



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

GOVERNANCE IN HET MBO

EEN ONDERZOEK NAAR DE ROLVERVULLING
VAN MEDEZEGGENSCHAPORGANEN EN HET
SAMENSPEL IN DE GOVERNANCEDRIEHOEK

Utrecht, december 2022

Voorwoord

'De neuzen moeten vooral niet dezelfde kant op staan', zo begrepen we bij aanvang van dit onderzoek van een wetenschapper. Dat klinkt misschien onwennig. Maar inderdaad: consensus is weliswaar een prettige uitkomst, maar lang niet altijd een nuttige start. Integendeel. Of het nu gaat om het onderwijsaanbod, studentenwelzijn of bijvoorbeeld keuzes in het huisvestingsbeleid - goede besluitvorming vraagt om tegenspraak en om afweging vanuit verschillende perspectieven.

Goede besluitvorming, goed intern toezicht, kortom goede governance, dat is essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de continuïteit van de instelling. Daarom houden wij als Inspectie van het Onderwijs vinger aan de pols van de kwaliteit van de governance. In ons onderzoek [Governance in het mbo](#) uit 2019 beschreven we al hoe de raden van toezicht in het mbo hun rollen vervullen en hoe het samenspel met bestuurders verloopt. Nu deden we onderzoek naar de medezeggenschap en naar het samenspel van de studentenraad en ondernemingsraad met het bestuur en de raad van toezicht.

Wat zien we in deze zogenoemde governancedriehoek van besturen, raden van toezicht en medezeggenschapsorganen? Heel in het kort: dat het samenspel in die driehoek nog aan kracht kan winnen. Te vaak nog beperkt het gesprek zich ertoe dat het bestuur de beleidskeuzes toelicht, en dat er geen echte dialoog is met uitwisseling van perspectieven en visies. Ook vanuit de sector zelf horen we dat er ruimte is voor verbetering.

De governance verbeteren, daar kan elk van de betrokken partijen aan bijdragen. Neem de raden van toezicht: wij constateren dat zij te vaak op afstand blijven van de ondernemingsraad en studentenraad. We willen er bij de interne toezichthouders op aandringen de dialoog aan te gaan en de eigen inzichten te delen. Daarvan kan de discussie immers profiteren. En daarmee ook de kwaliteit van de besluitvorming.

Verder zien we nog grote verschillen in de facilitering en organisatie van de studentenraad en ondernemingsraad. Er ligt een taak voor de besturen om dat goed te regelen. Maar de leden van de raden moeten niet afwachten, maar zo nodig actief vragen om de benodigde faciliteiten. Want de studenten- en ondernemingsraden mogen zich best realiseren welke belangrijke rol zij te spelen hebben in de governance. We merkten in het algemeen al dat goede governance niet alleen een kwestie is goed organiseren, maar ook van houding en opstelling. Dat geldt voor alle partijen in de driehoek: ga zelfbewust de dialoog aan, vanuit een helder rolbewustzijn en met respect voor de andere rollen, en doe dat zowel open als nieuwsgierig.

Vaak gaat dat rolbewuste samenspel al goed, overigens. We kwamen mooie voorbeelden tegen van open uitwisseling over belangrijke onderwerpen en van kritische reflectie tussen de drie partijen. Het is goed om dat soort voorbeelden, best practices en aanbevelingen te delen met anderen binnen het mbo-veld. De Branchecode Goed Bestuur biedt eveneens een basis, het helpt alle spelers ook als de MBO Raad die verder weet te vertalen naar de praktijk.

Intussen merken we in de gesprekken bij alle betrokkenen een wens om daadwerkelijk te verbeteren, om aan een gezonde governance te werken in het hele mbo. Daarover lijken de neuzen dezelfde kant op te staan. En dat is in dit geval wél een goede start.

Alida Oppers
inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 2
Samenvatting 5

1 Inleiding 7

2 De complexe taak van de medezeggenschapsorganen en het samenspel in de governancedriehoek 9

2.1 Vijf rollen 9
2.2 Samenspel 10

3 De rolvervulling van de medezeggenschap 12

3.1 Rolvervulling 12
3.2 Ondersteuning 13
3.3 Afstemming tussen studentenraden en ondernemingsraden 13
3.4 Wanneer vinden de medezeggenschapsorganen dat ze hun taken goed vervullen? 14

4 Bestuur, raad van toezicht en medezeggenschap: samenspel en verantwoording 15

4.1 Relatie bestuur en medezeggenschapsorganen 15
4.2 Relatie medezeggenschap en raad van toezicht 17
4.3 Over het gesprek 19
4.4 Weerslag van het samenspel in de verantwoording 19

5 Vooruitkijkend 20

Samenvatting

Voor ons als toezichthouder staat voorop dat studenten goed onderwijs krijgen. Een voorwaarde hiervoor is goed functionerende onderwijsorganisaties die goed worden bestuurd. Dat vormt een waarborg dat studenten het best mogelijke onderwijs krijgen en zich optimaal kunnen ontwikkelen. In ons toezicht richten wij ons op besturen. Zij zijn immers eindverantwoordelijk. Van hen verwachten we dat zij de basiskwaliteit van het onderwijs bewaken en bevorderen. Daarbovenop verwachten we dat ze eigen ambities voor het onderwijs nastreven en de continuïteit van de instelling borgen. Goed bestuur vereist goed samenspel binnen de governancedriehoek, dus tussen besturen, raden van toezicht en de medezeggenschapsorganen (ondernemingsraad en studentenraad). Dat samenspel is zo belangrijk omdat de referentiekaders, de ervaringen en de belevingswerelden van deze drie partners verschillen. Wanneer zij deze delen en onderwerpen dus steeds vanuit die verschillende perspectieven onderzoeken, leggen zij samen een stevige basis voor de besluitvorming. Dit leidt tot beter geïnformeerde en breder gedragen adviezen, oplossingen en besluiten (Goodijk, 2017). Daarom heeft dit samenspel de aandacht van de inspectie. Maar ook omdat we weten dat er risico's zijn wanneer de governancedriehoek niet goed functioneert: wanneer er niet naar elkaar geluisterd wordt of wanneer de rolvulling te wensen over laat. In het beste geval leidt dat tot suboptimale besluitvorming. We kennen echter ook de voorbeelden waar het ernstig mis gaat, met alle schade voor het onderwijs, de studenten en de samenleving van dien (Bokhorst, 2021).

In de afgelopen vier jaar heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar dat samenspel. In 2019 leidde dat tot een rapport over de rolvulling van de raad van toezicht en het samenspel tussen het bestuur en de raad van toezicht. Dit jaar hebben we de rolvulling van de medezeggenschapsorganen (studentenraad en ondernemingsraad) en het samenspel tussen bestuur, raad van toezicht en die medezeggenschapsorganen onderzocht. We spraken daartoe met vertegenwoordigers van raden van toezicht en medezeggenschapsorganen van meer dan de helft van alle bekostigde mbo-instellingen. En we spraken met bestuurders over dit samenspel.

Wij, en ook de medezeggenschapsorganen zelf, onderscheiden vijf rollen voor hen. Dat zijn: inspraak namens een achterban; signaalfunctie richting bestuur; klankbord voor bestuur; kritisch meedenken met het bestuur namens een achterban (tegenspraak); gesprekspartner voor de raad van toezicht. We zien dat de meeste leden van medezeggenschapsorganen die wij spraken, zich bewust zijn van hun rollen en van wat dit van hen vergt. Veelal kunnen zij rekenen op goede facilitering door de besturen. Maar we zien ook dat die ondersteuning verschilt en dat dit een effect heeft op de rolvulling van de medezeggenschapsorganen.

Het gemak waarmee de medezeggenschapsorganen hun rollen kunnen vervullen is mede afhankelijk van de mate waarin ze in verbinding staan met hun achterban. We zien dat de studentenraden die werken met deelraden of verbinding hebben met klassenvertegenwoordigers makkelijker hun achterban kunnen raadplegen. Zij positioneren zich ook steviger en kritischer in het gesprek met het bestuur.

Het samenspel in de governancedriehoek kenmerkt zich door een goede sfeer. Besturen investeren veel in het samenspel, maar we zien ruimte voor verbetering. Voor besturen is het lastig om tot een goed samenspel te komen met de

studentenraad vanwege de snel wisselende samenstelling van de studentenraad. Andersom voelen studentenraden zich in het samenspel met het bestuur niet altijd een volwaardig gesprekspartner. Ze wijzen er op dat het bestuur wel naar ze luistert, maar het is hen niet altijd duidelijk wat er met hun inbreng is gedaan. Dat zien we ook terug in de verantwoording over het samenspel in de bestuursverslagen. Besturen en raden van toezicht zeggen in het bestuursverslag weinig over wat het samenspel met de studentenraad en de ondernemingsraad heeft opgeleverd.

