzitter overlegd over wat iedereen wil. Dat kan ook weer leiden tot gedeelde trajecten. De meeste geïnterviewden zeggen dat er binnen de RvT, via korte presentaties en uitwisseling, wel wordt gedeeld wat men heeft geleerd in een opleiding of training. Op die manier krijgen ook de anderen er wat van mee.

Tabel 4.2 In welke mate zijn partijen betrokken bij het opstellen of bijstellen van het opleidingsplan?

		Po	Vo
De voorzitter van het intern toezicht	Zeер sterk betrokken	20,6%	20,5%
	Sterk betrokken	40,2%	47,0%
	Redelijk betrokken	28,0%	25,3%
	Weinig betrokken	6,3%	3,6%
	Niet betrokken	4,8%	3,6%
De leden van het intern toezicht	Zeер sterk betrokken	11,5%	14,5%
	Sterk betrokken	39,3%	45,8%
	Redelijk betrokken	33,5%	30,1%
	Weinig betrokken	7,9%	6,0%
	Niet betrokken	7,9%	3,6%
De bestuurder(s)	Zeер sterk betrokken	7,0%	2,6%
	Sterk betrokken	17,6%	25,6%
	Redelijk betrokken	32,1%	32,1%
	Weinig betrokken	27,8%	21,8%
	Niet betrokken	15,5%	17,9%
Een externe deskundige	Zeер sterk betrokken	2,8%	1,4%
	Sterk betrokken	7,9%	5,4%
	Redelijk betrokken	18,0%	16,2%
	Weinig betrokken	20,2%	13,5%
	Niet betrokken	51,1%	63,5%
Andere partijen	Ja	1,7%	2,3%
	Nee	98,3%	97,7%

Opleidingsbudget

Is er dan ook een opleidingsbudget? In het po zegt ongeveer de helft van de respondenten dat er géén afgescheiden opleidingsbudget is voor de uitvoering van het opleidingsplan. In het vo zegt een meerderheid (61%) juist dat er wél een opleidingsbudget is. De verschillen tussen het po en het vo zijn significant, dat zou kunnen komen door het relatief grote aantal eenpitters in het po. In het po hebben intern toezichtsorganen van grotere schoolbesturen vaker een (toereikend) budget dan van kleinere schoolbesturen. Er zijn binnen de sectoren geen verschillen naar bestuursmodel.

Tabel 4.3 Is er een afgescheiden budget voor de uitvoering van het opleidingsplan?

	Po	Vo
Ja, dit is toereikend	44,4%	60,2%
Ja, maar dit is niet toereikend	2,1%	1,2%
Nee	50,3%	33,7%
Anders, namelijk	3,2%	4,8%

Ook enkele in het kader van de casestudies geïnterviewde toezichthouders en bestuurders maken duidelijk dat voor professionalisering van de toezichthouders inderdaad een budget is vastgesteld. Enkele anderen zeggen dat er geen vast budget is, maar dat zij scholing gewoon kunnen declareren bij het bestuur. Een bestuurder: *“Er is een budget, maar geen vastgesteld budget. In principe gaat alles op rekening, zonder een vooraf vastgesteld maximum. Het is ook een compensatie: de toezichthouders krijgen alleen een onkostenvergoeding. Scholing moet dan gewoon kunnen.”*

Startende toezichthouders

In de vragenlijst konden intern toezichthouders aangeven wat voor professionalisering startende toezichthouders volgen bij het schoolbestuur waar zij werkzaam zijn. Bij ongeveer 30 procent van de intern toezichthouders in het po en vo is er geen professionaliseringsaanbod voor nieuwe toezichthouders. Hierin zijn geen significante verschillen tussen het po en vo. Als er wel sprake is van professionalisering, vindt dat meestal plaats door het volgen van opleidingen, trainingen, workshops e.d. of door interne feedback of coaching. In mindere mate worden zelfevaluatie of intervisie ingezet als middel om startende toezichthouders te professionaliseren.

Tabel 4.4 Scholing startende toezichthouders

	Po (N=361)	Vo (N=139)
(Nog) niet	32,1%	28,8%
Door het volgen van opleidingen, cursussen, trainingen, leergangen, workshops, studiedagen e.d.	43,2%	54,7%
Door interne feedback of coaching	43,2%	36,7%
Door zelfevaluatie	18,6%	15,8%
Door intervisie met andere (startende) toezichthouders	13,3%	10,8%
Anders	6,9%	7,9%

Uit de casestudies blijkt dat er vaak op maat wordt gekeken waar een nieuwe toezichthouder behoefte aan heeft qua scholing. Bij sommige intern toezichtsorganen is er wel een vast onderdeel van het inwerktraject, zoals het doornemen van bepaalde documenten (handboek governance, code goed bestuur, documenten van scholen) of het voeren van een verdiepingsgesprek met de voorzitter van het intern toezicht. Bij één geïnterviewd bestuur lopen nieuwe toezichthouders altijd standaard een half jaar mee als adviseur, wel tegen de normale vergoeding. Een andere bestuurder zegt: *“De laatste keer hebben we vier leden tegelijk aangenomen. Toen heeft een externe adviseur een middag en avond met ons doorgebracht over hoe toezicht moet functioneren.”*

4.3 Gevolgde professionalisering

Ongeveer 90 procent van de intern toezichthouders heeft het afgelopen jaar professionalisering of scholing gevolgd, zoals te zien in tabel 4.5 en 4.6. Er is hierbij geen significant verschil gevonden tussen het po en vo. Intern toezichthouders van grote schoolbesturen (meer dan vijf scholen) hebben het afgelopen jaar significant vaker professionalisering of scholing gevolgd dan intern toezichthouders van eenpiters. Ze hebben bijvoorbeeld vaker formele opleidingen, cursussen, trainingen et cetera gevolgd of een zelfevaluatie uitgevoerd. Ook hebben intern toezichthouders van grotere besturen vaker professionalisering gevolgd met als thema de werkgeversrol van de toezichthouder. Naast de bestuursgrootte speelt ook het bestuursmodel een rol bij de gevolgde professionalisering van intern toezichthouders. Zo heb-

ben intern toezichthouders die functioneren in een RvT-/CvB-model het afgelopen jaar vaker aan professionalisering gewerkt dan intern toezichthouders die toezien op andere type governance modellen. Ze hebben bijvoorbeeld vaker formele opleidingen, cursussen, trainingen et cetera gevolgd of een zelfevaluatie uitgevoerd. Ook hebben intern toezichthouders die functioneren in een RvT-/CvB-model vaker professionalisering gevolgd met als thema toezien op strategievorming, inrichting van de zelfevaluatie van het intern toezicht of communicatie in de boardroom.

De meest voorkomende vormen van professionalisering zijn het volgen van opleidingen, cursussen, trainingen, leergangen, workshops, studiedagen e.d. (bijvoorbeeld bij de VTOI-NVTK, een sectororganisatie of een andere aanbieder) en een zelfevaluatie. Uit de casestudies blijkt dat een aantal intern toezichtsorganen ook ieder jaar een themabijeenkomst organiseert onder leiding van een externe deskundige, waar bestuur en intern toezicht aan deelnemen. Voorbeelden van thema's zijn: integriteit, visie op toezichthouden of vraagstukken op het gebied van governance. Ook organiseren sommige intern toezichtsorganen intervisiesessies, waarin toezichthouders met elkaar reflecteren op hun rol. De thema's waarop het meest geprofessionaliseerd is door intern toezichthouders zijn: toezichthouden op onderwijskwaliteit, zelfevaluatie van het intern toezicht en toezichthouden op strategievorming.

Tabel 4.5 Gevolgde vormen van professionalisering en scholing het afgelopen jaar

	Po (N=360)	Vo (N=139)
Volgen van opleidingen, cursussen, trainingen, leergangen, workshops, studiedagen e.d.	67,5%	74,1%
Zelfevaluatie	63,9%	77,7%
Interne feedback en coaching	40,6%	40,3%
Uitwisseling en visitaties met andere toezichthouders	12,8%	11,5%
Intervisie met andere toezichthouders	10,3%	6,5%
Anders	5,0%	2,2%
Geen enkele vorm van scholing en professionalisering	8,9%	7,2%

Tabel 4.6 Thema's van professionalisering en scholing het afgelopen jaar

	Po (N=360)	Vo (N=139)
Toezichthouden op onderwijskwaliteit	45,0%	47,5%
Zelfevaluatie van het intern toezicht	29,7%	43,9%
Toezichthouden op strategievorming	28,1%	38,1%
Toezichthouden op financieel gebied	25,8%	23,0%
Proactief toezichthouden	26,7%	18,7%
Toezichthouden op risicobeheersing	21,7%	16,5%
Werkgeversrol van het intern toezicht	20,0%	17,3%
Omgaan met dilemma's	14,2%	13,7%
Toezichthouden op innovatie	12,2%	15,8%
Communicatie in de boardroom	11,1%	14,4%
Overig	8,6%	11,5%
Geen scholing	11,9%	7,2%

In de interviews uit de casestudies zeggen intern toezichthouders en bestuurders dat er niet echt formeel wordt geëvalueerd in hoeverre bepaalde gevolgde scholing of professionalisering nuttig was, maar daarover wel altijd wordt teruggekoppeld. Vaak gebeurt deze terugkoppeling mondeling in de vergadering van het intern toezicht, waar de bestuurder meestal ook bij aanwezig is. Een bestuurder zegt bijvoorbeeld: *"Ja. De gewoonte is dat diegene die gaat na afloop met de collega's en met mij deelt wat hij of zij eraan heeft overgehouden en wat hij mee wil geven aan collega's."* Er zijn ook bestuurders die vinden dat het verschilt per persoon of hij of zij wordt geïnformeerd over gevolgde professionalisering. Bij een aantal intern toezichtsorganen wordt soms ook schriftelijk nog wat informatie nagestuurd. Een intern toezichthouder vindt dat de impact van gevolgde professionalisering wellicht nog vergroot kan worden: *"We moeten nog iets bedenken waardoor de rest van de RvT er ook plezier van heeft. Bijvoorbeeld*

een essay schrijven aan de hand van een gevolgde studie en daar een sessie over organiseren. Zodat wat je opdoet in de buitenwereld ten goede komt aan ons allen."

4.4 Impact van professionalisering op kwaliteit

Bijna alle geïnterviewde **intern toezichthouders en bestuurders** waar professionalisering van toezichthouders plaatsvindt vinden dat dit bijdraagt aan de verbetering van de kwaliteit van het intern toezicht. Professionalisering kan bijvoorbeeld aanzetten tot denken en zorgen voor betere inzichten in je rol als toezichthouder (in relatie tot de bestuurder). Een bestuurder zegt: *"Die externe begeleiding op maat, daar leert men heel veel van. Het leidt tot een verbetering: beter inzicht in wat is nou je rol?"* Ook zorgt professionalisering er volgens bestuurders voor dat bepaalde thema's worden geagendeerd tijdens vergaderingen, zoals digitalisering in het onderwijs. Soms leidt de professionalisering ook tot een concrete verandering in gedrag, zoals het stellen van andersoortige vragen. Andere effecten die genoemd worden zijn: het scherp houden, herkenning, inspiratie vanuit andere intern toezichtsorganen, verbreden van het blikveld en op de hoogte blijven van ontwikkelingen.

4.5 Professionaliseringsbehoefte

Toezichthouders

Aan intern toezichthouders is in de vragenlijst gevraagd aan wat voor professionalisering zij behoefte hebben qua inhoud, vorm en specifieke deskundigheden of rollen. Aan intern toezichthouders die vonden dat een bepaalde deskundigheid (zeer) weinig aanwezig is in hun intern toezicht, is gevraagd in hoeverre er op die deskundigheid ook behoefte is aan scholing. Zoals te zien is in tabel 4.7 is er met name op het gebied van (jeugd)zorg, ICT/automatisering en juridische kennis behoefte aan professionalisering.

Tabel 4.7 Behoefte aan scholing op deskundigheden

	Po (N=365)	Vo (N=142)
(Jeugd)zorg	14,8%	12,0%
ICT/automatisering	9,6%	16,2%
Juridisch	11,0%	5,6%
Onderwijskundig	9,6%	5,6%
Huisvesting	7,4%	7,0%
Personeel en organisatie	3,8%	4,9%
Algemeen bestuurlijk	2,5%	0,0%
Financieel	0,3%	0,0%
Overige deskundigheden	5,8%	9,3%

Ook konden toezichthouders benoemen op welke drie thema's het meest behoefte is aan professionalisering. In tabel 4.8 is te zien dat er met name behoefte is aan professionalisering op het gebied van toezichthouden op de onderwijskwaliteit, proactief toezichthouden en toezichthouden op strategievorming.

Tabel 4.8 Op welke drie thema's heeft het intern toezicht behoefte aan professionalisering?

	Po (N=359)	Vo (N=139)
Toezichthouden op onderwijskwaliteit	41,5%	33,8%
Proactief toezichthouden	32,6%	30,9%
Toezichthouden op strategievorming	20,1%	28,8%
Toezichthouden op innovatie	19,8%	23,0%
Toezichthouden op risicobeheersing	18,9%	15,1%
Zelfevaluatie van het intern toezicht	18,9%	11,5%
Werkgeversrol van het intern toezicht	13,1%	9,4%
Omgaan met dilemma's	12,5%	19,4%
Toezichthouden op financieel gebied	7,2%	7,2%
Communicatie in de boardroom	7,0%	12,2%
Overige scholing	6,4%	7,9%
Geen scholing	2,2%	1,4%

Toezichthouders in het po en vo hebben qua rollen het meest behoefte aan professionalisering op de toezichthoudende of controlerende rol en de rol als netwerker (zie tabel 4.9). In het vo ligt de focus dan wat meer op de netwerkkrol, in het po wat meer op de toezichthoudende of controlerende rol. Ook in de interviews zegt een toezichthouder meer te willen leren over het omgaan met externe stakeholders. Intern toezichthouders die toezien op andere governance modellen dan een RvT-/CvB-model hebben meer behoefte aan professionalisering op de werkgeversrol en de toezichthoudende of controlerende rol. Zij hebben minder behoefte aan professionalisering op de netwerkkrol in vergelijking met intern toezichthouders die functioneren in een RvT-/CvB-bestuursmodel.

Tabel 4.9 Op welke rol heeft het intern toezicht vooral behoefte aan professionalisering?

	Po (N=296)	Vo (N=124)
Toezichthoudende en controlerende rol	40,5%	30,6%
Netwerkkrol	31,1%	45,2%
Adviesrol	19,6%	20,2%
Werkgeversrol	8,8%	4,0%

Ten slotte is aan toezichthouders ook gevraagd aan welke vorm van professionalisering zij op korte termijn het meest behoefte hebben, zoals te zien in tabel 4.10. Het meest worden opleidingen, cursussen, trainingen, workshops en studiedagen genoemd. Er is ook behoefte aan zelfevaluatie, maar bijna net zo veel aan uitwisseling en visitaties met andere toezichthouders. Intervisie en interne feedback en coaching worden wat minder vaak genoemd, al zijn er verschillen tussen het po en vo. Intern toezichthouders die toezien op grote schoolbesturen (meer dan vijf scholen) hebben meer behoefte aan intervisie met andere toezichthouders dan intern toezichthouders die toezien op eenpitters. Verder hebben intern toezichthouders die toezien op eenpitters minder behoefte aan zelfevaluatie dan intern toezichthouders van grotere schoolbesturen (twee of meer scholen). Ook hebben intern toezichthouders die functioneren in een RvT-/CvB-model meer behoefte aan formele opleidingen, cursussen, trainingen et cetera.

Tabel 4.10 Professionaliseringsbehoefte naar vorm

	Po (N=360)	Vo (N=139)
Opleidingen, cursussen, trainingen, leergangen, workshops, studiedagen e.d.	51,1%	54,7%
Zelfevaluatie	30,6%	30,9%
Uitwisseling en visitaties met andere toezichthouders	29,4%	32,4%
Intervisie met andere toezichthouders	27,2%	22,3%
Interne feedback of coaching	20,6%	30,2%
Overig	2,5%	5,0%
Geen enkele vorm van scholing of professionalisering	11,7%	4,3%

Bestuurders

Aan bestuurders is in de interviews ook gevraagd wat voor soort professionalisering intern toezichthouders zouden moeten volgen. Qua vorm van professionalisering ziet een bestuurder de meerwaarde van intervisie: *“Ik heb vaak intervisie met andere bestuurders: ook over de relatie met RvT. Dat vind ik waardevol, om te leren van anderen. Misschien dat toezichthouders dat ook kunnen doen?”* Een andere bestuurder vindt dat werkbezoeken ook nuttig kunnen zijn, zeker voor toezichthouders met weinig ervaring in de specifieke onderwijssector.

Qua thema's of vaardigheden zeggen bestuurders bijvoorbeeld dat zij behoefte hebben aan professionalisering van intern toezichthouders in het stellen van goede vragen: *“Het smart stellen van doelen. Dat ze daar goede vragen over stellen. Wat wil je bereiken en hoe toetsbaar is dat? Ze moeten daarin scherper zijn. Scherp zijn op de oorspronkelijke afspraken.”* Ook het blijven in je rol als toezichthouder is een vaardigheid waar volgens een aantal bestuurders nog professionalisering in nodig is. Andere professionalisering die volgens bestuurders belangrijk is om te volgen als intern toezichthouder is: leren structureren (inrichten van een jaarcyclus of opstellen agenda), het bijhouden van ontwikkelingen in het onderwijs, leren toezichthouden vanuit maatschappelijk perspectief (regio) en toezichthouden in crisistijd (bv. rond coronamaatregelen of bij een bestuurscrisis).

Aan **bestuurders en intern toezichthouders** is in de interviews ook gevraagd in hoeverre het aanbod aan professionalisering voor intern toezichthouders op dit moment voldoende is. De meesten vinden dat dit het geval is en dat alle thema's voldoende gedekt worden. Wel is er een aantal toezichthouders die pleit voor meer in-company-trainingen, eventueel ook samen met een ander intern toezicht: *“Misschien wat meer op maat, waarbij je met je eigen casus aan de slag gaat. Misschien samen met de RvT van een andere organisatie. Dan ben je met mensen die in hetzelfde schuitje zitten. Wij gaan dat nu zelf organiseren.”* Een bestuurder stelt voor om meer in te zetten op coaching: *“In gedrag kan je nog wel iets scholen. Bijvoorbeeld iemand die steeds stokpaardjes berijdt, dezelfde soort vragen stelt of antwoorden geeft.”*

4.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is, op basis van enquêteresultaten en interviews met intern toezichthouders en bestuurders, beschreven wat de huidige praktijk is in intern toezichtsorganen als het gaat om professionalisering van toezichthouders en waar hun behoefte ligt. Hieronder worden de conclusies voor dit hoofdstuk beschreven.

Professionaliseringsbeleid

Bij een groot deel van de intern toezichtsorganen wordt er (bijna) nooit een opleidingsplan opgesteld. In de code goed bestuur van het vo uit 2019 wordt wel aanbevolen jaarlijks de opleidingsbehoefte van intern toezichthouders te beschrijven in een plan. Het ontbreken van een opleidingsplan kan bij een aantal toezichtsorganen te maken hebben met het feit dat er ook geen afgescheiden budget is voor de professionalisering van intern toezichthouders. Uit de interviews bleek dat gevolgde professionalisering vaak niet formeel wordt geëvalueerd. Er wordt meestal wel over teruggekoppeld tijdens vergaderingen van het intern toezicht.

Professionaliseringsactiviteiten

Bij een groot deel van de intern toezichtsorganen is geen sprake van professionalisering voor startende toezichthouders. Als hier wel sprake van is, wordt meestal gebruik gemaakt van formele opleidingen of trainingen of interne feedback en coaching. Uit de case studies bleek dat er vaak op maat wordt gekeken naar de behoefte van startende toezichthouders. Bij bijna alle intern toezichtsorganen is het afgelopen jaar gewerkt aan professionalisering van toezichthouders. De meest gebruikte vormen zijn formele opleidingen of trainingen en het uitvoeren van een zelfevaluatie. De thema's waarop het meest geprofessionaliseerd is door intern toezichthouders zijn: toezichthouden op onderwijskwaliteit, zelfevaluatie van het intern toezicht en toezichthouden op strategievorming. Intern toezichthouders en bestuurders denken dat de professionalisering die toezichthouders volgen, wel impact heeft op de kwaliteit van het

intern toezicht. Die impact varieert van andere inzichten, agendering van thema's tot concrete gedragsverandering.