Ondernemingsraden geven aan dat het bestuur in hun overleggen geïnteresseerd is in hun inbreng, maar vaak ook al in het hoofd heeft wat het wil. Het lukt de ondernemingsraden nog in onvoldoende mate om in de verkennende fase van een vraagstuk uit te wisselen met het bestuur. Zeker wanneer het gevoelige onderwerpen betreft. De nadruk komt dan te liggen op het uitleggen van de beleidskeuzes door het bestuur in plaats van dat er sprake is van een echte dialoog waarin visies over beleidskwesties worden uitgewisseld waarover dan in een later stadium een besluit kan worden genomen.

Ondernemingsraden en studentenraden ervaren meestal oprechte interesse van de raad van toezicht voor wat er bij hen speelt, maar voelen zich geen gesprekspartner voor de raad van toezicht. Ze raken vaak niet in dialoog. Daarvoor delen de meeste raden van toezicht nog te weinig hoe zij tegen onderwerpen aankijkt. Daardoor kunnen de medezeggenschapsorganen en de raden van toezicht elkaar dus ook niet in hun denken en in elkaars rolvervulling sterken.

Een deel van de raden van toezicht twijfelt of open uitwisseling met de medezeggenschapsorganen wel nodig is. Ze vinden dat niet passen bij hun rol en houden liever afstand van de medezeggenschapsorganen. Dat sluit aan bij de bevindingen van ons onderzoek naar de rolvervulling van raden van toezicht uit 2020. Zonder uitwisseling zien wij een risico dat de raden van toezicht minder zicht hebben op wat er speelt. Recent wetenschappelijk onderzoek ondersteunt dat (Bokhorst, 2021). We zien echter ook leden van raden van toezicht die stappen willen zetten om meer tot dialoog te komen in de governancedriehoek.

Voor een goed samenspel in de governancedriehoek en het kunnen benutten van de voordelen die dit brengt voor de sturing op de onderwijskwaliteit, is meer nodig dan het klinisch voldoen aan de vereisten van de wet. De uitdaging voor besturen is om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de interne dialoog ervoor te zorgen dat de governancedriehoek werkt. Wanneer bestuur, raad van toezicht en medezeggenschapsorganen elkaar als strategisch partner erkennen, ontstaat de ruimte voor een goed samenspel met een open respectvolle uitwisseling van informatie, visie en ideeën. Dat vergt investering in de professionalisering van alle betrokkenen en in de facilitering van de medezeggenschapsorganen. Ook vergt dat goede tijdige communicatie en deugdelijke verantwoording. Wij constateren dat er een ruim aanbod is van good practices en aanbevelingen vanuit zowel wetenschappelijke literatuur als vanuit de platforms zoals JOB. Besturen, raden van toezicht en medezeggenschap kunnen daaruit putten om tot een goed samenspel te komen. Daarnaast kan het helpen wanneer de Branchecode goed bestuur in het mbo bijvoorbeeld in de invulling van de waarden *verantwoordelijkheid* en *openheid* een steviger handvat biedt aan besturen om de governancedriehoek niet alleen vorm te geven, maar ook te laten werken.

1 Inleiding

Wat kenmerkt de huidige rolvervulling van de medezeggenschap in het mbo? Hoe ziet het samenspel tussen de medezeggenschapsorganen, de besturen en de raden van toezicht eruit? Hoe tevreden zijn de leden van de medezeggenschapsorganen over het samenspel in die governancedriehoek? Werkt die governancedriehoek zoals beoogd? En hoe verantwoordend besturen en raden van toezicht zich over het samenspel met de medezeggenschapsorganen? Deze vragen zijn de kern van dit onderzoek.

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

Het samenspel tussen besturen, raden van toezicht en medezeggenschap moet de efficiënte en effectieve uitvoering van de publieke opdracht waarborgen. De referentiekaders, de ervaringen en de belevingswerelden van deze drie partners verschillen. Wanneer zij deze met elkaar delen en onderwerpen dus steeds vanuit die verschillende perspectieven onderzoeken en de inzichten die dit oplevert meewegen in de besluitvorming, leggen zij een stevige basis voor de besluiten (Goodijk, 2017).

In de afgelopen vier jaar heeft de Inspectie onderzoek gedaan naar dat samenspel omdat we vanuit de sector horen dat het beter kan. In 2019 leidde dat tot een rapport over het samenspel tussen besturen en raden van toezicht (IvhO, 2019). Dit jaar hebben we het samenspel tussen bestuur, raad van toezicht en de medezeggenschapsorganen (studentenraad en ondernemingsraad) onderzocht.

Met deze onderzoeken wil de inspectie bijdragen aan de versterking van de governance in het mbo.

Dit onderzoek geeft inzicht in:

- de rollen en rolvervulling van de medezeggenschapsorganen
- de belangrijkste kenmerken van het samenspel van de medezeggenschapsorganen, het bestuur en de raad van toezicht
- in hoeverre medezeggenschapsorganen tevreden zijn over het samenspel
- in welke mate de governancedriehoek werkt zoals beoogd
- hoe besturen en raden van toezicht zich verantwoordend over het samenspel met de medezeggenschap

Onderzoeksmethoden: bronnen, interviews en themamiddag

Het onderzoek heeft een inventariserend karakter. Om onze vragen te beantwoorden, pasten we drie methodes toe. We voerden een bronnenonderzoek uit, hielden rondetafelgesprekken (zowel online als 'live') en we organiseerden een themamiddag met interactieve lezingen en gesprekken.

Het bronnenonderzoek vond plaats tussen november 2021 en januari 2022. Het bestond allereerst uit een literatuuronderzoek over governance en medezeggenschap. We lazen niet alleen die literatuur, maar voerden ook gesprekken met wetenschappers en met vertegenwoordigers van platforms zoals JOBmbo (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, een organisatie voor mbo-studenten) en het Platform medezeggenschap. Daarnaast onderzochten we hoe de rolvervulling van de medezeggenschap en het samenspel tussen medezeggenschap, bestuur en de interne toezichthouder is beschreven in openbare stukken van de instellingen (statuten/reglementen en jaarverslagen). En hoe in de jaarverslagen verantwoording wordt afgelegd over dat samenspel.

De interviews in de vorm van rondetafelgesprekken hielden we in het voorjaar van 2022. We hadden daartoe studentenraden, ondernemingsraden en raden van toezicht van alle bekostigde mbo-instellingen gevraagd om uit ieder gremium twee leden af te vaardigen. Deelname vond plaats op basis van vrijwilligheid. We spraken met leden van ondernemingsraden van 29 instellingen, met leden van studentenraden van 29 instellingen en met leden van raden van toezicht van 26 instellingen. De rondetafelgesprekken vonden deels online plaats en deels live in Utrecht, Zwolle en Tilburg. De online rondetafelgesprekken waren primair gericht op het ophalen van informatie. Dit gold ook voor de live rondetafelgesprekken, die door hun aard (spiegelend en reflecterend) ook stimulerend waren voor de geïnterviewden.

Vervolgens organiseerden we op 20 juni 2022 een themamiddag voor bestuurders over Governance in het mbo. Alle bekostigde instellingen zijn hiervoor benaderd. Deelname vond plaats op basis van vrijwilligheid. Bestuurders van 21 instellingen en twee beleidsmedewerkers van de MBO Raad deden mee. Tijdens die themamiddag voerden we onder meer in twee rondes rondetafelgesprekken met de bestuurders, de twee vertegenwoordigers van de MBO Raad en twee wetenschappers. Dit deden we aan de hand van stellingen die waren gebaseerd op bevindingen uit ons bronnenonderzoek en de ronde tafels met leden van studentenraden, ondernemingsraden en raden van toezicht.