Professionaliseringsbehoefte

Binnen intern toezichtsorganen is volgens toezichthouders en bestuurders vooral behoefte aan professionalisering op het kunnen toezichthouden op de onderwijskwaliteit en strategievorming en op het meer proactief toezichthouden. Qua rollen zit de behoefte vooral op het leren uitoefenen van de toezichthoudende rol en de rol als netwerker. Formele opleidingen en trainingen zijn de meest gewenste vorm van professionalisering.

Borging van professionalisering en kwaliteit

5

5 Borging van professionalisering en kwaliteit

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag uit het onderzoek centraal, te weten op welke wijze(n) de borging van professionalisering en kwaliteit van intern toezicht kan plaatsvinden en of manieren en/of systemen uit andere maatschappelijke sectoren toepasbaar zijn voor het onderwijs. In paragraaf 5.2 wordt vanuit de literatuur een overzicht geschetst van systematiek die in andere maatschappelijke sectoren gebruikt wordt voor de professionalisering van intern toezichthouders. Daarbij wordt ook ingegaan op eerste ervaringen met deze systemen, zoals o.a. blijkt uit de deskundigenraadpleging. Ook aan intern toezichthouders en bestuurders is in de interviews en casestudies gevraagd in hoeverre zij dergelijke systemen wenselijk achten voor het onderwijs. Paragraaf 5.3 gaat hierop in. Par. 5.4. sluit af met enkele conclusies.

5.2 Voorbeelden en ervaringen uit andere maatschappelijke sectoren

Systematiek van professionalisering intern toezichthouders in andere maatschappelijke sectoren

Wanneer we bezien hoe in het algemeen beroepsgroepen de professionaliteit borgen is er een aantal systemen te onderscheiden die ook in combinatie operationeel zijn. Het verplichtend karakter kan binnen de verschillende vormen variëren.

Hieronder beschrijven we eerst beknopt een aantal mogelijke categorieën van niet-vrijblijvende systemen van professionalisering voor andere maatschappelijke sectoren:

- *Geschiktheid en betrouwbaarheidstest*: deze toets wordt onder meer uitgevoerd in de woningcorporatiesector.³⁴ Commissarissen (en bestuurders) worden sinds 2015 getoetst op geschiktheid en betrouwbaarheid bij hun (her)benoeming. Dit heeft een wettelijke basis in de Woningwet.³⁵ De Autoriteit woningcorporaties (Aw) voert deze toets namens de minister uit. De geschiktheid (die in het kader van dit onderzoek het meest relevant is) moet gemotiveerd worden aan de hand van het functioneren als commissaris aan de hand van het functieprofiel en er moet specifiek een motivering volgen aan de hand van een Bijlage bij het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. Hier staat een aantal kenmerken voor bestuurders en commissarissen. Commissarissen moeten blijk geven van authenticiteit (waaronder bijvoorbeeld begrepen consistent in gedrag en houding onder verschillende omstandigheden, open communiceren en juiste informatie geven over de werkelijke situatie en het tijdig erkennen van risico's, uitdagingen en problemen naar de bestuurders), bestuurlijk inzicht, helicopterview, moreel besef, maatschappelijke (omgevings)sensitiviteit, vakinhoudelijke kennis en visie en zelfreflectie. De onderbouwing van de geschiktheid moet verder gebeuren aan de hand van een 'Geschiktheidsmatrix Autoriteit woningcorporaties'. Dit is een hulpmiddel bij de beoordeling van de geschiktheid en is bedoeld om de autoriteit inzage te geven in de aanwezige kennis en ervaring bij het bestuur of de Raad van Commissarissen. Het geeft tevens inzicht in hoeverre de kennis en ervaring van de te (her)benoemen kandidaat daar een aanvulling op is en kent onderdelen zoals kennis en ervaring in governance, financiën en control en huisvestingsvraagstukken.
- *Permanente educatie in relatie tot registratie*: hierbij zijn er nascholingspunten per jaar per toezichthouder of per collectief met minimum aantal punten te halen, gekoppeld aan register en vereniging die het nascholingsaanbod waardeert. Ook hier is de woningcorporatiesector een voorbeeld. De Vereniging van Toezichthouders in deze sector heeft sinds 2014 verplicht gesteld dat toezichthouders minstens vijf uur per jaar verplicht werken aan ontwikkeling van competenties en/of vakken en beroepsvaardigheden. Dit aan de hand van geaccrediteerde opleidingen (van organisaties zoals NVAO, CEDEO, of bijvoorbeeld beroepsorganisaties van accountants en advocaten). Commissarissen kunnen zelf een keuze maken in het aanbod, maar niet elk aanbod telt voor registratie. Voor een

³⁴ Tevens banken en pensioensector.

³⁵ Voor toezichthouders (commissarissen) art. 30 lid 3 Woningwet: "Bij algemene maatregel van bestuur worden voorschriften gegeven omtrent de geschiktheid van personen voor het lidmaatschap van de raad van commissarissen en de betrouwbaarheid van die personen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van dit lid."

coachingtraject moet bijvoorbeeld sprake zijn van een beroepsregistratie door de coach. Bij een in-companytraining moeten programma, de doelgroep en de leerdoelen duidelijk omschreven zijn door de aanbieder van de PE-activiteit.

- *Individuele persoonscertificering*: in deze vorm is sprake van individuele certificering van de toezichthouder, periodiek aan de hand van beoordeling door extern (werkveld) deskundigen aan de hand van vastgelegd schema. De toezichthouder legt hierbij zijn portfolio voor met daarin bijvoorbeeld verrichte activiteiten/scholing/ervaring. Een voorbeeld is het Register Certified Board Member, voortkomend uit de Nederlandse Vereniging van Directeuren en Commissarissen. Europese normen voor vakbekwaamheid en geschiktheid (EQF/ESCO) worden gehanteerd als uitgangspunt. Gecertificeerde commissarissen en toezichthouders – zowel uit de profit – als non-profitsector – moeten voldoen aan een aantal minimale eisen op het gebied van opleiding en ervaring. Op basis van opleiding en achtergrond wordt onafhankelijk bepaald of een aanvrager beantwoordt aan de eisen die voortvloeien uit het profiel dat op dat moment als toetssteen geldt. Twee assessoren toetsen dit na een gesprek met de kandidaat. Bij een mogelijke afwijzing is een beroepsprocedure ingebouwd.³⁶ Het is een particulier initiatief waarin volgens het openbare register op de site op dit moment 73 personen zijn opgenomen.³⁷ In de zorg wordt gewerkt met een brancheregeling via een dergelijk systeem van ‘accreditatie van bestuurders’, wat feitelijk een vorm van persoonscertificering is.
- *Accreditatie*: dit is te definiëren als het beoordelen van instituties als zodanig aan de hand van vooraf gestelde criteria door een externe, besluitvormende instantie. In dit geval zou in het onderwijs het los accrediteren van intern toezichthoudende organen niet mogelijk zijn, omdat zij immers deel uitmaken van de rechtspersonen. Het goed functioneren van het intern toezicht wordt nu de facto ‘geaccrediteerd’ door de Inspectie bij de beoordeling van deugdelijkheidseisen voor het intern toezicht.
- *Keurmerkverlening of certificaat*: hierbij krijgen niet de individuele leden, maar de organisatie als zodanig of een bepaald onderdeel van het proces een kwalificatie. Een keurmerk komt tot stand in samspraak met verschillende partijen die op een bepaald terrein of onderwerp toegevoegde waarde willen bieden. Daarbij wordt het keurmerk door een onafhankelijke instantie verleend en zijn er regelmatig controles bij partijen die het keurmerk voeren. Er is geen wettelijke definitie van keurmerken en in de praktijk bestaat ook een veelheid aan keurmerken op diverse terreinen. Wanneer het keurmerk door de Raad voor accreditatie is erkend is een zekere garantie ten aanzien van de onafhankelijke beoordeling. Voor zover bekend is er nog geen voorbeeld waarin raden van toezicht/intern toezichthouders/commissarissen als collectief een keurmerk kunnen krijgen.
- *Visitatie*: dit systeem gaat uit van ‘peer review’ door collega toezichthouders aan de hand van een zelfevaluatie, waarbij aan de hand van een aantal standaarden de borging van het intern toezicht wordt doorgelicht. Dit systeem wordt in de woningcorporatiesector toegepast (zie hierna). Een visitatie kan meer ontwikkelingsgericht zijn (collegiale visitatie), of meer auditgericht. In het eerste geval gaat het meer om van elkaar te leren, en het tweede geval meer om een externe validatie door onafhankelijke auditors, gericht op legitimatie.

Daarnaast zijn ook vormen van borging van professionalisering en uitwisseling gangbaar in meer vrijblijvender zin. De vaak al via sectorale code verplichte zelfevaluatie is een instrument waarbij het jaarlijks terugkijken ook gebruikt kan worden om te leren en te reflecteren. Wanneer dit gebeurt onder leiding van een externe wordt hier een dimensie aan toegevoegd. Door een van tevoren afgesproken plan van aanpak dat aansluit op de doelstellingen van de zelfevaluatie en met behulp van het vastgestelde wordt een rapportage met bevindingen en aanbevelingen opgesteld voor het functioneren van de commissarissen/toezichthouders en de individuele leden. Soms kunnen hier ook PE-punten voor worden gegeven (zoals in de woningbouwsector) wanneer de zelfevaluatie op een geijkte manier gebeurt. Andere vormen zijn intervisie en leerkringen. Dit zijn vormen van gestructureerde feedback. Het is een zelfhulpmethode waarmee commissarissen en toezichthouders van elkaar leren. Dit doen zij door praktijkcasussen

³⁶ Tekst: <https://ncdacademy.nl/certificering/>, geraadpleegd 27 mei 2020.

³⁷ <https://rcbm.nl/register/>, stand 27 mei 2020.

uit te wisselen, deze te bespreken en feedback op hun eigen handelen te krijgen zodat meerdere perspectieven, inzichten of oplossingen worden aangedragen.

Eerste ervaringen met borgingssystemen voor professionalisering

Hieronder volgt een korte verdere behandeling van de systemen zoals die in de woningbouw en zorg operationeel zijn en eerste analyses – op basis van tot nu toe gevonden onderzoek – naar de opbrengsten/functioneren.

Woningbouw

De corporaties (bestuurders) en intern toezichthouders, verenigd in respectievelijk Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), zijn zelf actief op het gebied van professionalisering en scholing van kandidaten, onder andere met een eigen governancecode, intervisiegroepen, masterclasses en met een puntenstelsel voor permanente educatie (PE) als onderdeel van de lidmaatschapseisen. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen instellingen. Zo hoeven onbezoldigde besturen van kleine instellingen minder PE-punten te behalen. Reeds ruim voor de parlementaire enquête waren Aedes, VTW, de Woonbond en de Vereniging Nederlandse Gemeenten daarnaast gestart met een visitatiestelsel. Dit wordt uitgevoerd door een onafhankelijke stichting, de resultaten worden openbaar gepubliceerd en niet-deelname kan leiden tot uitsluiting van de verenigingen. Zowel de vierjaarlijkse visitatie als het behalen en behouden van een kennisniveau dat is geleverd voor de betreffende functie is in de Woningwet verplicht gesteld.

In 2019 is de Evaluatie van de wettelijke visitatieverplichting en het Aanwijzingsbesluit SVWN (Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland) uitgebracht (Paul, 2019). In de evaluatie stond onder meer de doeltreffendheid van de wettelijke verplichting tot visitatie centraal. De aanleiding vormde onder meer de waarneming dat bestuurders en intern toezichthouders een minder sterke bijdrage ervaarden van visitatie aan maatschappelijke prestaties en transparantie. De ervaring concretiseerde zich in een verhoging van administratieve lasten door de overlap tussen visitatie, de governance-audits van de Autoriteit woningcorporaties (Aw) en de verantwoording aan gemeenten en huurders rond lokale prestatieafspraken. Via documentanalyse en interviews met verschillende betrokken partijen (toezichthouders maar ook burgemeesters) zijn ervaringen in kaart gebracht. Alles afwegende komt het onderzoek tot de conclusie dat het toch verstandig is de visitaties te handhaven: “Doordat visitaties voorzien in een kritische blik door deskundigen van buiten, verbeterpunten aanreiken en belanghebbenden de gelegenheid geven zich over de corporaties uit te spreken, dragen ze positief bij aan het functioneren van de woningcorporaties. Aan belangrijke kritiekpunten, zoals overlap met de activiteiten van de Aw en de timing van de visitaties in afstemming met de governance-audits, is door de afspraken tussen de Aw en de SVWN tegemoetgekomen, zij het dat het tempo van de aanpassingen niet voor alle partijen snel genoeg was. De visitaties brengen weliswaar kosten met zich mee, maar deze zijn in verhouding tot de andere kosten en lidmaatschappen van een corporatie gering in omvang, hoewel dit voor de kleine corporaties anders kan liggen. Voor kleine corporaties wordt daarom een speciaal tarief gehanteerd. Doorontwikkeling van de methode blijft wel nodig om te voorkomen dat het leereffect van een visitatie afneemt”.³⁸ Een aanbeveling is verder om ook direct belanghebbenden zoals huurders te betrekken bij het vormgeven van de visitatie (vooraf).

Het onderzoek dat de VTW in 2018 liet uitvoeren naar ervaringen met de verplichte PE-punten leerde dat driekwart van de leden het systeem Permanente Educatie belangrijk en nuttig vinden, en verder dat 90 procent meer dan de verplichte vijf punten (uren), met een gemiddelde van 29 punten (uren) haalt over de eerste drie jaar.³⁹ Dit spoort met een eerder onderzoek door de branchevereniging Aedes bij bestuurders uit 2017. Ook hierin komt een breed draagvlak voor permanente educatie naar voren, ook omdat maatschappelijke ontwikkelingen en verwachtingen vragen om voortdurende professionalisering. “Tegelijkertijd is het werken aan de eigen ontwikkeling ook bij uitstek een eigen verantwoordelijkheid voor bestuurders. De professioneel bestuurder vraagt zich voortdurend af hoe hij het beste vorm en invulling kan geven aan de eigen ontwikkeling. Die ontwikkeling als zodanig staat voorop. De [begelei-

³⁸ Paul, 2019, p.22.

³⁹ <https://www.vtw.nl/nieuwsbrief/109/artikel/795> (geraadpleegd 27 maart 2020).

dings]commissie stelt vast dat het in dit kader wenselijk kan zijn (deels) te kiezen voor opleidingsmogelijkheden die niet vallen binnen de tot op heden geaccrediteerde opleidingen. Wij zien ook binnen andere sectoren een soortgelijke trend.”⁴⁰ Opgemerkt wordt dat vraag van bestuurders naar bepaalde typen van professionalisering niet aansluiten bij het (geaccrediteerde) aanbod en dat daarom bestuurders meer vrijheid zouden moeten hebben ook niet geaccrediteerde activiteiten te kunnen inbrengen.

Zorg

De vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD) heeft de afgelopen jaren, in samenwerking met zorgbestuurders en de Erasmus Universiteit Rotterdam, een accreditatiestelsel voor bestuurders ontwikkeld. Deelname hieraan is inmiddels een lidmaatschapseis van de vereniging. Het systeem is daarnaast ook opengesteld voor zorgbestuurders die niet zijn aangesloten. Belangrijke elementen in het traject zijn 360 gradenfeedback, het opstellen van een persoonlijk ontwikkelplan en een gesprek met twee auditoren. Bij de ontwikkeling van het systeem is niet gekozen voor een puntensysteem; bij de toetsing staan vanuit een kwalitatieve insteek de vragen centraal of een kandidaat voortdurend werkt aan zijn eigen ontwikkeling en of de kandidaat beschikt over voldoende reflectief vermogen. Door de keuze voor deze twee normen is de accreditatie passend voor bestuurders van instellingen van verschillende schaalomvang en in verschillende zorgsectoren. In de brochure staat om welke punten de bestuurders worden bevraagd: “De bestuurder toont aan dat hij (zij) bereid is te blijven leren, in de breedste zin. De bestuurder is zich bewust van zijn ontwikkelpunten en is hier actief mee bezig. Het gaat om professionele ontwikkeling op vijf expertisegebieden: leiderschap, resultaatgericht sturen, verbindend samenwerken, maatschappelijk bijdragen en continu ontwikkelen.”⁴¹ Het zelfreflectief vermogen is een ander aspect, evenals het vermogen om die reflectie ook om te zetten in gedrag en in ander gedrag als dat nodig mocht blijken. Dit wordt getoetst aan de hand van hoe de reflectie wordt georganiseerd, welke stakeholders betrokken zijn en het organiseren van tegenspraak.

Over in hoeverre accreditatie nu bijdraagt aan het versterken van het beeld van toezichthouders zijn de meningen onder bestuurders verdeeld. “Respondenten zien accreditatie eerder als middel tot professionalisering dan tot legitimering”, zo concludeerde een studie (Bijloos e.a., 2017). Dit spoort weer met een enquête⁴² onder toezichthouders in de zorg die accreditatie met name zien als ontwikkeling van de professionele ontwikkeling en het reflectief vermogen van bestuurders. Nadelen die worden genoemd zijn het creëren van bureaucratie of een systeemwereld en schijnzekerheid. Daarnaast wordt aangegeven dat accreditatie kostenverhogend zou werken en dat de grote tijdsinvestering als belastend wordt ervaren. Met betrekking tot hun eigen rol merken verschillende toezichthouders op dat een goede raad van toezicht zelf in staat moet zijn zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de bestuurder. De invulling van de professionele ontwikkeling van de bestuurder zou in overleg tussen de bestuurder en de raad van toezicht moeten gebeuren, en accreditatie zou geen verplichtend karakter vanuit de NVZD moeten hebben.

De governancecode zorg (2017) gaat in op de verplichte professionalisering van het intern toezicht. “De raad van toezicht werkt permanent aan zijn eigen ontwikkeling als team en aan de ontwikkeling van de afzonderlijke leden. Daartoe wordt een scholings- en ontwikkelingsprogramma opgesteld en uitgevoerd voor zowel de raad als collectief als voor de afzonderlijke leden.” Introductie- en scholingsprogramma’s moeten adequaat gefaciliteerd worden. De zorgsector kent evenwel nog geen register- of certificeringsplicht voor toezichthouders. In een tussenrapport over de evaluatie van de code wordt niet heel specifiek ingegaan op de stand van zaken rond professionalisering of het verwachte effect daarvan. Wel volgt de aanbeveling voor gezamenlijke scholing van raden van toezicht, bestuur én medezeggenschap waardoor met respect voor ieders positie een sterkere dialoog ontstaat en nieuwe vormen van samen- en tegenspraak ontwikkeld kunnen worden.⁴³

⁴⁰ Aedes Begeleidingscommissie Permanente Educatie, Den Haag 2017.

⁴¹ Accreditatie NVZD, Zeist 2020.

⁴² <https://www.nvtz.nl/thema/wnt/nieuws/160-accreditatie-van-zorgbestuurders-enquete-onder-toezichthouders> (geraadpleegd 27 maart 2020).

⁴³ Commissie Minkman, Good governance: een gezamenlijke opgave, november 2019.

5.3 Visie van intern toezichthouders en bestuurders

Toezichthouders staan op zich positief tegenover het bijhouden van de professionalisering van intern toezichthouders, maar willen daarin liever niet te ver gaan. Een landelijk verplicht registratiesysteem is volgens de meesten van hen te bureaucratisch en het leidt mogelijk tot uitval, zeker bij besturen waar intern toezichthouders geen vergoeding ontvangen voor hun werkzaamheden. Zoals een toezichthouder zei: *“Het vermelden van PE-punten in het scholingsoverzicht is een goede manier om scholing te waarderen. Maar ik ben geen voorstander van registraties of certificering. Dat gaat me (nog) te ver. Het moet een eigen keuze zijn.”* Een aantal intern toezichthouders is wel voorstander van een verplicht registratiesysteem, maar die hebben allemaal ook ervaring als toezichthouder in andere sectoren waar dergelijke systemen al wat gangbaarder zijn (zoals de woningbouwsector). Andere manieren om de kwaliteit te borgen zijn volgens intern toezichthouders: visitaties, zelfevaluaties, schoolbezoeken, scherpe werving- en selectieprocedures en een rol voor toezichthouders tijdens Inspectiebezoeken. Dit sluit voor een deel ook aan bij de werkagenda die in het vo is opgesteld over kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders. (VTOI-NVTK, VO-raad, Onderwijsbestuurdersvereniging, ministerie van OCW & de Onderwijsinspectie, 2020).