Bij de uitvoering van het onderzoek kregen we geregeld enthousiaste reacties van raden van toezicht, studentenraden en ondernemingsraden over ons onderzoek. De ronde tafels met studenten leidden tot uitwisseling tussen de deelnemers. Gesprekken werden veelal afgesloten met afspraken tussen de deelnemers om elkaar verder te informeren over aanpak en werkwijze. Dat zagen we ook gebeuren in de gesprekken met leden van ondernemingsraden. Die uitwisseling sluit aan bij het doel van dit onderzoek om bij te dragen aan de kwaliteit van het samenspel binnen de governancedriehoek. Ook bij de raden van toezicht merkten we grote interesse om te horen hoe anderen werken en omgaan met dilemma's. De gesprekken waren kritisch en reflectief. Dit gold ook voor de gesprekken met de bestuurders. De opstelling van de deelnemers verrijkten de inzichten uit dit onderzoek.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 kijken we naar de rollen van de medezeggenschap en de werking van de governancedriehoek vanuit de theorie. Dit hoofdstuk vormt de basis voor de gesprekken die we hebben gevoerd met de ondernemingsraden, studentenraden, de raden van toezicht en de bestuurders. Vervolgens geven we in hoofdstuk 3 weer hoe de medezeggenschapsorganen naar hun rollen en rolvervulling kijken. Hoofdstuk 4 focust op het samenspel binnen de governancedriehoek. In het laatste hoofdstuk kijken we vooruit.

2 De complexe taak van de medezeggenschapsorganen en het samenspel in de governancedriehoek

"We doen het goed als we eraan hebben bijgedragen dat het onderwijs verbetert. Dat klinkt misschien heel logisch, maar soms verliest iedereen dat een beetje uit het oog in alle gesprekken over huisvesting, financiën, flexibilisering, werkdruk, noem 't maar op. En het is ook heel lastig om je steeds af te vragen: hoe draagt dit nu daaraan bij. Maar dat is wel waar het allemaal om gaat", antwoord een lid van een ondernemingsraad op de vraag wanneer zijn ondernemingsraad tevreden is over het eigen functioneren. In dit hoofdstuk kijken we naar de rollen van de medezeggenschap en de werking van de governancedriehoek vanuit de literatuur.

2.1 Vijf rollen

De maatschappij heeft hoge verwachtingen van ondernemingsraden en studentenraden in het mbo. Allereerst wordt van hen verwacht dat zij de klassieke inspraakrol namens hun achterban vervullen. Dat recht om mee te praten, te adviseren en soms ook mee te beslissen over onderwerpen waar studenten en medewerkers een rechtstreeks belang bij hebben, is verankerd in de wet. De Wet op de ondernemingsraden (WOR) regelt de instelling en bevoegdheden van de ondernemingsraad. Zo adviseert de ondernemingsraad bijvoorbeeld bij belangrijke organisatorische wijzigingen. De wet geeft de ondernemingsraad op sommige kwesties ook een instemmingsbevoegdheid bijvoorbeeld als het bestuur een regeling voor de opleiding van de medewerkers wil vaststellen. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) is geregeld dat de bekostigde mbo-instellingen ook een studentenraad hebben en wordt hun positie beschreven en hun bevoegdheden. Het bestuur moet de studentenraad bijvoorbeeld om instemming vragen bij het vaststellen van het beleid over het schorsen en verwijderen van studenten. In de WEB is tevens de rol van de ondernemingsraad en de studentenraad beschreven bij het benoemen van een nieuwe bestuurder of een nieuw lid van de raad van toezicht.

Die inspraakrol vervullen de ondernemingsraad en de studentenraad namens een achterban door wie zij worden gekozen. Van de ondernemingsraad en de studentenraad wordt vanuit de literatuur verwacht dat zij de verbinding vormen tussen die achterban en het bestuur van de instelling. Medezeggenschapsraden hebben daarmee naast hun inspraakrol ook een klankbordrol voor het bestuur en een signaalfunctie richting het bestuur. Als het bestuur aangeeft welke plannen er leven, kunnen de ondernemingsraad en de studentenraad nagaan hoe de achterban daarover denkt en dat terugkoppelen. Doordat zij weten wat er leeft onder medewerkers en studenten kunnen zij de plan- en strategievorming van het bestuur voeden. Daarnaast kunnen zij het draagvlak voor al die plannen vergroten. (Addison, 2009; Goodijk, 2017).

Checks and balances

Naast de drie meer klassieke rollen van *inspraak namens een achterban*, *klankbord voor het bestuur* en *signalen aankaarten bij het bestuur* zijn in het beleidsdenken over medezeggenschap afgelopen jaren nog twee nieuwe rollen naar voren gekomen. Van medezeggenschapsorganen wordt nu ook verwacht dat ze bijdragen aan goed bestuur. De ondernemingsraad en, hoewel in mindere mate, ook de studentenraad vormen in dat denken een correctiemechanisme voor het bevoegd gezag. Van hen wordt verwacht dat ze *kritische gesprekspartner* zijn van het

bestuur en in die rol de tegenspraak bieden die in elke bestuurlijke omgeving nodig is om tot de juiste besluiten te komen (Van den Bosch, 2016). Deze beweging in het denken over medezeggenschap werd gevoed door enkele grote incidenten in de (semi)publieke sector en in het bijzonder de val van de Amarantis Onderwijsgroep in 2012. Uit analyse van die incidenten blijkt steeds weer dat het bestuur te weinig tegenspraak had gezocht of gekregen. In vervolg daarop heeft tegenspraak een stevigere rol gekregen en wordt van bestuurders verwacht dat ze die actief organiseren. Recent onderzoek naar bestuurlijk verval bij de Amarantis Onderwijsgroep en in vergelijkbare casussen toont dat leden van de ondernemingsraad veelal de eerste zijn die bestuurlijk verval onderkennen. Zij zien dat eerder dan de raad van toezicht. Bovendien komen die medezeggenschapsraden ook eerder in actie dan de raad van toezicht (Bokhorst, 2021). Dat onderstreept het belang dat medezeggenschapsraden een belangrijke *gesprekspartner zijn van die raad van toezicht*. Dat is dan ook de vijfde rol van medezeggenschapsraden. De verplichting voor raden van toezicht om ten minste tweemaal per jaar overleg te voeren met de medezeggenschapsorganen is vastgelegd in de WEB.

Met name de rol van kritische gesprekspartner vergt veel van de medezeggenschapsraden. *“Weerwerkers moeten van goeden huize komen en een overtuigend verhaal hebben om tegen krachtige bestuurders in te gaan. Angst om de goede verhoudingen te verstoren of vrees voor represailles kan hen daarvan weerhouden”* schreef de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2014 in het rapport *Van tweeluik naar driehoeken* over de versterking van interne check and balances bij semipublieke organisaties (WRR, 2014). In de literatuur wordt daarbij een koppeling gemaakt met de kwaliteit van het onderwijs. De rol van kritisch gesprekspartner is daar uitdrukkelijk op gericht.

2.2

Samenspel

In die vijf rollen spreken de ondernemingsraad en de studentenraad met het bestuur over strategische zaken, financiën, huisvesting, onderwijsinhoudelijke zaken, praktische zaken rond onderwijs, faciliteiten, personeelszaken en over klachten en misstanden. Dat is een breed scala aan onderwerpen die in de ingewikkelde context van het mbo-speelveld wordt besproken. De toenemende complexiteit van dit soort bestuurlijke vraagstukken vraagt veel van hun expertise (Trappenburg et al., 2009). Die toenemende complexiteit vraagt tevens veel van het samenspel tussen de medezeggenschapsorganen, de besturen en de raden van toezicht.

Goed samenspel versterkt de besluitvorming. Immers bestuurders, leden van raden van toezicht en leden van de twee medezeggenschapsorganen hebben verschillende referentiekaders, ervaringen en belevingswerelden. Wanneer deze drie gesprekspartners die delen en de onderwerpen steeds vanuit die verschillende perspectieven onderzoeken, ontstaat een rijk beeld. Dat vormt een stevige basis om tot goede adviezen, oplossingen en besluiten te komen. Bovendien zorgt de uitwisseling voor inzicht in en meer begrip voor elkaars opvattingen en afwegingen. En dat leidt niet alleen tot beter geïnformeerde, maar ook tot breder gedragen besluiten. Niet voor niets wordt de governancedriehoek ook wel de gulden driehoek genoemd (Goodijk, 2017).

Een ander belangrijk voordeel van het extra inzicht en begrip dat een goed samenspel oplevert, is dat de samenwerking van de drie partners dan ook makkelijker tot stand komt. Het verlaagt immers de drempel om contact met elkaar te zoeken, een vraag te stellen of een suggestie te delen. Dit maakt het mogelijk elkaar snel te vinden als de omstandigheden vragen om snel en flexibel overleg, afstemming en handelen. Een goed samenspel tussen bestuur, raad van toezicht en

medezeggenschap maakt het ook makkelijker om de moeilijke gesprekken met elkaar te voeren (Goodijk, 2017; Brakman, 2020). En als de governancedriehoek werkt worden niet alleen de besluiten beter, maar sijpelt dat goede samenspel ook door in de organisatie waar het de motivatie van medewerkers voedt (Freeman en Lazear, 1995; Addison, 2009).