Bestuurders erkennen in de interviews dat het belangrijk is om kwaliteit van het intern toezicht te borgen, zeker omdat zij zien dat die kwaliteit soms nog wel tekortschiet en ook intern verschilt per toezichthouder. De meeste bestuurders staan echter niet zo positief tegenover landelijke verplichtingen om de kwaliteit te waarborgen, zoals een registratiesysteem. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld het risico op uitwassen, zeker bij besturen waar intern toezichthouders geen bezoldiging ontvangen of het feit dat het extra kosten met zich meebrengt. Bestuurders vragen zich ook af in hoeverre landelijk verplichte professionalisering wel garant staat voor kwaliteit: *“Niet in de vorm van een register, dat wordt te veel weer een score en punten halen. Staat dat garant voor het beter functioneren van de RvT?”* Een aantal bestuurders staat wel positief tegenover een soort verplichte basiscursus voor nieuwe leden of voorzitters, zoals ook is aangedragen in de werkagenda voor kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders in het vo.⁴⁴ Andere manieren om landelijk de kwaliteit te borgen van intern toezichthouders die door bestuurders werden aangedragen zijn: visitaties en het monitoren van de naleving van de code goed bestuur. Dit zijn ook thema's die in de werkagenda van het vo terugkomen. Een bestuurder vindt ook nog dat de Inspectie van het Onderwijs de rol van intern toezichthouders wat meer mee zou kunnen nemen in het toezicht. Een deel van de bestuurders vindt dat de verantwoordelijkheid voor het borgen van de kwaliteit van het intern toezicht juist bij de schoolbesturen moet liggen. Zaken die daaraan bijdragen zijn volgens hen: het uitvoeren van zelfevaluaties, inhuren van externe experts, opstellen van duidelijke documenten en goede coaching of begeleiding van nieuwe leden.

5.4 Conclusies

In de systemen van professionalisering is een gradatie tussen systemen die meer of minder vrijblijvend zijn. Daarbinnen is er weer onderscheid te maken in verschillende momenten; het moment van 'instap', de werving en benoeming waarbij een aantal kwaliteiten of bekwaamheden, opgesteld in een competentieprofiel, worden getest, bijvoorbeeld in een 'fit-for-proper-test' en de periode daarna, het onderhoud van de bekwaamheid door middel van bijvoorbeeld het behalen van een aantal punten voor uitgevoerde professionaliseringactiviteiten of het overleggen van een portfolio waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke activiteiten (met welk resultaat) zijn uitgevoerd. Sommige beroepsgroepen houden ook registers bij.

Wanneer we specifiek kijken naar de sectoren woningbouw en zorg, zien we dat in de woningbouw voor wat betreft de intern toezichthouders het meest uitgewerkte model van verplichte professionalisering wordt gehanteerd, mede vanwege de wettelijke plicht die hier van toepassing is. Onderzoek onder bestuurders en toezichthouders in deze sector laat zien dat men over het algemeen zich wel kan vinden in

de gebruikte systematiek, maar dat er ook nadelen worden gepercipieerd zoals administratieve lastendruk en dat visitaties te weinig rekening houden met de verschillen in ontwikkeling en schaal van de corporaties. In de zorg wordt ook gewerkt aan verplichte vormen van professionalisering voor de toezichthouders. Dit is ook in de code vastgelegd, maar de ontwikkeling van een systeem van verplichte professionalisering is nog in ontwikkeling. De al verplichte systematiek voor bestuurders laat zien dat bestuurders met name meerwaarde zien in de verdieping van het zelfreflectief vermogen en niet zozeer in de sfeer van legitimeren van handelen. Men is ook hier beducht voor verdere bureaucratisering en winddressing.

Voor de toepasbaarheid in het onderwijs is onder meer de factor draagvlak van belang. Bij uitvraag komt naar voren dat interne toezichthouders en bestuurders in het onderzoek erkennen dat het belangrijk is om de kwaliteit van intern toezicht te borgen, maar over het algemeen niet positief staan tegenovergaande landelijk verplichte registratiesystemen. Dit is volgens hen bureaucratisch en leidt mogelijk tot leegloop (zeker bij onbezoldigde toezichtsorganen).

Ook zijn de door ons ondervraagde toezichthouders bang dat er te veel tijd en geld mee gemoeid zal zijn en hebben ze twijfels of een opgetuigd systeem garant staat voor de verbetering van kwaliteit. Andere mogelijke systemen om de kwaliteit te borgen waar zij wel positief tegenover staan zijn: zelfevaluaties, onderlinge visitaties, een basiscursus voor startende toezichthouders en een rol voor toezichthouders tijdens inspectiebezoeken. Dit sluit voor een deel ook aan bij de werkagenda die in het vo is opgesteld over kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders. Toezichthouders benadrukken ook de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen om de kwaliteit van het intern toezicht te borgen.

In het slothoofdstuk gaan we – na een korte samenvatting van de hoofdbevindingen op de onderzoeksvragen – in op de elementen en overwegingen die van belang van zijn bij de verdere inrichting van een systeem van geborgde professionalisering.

Conclusies en aanbevelingen

6

6 Conclusies en afwegingen bij borging

In dit afsluitende hoofdstuk zetten we de conclusies uit de verschillende hoofdstukken nogmaals op een rij aan de hand van de hoofdvragen uit het onderzoek. Daarna sluiten we af met een aantal afwegingen die gemaakt moeten worden bij de verdere borging van de professionalisering van het intern toezicht.

6.1 Conclusies

1. Wat zijn kwaliteitskenmerken van 'goed intern toezicht' in het funderend onderwijs, uitgaande van de vier rollen van intern toezicht (de rol van toezichthouder, de rol van adviseur, de rol van netwerker en de rol van werkgever van het onderwijsbestuur)?

Uit de literatuurstudie wordt duidelijk dat er wettelijk gezien nauwelijks aanknopingspunten voor kwaliteitskenmerken voor goed intern toezicht in het funderend onderwijs zijn, behalve dan dat er 'onafhankelijk en deugdelijk' intern toezicht moet plaatsvinden. De invulling wordt aan het veld zelf overgelaten, evenals de mate waarin verdere kwaliteitsontwikkeling plaatsvindt. De literatuur laat daarbij wel een ontwikkeling zien. Dat er deskundigheid moet zijn bij de interne toezichthouder en dat er competentieprofielen zijn die de verschillende deskundigheden afdekken (financieel, juridisch, onderwijskundig) wordt als een gegeven verondersteld. Inspectierapporten en codes voor goed bestuur gaven de afgelopen jaren meer invulling aan wat van de interne toezichthouder mag worden verwacht in termen van uitvoering van taken (informerende, oordelende, interveniërende), maar ook qua houding en positionering (vermijden van belangenverstrengeling). Incidenten met 'bad governance' vestigden de aandacht bovendien op vaardigheden/houding en cultuur.

Onafhankelijkheid is daarbij een kernkenmerk van goed intern toezicht en dat zou zich moeten uiten in onafhankelijke informatievergaring en kritische oordeelsvorming en interveniëren. Deskundigheid op in ieder geval financieel, maar ook onderwijsgebied wordt cruciaal geacht met het oog op publieke bekostiging van instellingen. Het dienen van 'publieke belangen' wordt in het landelijk beleid en beleid van veel instellingen een belangrijk richtpunt, waarbij ook waarden/principes (integriteit, verantwoordelijkheid, vertrouwen) een leidende rol gaan spelen.

De toegenomen (maatschappelijke) verwachtingen ten aanzien van de interne toezichthouder betekenen ook een aanscherping van het competentieprofiel van de interne toezichthouder. Niet alleen (sector)kennis of (sector-/onderwijs)ervaring is belangrijk, maar zeker ook zaken zoals omgevingsgevoelens, kritische (zelf)reflectie, samenwerkingsgerichtheid en het hebben van een 'moreel kompas'.

Van het intern toezicht wordt verwacht dat het verschillende rollen vervult en ook rolvast/rolbewust is. Dat maakt het uitoefenen van intern toezicht tot een complexe opgave, dat verschillende deskundigheden en competenties vraagt, individueel en collectief.

Het vragenlijstonderzoek onder toezichthouders laat zien dat zij zelf met name integriteit, onafhankelijkheid en een kritische houding als de belangrijkste competenties zien voor intern toezichthouders, daarna worden beoordelingsvermogen, risico-inschatting en rolvastheid nog relatief veel genoemd.

Rolvastheid blijkt een belangrijk element voor de uitvoering van het toezicht, blijkt uit de interviews met intern toezichthouders en bestuurders. Daarbij doelen zij er vooral op dat ieder zijn eigen rol inneemt en dat de toezichthouders niet op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Het voeren van de dialoog hierover is belangrijk voor een goede samenwerking, vinden zowel intern toezichthouders als bestuurders. De geïnterviewden in het onderzoek noemden ook diversiteit en de invulling van verschillende rollen (toezichthouder, adviseur, werkgever en netwerker) belangrijke kwaliteitselementen. De enquête laat zien dat toezichthouders zelf vinden dat de toezichthoudende en controlerende rol de meeste nadruk krijgt. Daarna komen de adviesrol en de werkgeversrol. De netwerkrol krijgt de minste nadruk.

De regie in de samenwerking tussen intern toezicht en bestuur ligt over het algemeen bij beide partijen. In de uitvoering verschilt de mate van kritische tegenspraak en inhoudelijke dialoog tussen intern toezicht en bestuur per toezichtsorgaan. Bij sommige toezichtsorganen is hier verbetering mogelijk, zoals meer pro-activiteit vanuit toezichthouders.

Intern toezichthouders worden over het algemeen wel betrokken bij de ontwikkeling en evaluatie van beleid en de verantwoording hierover, net als bij de evaluatie van incidenten. Ook hierin zien we verschillen tussen intern toezichtsorganen als het gaat om de mate van betrokkenheid.

De meeste intern toezichthouders zijn zichtbaar voor de buitenwereld en hier ook op gericht, al neigt een aantal toezichthouders wat meer naar interne gerichtheid.

Een deel van de toezichthouders laat zich vooral informeren door de bestuurder, in plaats van zelf op zoek te gaan naar informatie. Hierin is dus verbetering mogelijk.

In de codes goed bestuur wordt aanbevolen dat intern toezichtsorganen een toezichtkader opstellen waarin ze ingaan op de invulling van hun verschillende rollen (toezichthouder, werkgever, adviseur en netwerker) en beschrijven waar zij zich in het toezicht op richten. Het merendeel van de intern toezichthouders zegt dat er een toezichtkader is. Na nader onderzoek bleek echter dat dit een ruim opgevat begrip is en dat wat als toezichtkader wordt gezien niet altijd overeenkomt met hoe het bedoeld is vanuit de codes goed bestuur. Toezichtkaders zouden dieper in kunnen gaan op de verschillende rollen (met name die van de netwerker) en kunnen specifiekere beschrijven waar zij zich in het toezicht op richten. Ook de naleving van toezichtkaders kan, volgens geïnterviewde bestuurders, beter.

2. Wat zijn de professionaliseringsbehoeften van intern toezichthouders in het funderend onderwijs? Welke professionaliseringsactiviteiten ondernemen intern toezichthouders in het funderend onderwijs? Welke mogelijke belemmerende en bevorderende factoren zijn er voor het omzetten van professionaliseringsbehoeften naar professionaliseringsactiviteiten? Welke professionaliseringsactiviteiten kunnen op welke manier bijdragen aan de kwaliteit van het intern toezicht?

Uit het onderzoek blijkt dat, volgens toezichthouders en bestuurders, er binnen intern toezichtsorganen vooral behoefte is aan professionalisering op het toezichthouden op de onderwijskwaliteit en strategievorming en op het meer proactief toezichthouden. Als het gaat om rollen dan ligt de behoefte vooral op het terrein van het leren uitoefenen van de toezichthoudende rol en de rol als netwerker. Formele opleidingen en trainingen zijn de meest gewenste vorm van professionalisering.

Bij bijna alle intern toezichtsorganen is het afgelopen jaar gewerkt aan professionalisering. De thema's waarop het meest geprofessionaliseerd is door intern toezichthouders zijn: toezichthouden op onderwijskwaliteit, zelfevaluatie van het intern toezicht en toezichthouden op strategievorming. De meest gebruikte vormen zijn formele opleidingen of trainingen en het uitvoeren van een zelfevaluatie.

Regelmatige zelfevaluaties met externe begeleiding kunnen een belangrijke vorm voor professionalisering zijn. Zelfevaluaties gebeuren bij deel van de intern toezichtsorganen nog minder vaak dan wat in de codes goed bestuur is beschreven. In het po zijn er toezichtsorganen die minder dan één keer per jaar evalueren. In het vo komt het voor dat toezichtsorganen niet elke 2 à 3 jaar onder externe begeleiding evalueren, in de code goed bestuur uit 2019 wordt dit wel aanbevolen. Bij niet alle intern toezichtsorganen wordt de bestuurder betrokken bij de zelfevaluatie, ook wordt er niet altijd geëvalueerd of eerder geformuleerde verbeterpunten zijn behaald.

Opleidingsbehoeften zouden in beeld gebracht moeten worden in een opleidingsplan. Een deel (minder dan de helft) van de intern toezichthouders heeft ook een opleidingsplan, maar de kwaliteit daarvan varieert, zo bleek uit de interviews. Bij het merendeel van de intern toezichtsorganen wordt er echter (bijna) nooit een opleidingsplan opgesteld. In de code goed bestuur van het vo uit 2019 wordt wel aanbevolen jaarlijks de opleidingsbehoefte van intern toezichthouders te beschrijven in een plan. Het ontbreken van een opleidingsplan kan bij een aantal toezichtsorganen te maken hebben met het feit dat er ook geen vastgesteld en afgescheiden budget is voor de professionalisering van intern toezichthouders.

De professionalisering van startende toezichthouders krijgt bij een groot deel van de intern toezichtsorganen speciale aandacht. Daarbij wordt meestal gebruikgemaakt van formele opleidingen of trainingen of van interne feedback en coaching. Bij een opvallend groot deel (bijna een derde) is er echter (nog) helemaal geen sprake van professionalisering voor startende toezichthouders.

Als het gaat over impact van professionalisering, dan hebben we in het onderzoek geen informatie gekregen over specifieke professionaliseringsactiviteiten. Wel blijkt uit de interviews dat gevolgde professionalisering vaak niet formeel wordt geëvalueerd. Er wordt meestal wel over teruggekoppeld tijdens vergaderingen van het intern toezicht. Op die manier wordt de opgedane kennis breder verspreid. Geïnterviewde intern toezichthouders en bestuurders denken dat de professionalisering die toezichthouders volgen wel impact heeft op de kwaliteit van het intern toezicht. Die impact varieert van het verkrijgen van andere inzichten, agendering van nieuwe thema's tot concrete gedragsverandering.

3. Op welke wijze(n) kan borging van de professionalisering en kwaliteit van intern toezicht plaatsvinden? Welke manieren en/of systemen – uit andere sectoren – zijn er om kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders te borgen? Wat is de mogelijke toepasbaarheid (o.a. in termen van effectiviteit, proportionaliteit, draagvlak en haalbaarheid voor verschillende typen onderwijsinstellingen) van deze manieren en/of systemen op het onderwijs?

In de mogelijke systemen van borging van professionalisering is een gradatie tussen systemen die meer of minder vrijblijvend zijn. Daarbinnen is er weer onderscheid te maken in verschillende momenten. Zo kan de nadruk liggen op:

- het moment van 'instap', de werving en benoeming waarbij een aantal kwaliteiten of bekwaamheden, opgesteld in een competentieprofiel, worden getest, bijvoorbeeld in een 'fit-for-proper-test';
- de periode daarna, het onderhoud van de bekwaamheid door middel van bijvoorbeeld het behalen van een aantal punten voor uitgevoerde professionaliseringactiviteiten of het overleggen van een portfolio waarin inzichtelijk wordt gemaakt welke activiteiten (met welk resultaat) zijn uitgevoerd.

Sommige beroepsgroepen koppelen dit aan het bijhouden van registers.

Wanneer specifiek wordt gekeken naar de sectoren woningbouw en zorg, blijkt dat in de woningbouw het meest uitgewerkte model van verplichte professionalisering voor intern toezichthouders wordt gehanteerd. Dat is mede vanwege de wettelijke plicht die van toepassing is. Onderzoek onder bestuurders en toezichthouders in deze sector laat zien dat men zich over het algemeen wel kan vinden in de gebruikte systematiek, maar dat er ook nadelen worden ondervonden zoals administratieve lastendruk en dat er bij visitaties te weinig rekening wordt gehouden met de verschillen in ontwikkeling en schaal van de corporaties. In de zorg wordt ook gewerkt aan verplichte vormen van professionalisering voor de toezichthouders. Dit is ook in de code vastgelegd, maar de ontwikkeling van een systeem van verplichte professionalisering is nog in ontwikkeling.

Voor de toepasbaarheid in het onderwijs van borgingssystemen is draagvlak van belang. Uit het onderzoek blijkt dat interne toezichthouders en bestuurders erkennen dat het belangrijk is om de kwaliteit van intern toezicht te borgen, maar over het algemeen niet positief staan tegenover verregaande landelijk verplichte registratiesystemen. Dit is volgens hen bureaucratisch en leidt mogelijk tot leegloop (zeker bij onbezoldigde toezichtsorganen).

Toezichthouders in het onderzoek benadrukken de eigen verantwoordelijkheid om de kwaliteit van het intern toezicht te borgen. Mogelijke borgingssystemen waar zij wel positief tegenover staan sluiten aan bij waar het veld zelf mee bezig is: zelfevaluaties, onderlinge visitaties, een basiscursus voor startende toezichthouders en aandacht voor toezicht tijdens inspectiebezoeken. Dit sluit ook aan bij de werkagenda die in het vo is opgesteld over kwaliteit en professionalisering van intern toezichthouders.

4. Hoe hebben schoolbesturen het intern toezicht georganiseerd en hoe hangt deze organisatie samen met verschillen in professionaliseringsbehoeften, professionaliseringsactiviteiten en meningen over borgingssystemen?

Zowel de organisatie van het intern toezicht (bestuursmodel) als de bestuursgrootte van het schoolbestuur waar intern toezichthouders op toezien lijken een rol te spelen in de gevolgde professionaliseringsactiviteiten en de behoefte aan professionalisering.

Als het gaat om bestuursmodel komt het RvT-/CvB-model verreweg het meest voor. Een klein deel van de schoolbesturen (met name in het po) hanteert een ander bestuursmodel. Intern toezichthouders die

functioneren in een RvT-/CvB-model hebben zich het afgelopen jaar vaker geprofessionaliseerd (o.a. trainingen, cursussen et cetera, of zelfevaluaties) dan toezichthouders die toezien op andere type bestuursmodellen. Ook hebben zij meer behoefte aan professionalisering. Wat betreft de rollen van het intern toezicht, hebben intern toezichthouders die functioneren in een RvT-/CvB-model meer behoefte aan professionalisering gericht op de rol van netwerker, terwijl intern toezichthouders die toezien op andere typen schoolbesturen juist meer behoefte hebben aan professionalisering op de werkgeversrol en de toezichthoudende of controlerende rol.

Als het gaat om bestuursgrootte hebben grotere schoolbesturen over het algemeen meer professionalisering gevolgd (o.a. trainingen, cursussen et cetera, of zelfevaluaties) en hier ook meer behoefte aan.

6.2 Afwegingen bij borging van professionalisering van intern toezicht

Een belangrijke (deel)vraag in dit onderzoek is om de verschillende systematieken van geborgde professionalisering in kaart te brengen en te kijken in hoeverre deze systemen ook van toepassing zouden kunnen zijn op het onderwijs, gelet op criteria zoals effectiviteit, proportionaliteit, draagvlak en haalbaarheid voor verschillende typen onderwijsinstellingen.