Handelen

Voor een goed samenspel in de governancedriehoek en het kunnen benutten van de voordelen die dit brengt voor de sturing op de onderwijskwaliteit, is wel meer nodig dan het klinisch voldoen aan de vereisten van de wet. Of zoals de *Commissie behoorlijk bestuur* het in 2013 verwoordde: *procedures, statuten en protocollen zijn niet het antwoord. Beter is de vraag te stellen wat van het handelen wordt verwacht* (Commissie behoorlijk bestuur/Commissie Halsema, 2013). Van bestuurders wordt verwacht dat zij in een vroegtijdig stadium ideeën voorleggen aan de ondernemingsraad, de studentenraad en de intern toezichthouder. Van de medezeggenschap en de intern toezichthouder vraagt het een actieve inbreng en de souplesse en flexibiliteit om vanuit een eigen visie mee te denken over abstracte ideeën, waarvan de gevolgen voor de organisatie nog niet duidelijk zijn. Daarbij wordt van de bestuurder verwacht dat hij de inbreng van de medezeggenschapssorganen vertaalt naar strategie. Bovendien moet er ook sprake zijn van een goed samenspel tussen de raad van toezicht en de medezeggenschapsorganen. De governancedriehoek is immers een driehoek. Zij moeten elkaars positie kennen en elkaars rolervulling versterken om de driehoek te laten werken (Goodijk 2009, 2017). En er moet sprake zijn van een open dialoog waarin de perspectieven worden gedeeld. Daarbij mag het woord dialoog niet licht worden gebruikt. Een dialoog is het samen onderzoeken van vraagstukken, in plaats van het elkaar willen overtuigen van het eigen gelijk. Dat is mede zo lastig omdat onze cultuur er veel belang aan hecht dat de neuzen dezelfde kant op staan. Daardoor wordt vaak het onderzoek van de standpunten overgeslagen en gaat het in overleggen veel meer om verleiden en overtuigen voor een standpunt waardoor het uiteindelijke besluit ook weinig meer dan een formaliteit is (Den Uijl, 2022).

Waar het goed gaat beperkt het overleg in die gulden driehoek zich niet (meer) tot een presentatie van de plannen en ideeën van het bestuur, maar kent het overleg een diepgaande uitwisseling van ideeën gericht op de toekomst van de instelling (Brakman, 2020). Dat vergt dat de drie partners elkaar stimuleren om de meerwaarde uit het overleg te zoeken en het vraagt van hen geloof dat de wederzijdse inbreng de kwaliteit van de besluitvorming bevordert en bereidheid de eigen visie aan te passen of ondergeschikt te maken aan een hoger einddoel: kwaliteit van onderwijs.

3 De rolvervulling van de medezeggenschap

In het vorige hoofdstuk hebben we geconstateerd dat de studentenraad en ondernemingsraad vijf rollen vervullen: (1) inspraak namens een achterban, (2) klankbord voor het bestuur, (3) signaalfunctie richting het bestuur, kritisch meedenken met het bestuur (tegenspraak) en (5) gesprekspartner voor de raad van toezicht. In dit hoofdstuk brengen we resultaten van de rondetafelgesprekken. We bespreken welke rollen de medezeggenschapsorganen het meest belangrijk vinden, of ze voldoende gefaciliteerd worden om alle rollen goed uit te voeren, hoe het samenspel tussen ondernemingsraad en studentenraad eruit ziet en wanneer ze tevreden zijn. We vroegen hen: hoe ziet goede medezeggenschap eruit?

3.1 Rolvervulling

Zowel studentenraden als ondernemingsraden herkennen de vijf rollen en zien daarbovenop geen andere rollen. Alle vijf rollen zijn voor hen belangrijk en ze vervullen die allemaal in meer of mindere mate. Afhankelijk van het onderwerp en de belangrijke ontwikkelingen die zich voordoen binnen de organisatie verschuift de focus naar de op dat moment best passende rol. Maar beide organen zien inspraak namens de achterban en het kritisch meedenken met het bestuur als de belangrijkste rollen. Daarna volgt de signaalfunctie richting het bestuur. Zowel de studentenraad als de ondernemingsraad benadrukken daarbij dat ze het als hun taak zien om *pro-actief* kwesties die de achterban raken, aan te kaarten bij het bestuur en kritisch mee te denken over beleidskwesties. Zowel de studentenraden als de ondernemingsraden vinden dat zij een mandaat hebben om namens de achterban zaken te beslissen en te agenderen bij het college van bestuur. Afhankelijk van het belang of de gevoeligheid van een onderwerp zoeken de ondernemingsraden de verbinding met de achterban in meer of mindere mate actief op. De mate waarin studentenraden contact houden met hun achterban verschilt. De medezeggenschap is bij enkele instellingen zo ingericht dat ze de achterban snel kunnen bereiken als dat nodig is. Zij steunen op deelraden of klassenvertegenwoordigersoverleggen. Daardoor kunnen zij de achterban makkelijk raadplegen. Bij andere studentenraden ontbreekt dat. Zij hebben meer moeite om inzicht te krijgen in wat hun achterban belangrijk vindt over specifieke onderwerpen.

Het kritisch meedenken met het bestuur is belangrijk voor de medezeggenschapsorganen omdat ze hun perspectief willen meegeven aan besturen. Een lid van een ondernemingsraad verwoordt het als volgt:

“Besturen kunnen zich soms verliezen in allerlei bespiegelingen en dan brengen wij ze weer op aarde: wat hebben docenten nodig om hun werk goed te kunnen doen en wat hebben de studenten nodig?”

De ondernemingsraden denken vooral graag kritisch mee over strategische thema's. Uit de gesprekken en een analyse van de jaarverslagen blijkt dat het merendeel van de ondernemingsraden dat ook daadwerkelijk doen. Wel geven ze daarbij aan dat het ze nog niet altijd lukt om in een vroeg stadium bij strategievormende gesprekken betrokken te raken. Ook studentenraden denken mee over het strategisch beleid. Daarbij gaat het over een breed palet van onderwerpen, zoals een voorgenomen fusie, de strategische koers, de inrichting van hybride onderwijs, verduurzaming en de huisvesting. Ook geven de meeste studentenraden aan te hebben meegedacht over hoe het onderwijs vorm kon krijgen tijdens en na corona,

bijvoorbeeld door het hybride werken. Enkele studentenraden hebben zitting in een commissie die kijkt naar het toekennen van NPO-gelden.

De minst belangrijke rol die de medezeggenschap zichzelf toekent is die van de gesprekspartner voor de raad van toezicht. De medezeggenschap vergadert wel met de raad van toezicht maar doet dit minimaal, in enkele gevallen zelfs minder dan de wettelijke vereiste twee keer per jaar (zie art. 3.1.4. lid 7 WEB). Uit de gesprekken met zowel de medezeggenschap als de gesprekken met de raden van toezicht blijkt dat de overleggen vooral gebruikt worden om de raad van toezicht te voeden met wat er speelt binnen de organisatie. Van uitwisseling van ideeën is nauwelijks sprake.

3.2 Ondersteuning

De meeste medezeggenschapsorganen zijn in staat invulling te geven aan al hun rollen. Ze krijgen er tijd en ruimte voor en waar nodig ondersteuning. Hierin is het nodig om onderscheid te maken tussen de ondernemingsraad en de studentenraad. Studentenraden hebben andere facilitering nodig om de wettelijke taken te vervullen dan de ondernemingsraden. Dat hangt samen met het hoge verloop. Waar leden van ondernemingsraden meestal meerdere jaren zitting hebben in de ondernemingsraad, zijn studenten veelal maar een of twee jaar lid van de studentenraad. Veel studenten worden namelijk pas in het tweede jaar van hun studie lid en de meeste opleidingen in het mbo duren slechts twee tot drie jaar. Hierdoor stromen er elk jaar nieuwe leden in die op z'n minst een basistraining aangeboden moeten krijgen. Daarbinnen gaat veel aandacht uit naar de begroting zodat de studenten goed gebruik kunnen maken van het instemmingsrecht van de gezamenlijke vergadering van studentenraad en ondernemingsraad op de hoofdlijnen van de begroting (Zie art. 8a.1.6 WEB). We zien dat besturen studentenraden faciliteren met training, scholing en begeleiding bijvoorbeeld in de vorm van een coach. Ondernemingsraden hebben minder vaak een coach. Wel zijn er ook voor hen trainingen en scholingen. Soms ondersteunt een secretaris.

We zien dat de facilitering van de medezeggenschap per instelling verschilt. Recent onderzoek van JOB naar de facilitering van studentenraden bevestigt dat (JOBmbo, 2022). Die verschillen hebben gevolgen. Studentenraden en ondernemingsraden die het minst goed worden ondersteund in tijd en facilitering, geven in de rondetafelgesprekken aan zich niet altijd voldoende ontwikkeld te voelen om de verschillende rollen te vervullen. Vaak focussen ze dan op de inspraakrol.

3.3 Afstemming tussen studentenraden en ondernemingsraden

Binnen de meeste instellingen is er contact tussen de ondernemingsraad en de studentenraad, meestal in de vorm van gezamenlijke vergaderingen (vaak twee keer per jaar). De onderwerpen voor een vergadering tussen ondernemingsraad en studentenraad gaan bijvoorbeeld over de begroting en, als daar sprake van is, over fusie. De gesprekken dienen vaak ter voorbereiding op een later gezamenlijk overleg met het bestuur. Veelal gaat het om instellingsbrede onderwerpen waarin samen kan worden opgetrokken en waarbinnen beide ook instemmingsrecht hebben, maar soms ook over strategische beleidskwesties.

Enkele studentenraden geven aan dat de overleggen met de ondernemingsraden hen nog te weinig opleveren. Zaken worden wel besproken maar deze studentenraden vinden dat ze niet altijd serieus genomen worden door de

ondernemingsraden. Ondernemingsraden geven aan dat de belangen tussen studentenraden en ondernemingsraden niet altijd synchroon lopen en dat andere onderwerpen belangrijk zijn. Ook wijzen ze op het hoge verloop bij de studentenraden waardoor de studentenraden niet altijd een stevige partner kunnen zijn in de gesprekken met het bestuur over de strategische thema's. Bijna alle studentenraden die wij spraken hebben behoefte aan meer (informeel) contact tussen ondernemingsraad en studentenraad, zowel binnen als buiten de reguliere overleggen om elkaars standpunten beter te begrijpen. De studentenraden en ondernemingsraden die ook informeel contact hebben tonen zich in ons onderzoek het meest tevreden over het formele contact.

3.4 **Wanneer vinden de medezeggenschapsorganen dat ze hun taken goed vervullen?**

De ondernemingsraden geven aan dat ze hun taak goed vervuld hebben als de besluiten van het bestuur waar zij bij betrokken zijn, breed gedragen worden binnen de organisatie. Ze vinden dat verschillende belangen, van besturen, beleidsbepalers, docenten, maar ook studenten tot uiting moeten komen in het beleid dat de instelling voert.

Verder vinden ondernemingsraden dat ze hun taak goed vervuld hebben als ze ***“de ruimte hebben genomen om tijdig en kritisch feedback te geven op strategische beleidspunten en daarmee impact hebben op de kwaliteit van het onderwijs.”***

Lastig is daarbij dat veel medezeggenschapsorganen niet goed weten of ze juist die taak goed vervuld hebben, omdat ze weinig zicht hebben op het effect van hun handelen. Ook of ze het belang van hun achterban voldoende over het voetlicht hebben gebracht, kunnen zij vaak achteraf niet goed beoordelen.

“Hoe weet je of je daarin bent geslaagd? Dat een besluit van het bestuur overeenkomt met de wensen van de achterban is geen goed criterium. Het belang is soms prima gedeeld en gehoord, maar andere belangen kunnen soms zwaarder wegen.”

Studentenraden

Op de vraag wanneer ze vinden dat er sprake is van goede medezeggenschap, is het meest gehoorde antwoord van studentenraden dat ze hun taak goed vervuld hebben als ze door besturen serieus worden genomen. Volgens de leden van die studentenraden worden zij door de beleidsplanmakers en het bestuur nogal eens *“slechts als studenten”* beschouwd die *“geïnformeerd moeten worden, maar niet echt kunnen meepraten”*. Verder noemen de studentenraden dat zij hun taak goed hebben vervuld *“als zij tenminste aan de wettelijke vereisten hebben voldaan en daarbovenop goed onderbouwde tegenspraak hebben geboden”*. Daarnaast is een veel gehoord antwoord dat hun taakvervulling succesvol is als hun inbreng wordt teruggezien in de resultaten en op de opleiding. Zo zegt een studentenraadslid:

“We hebben het als studentenraad echt goed gedaan wanneer we het bestuur hebben meegenomen in wat er echt gebeurt bij de opleidingen. En dan op zo'n manier dat zij dat kunnen verwerken in het beleid waardoor de dingen in de klas en bij de opleidingen beter worden.”

4 **Bestuur, raad van toezicht en medezeggenschap: samenspel en verantwoording**

Goed bestuur vereist goed samenspel binnen de governancedriehoek, dus tussen besturen, raden van toezicht en de medezeggenschaporganen. We zien dat de besturen veel tijd en energie steken in het samenspel, maar ook dat er nog winst te boeken is. In dit hoofdstuk kijken we naar de relatie tussen bestuur en medezeggenschapsorganen en de relatie tussen medezeggenschapsorganen en raden van toezicht. We staan stil bij wat er beter kan en wat ons opviel in de gesprekken en in de verantwoording.

4.1 **Relatie bestuur en medezeggenschapsorganen**

"Beleidskeuzes worden eerder uitgelegd dan dat we er de dialoog over voeren"

De inhoudelijke focus van het samenspel tussen de medezeggenschapsorganen en het bestuur ligt bij de onderwerpen waarop de medezeggenschapsorganen advies en/of instemmingsrecht hebben op grond van de wet. In de meerderheid van de instellingen komen de studentenraad en ondernemingsraad regelmatig bijeen met het bestuur. Vaak vindt er een vooroverleg plaats over de inhoud van de agenda. Een belangrijk onderwerp dat het bestuur met beide raden bespreekt, is de begroting, waarop de ondernemingsraad en de studentenraad instemmingsrecht op hoofdlijnen hebben. Verder noemen de ondernemingsraden dat ze met het bestuur veel spreken over het personeelsbeleid, het strategisch beleidsplan, de kwaliteit van het onderwijs en de werkdruk. De studentenraad bespreekt met het bestuur onder meer het schoolkostenbeleid, de job-monitor en de beroepspraktijkvorming, zo blijkt uit de jaarverslagen van de instellingen.

Studentenraden

De studentenraden zijn positief over de relatie met de besturen. De sfeer is goed. Het samenspel voldoet, maar het kan beter. Zo geeft ruim tweederde van de studentenraden aan dat ze zich niet altijd een volwaardig gesprekspartner voelen. Ze wijzen er op dat het bestuur wel naar hen luistert, maar dat er vervolgens weinig met hun adviezen wordt gedaan of dat het niet duidelijk is wat er met hun adviezen is gedaan. Ook komt het voor dat het bestuur de benodigde stukken met informatie zo laat aanlevert, dat het voor de studentenraad (en hun begeleiding) lastig is om een vergadering goed voor te bereiden. Enkele minder tevreden studentenraden geven aan dat er niet altijd tijd wordt vrijgemaakt voor overleg of voor adequate beantwoording van vragen.

Bestuurders zeggen dat ze de studentenraad wel degelijk serieus nemen. En dat hun bijdrage heel waardevol is. Daarbij wordt bijvoorbeeld verwezen naar de inbreng van studenten in het gesprek over de vormgeving van het onderwijs tijdens de corona-pandemie en over besteding van de NPO-gelden. Wel benoemen verschillende bestuurders dat ze de studentenraad niet primair zien als het gremium dat hen kritische tegenspraak kan bieden. Veel meer gaat het volgens deze bestuurders om de rollen van klankbord en signalen inbrengen. Dat hangt volgens hen samen met de snel wisselende samenstelling van de studentenraad waarbij ook nog speelt dat leden tijdens hun bpv-periode veelal niet deelnemen. Er is daardoor weinig continuïteit. In die context denken bestuurders dat het makkelijker is voor de

studentenraad om de rollen van klankbord en signalen inbrengen te vervullen. De snel wisselende samenstelling leidt er tevens toe dat relaties steeds opnieuw opgebouwd moeten worden: relaties tussen de studentenraadsleden onderling, met de begeleider en met het bestuur. Ook dat maakt het niet makkelijk om de rol van kritische gesprekspartner te vervullen. Besturen wijzen er op dat het hoge verloop ook als nadeel heeft dat elk jaar dezelfde vragen en thema's op de agenda staan. Daar staat echter tegenover dat besturen zich daardoor wel bewust worden van wat nu echt de belangrijke thema's zijn voor studenten en gedwongen worden om steeds verantwoording af te leggen over de keuzes die studenten het sterkst raken.

Ondernemingsraden

Ook de ondernemingsraden geven aan dat de sfeer in de gesprekken met het bestuur veelal goed is. Daarbij is er volgens hen ruimte voor discussie en kritische feedback. Tegelijkertijd stellen zij vast dat het bestuur vaak al helder voor ogen heeft wat de uitkomst van de discussie moet zijn. De nadruk komt dan te liggen op het uitleggen van de beleidskeuzes in plaats van dat er sprake is van een echte dialoog waarin visies over beleidskwesties worden uitgewisseld waarover dan in een later stadium een besluit kan worden genomen.

"Soms is de implementatie al gestart voordat ons advies er is", aldus een lid van een ondernemingsraad.

Verder benoemen de ondernemingsraden dat het gesprek transparant en open is over de onderwerpen die niet gevoelig liggen. Maar als onderwerpen geagendeerd zijn waarbij de belangen mogelijk schuren, ervaart de ondernemingsraad dat het de besturen meer moeite kost om transparant te zijn en dat de besturen dan meer solitair opereren.

De ondernemingsraden voelen zich meestal serieus genomen, maar zeker niet altijd. Een lid verduidelijkt dit als volgt:

"Als door bestuurders over de ondernemingsraad wordt gesproken als een processtap: "dat moet nog even langs de or", komt er geen dialoog meer op gang."

Ondernemingsraden ervaren dat de mate waarin zij serieus worden genomen afhangt van individuele bestuurders. Dat kan dus snel veranderen ten goede of ten kwade met de komst van een nieuwe bestuurder.

De besturen vinden dat de perspectieven van de ondernemingsraad invloed hebben op de discussie en de besluitvorming. Maar ook zij zien verbeterpunten. Ze geven bijvoorbeeld aan dat ze een bredere focus van de ondernemingsraad verwachten dan ze nu veelal ervaren. Verder geven besturen aan dat ze verschillen zien in de rolopvatting van de verschillende leden van de ondernemingsraad. Sommigen pakken hun rol, anderen stellen zich in hun ogen primair op als vakbondsleden waarbij het eigen belang naar hun idee te veel voorop staat. Waar ze bij de studentenraad aanlopen tegen het grote verloop, lopen sommige bestuurders bij de ondernemingsraad aan tegen het geringe verloop. Sommige leden worden meer dan tien jaar lang verkozen om deel te nemen in de OR. Het effect daarvan is volgens de bestuurders dat discussies weinig nieuwe inbreng kennen en dat langzittende leden vast zitten in hun posities. Bestuurders zijn huiverig om dit soort kritiekpunten in het gesprek met de ondernemingsraad te benoemen omdat dit gevoelig ligt of verkeerd uitgelegd kan worden. Een bestuurder zegt:

"Een bestuurder kan zich niet permitteren dat zijn feedback wordt uitgelegd als bemoeienis met de samenstelling van de ondernemingsraad"

Verder geven enkele bestuurders aan dat de rol van de medezeggenschap om tegenspraak te bieden, voor hen niet veel toegevoegde waarde heeft. Tegenspraak kunnen ze ook op andere plekken krijgen. Ze zien liever dat de ondernemingsraad focust op de klassieke rollen.

In de gesprekken die wij voerden wezen de bestuurders erop dat medezeggenschap meer is dan alleen de formele gremia van ondernemingsraad en studentenraad. Er bestaat ook een informele medezeggenschap. Een voorbeeld daarvan is tevredenheidsonderzoek onder studenten en medewerkers. De bestuurders geven daarbij ook aan dat het vaak zoeken is om aan die informele medezeggenschap zo'n invulling te geven dat de respons groot is. Sommige bestuurders organiseren lunches, wandelingen en themabijeenkomsten met de benen op tafel. Die zijn dan vooral bedoeld om na te gaan wat er leeft. De opbrengst daarvan krijgt niet heel vaak een vervolg op de agenda van het overleg met de studenteraad of met de ondernemingsraad – althans niet in de beleving van deze raden. Ondernemingsraden zien daarin een gemiste kans omdat het dan blijft bij opgehaalde signalen en de verdieping en het kritische gesprek achterwege blijft. Zij kunnen echter ook zelf het initiatief nemen om de door het bestuur opgehaalde signalen te bespreken.

4.2 Relatie medezeggenschap en raad van toezicht

"Die lijn die medezeggenschap en raad van toezicht in de governancedriehoek verbindt, is hooguit een stippellijn."

De raden van toezicht en de medezeggenschapsorganen ontmoeten elkaar jaarlijks minimaal een keer, zo blijkt uit onze analyse van de jaarverslagen. Het lukt nog niet alle instellingen om aan de wettelijke verplichting van ten minste twee keer per jaar te voldoen. Meestal voeren de raden van toezicht de gesprekken met ondernemingsraad of studentenraad afzonderlijk. Zowel studentenraden als ondernemingsraden geven aan dat de raden van toezicht interesse tonen voor de bevindingen van de medezeggenschap, maar zelf erg terughoudend zijn met het delen van hun perspectief.

Studentenraden

Vrijwel alle studentenraden missen een echte uitwisseling van perspectieven met de raden van toezicht op het functioneren van hun onderwijsinstelling. Studentenraden zijn zeer geïnteresseerd in dat perspectief. Het delen daarvan zou de gesprekken voor hen minder eenrichtingsverkeer maken en hen meer het gevoel geven dat ze serieus worden genomen. Nu hebben zij de indruk dat de raad van toezicht haar perspectief niet deelt omdat de raad studenten niet als volwaardige gesprekspartner ziet. Daardoor delen de studenten ook minder over wat er speelt binnen de school. Doordat de raad van toezicht zo terughoudend is in de gesprekken, is het voor sommige leden van studentenraden ook niet duidelijk wat een raad van toezicht precies doet. Dit ondanks dat ze dus al wel gesprekken hebben gevoerd met de raad van toezicht. Die leden vinden het dan ook lastig om het nut van de gesprekken met de raden van toezicht te duiden.

Andersom hechten de raden van toezicht belang aan de gesprekken waarin studentenraden hun kijk op bepaalde onderwerpen delen. Zij zien de studentenraden als een bron van informatie over het reilen en zeilen binnen de

onderwijsinstelling en vinden het leuk en interessant om met studenten te spreken. Ze erkennen volmondig dat ze in die gesprekken hun eigen perspectief niet vaak delen. Dat komt volgens hen niet doordat ze de studenten niet serieus nemen, maar doordat het doel van het gesprek voor hen het ophalen van het perspectief van de studenten is en niet om opvattingen en beelden uit te wisselen. Verder merken ook de raden van toezicht dat het samenspel met de studentenraden wordt bemoeilijkt doordat de leden van de studentenraden zo vaak wisselen. Daardoor vinden zij soms de opbrengst van de gesprekken met de studentenraden wel wat beperkt. Ze vinden studenten weinig gericht op strategische of beleidsthema's. Er zijn ook raden van toezicht die juist wel vinden dat studenten gericht zijn op die thema's en dan vaak ook meer dan ze hadden verwacht. Zij wijzen er op dat raden van toezicht, net als bestuurders, een taak hebben om de input van studenten te vertalen naar strategie. Een lid van de raad van toezicht zegt het als volgt:

"Een gesprek over de inrichting van de kantine en de gangen, kun je zien als een gesprek over verf, maar wordt als je doorvraagt een gesprek over veiligheid."

Ondernemingsraden

Ook de ondernemingsraden missen de *echte uitwisseling van perspectieven* met de raden van toezicht. Zij ervaren oprechte interesse van de raad van toezicht voor wat er bij hen speelt, maar voelen zich geen gesprekspartner voor de raad van toezicht. Ze raken niet in dialoog. Daarvoor deelt de raad van toezicht te weinig hoe zij tegen onderwerpen aankijkt. Dat drukt op het vertrouwen van de ondernemingsraden in de raden van toezicht.

De organisatie van de overleggen verschilt sterk. Sommige raden van toezicht en ondernemingsraden komen samen bij elkaar. In andere gevallen is dat alleen in aanwezigheid van het bestuur. Die aanwezigheid zorgt er echter niet voor dat de dialoog meer op gang komt, dan wanneer ondernemingsraad en raad van toezicht zonder bestuur samenkomen. Ondernemingsraden wijzen er op dat de raad van toezicht in aanwezigheid van het bestuur vaak een observerende rol neemt. Dat staat volgens hen in de weg van het gesprek tussen de ondernemingsraad en de raad van toezicht. Een lid van de ondernemingsraad voegt daaraan toe:

"Bovendien krijgt het gesprek tussen bestuur en ondernemingsraad onder zo'n toezicht oog van de raad van toezicht iets toneelachtigs."

De meeste raden van toezicht vinden het overleg met de ondernemingsraden belangrijk. Het fungeert voor hen als *"thermometer voor het onderwijs in de praktijk"* en geeft hen inzicht in de dilemma's die daarbij spelen. Sommige raden geven aan dat zij het lastig vinden om in de gesprekken met de ondernemingsraden hun perspectief te delen omdat ze bang zijn dat ze dan een speelbal kunnen worden tussen de ondernemingsraad en het bestuur.

Andere leden van raden van toezicht geven aan dat het delen van hun perspectief en het zoeken van de dialoog met ondernemingsraden niet past bij hun rol. Zij vinden dat het bestuur de dialoog moet zoeken met de ondernemingsraad en dat zij vanuit hun rol slechts moeten nagaan of die dialoog plaatsvindt. Zij willen ook niet zonder het bestuur in gesprek gaan met de medezeggenschapsorganen. In hun optiek hangt een raad van toezicht meer als een helikopter boven de instelling en dient er daarom afstand te zijn tot het bestuur en zeker tot de medezeggenschap. Dat daar ook een risico aan zit bijvoorbeeld dat ze het daardoor pas laat zien als een bestuurder niet (meer) goed functioneert, wijzen ze af. Ze denken dat ze voldoende zicht hebben ook zonder die open uitwisseling in de governancedriehoek met de medezeggenschap.

Voor een klein deel van de raden van toezicht die deelnamen aan ons onderzoek, zou de verbindingslijn tussen medezeggenschap en raad van toezicht in de governancedriehoek daarom ook niet meer dan een stippellijn moeten zijn of, zoals een enkeling aangeeft, er helemaal niet moeten zijn. De lijnen tussen bestuur en raad van toezicht en tussen bestuur en medezeggenschap moeten volgens hen wel ononderbroken zijn. Anderen raden van toezicht zien de meerwaarde van een ononderbroken lijn tussen de raden van toezicht en medezeggenschap. Waarbij een deel van de raden van toezicht meent dat afhankelijk van het thema moet worden bekeken of de dialoog met de medezeggenschapsorganen kan worden gevoerd. Anderen geven aan dat zij hun perspectief op elk thema vaker zouden kunnen delen met de ondernemingsraad en de studentenraad omdat elk thema dat op tafel komt altijd raakt aan de kwaliteit van het onderwijs.

4.3 Over het gesprek

In de verhalen van de studentenraden, ondernemingsraden, raden van toezicht en besturen valt op dat geregeld frames voorbijkomen die de andere gremia in een negatief daglicht zetten. Soms wordt dat als grap gebracht, soms lijkt het onbewust in de taal van de sprekers verweven te zitten. Voorbeelden zijn het beeld van de ondernemingsraad als een club die alleen maar geïnteresseerd is in de belangen van docenten. De term *drammerig* komt geregeld voorbij. Van de studentenraad wordt het beeld geschetst dat ze *leuk* zijn, *lief zelfs*, *maar het natuurlijk allemaal niet begrijpen*. Raden van toezicht hebben *geen idee van wat een mbo-student kan en zijn elitair*. Besturen *zitten in een ivoren toren en willen hun zin doordrijven*. Hoewel veel betrokkenen aangeven dat de negatieve beelden afgelopen jaren minder dominant zijn geworden, horen wij ze toch terug in de gesprekken. Die beelden horen we vooral bij de medezeggenschapsorganen en de raden van toezicht. Zeker niet bij allemaal en we zien ook dat wanneer die frames worden gebruikt, dit bij enkele van hun collega's irritatie oproept. Raden van toezicht, studentenraden en ondernemingsraden kijken als eerste naar het bestuur om het voortouw te nemen om negatieve beeldvorming aan te kaarten.

4.4 Weerslag van het samenspel in de verantwoording

Over het samenspel zien we weinig terug in externe verantwoordingsdocumenten. Het jaarverslag zou daar de plek voor kunnen zijn, maar wordt daar niet voor gebruikt. Besturen en raden van toezicht zijn in het bestuursverslag terughoudend over het samenspel in de governancedriehoek. Beide gremia focussen daarin op wat ze hebben gedaan, bijvoorbeeld op hoe vaak ze contact hadden met de medezeggenschap. Soms benoemen ze ook wel welke thema's zijn besproken, maar vaker valt dat alleen te lezen in de bijdragen van de medezeggenschapsorganen aan het jaarverslag. Zowel het bestuur als de raad van toezicht besteden in het jaarverslag weinig aandacht aan wat de gesprekken met de medezeggenschapsorganen hebben opgeleverd. Vooral de raad van toezicht zegt daar weinig over. Overigens is zij ook summier over het samenspel met het bestuur en het effect daarvan. Externen krijgen daardoor geen scherp beeld van het samenspel in de governancedriehoek en daarmee ook niet van de kwaliteit van de besluitvorming.

5 Vooruitkijkend

Dit rapport gaat over wat medezeggenschapsorganen doen en hoe het samenspel tussen de twee medezeggenschapsorganen, studentenraad en ondernemingsraad, en bestuurders en raden van toezicht eruit ziet. De uitdagingen voor de ondernemingsraden en studentenraden zijn groot. De maatschappij vraagt veel van hen omdat ze weet dat hun inbreng veel kan opleveren voor de kwaliteit van de besluitvorming en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs voor studenten. Bovendien zijn er risico's wanneer de governancedriehoek niet goed functioneert: wanneer er niet naar elkaar geluisterd wordt of wanneer de rolvervulling te wensen over laat. In het beste geval leidt dat tot suboptimale besluitvorming omdat de onderwerpen te weinig vanuit de verschillende perspectieven onderzocht worden om tot geïnformeerde en breed gedragen besluiten te kunnen komen. Maar er zijn ook voorbeelden waar het ernstig mis gaat met alle schade voor het onderwijs, de studenten en de maatschappij van dien.

We zien in dit onderzoek dat de meeste leden van zich bewust zijn van hun rollen en van wat die van hen vergen. Vaak kunnen zij rekenen op goede facilitering door de besturen. Maar we zien ook dat de mate van facilitering sterk verschilt en dat dit een effect heeft op hun professionaliteit.

We horen in de verhalen van medezeggenschapsorganen, raden van toezicht en bestuurders dat het belang van goed samenspel binnen de governancedriehoek nog niet altijd wordt onderkend en dat het samenspel niet de aandacht krijgt die het nodig heeft. Medezeggenschapsorganen ervaren niet altijd de ruimte om tijdig kritisch mee te denken over inhoudelijke en beleidsmatige zaken. Bovendien is het voor hen lastig om te zien wat het effect is van hun inbreng. Ze voelen zich niet altijd gesprekspartner. Een deel van de raden van toezicht twijfelt of open uitwisseling met de medezeggenschapsorganen wel nodig is. Ze willen wel gevoed worden door de medezeggenschapsorganen, maar zelf geen voeding geven. Het effect daarvan is dat ze minder gevoed worden. Ook sommige besturen geven aan dat ze van studentenraden vooral input willen en enkele besturen stellen dat tegenspraak van de ondernemingsraad wat hen betreft niet hoeft.

We horen echter ook dat het op plekken goed gaat, dat daar sprake is van open uitwisseling over onderwerpen die ertoe doen en van kritische reflectie tussen de drie gremia.

Wij merken dat de nieuwe Branchecode goed bestuur in het mbo 2021 nog niet leeft op de werkvloer zoals door de sector is beoogd. *"De code is bedoeld om de governance van scholen intern, in relatie tot elkaar en tot hun belanghebbenden te helpen vormgeven"* (Branchecode goed bestuur in het mbo, 2021). De code constateert onder meer dat de positie van de medezeggenschap beter kan en benadrukt het belang van het *goede gesprek*. De code biedt echter in de invulling van de waarden *verantwoordelijkheid* en *openheid* nog niet voor iedereen het stevige handvat om te verbeteren en tot dat goede gesprek te komen. Nadere invulling van die waarden in de code kan besturen en ook raden van toezicht en medezeggenschapsorganen ondersteunen om de governancedriehoek niet alleen vorm te geven, maar ook te laten werken.

We merkten in de gesprekken bij alle betrokkenen een wens om te verbeteren en van elkaar te leren. Uitwisseling met anderen binnen de verschillende platforms kan daaraan bijdragen. Maar ook het toepassen van de vele best practices en aanbevelingen die de literatuur inmiddels rijk is. Wij constateren een rijk aanbod

zowel vanuit de wetenschap, vanuit andere sectoren zoals de zorg en vanuit de platforms zoals JOB en vanuit organisaties als Eqavet.

De platforms voor bestuurders, raden van toezicht en medezeggenschapsorganen kunnen bijdragen aan het beter benutten van dit rijke aanbod door ook de uitwisseling van best practices uit andere sectoren actief te stimuleren (voor zover ze dat al niet doen) en uitwisseling tussen vertegenwoordigers van de drie gremia verder te ondersteunen.

Een mogelijke toekomst

Als die uitwisseling tot stand komt, van best practices wordt geleerd en de waarde van de governancedriehoek wordt onderkend, krijgen we een beeld van een mogelijke toekomst. We zien dan een samenspel waarin....

- het bestuur zorgt voor professionalisering voor de verschillende organen in de governancedriehoek die zich richt op alle rollen die zij moeten vervullen;
 - het bestuur zorgt voor voldoende begeleiding en facilitering voor medezeggenschapsorganen om hun rollen te vervullen;
 - het bestuur zorgt dat de processen goed zijn ingericht zodat stukken tijdig beschikbaar komen voor de medezeggenschapsorganen;
 - het bestuur in een vroegtijdig stadium zijn ideeën ter bespreking voorlegt aan de medezeggenschapsorganen;
 - het bestuur en de raad van toezicht zich inspinnen om de inbreng van de studentenraad en ondernemingsraad te vertalen naar de strategie;
 - het bestuur ruimte biedt zodat de medezeggenschapsorganen kunnen meedenken bij het opstellen van ideeën;
 - de medezeggenschapsorganen hun rollen claimen richting bestuur en raad van toezicht;
 - de medezeggenschapsorganen, raad van toezicht en het bestuur niet alleen hun eigen rol en verantwoordelijkheid kennen, maar ook elkaars rollen en verantwoordelijkheid kennen en respecteren waardoor het wederzijds vertrouwen wordt gesterkt;
 - de raad van toezicht niet alleen informatie haalt, maar ook haar visie deelt zodat de gesprekken tweerichtingsverkeer worden en de uitwisseling het denken en de rolvervulling van beide partners scherpt;
 - raad van toezicht, bestuur en medezeggenschap reflecteren op het samenspel, zorgen daarover delen en open met elkaar bespreken hoe ze zorgen dat de open uitwisseling in de driehoek verbetert.
-
- het bestuur een besluit kan nemen waar mogelijk niet iedereen achter staat, maar waarbij iedereen zich in het besluitvormingsproces gehoord heeft gevoeld. Bovendien hebben de partijen gemerkt dat alle meningen zijn meegewogen en voldoende inzicht verkregen in de overwegingen van het bestuur om dit besluit te nemen;
 - het soms schuurt.
-
- het bestuur aan de medezeggenschapsorganen tussentijds en achteraf terugkoppelt wat het met hun opmerkingen en adviezen doet en hoe die een plaats krijgen in het beleid van de instelling, en daarop met hen reflecteert;
 - de raad van toezicht verantwoordt wat de gesprekken met de medezeggenschapsorganen haar heeft opgeleverd;
 - de studentenraden en ondernemingsraden actief navragen wat met hun adviezen en signalen is gedaan door het bestuur en de raad van toezicht, en daar (met hen) op reflecteren;
 - het bestuur en de raad van toezicht in het bestuursverslag en de medezeggenschap in het jaarverslag jaarlijks delen wat het effect is geweest van het samenspel op de kwaliteit van het onderwijs.

Literatuur

- Boutellier, H. (2016). *Beter toezien. Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop*. Zoetermeer: VTOI.
- Van den Bosch, D. P. (2016). Van meezeggen en tegenspreken – van democratisering naar een lastig gesprek. *RegelMaat*.
- Bokhorst, M. & Overman, S. (2021). *Bestuurlijk verval in de semipublieke sector: Toezicht als meegroeierende tegenkracht*. Boom Criminologie.
- BoZ Governance Innovatie- en Adviescommissie (2019). *Good Governance: een gezamenlijke opgave*. Vereniging Brancheorganisaties Zorg (BoZ).
- Brakman, I. (2020) *De governance-driehoek in bedrijf: Hoe de samenwerking tussen bestuur, toezichthouders en ondernemingsraad de organisatie vooruithelpt*. Alliantie Medezeggenschap & Governance.
- Commissie Behoorlijk bestuur. (2013). *Een lastig gesprek*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties. Zoeken naar verklaringen*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Goodijk, R. (2015). *Van afvinken naar aanspreekbaarheid. Over deugdelijke governance in de semipublieke sector*. Rede. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Goodijk, R. (2017). *Inclusief strategisch partnerschap. Met wijze toezichthouders*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Inspectie van het Onderwijs (2019). *Governance in het mbo, een onderzoek naar raden van toezicht en het samenspel met bestuurders*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2020). *Jij beslist mee 3.0*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (2022). *Jij beslist mee 4.0*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Kaar, R. van het & Looise, J.C. (1999). *De volwassen OR. Resultaten van het grote ORonderzoek*. Samsom.
- Loo, E.H.L.M. van de (2014). *Schaduw in de Boardroom*. Rede. Tilburg: Tilburg University.
- Lückerath-Rovers, M. (2014). *Bouwstenen voor high-performance Boards*. Rede. Tilburg: Tilburg University.
- MBO-Raad (2009). *Goed bestuur in de BVE-sector*. Woerden: MBO Raad.
- MBO-Raad (2021). *Branchecode goed bestuur in het mbo*. Woerden: MBO Raad.
- Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo (2019). *Daad bij het woord. Eindrapportage Monitoringscommissie Branchecode goed bestuur in het mbo 2015-2018*.
- Schillemans, T. en M. Bovens (2018). Governance, accountability and the role of public sector boards. *Policy & Politics*, jaargang 47, nummer 1, p. 187-206.
- Van Schoonhoven, R. (2016). *Horizontale verantwoording in het mbo: ingehaald door een nieuwe werkelijkheid*. Vrije Universiteit Amsterdam/ Actis.
- SER Commissie bevordering medezeggenschap (2015). *Iedereen betrokken? Flexwerkers en medezeggenschap*. Achtergrondnotitie voor het symposium. Den Sociaal-Economische Raad.
- Trappenburg, M., Schillemans, T., & van de Bovenkamp, H. (2009). Cliëntenraden en klantenfora. In M. Bovens, & T. Schillemans (editors), *Handboek publieke verantwoording* (blz. 181-204). Boom Lemma.

- Den Uijl, H. (2022) Inleiding tijdens themamiddag Governance in het mbo voor mbo-bestuurders. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Vereniging voor OverheidsManagement (VOM) en Publiek Denken (2022). *Medezeggenschap: van, voor en door jou!* Geraadpleegd op 1-11-2022 <https://omooc.nl/moocs/medezeggenschap/>
- Veringa, J.A.P., Schouten, L. (2016). *Ontwikkelingen in de governance van onderwijsinstellingen en de rol van medezeggenschap daarbij*. Regelmaat.
- Warps, J., van Casteren, W. (2015) *Evaluatie medezeggenschap mbo: vragenlijstonderzoek onder bestuurders en toezichthouders*. ResearchNed.
- Wassink, H. (2018). Op zoek naar houvast. Perspectieven op intern toezicht. *De nieuwe meso*, 2018, nummer 1, p. 59-63.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2014). *Van tweeluik naar driehoeken: Versterking van de interne checks and balances bij semipublieke organisaties*. Amsterdam University Press.

Colofon

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

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

© Inspectie van het Onderwijs | december 2022