Uit de literatuur en de geschetste ontwikkelingen in hoofdstuk 2 kunnen we concluderen dat een belangrijke externe 'driver' voor verdere professionalisering een wet kan zijn, of een sectorale code of een landelijke agenda zoals de afgesproken Werkagenda. Een dergelijke verplichting of commitment zet actoren aan om na te denken over vormen van verdere (doorontwikkeling van) professionalisering en daarover ook verantwoording af te leggen. Dit wil echter nog niet zeggen dat daarmee ook kwaliteitsvolle vormen van professionalisering tot bloei komen in elke organisatie. Professionalisering speelt een rol bij goed intern toezicht, maar onderzoek laat zien dat goede uitvoering van intern toezicht meer vereist dan 'up-to-date' kennis. Ook geoefende interactie, geïnternaliseerd rolbewustzijn, en op het juiste moment de juiste vragen stellen en interventies kunnen plegen zijn van belang. Het gaat dan om meer dan de bekwaamheid van individuele toezichthouders. Het gaat om het *collectief* samenspel tussen bestuurders en toezichthouders, en toezichthouders onderling en de *collectieve* bekwaamheid om de verschillende rollen als intern toezichthouder goed te kunnen vervullen (werkgever, toezichthouder, sparringpartner) en dit situationeel ook goed kunnen inschatten.

Uitgaande van de huidige afspraken in de nieuwe code goed bestuur vo waarin een kwaliteitscyclische insteek is gekozen als norm en de afspraken zoals in de werkagenda zijn neergelegd (voor het vo met mogelijk ook uitstraling naar andere sectoren in het funderend onderwijs) kunnen we aangeven welke elementen een systematiek van geborgde professionalisering zou kunnen bevatten. We geven daarbij geen 'one size fits all' oplossing aan, maar beschrijven enkele elementen waarop door betrokken stakeholders in onze optiek een keuze zal moeten worden gemaakt.

Bepaling van de norm: meer publiek of privaat (=sector) bepaald

In het hier uitgevoerde onderzoek wordt door geïnterviewde toezichthouders soms gepleit voor een grotere rol van de inspectie, maar wordt ook weerstand tegen een teveel aan regulering uitgesproken. Een eerste afwegingsvraag is dan ook of een systematiek meer publiek of meer sectoraal geborgd moet zijn. Inrichting van een (meer) publiek systeem zou bijvoorbeeld betekenen dat de overheid (wetgever) zich zou moeten uitlaten over bekwaamheidseisen voor intern toezichthouders en de overheid een register zou moeten bijhouden van toezichthouders die via bijvoorbeeld gecertificeerde aanbieders bepaalde professionaliseringsactiviteiten invoeren. Handhaving verloopt dan via de Inspectie met mogelijk bekostigingsconsequenties. Of dit een effectieve en proportionele wijze van inrichting van het systeem is, en meerwaarde biedt ten opzichte van de huidige insteek, is lastig in te schatten. Feit is dat de regie van de overheid over bekwaamheidseisen en registers een uitdaging kan zijn in complex politiek speelveld, zoals het lerarenregister heeft laten zien en dat dit onderzoek weinig draagvlak heeft bij direct betrokken actoren voor een dergelijk systeem.

Een andere benadering is de systematiek met name aan de sector zelf over te laten, waarbij de sector zelf bijvoorbeeld het participeren in vormen van professionalisering zoals scholing en visitatie als lidmaatschapsvereiste stelt. De handhaving verloopt via de sector- en belangenorganisaties (vgl. de commissies die nu bijvoorbeeld toezien op de code). Dit is de huidige (bestendige) lijn die is neergezet, waarbij we zien dat de codes in de loop van de tijd een ander karakter en een andere lading hebben gekregen. Een punt van afweging kan daarbij zijn in hoeverre de gevraagde verantwoording over uitgevoerde professionalisering ook een element zou kunnen zijn in de publieke verantwoording en het publieke toezicht. Het uitgevoerde onderzoek laat zien dat de sectorbenadering effect heeft, maar dat er zeker nog een aantal stappen gezet moet worden. Daarbij zijn er voorlopers en achterblijvers.

Variatie naar vereisten: meer gedifferentieerd naar schaal of bestuursmodel of generiek

Dit onderzoek bevestigt nogmaals de grote mate van variatie in de ontwikkeling van het intern toezicht in onderwijsinstellingen, inclusief de mate waarin professionalisering wordt vormgegeven, zoals het gebruik van zelfevaluatie of de inrichting van het opleidingsplan. De vrijheid die er is om bestuur en intern toezicht op verschillende wijze vorm te geven in verschillende bestuursvormen is ook een gegeven, net zoals de schaal waarin instellingen opereren. Het onderzoek laat op diverse punten zien dat er verschillen zijn in mate van professionalisering, professionaliseringsactiviteiten en -behoeften naar bestuursvorm en schaal.

Een afweging is daarom onzes inziens of in de standaard van gewenste professionalisering geen onderscheid moet worden gemaakt in de schaal van onderwijsinstellingen. Van kleine instellingen die werken met relatief beperkte middelen en die een kleine (of geen) vergoeding geven aan interne toezichthouders kan minder worden gevraagd dan zeer grote instellingen waar veel collectieve middelen in omgaan en grotere publieke belangen aan de orde zijn. Bovendien moet rekening worden gehouden met de inrichtingsvrijheid van instellingen voor bijzonder onderwijs, waarbij ook nog verenigingen actief zijn; een afvaardiging van de ledenvergadering bestaande uit ouders/vrijwilligers zou in dat licht anders benaderd worden uit het oogpunt van proportionaliteit van een gewenste norm van inrichting van professionaliseringsactiviteiten (in termen van tijd en geld).

Een tegenargument kan zijn dat voor elke instelling, klein of groot, dezelfde wettelijke vereisten van goed intern toezicht en de code goed bestuur gelden. Van elk lid en elk intern toezichthoudend orgaan mag daarom ook verwacht worden dat deze voldoen aan een minimale vorm van professionalisering en mag ook bij de benoeming een bepaalde standaard zoals die is vastgelegd in het competentieprofiel worden verwacht.

Fase: meer bij de werving, selectie en benoeming of bij de na-/bijscholing

Een andere afweging die gemaakt moet worden is of de mate van professionaliteit met name of meer dan nu getoetst zou moeten worden bij de werving en benoeming of daarna, bij de bij-/na-/opscholing. Andere sectoren hanteren (in de 'instapfase') naast een competentieprofiel ook een 'fit-for-proper-test' waarbij wordt nagegaan of een individu geschikt is en voldoet aan het profiel. We denken dat meer onderzoek wenselijk is naar de mate waarin competentieprofielen worden gehanteerd, hoe deze tot stand komen en of de kwaliteiten die daarin gevraagd worden (met name bestuurlijke ervaring lijkt hoog te scoren) daadwerkelijk ook indicatief zijn voor de gevraagde bekwaamheden van de toezichthouder. Een hoge mate van bestuurlijke ervaring kan wellicht betekenen dat een toezichthouder zich kan verplaatsen in de persoon van de bestuurder die bestuurlijke verantwoordelijkheden moet dragen, maar kan het ook als neveneffect hebben dat zij zich te veel op het bestuurlijke vlak begeven en de rolvastheid een uitdaging wordt. In het onderzoek wordt deze uitdaging regelmatig benadrukt. Ook in de werving en selectie zou dus wellicht nog beter kunnen worden gekeken naar het collectief (welke mix van deskundigheid en persoonlijkheden heeft het intern toezicht nodig?) dan naar het (gelijkluidende) individuele competentieprofiel.

Een opvallend kenmerk uit de onderzoeksresultaten is dat een vrij groot percentage van de geënquêteerde intern toezichthouders (30%) geen 'instapcursus' of module volgt. Investeren aan de voorkant via

startcursussen is nu via de gezamenlijke werkagenda in het vo als streefdoel opgenomen om tot vergroting van rolbewustzijn en rolvastheid te komen.

Inhoud: kennis of meer vaardigheden en houding

Als we kijken naar het onderhouden van de bekwaamheid kunnen we op basis van het onderzoek stellen dat er een zekere ontwikkeling heeft plaatsgevonden, ook in de variëteit van de gebruikte instrumenten zoals visitatie en zelfevaluatie, maar dat de praktijk in veel gevallen toch nog stappen heeft te zetten in de norm zoals deze bijvoorbeeld in de recente code goed bestuur voor het vo is neergelegd. Het koppelen van benodigde professionalisering aan de doelstellingen van het intern toezicht en bijvoorbeeld het toezichtkader, of het bewust evalueren van gevolgde professionalisering is geen gemeengoed.

De huidige systemen van professionalisering zoals cursussen/studiedagen, visitaties en zelfevaluaties kunnen zelf ook doorontwikkeld worden: huidig aanbod ziet – voor zover wij kunnen zien – met name op onderhoud, niet op verdere doorontwikkeling; er lijkt een mogelijkheid tot verdere niveauontwikkeling in te ontbreken.⁴⁵ Zonder specifiek de verschillende cursusonderdelen te hebben onderzocht lijken aan de buitenkant de gevolgde (en gewenste) professionaliseringsmodules met name gericht te zijn op uitbreiding of onderhoud van kennis op een breed terrein. Dit is zeker van belang, bijvoorbeeld waar het gaat om het begrip van het primaire proces en de veranderingen in de onderwijsomgeving, maar wat literatuur en onderzoeken naar intern toezicht ook laten zien, is dat intern toezichthouders ook ‘vlieguren’ moeten opbouwen in reflectie op gedrag, ethische dilemma’s en bespreking van actuele en echte casus (waarom is toen zo gehandeld, wat leren we daaruit?). Daar zou in het aanbod nog meer aandacht voor kunnen zijn, en uiteraard moet daar ook de vraag van de intern toezichthouder in gestimuleerd worden.

Doelgroep: meer op het individu of het collectief

Een andere afweging – aansluitend bij het vorige element – is de vraag of professionaliseringsactiviteiten zich op het individu, op het collectief of een combinatie van beide moeten richten.

Een keuze zou zijn bij de benoeming elke toezichthouder te laten voldoen aan het gevraagde competentieprofiel en wellicht aan een eventueel assessment voor geschiktheid. Vervolgens is de vraag of professionalisering op individuele basis wordt vormgegeven of dat ook collectieve sessies/visitaties worden ingezet om het intern toezicht als collectieve entiteit (en onderlinge verhoudingen) te evalueren en te ontwikkelen.

We zien in dit verband vooralsnog weinig overtuigende evidentie dat een systematiek van individuele verplichte professionalisering (via bijvoorbeeld verplichte scholingspunten) een meerwaarde oplevert voor verbetering van het intern toezicht als zodanig. Het draagvlak daarvoor lijkt in het onderwijs vooralsnog ook niet groot te zijn, terwijl ervaringen in de andere sectoren leert dat intern toezichthouders dit niet zien als een grote bijdrage aan de verdere ontwikkeling van goed intern toezicht. Ook op het punt van een verplichte (landelijke) ‘fit-for-proper’-test lijkt weinig draagvlak bij direct betrokken actoren.⁴⁶

Collectieve vormen van professionalisering, zoals visitaties, zeker als dit periodiek gebeurt onder leiding van een kritische beschouwing van een onafhankelijke derde, lijken kansrijker in termen van effectiviteit en draagvlak, mits dit proportioneel gebeurt en niet samenloopt met bijvoorbeeld een inspectieonderzoek of leidt tot een ‘papieren exercitie’.

In deze afweging valt ook te bezien of het wenselijk is dat – in de mate van ontwikkeling van professionaliteit, maar ook wat hiervoor is opgemerkt inzake schaal en verantwoordelijkheid – aparte trajecten

⁴⁵ Zie in dit verband de analogie van verschillende ‘belts’ in de systematiek van Lean.

⁴⁶ Dit is althans de uitkomst van het onderzoek door de Inspectie in het mbo. Volgens een meerderheid van de ondervraagde bestuurders en toezichthouders levert een dergelijke test geen toegevoegde waarde op, creëert schijnzekerheid en roept afkeer op vanwege meer regels, Inspectie (2019), p.17.

moeten worden ontworpen voor (ontwikkelingsgerichte) audits in een grote, complexe organisaties of juiste kleine organisaties. In het mbo zijn in dit verband ervaringen van raden van toezicht die actief professionalisering op maat organiseren, passend bij hun ontwikkelingsfase en gericht op kennisvergaring en groepsvorming. Zij maken vervolgens hun ontwikkeling ook zichtbaar en bespreekbaar in de zelfevaluatie. Het effect daarvan is volgens die raden dat zij sneller en beter vorm kunnen geven aan het professionele samenspel.⁴⁷

Ten slotte zou ook in de doelgroepen de functie van voorzitter aparte aandacht verdienen, dit in het verlengde van wat we zien in de huidige specifieke trajecten, trainingsmodules en profielen gericht op het voorzitterschap.

⁴⁷ Inspectie (2019), p.18.

Literatuur

Literatuur

- Bekkers, V. J. J. M., Steijn, A. J., de Kool, D., Siep, P. A., Jansen, M. E., & Straathof, A. J. M. (2015). *Behoorlijk Bestuur van Onderwijsinstellingen*. Rotterdam: Risbo.
- Bijloos, S., van der Scheer, W., & Van Veen-Berkx, L. (2017). *Bestuurders in beeld. Vijftien jaar onderzoek naar het besturen van zorgorganisaties*. Rotterdam: De Tijdstroom
- Blokdijk, T. M. M. & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*. Den Haag: Nationaal Register/Tias Nimbas Business School.
- Boers, I. & van Montfort, C. (2006). Goed bestuur in governancecodes. Een vergelijking in tien verschillende branches, *Goed Bestuur*, 4, 45-51
- Boutellier, H. (2016). *Beter toezien*. Zoetermeer: VTOI
- Brancheorganisaties Zorg (2017). *Governance code Zorg*. Utrecht: Brancheorganisaties Zorg.
- Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Steen, M., van der Twist, M., van Schulz, M. (2013) *Het verhaal achter een vertraagde val*. Den Haag: NSOB
- Commissie behoorlijk bestuur (2013). *Een lastig gesprek*.
- Commissie goed onderwijsbestuur vo. (2014). *De letter en de geest*. Utrecht: VO raad
- Commissie Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Den Haag: Commissie Glasz
- Commissie Glasz (2000). *De raad van toezicht in het hbo*. Den Haag: HBO Raad
- Commissie Minkman (2019). *Good governance: een gezamenlijke opgave*
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Niet onwettig, wel onwenselijk*. Den Haag: Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.
- Commissie onderzoek huisvesting roc Leiden (2015). *Ontspoorde ambitie*. Den Haag: Commissie onderzoek huisvesting roc leiden
- van Dam, C., & Vlaar, P. (2007). *Quick scan beroepsverenigingen sociaalagogisch werk*. Utrecht: Movisie
- Gelderblom, A., de Koning, J., Viertelhausen, T., & Weistra, K. (2014). *De arbeidsmarkt van interne toezichthouders onder de loep*. Rotterdam: Ecorys Seor
- Goodijk, R. (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties, oratie UvT*. Tilburg: UvT
- Goodijk, R., & Van der Klooster, C. (2018). *Intern toezicht in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: VU
- Honingh, M. E., & Van Genugten, M. (2014). *Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO*. Nijmegen: Instituut voor Managementresearch, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Heemskerk, E., & Wats, M. (2014). De professie van het toezicht houden. *Goed bestuur en toezicht*, 2, 33.
- Hooge, E. H., Nusink F., & van der Sluis, M. E. (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Kwaliteit van bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2014). *De kwaliteit van schoolleiders*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *Verantwoording over goed bestuur in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Stichting LVO Specifiek onderzoek. Bestuurlijk handelen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *Governance in het MBO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo (2016). *Beter, maar ook goed genoeg?*
- Monitorcommissie goed bestuur PO (2019). *Goed bestuur, goed onderwijs*. Utrecht: PO raad
- van Montfort, C. (2012). *Goed bestuur en de menselijke zwakheden*. In: Camps, Th. W. A., & Vermeulen, M. J. M. (red.). Een hele onderneming. Tilburg: CBMO-Tias Nimbas.
- Onderwijsraad (2004) *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2007) *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad
- Onderwijsraad (2013). *Leraar zijn*. Den Haag: Onderwijsraad
- Oomens, M. & Bremer, B. (2019). *Monitor Goed bestuur primair onderwijs 2019*. Utrecht: Oberon
- Oosterling, M., & Vink, R. (2011). *Besturen met intern toezicht*. Tilburg: IVA
- Paul, H. (2019). *Evaluatie van de wettelijke visitatieverplichting en het Aanwijzingsbesluit SVWN*. Den Haag: ADP top consult

- PO-Raad (2017). *Code goed bestuur voor het primair onderwijs*. Utrecht: PO-Raad.
- Rijksoverheid (2020). *Gezamenlijke werkagenda voor kwaliteit en professionalisering van het intern toezicht in het voortgezet onderwijs 2020-2021*.
- Vink, R. (2013). *Professioneel intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs*. Tilburg: IVA
- VO-Raad (2019). *Code goed onderwijsbestuur VO 2019*. Utrecht: VO-Raad.
- VTOI (2018). *Referentiekader voor de toezichthouder*. Zoetermeer: VTOI.
- VTOI-NVTK, VO-Raad, Onderwijsbestuurdersvereniging, Ministerie van OCW, & de Onderwijsinspectie (2020). *Gezamenlijke werkagenda voor kwaliteit en professionalisering van intern toezicht in het voortgezet onderwijs 2020-2021*.
- Wilensky, H. (1964). The professionalization of everyone? *American journal of sociology*, 70, 137-158.
- Winter, H. B. & Schol, M. J. (2012). *Toezichthouder: beroep, professie, of specialisatie*. Groningen: RUG/Vide
- WRR (2014). *Van tweeluik naar driehoeken*. Den Haag: WRR

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Respons enquête naar achtergrond-kenmerken besturen

Tabel B1.1 Respons naar bestuursgrootte

	Respons	Populatie
PO		
Eenpitter	30,0%	39,1%
2 t/m 5	14,8%	19,4%
6 t/m 10	20,0%	15,2%
>10	35,2%	24,7%
VO		
Eenpitter	44,7%	60,8%
2 t/m 5	31,9%	22,0%
6 t/m 10	8,5%	6,0%
>10	14,9%	7,8%

Tabel B1.2 Respons naar denominatie

	Respons	Populatie
PO		
Openbaar	16,4%	13,8%
Protestants-Christelijk	26,4%	28,9%
Rooms-Katholiek	17,6%	15,8%
Algemeen bijzonder	16,8%	19,3%
Samenwerking	9,2%	6,9%
Overig	13,6%	14,6%
VO		
Openbaar	25,5%	23,8%
Protestants-Christelijk	24,5%	20,2%
Rooms-Katholiek	16,0%	14,5%
Algemeen bijzonder	9,6%	19,0%
Samenwerking	17,0%	12,0%
Overig	7,4%	9,0%

Tabel B1.3 Respons naar mate van stedelijkheid

	Respons	Populatie
PO		
Niet stedelijk	11,6%	10,3%
Weinig stedelijk	22,0%	23,9%
Matig stedelijk	21,2%	17,9%
Sterk stedelijk	28,8%	29,6%
Zeer sterk stedelijk	16,4%	17,5%
VO		
Niet stedelijk	4,3%	5,4%
Weinig stedelijk	11,7%	14,5%
Matig stedelijk	20,2%	16,9%
Sterk stedelijk	34,0%	34,6%
Zeer sterk stedelijk	29,8%	27,1%

Bijlage 2 – Overzicht deelnemers interviews en raadpleging

Tabel B2.1 Deelnemers interviews bestuurders

		PO	VO
Bestuursgrootte			
	Eenpitter	1	1
	2 t/m 5 scholen	1	2
	6 t/m 10 scholen	2	2
	Meer dan 10 scholen		1
Denominatie			
	Protestants-Christelijk	2	2
	Rooms-Katholiek	1	
	Openbaar	1	2
	Samenwerking		2
Totaal		4	6

Tabel B2.2 Geselecteerde cases

		PO	VO
Bestuursgrootte			
	Eenpitter		1
	2 t/m 5 scholen	1	3
	6 t/m 10 scholen		1
	Meer dan 10 scholen	2	
Denominatie			
	Protestants-Christelijk	2	2
	Rooms-Katholiek	1	
	Openbaar		1
	Samenwerking		1
	Algemeen bijzonder		1
Totaal		3	5

Tabel B2.3 Deelnemers deskundigenraadpleging

Naam	Functie en organisatie
Rienk Goodijk	Hoogleraar VU Adviseur GITP
Cor van Montfort	Onderzoeker VU/Tilburg University
Manon Ruijters	Hoogleraar VU
Ans Verstraeten	Adjunct-directeur NVTZ
Iris Hendriks	Beleidsmedewerker NVTZ
Albert Kerssies	Directeur VTW



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl