

Goed bestuur in het hbo

Advies van de evaluatiecommissie
branchecode governance hbo



HBO raad
vereniging van hogescholen

Goed bestuur in het hbo

Advies van de evaluatiecommissie
branchecode governance hbo

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Bevindingen en adviezen - managementsamenvatting	7
Toelichting en uitwerking bevindingen en adviezen	12
Bijlagen	
1. De ontwikkeling van bestuur en toezicht in het hbo	23
2. Samenstelling van de commissie	24
3. Werkwijze van de commissie	25
4. Pas toe of leg uit	26
5. Resultaten onderzoek toezichthouders en bestuurders	27

Inleiding

Op 2 februari 2006 hebben de hogescholen de branchecode governance goedgekeurd. De code geeft in de vorm van principes en uitwerkingen voorschriften en aanwijzingen aan de colleges van bestuur en de raden van toezicht hoe zij zich van hun taak moeten kwijten, hoe zij vorm en inhoud moeten geven aan 'goed bestuur'. In de preambule van de branchecode wordt benadrukt dat een code altijd een momentopname is van wat goed bestuur betekent. Daarom moet een code met enige regelmaat kritisch tegen het licht worden gehouden: voldoet de code nog aan de verwachtingen die men er van heeft? Draagt hij nog in voldoende mate bij aan de kwaliteit van bestuur en toezicht? Hoe staat het met de naleving van de code? Sluit hij nog voldoende aan op opvattingen en ontwikkelingen in de samenleving, en het (hoger) onderwijs in het bijzonder?

In december 2010 heeft het bestuur van de HBO-raad een onafhankelijke commissie van externe deskundigen ingesteld die hem moet adviseren over de branchecode governance. In het rapport dat voor u ligt doet deze evaluatiecommissie branchecode hbo (verder: 'de commissie') verslag van zijn bevindingen en geeft hij advies hoe de code ook in de toekomst kan bijdragen aan goed bestuur in het hbo. De commissie heeft voor zijn advies diverse onderzoeken laten uitvoeren en gesprekken gevoerd met bestuurders, toezichthouders en externe deskundigen. De resultaten van de onderzoeken zijn te raadplegen op de website van de HBO-raad.

De opbouw van het rapport is als volgt. Begonnen wordt met de presentatie van de belangrijkste bevindingen van de commissie. De commissie verbindt daar aanbevelingen aan voor aanpassing van de code als ook voor de omgang met de code in het hbo. De commissie beoogt hiermee op overzichtelijke wijze de hoofdlijn van zijn advies te presenteren. Vervolgens geeft de commissie per bevinding en daaraan verbonden advies een nadere toelichting, zodat duidelijk is op welke omstandigheden en overwegingen de commissie zijn advies baseert. Het rapport sluit af met een beschrijving van de werkwijze van de commissie en plaatst zijn werkzaamheden in de context van de aandacht voor en ontwikkeling van bestuur en toezicht in het hbo.

In bijlage 5 bij het rapport is een analyse opgenomen van de resultaten van twee van de onderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd onder bestuurders en toezichthouders van hogescholen. Een volledig overzicht van de onderzoeksactiviteiten is opgenomen op de website van de HBO-raad.

1. De commissie bestaat uit Cor van Montfort (voorzitter), Diana Monissen en Hans Kamps. Secretaris van de commissie is Aldert Jonkman. Een beknopt curriculum vitae van de commissieleden is opgenomen in bijlage 2 bij dit advies.

Bevindingen en adviezen – managementsamenvatting

De commissie stelt allereerst vast dat de naleving van de code beter kan en beter moet. Weliswaar is de naleving van de publicatieverplichtingen in de afgelopen jaren verbeterd en wordt aan veel van deze verplichtingen door (nagenoeg) alle hogescholen voldaan, op andere punten hapert de naleving nog steeds. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat 13 van de 38 hogescholen medio 2011 de publicatieverplichtingen volledig nakomen. Deze hogescholen zijn goed voor ruim de helft van de studentenpopulatie. Een herhaling van het onderzoek voorjaar 2012 leert dat het aantal hogescholen dat de code naleeft is toegenomen tot 18, samen goed voor twee/derde van het studentenaantal in het hbo. Zes jaar na invoering van de code is dat een teleurstellend resultaat.

Als in detail wordt ingezoomd op de naleving blijkt dat de onvolkomenheden zich vooral voordoen bij informatie over de raad van toezicht (profielchets, mededeling over het onafhankelijk functioneren van de leden van de raad, overzicht nevenfuncties, etc.), het via de website aan externen beschikbaar stellen van een aantal regelingen zoals de klokkenluider-regeling, en informatie over het gevoerde beloningsbeleid voor bestuurders.

De commissie beveelt de hogescholen aan met spoed de naleving van de code op orde te brengen.

De vaststelling dat de naleving beter kan en moet betreft niet alleen de relatief eenvoudig vast te stellen naleving van verplichtingen die de code oplegt om in het jaarverslag of op de website te tonen dat aan specifieke bepalingen uit de code is voldaan. Zij betreft ook de uiteenlopende mate waarin het onderliggende gedachtegoed door bestuurders en toezichthouders wordt gedeeld. Het ontbreekt aan een gedeeld normen en waardenkader. De commissie trekt die conclusie vooral op basis van de gesprekken die hij met bestuurders en toezichthouders heeft gevoerd en waarin relevante verschillen naar voren komen, zowel met betrekking tot het belang dat aan een code wordt toegekend als met betrekking tot de kennis van de inhoud van de code. Naar het oordeel van de commissie kan en mag deze situatie niet voortbestaan.

Goed bestuur kan als een technisch-instrumenteel begrip worden gehanteerd. Naar het oordeel van de commissie is de normatieve component van goed bestuur van ten minste even groot gewicht: regels en procedures moeten ingebed zijn in een herkenbare en gedragen cultuur, in opvattingen van wat goed is in de zin van fatsoenlijk, passend, ethisch verantwoord. Anders gezegd: geen goed bestuur zonder goede bestuurders. Het hebben van een goede organisatie is belangrijk, maar het gaat ook en misschien wel vooral om gedrag. Het zijn de vier p's van goed bestuur die een goed samenspel moeten vertonen: personen, principes, processen en prestaties.

Het samenspel dat de commissie voor ogen staat vraagt om integere, daadkrachtige bestuurders die de vier p's op een evenwichtige wijze weten te verbinden. Voor de branchecode betekent het dat bestuurders en toezichthouders van de hogescholen de code niet alleen naar de letter moeten naleven, maar deze in de praktijk van bestuur en toezicht tot leven moeten brengen. In steeds nieuwe situaties is de uitdaging om in de geest van de code te handelen.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de preambule van de code vast te leggen welke doelstellingen en welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het handelen van hun bestuurders en hun interne toezichthouders. Dat is essentieel voor het draagvlak voor de code.

Bestuurders en toezichthouders zijn in de ogen van de commissie vooral gericht op de governance van hun eigen hogeschool. De commissie is ervan overtuigd dat de kwaliteit van bestuur en toezicht toe zal nemen als de hogescholen op dit punt meer samenwerken. Dat kan voor bestuurders in het verband van de HBO-raad gebeuren en voor de toezichthouders in het verband van het platform van toezichthouders van hogescholen.

De commissie beveelt de hogescholen en hun branchevereniging aan om een programma voor kennisdeling met betrekking tot goed bestuur op te zetten waarvan een uitwisseling van best practices deel uitmaakt.

Het heeft de commissie verbaasd dat bij verschillende bestuurders en toezichthouders de neiging aanwezig lijkt om afstand te nemen van de code als zou deze niet ook 'hun' code zijn. Daar staat tegenover dat anderen het belang van de code juist zouden willen vergroten. De code gaat volgens hen vooral over onderlinge fatsoensregels en gedragsnormen. Dat aspect zou volgens deze bestuurders en toezichthouders beter uit de verf kunnen en moeten komen. De hogescholen moeten elkaar aanspreken op niet-naleven van de code.

De commissie beveelt de hogescholen aan om duidelijke afspraken te maken over de status van de code als afspraak waaraan zij gehouden kunnen worden.

Voor de commissie is er geen twijfel over de betekenis van een code als anker voor toetsing van de kwaliteit van bestuur en toezicht. Met een branchecode governance tonen de instellingen aan dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van bestuur en toezicht en daarover verantwoording willen afleggen aan de samenleving. Dat vraagt om een volwassen omgang met de code door de branche. Daartoe behoort naar het oordeel van de commissie ook een sanctieregime, met als ultiem middel het ontzetten van een hogeschool uit het lidmaatschap van de vereniging.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de code 'van tanden te voorzien', dat wil zeggen aan het niet-naleven van de code een passend sanctieregime te verbinden.

De commissie stelt vast dat de code niet doet wat men ervan zou mogen verwachten, namelijk het leggen van een verbinding tussen de maatschappelijke opdracht van het hbo - mensen goed opleiden voor de arbeidsmarkt en normen en waarden overdragen - en de governance. Die verbinding zou idealiter aangebracht moeten worden door in de code bij de verantwoordelijkheden van bestuurders en toezichthouders, maar ook bij het risicomanagement en de stakeholderdialoog de relatie van deze onderdelen met de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek centraal te stellen.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat de raad van toezicht bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs en onderzoek centraal stelt.

Voor de borging van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is een uitgebreid wettelijk instrumentarium aanwezig. Het is daarom naar het oordeel van de commissie niet nodig en niet wenselijk criteria voor kwaliteit van onderwijs en onderzoek in de governancecode op te nemen. Wel zou de code voor het risicomanagement meer uitgewerkte aanwijzingen kunnen bevatten, die hogescholen ook helpen bij het toezien op de kwaliteit van het onderwijs- en onderzoek-beleid. Het vorenstaande kan de vorm krijgen van een risicoparagraaf in het jaarverslag.

De commissie beveelt de hogescholen aan het risicomanagement meer expliciet uit te werken in de code en in de code te omschrijven waar het risicomanagement en het interne toezicht zich in ieder geval op richten.

De code kent een bescheiden paragraaf over de dialoog die de hogescholen met hun stakeholders voeren. Kenmerkend voor het hbo is de grote verscheidenheid aan relaties van hogescholen met toeleveranciers, met opdrachtgevers, met samenwerkingspartners uit bedrijfsleven en kennisinfrastructuur, en met (regionale) overheden. Met de aanbeveling over verbindingen (zie hierna) wordt op strategisch niveau een aanscherping van het huidige principe over een belangrijk aspect van de horizontale dialoog gegeven. Maar daarmee ontstaat nog onvoldoende een beeld van de aard en impact van de relaties met stakeholders voor de koers en de resultaten van de hogeschool. Wat beter kan en moet is het bieden van inzicht in het beleid dat de hogeschool voert bij de keuze van zijn stakeholders en daarmee verantwoordend welke keuzes zijn gemaakt.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de uitgangspunten en randvoorwaarden voor samenwerking met externe stakeholders vast te leggen en publiek te maken. De raad van toezicht moet erop toezien dat de hogeschool zijn stakeholders betreft bij de ontwikkeling van zijn beleid en met hen communiceert over de uitvoering daarvan. De raad van toezicht doet jaarlijks publiekelijk verslag van zijn bevindingen.

Een belangrijk instrument voor de bewaking van de kwaliteit van het interne toezicht is de zelfevaluatie van de raad van toezicht. Uit onderzoek blijkt dat zo'n zelfevaluatie bij veel hogescholen inmiddels goed gebruik is. De meerderheid van de raden van toezicht werkt echter nog niet met een externe begeleiding bij de evaluatie van het eigen functioneren. Dat beschouwt de commissie als een gemis en risico: vreemde ogen dwingen, er wordt met frisse blik naar ingesleten gewoontes en patronen gekeken.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat de raad van toezicht de zelfevaluatie zodanig organiseert dat een werkelijk frisse en kritische blik gewaarborgd is, bijvoorbeeld door de leiding in handen te leggen van een externe deskundige.

De commissie heeft in de jaarverslagen nog geen rapportages van raden van toezicht gezien waarin aan de hand van een expliciet toetsingskader verslag wordt gedaan van het gevoerde toezicht. De verslagen zijn vooral beschrijvend van aard. Ze maken melding van de belangrijkste besproken onderwerpen en geven vaak een overzicht van de belangrijkste goedgekeurde besluiten.

De commissie beveelt de raden van toezicht aan om in hun jaarverslag expliciet aan te geven vanuit welk toetsingskader zij toezicht houden op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het bestuur, alsmede het bestuur met raad terzijde staan.

De code is in 2006 in werking getreden. Kern van de code is de scheiding tussen bestuur en toezicht. De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) gaf destijds nog geen voorschriften voor de governance structuur van de hogescholen. Nadien hebben echter belangrijke wijzigingen in de WHW plaatsgevonden, in het bijzonder met de Wet Versterking Besturing. Als gevolg daarvan maken veel bepalingen die in de code voor het eerst voor de hogescholen waren vastgelegd nu deel uit van de wet. Code en wet vertonen daardoor een behoorlijke overlap.

De commissie beveelt de hogescholen aan om bepalingen die thans ook in de WHW zijn opgenomen te schrappen uit de code. De code wordt daarmee korter en krachtiger, en kan zo beter tot uitdrukking brengen wat het eigen karakter van bestuur en toezicht in het hbo is.

Een volgend punt dat de commissie in dit verband signaleert is dat de WHW het inmiddels mogelijk maakt dat de code in de wet wordt verankerd. Het voordeel van verankering in de wet is de vergrote legitimiteit van de code doordat extern, buiten de eigen kring van het hbo, het oordeel wordt uitgesproken dat de code aansluit bij actuele maatschappelijke opvattingen.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de code in overleg met de minister van OCW te doen verankeren in de WHW.

Een belangrijk aspect van de huidige code is de structuur met principes die verplicht zijn en uitwerkingen waarvan mag worden afgeweken. Bij een afwijking moet dit door de hogeschool in het jaarverslag worden verantwoord. De commissie is van oordeel dat met actualisering van de code in het licht van nieuwe wetgeving deze structuur achterhaald zal zijn. De belangrijke principes liggen inmiddels immers vast in de wet. Een vernieuwde code kan dan volledig bestaan uit bepalingen waarop de regel 'pas toe of leg uit' van toepassing is. Dat stelt wel eisen aan de kwaliteit van de uitleg.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code een stramien op te nemen dat zij moeten volgen indien zij willen motiveren waarom van een bepaling uit de code is afgeweken.

Van hogescholen wordt verwacht dat zij actief deelnemen in consortia met bedrijven en andere kennisinstellingen, vaak aangeduid als 'centers of expertise'. In meer technische termen zou de commissie willen spreken van 'verbindingen': alle samenwerkingsverbanden van hogescholen met derde partijen waarbij aspecten van zeggenschap, legitimatie en verantwoording aan de orde zijn. Verbindingen roepen heel eigen vraagstukken van bestuur en toezicht op, waarop de huidige code duidelijk niet is toegesneden. De bepalingen over marktactiviteiten zijn summier en onvolledig.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat zij een statuut hebben waarin is aangegeven aan welke criteria verbindingen moeten voldoen en hoe is geborgd dat goed toezicht wordt gehouden op verbindingen.

De huidige branchecode governance bevat een principe en daaraan verbonden uitwerkingen met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders. Het is de vraag of de governancecode wel de juiste plaats is om de arbeidsverhoudingen van bestuurders te regelen. De bezoldiging van bestuurders is een zaak tussen werkgever en werknemer, die gestoeld is op aparte wet- en regelgeving. Dat laat onverlet dat de raad van toezicht wel jaarlijks in het jaarverslag of op de website publiekelijk verantwoording dient af te leggen over het gevoerde remuneratiebeleid. Een zelfde lijn geldt mutatis mutandis voor de honorering van toezichthouders. Dat moet echter zijn geborgd in de toepasselijke codes.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de governancecode zuiver te houden door geen bepalingen op te nemen die de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders regelen.

Toelichting en uitwerking bevindingen en adviezen

Naleving

De commissie stelt vast dat de naleving van de code beter kan en beter moet. Weliswaar is de naleving van de publicatieverplichtingen in de afgelopen jaren verbeterd en wordt aan veel daarvan door (nagenoeg) alle hogescholen voldaan, op andere punten hapert de naleving van deze verplichtingen nog steeds. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat 13 van de 38 hogescholen medio 2011 de publicatieverplichtingen volledig nakomen. Deze hogescholen zijn goed voor ruim de helft van de studentenpopulatie. Een herhaling van het onderzoek voorjaar 2012 leert dat het aantal hogescholen dat de code naleeft is toegenomen tot 18, samen goed voor twee/derde van het studentenaantal in het hbo. Zes jaar na invoering van de code is dat een teleurstellend resultaat.

Daarmee wijkt het feitelijke beeld af van de idee die toezichthouders over naleving van de code hebben. In de interviews die met hen in mei/juni 2011 zijn gehouden melden 2 van de 34 toezichthouders er niet zeker van te zijn of de code door hun hogeschool wordt nageleefd. De anderen verkeren in de veronderstelling dat dit wel volledig het geval is (22 personen) of dat de naleving nagenoeg volledig is (10 personen). De commissie leidt uit de frictie tussen beeld en werkelijkheid af dat de code op veel hogescholen niet de aandacht krijgt die deze verdient.

Als in detail wordt ingezoomd op de naleving blijkt dat de onvolkomenheden zich vooral voordoen bij informatie over de raad van toezicht (profielchets, mededeling over het onafhankelijk functioneren van de leden van de raad, overzicht nevenfuncties, etc.), het via de website aan externen beschikbaar stellen van een aantal regelingen zoals de klokkenluiderregeling, en informatie over het gevoerde beloningsbeleid voor bestuurders.

De commissie beveelt de hogescholen aan met spoed de naleving van de code op orde te brengen.

Letter en geest

De vaststelling dat de naleving beter kan en moet betreft niet alleen de relatief eenvoudig vast te stellen naleving van verplichtingen die de code oplegt om in het jaarverslag of op de website te tonen dat aan specifieke bepalingen uit de code is voldaan, zij betreft ook de uiteenlopende mate waarin het onderliggende gedachtegoed door bestuurders en toezichthouders wordt gedeeld. De commissie trekt die conclusie ook op basis van de gesprekken die hij met bestuurders en toezichthouders heeft gevoerd en waarin relevante verschillen naar voren komen, zowel met betrekking tot het belang dat aan een code wordt toegekend als met betrekking tot de kennis over de inhoud van de code. Naar het oordeel van de

commissie kan en mag deze situatie niet voortbestaan en moeten de hogescholen met voorrang investeren in het draagvlak voor de code.

Goed bestuur kan als een technisch-instrumenteel begrip worden gehanteerd. Het gaat dan vooral om de regels, afspraken en werkwijzen die het bestuur en de (interne) toezichthouder volgen in hun onderlinge verkeer. Naar het oordeel van de commissie is de normatieve component van goed bestuur van ten minste even groot gewicht: regels en procedures moeten ingebed zijn in een herkenbare en gedragen cultuur, in opvattingen van wat goed is in de zin van fatsoenlijk, passend, ethisch verantwoord. Anders gezegd: geen goed bestuur zonder goede bestuurders. Het hebben van een goede organisatie is belangrijk, maar het gaat ook en misschien wel vooral om gedrag. Het zijn de vier p's van goed bestuur die een goed samenspel moeten vertonen: personen, principes, processen en prestaties.

Van goed bestuur zijn veel omschrijvingen in omloop waar bovenstaande elementen in terug te vinden zijn. De commissie hanteert voor zijn evaluatie geen specifieke definitie, maar gaat uit van het samenspel van de vier p's dat in zijn ogen cruciaal is voor goed bestuur. Het zijn mensen die dit samenspel tot stand moeten brengen. Het is met andere woorden aan de bestuurders en toezichthouders om:

- samenhang te realiseren in de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van de organisatie;
- gericht te zijn op realisatie van de doelstellingen van de organisatie waarbij rechtmatigheid, doelmatigheid en doelgerichtheid maatgevend zijn;
- transparant te zijn over missie, doelstellingen en centrale waarden en normen van de organisatie;
- verantwoording af te leggen aan belanghebbenden van de organisatie en deze effectief te betrekken bij beleidsvorming en uitvoering.

Het samenspel dat de commissie voor ogen staat vraagt om integere, daadkrachtige bestuurders die de vier p's op een evenwichtige wijze weten te verbinden. Voor de commissie is dat het richtsnoer geweest bij het formuleren van aanbevelingen voor verbetering van de praktijk van bestuur en toezicht in het hbo. Gekoppeld aan de branchecode betekent het dat het de bestuurders en toezichthouders van de hogescholen zijn die de code niet alleen naar de letter naleven, maar deze tot leven moeten brengen. In steeds nieuwe situaties zal in de geest van de code gehandeld moeten worden. De code geeft dus niet alleen voorschriften maar is bovenal de uitdrukking van een stelsel van onderliggende normen en waarden. Dat raakt vooral aan de kenmerken drie en vier van het samenspel dat de commissie als cruciaal voor goed bestuur beschouwt: transparant zijn over missie, doelstellingen en centrale waarden en normen van de organisatie, verantwoording afleggen aan belanghebbenden van de organisatie en deze effectief betrekken bij beleidsvorming en uitvoering. Op deze punten kan het hbo naar het oordeel van de commissie winst boeken.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de preambule van de code vast te leggen welke doelstellingen en welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het handelen van hun bestuurders en hun interne toezichthouders. Dat is essentieel voor het draagvlak voor de code.

De commissie stelt vast dat op een aantal hogescholen actief gewerkt wordt aan de kwaliteit van de governance. Dat laat onverlet dat de commissie op basis van de onderzoeken en de panelbijeenkomsten moet concluderen dat over het geheel genomen de code onvoldoende leeft bij bestuurders en toezichthouders. Opvallend is dat het debat over de code, de toepassing ervan en de kwaliteit van de governance tussen de hogescholen niet of nauwelijks wordt gevoerd. Daarmee blijven kansen onbenut om van elkaar te leren.

Bestuurders en toezichthouders zijn in de ogen van de commissie vooral gericht op de governance van hun eigen hogeschool. Er hebben hem nauwelijks voorbeelden bereikt van hogescholen die bij elkaar een kijk in de keuken nemen, die tot uitwisseling van ervaringen komen, of die best practices met elkaar delen. Via hun jaarverslag geven de hogescholen weliswaar inzicht in het interne toezicht dat is uitgeoefend, maar dat inzicht beperkt zich in veel gevallen tot een beschrijving van de onderwerpen die zijn besproken en de besluiten die zijn goedgekeurd. De commissie is ervan overtuigd dat de kwaliteit van bestuur en toezicht toe zal nemen als de hogescholen op dit punt meer samenwerken. Dat kan voor bestuurders in het verband van de HBO-raad gebeuren en voor de toezichthouders in het verband van het platform van toezichthouders van hogescholen.

De commissie beveelt de hogescholen en hun branchevereniging aan om een programma voor kennisdeling met betrekking tot goed bestuur op te zetten waarvan een uitwisseling van best practices deel uitmaakt.

Afspraak is afspraak

Met name in de panelbijeenkomsten met bestuurders en met toezichthouders heeft de commissie vast kunnen stellen dat er in het hbo geen gemeenschappelijk gedragen beeld bestaat van de betekenis van de code. Alle mogelijke antwoorden tussen 'ladestuk' en 'gedeeld kader voor goed bestuur' zijn als antwoord genoemd op de vraag naar de betekenis ervan. Voor veel raden en colleges fungeert de code als een handige checklist of men de zaken op orde heeft. Er is voor een code niets mis met de functie van checklist. Het geeft betrokkenen houvast in concrete situaties. Maar een code is meer dan dat. Een code is eerst en vooral een normstellend document. Voor de 'buitenwereld' is zo direct zichtbaar aan welke normen bestuurders en toezichthouders elkaar willen houden en waaraan deze partijen op hun beurt door de buitenwereld kunnen worden gehouden.

Het heeft de commissie verbaasd dat bij verschillende bestuurders en toezichthouders de neiging aanwezig lijkt om afstand te nemen van de code als zou deze niet ook 'hun' code zijn. Daar staat tegenover dat anderen het belang van de code juist zouden willen vergroten. De code gaat volgens hen vooral over onderlinge fatsoensregels en gedragsnormen. Dat aspect zou volgens deze bestuurders en toezichthouders beter uit de verf kunnen en moeten komen. De hogescholen zouden elkaar moeten aanspreken op niet-naleven van de code. De commissie heeft alles overziend de indruk dat de code onvoldoende leeft bij bestuurders en toezichthouders.

Voor de commissie is er geen twijfel over de betekenis van een code als anker voor toetsing van de kwaliteit van bestuur en toezicht. Het is een onmisbaar element in de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en hogescholen. Het alternatief om deze volledig vrij te laten of juist volledig via wet- en regelgeving te regelen heeft grote nadelen. Met een branchecode governance tonen de instellingen aan dat zij zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van bestuur en toezicht en daarover verantwoording willen afleggen aan de samenleving. Dat vraagt om een volwassen omgang met de code door de branche.

De commissie beveelt de hogescholen aan om duidelijke afspraken te maken over de status van de code als afspraak waaraan zij gehouden kunnen worden.

De commissie deelt de opvatting die een aantal bestuurders en toezichthouders in de panelbijeenkomsten over niet-naleven van de code heeft verwoord. De code moet een krachtig instrument zijn, als het kan even krachtig als de wet. Uitgangspunt is dat de afspraken die in de code worden vastgelegd door alle hogescholen worden nageleefd: 'afpraak is afspraak'. Niet-naleven schaadt niet alleen het imago van de betrokken hogeschool, maar ook dat van de branche als geheel. Dit betekent dat er toezicht moet zijn op naleving van de code, en dat het toezicht verbonden moet zijn aan passende vormen van sancties. De commissie is van oordeel dat daartoe de instelling van een onafhankelijke commissie is vereist waar belanghebbenden terecht kunnen met klachten over naleving van de branchecode. Deze commissie moet een hogeschool zo nodig een aanwijzing kunnen geven.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de code 'van tanden te voorzien', dat wil zeggen aan het niet-naleven van de code een passend sanctieregime te verbinden.

De commissie kan zich voorstellen dat de hogescholen in het verband van hun vereniging andere sancties verbinden aan het stelselmatig niet-naleven van de code dan hierboven genoemd. Daarbij moet oog bestaan voor de aard van het niet-naleven: het is niet vruchtbaar met scherp te schieten als een afwijking een relatief ondergeschikt punt betreft. Toch kan een afwijking niet voortduren. De commissie beveelt de hogescholen aan dit onderwerp nadrukkelijk te betrekken bij de gesprekken over de vernieuwing van de code. Aan de orde is

dan bijvoorbeeld de vraag hoe de vereniging van hogescholen wil omgaan met leden die zich stelselmatig onttrekken aan naleving van de code. Als ultieme sanctie moet ontzetting uit het lidmaatschap van de vereniging mogelijk zijn.

Onderwijs en onderzoek centraal

Opvallend is dat het woord 'onderwijs' in de code niet voorkomt (noch het woord 'onderzoek'). De code behandelt vooral de bedrijfsprocessen om onderwijs en onderzoek heen. In de samenstelling van de raden van toezicht domineren bestuurlijke ervaring en financieel-economische expertise. In de interviews en de panelgesprekken is de commissie gebleken dat meerdere bestuurders en toezichthouders zich bewust zijn van de accentuering in de code van onderwerpen die met de bedrijfsvoering te maken hebben.

Uit het onderzoek dat de commissie heeft laten uitvoeren blijkt wel dat de kwaliteit van het onderwijs aan belang heeft gewonnen in het verkeer tussen bestuurders en hun toezichthouders. Zo hebben verschillende hogescholen de afgelopen jaren besloten om naast een auditcommissie en een remuneratiecommissie ook een onderwijscommissie in te stellen. Daarmee wordt in hun ogen recht gedaan aan wat de kern van het gesprek tussen bestuur en toezichthouder zou moeten zijn: de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Al het andere is daar dienstbaar aan. De commissie is positief over deze ontwikkelingen en ziet deze als noodzakelijke voorwaarde voor de legitimiteit van het bestuurlijk handelen. Het geeft hogescholen de kans om transparant te zijn over het gevoerde onderwijsbeleid, en biedt bij uitstek de mogelijkheid om in de verantwoording aan derden te tonen dat kwaliteit meer is dan een score op een ranglijst.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat de raad van toezicht bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs en onderzoek centraal stelt.

De instelling van een afzonderlijke onderwijscommissie is niet zonder risico. Het zou fnuikend zijn voor het interne toezicht als niet ook de voltallige raad van toezicht zich intensief buigt over het onderwijsbeleid, van ontwerp tot evaluatie. Dat geldt overigens evenzeer voor de andere commissies die uit het midden van de raad zijn samengesteld. De commissie benadrukt de integrale verantwoordelijkheid van de raad van toezicht voor de uitoefening van zijn toezichttaak. De uitdaging zal voor alle hogescholen zijn om op een bij de instelling passende wijze invulling aan het interne toezicht op de kwaliteit van de primaire processen te geven.

Risicomanagement

Voor de borging van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is een uitgebreid wettelijk instrumentarium aanwezig. Het is daarom naar het oordeel van de commissie niet nodig en niet wenselijk criteria voor kwaliteit van onderwijs en onderzoek in de governancecode op te nemen. Wel zou de code voor het risicomanagement meer uitgewerkte aanwijzingen kunnen

bevatten, die hogescholen ook helpen bij het toezien op de kwaliteit van het onderwijs- en onderzoekbeleid. Welke aspecten zijn vanuit het perspectief van risicomanagement en het toezicht daarop in ieder geval van belang, welke zijn de belangrijkste risico's die zich voordoen? Het is een kwestie van maatvoering in hoeverre dit in de code zelf wordt opgenomen dan wel in een nadere uitwerking daarvan, die bijvoorbeeld in de vorm van een handreiking aan de hogescholen beschikbaar wordt gesteld.

De commissie beveelt de hogescholen aan het risicomanagement meer expliciet uit te werken in de code en in de code te omschrijven waar het risicomanagement en het interne toezicht zich in ieder geval op richten.

Het vorenstaande kan de vorm krijgen van een risicoparagraaf in het jaarverslag. In zo'n paragraaf is een beschrijving van het risicoprofiel van de hogeschool opgenomen, worden de belangrijkste risico's en daarop toegesneden beheersmaatregelen vermeld, en wordt uitgewerkt hoe die maatregelen in een sluitend risicobeheerssysteem zijn ingebed. Steeds zal de kunst zijn de risico's en maatregelen voldoende specifiek te omschrijven.

Horizontale dialoog

De code kent een bescheiden paragraaf over de dialoog die de hogescholen met hun stakeholders voeren. Kenmerkend voor het hbo is de grote verscheidenheid aan relaties van hogescholen met toeleveranciers, met opdrachtgevers, met samenwerkingspartners uit bedrijfsleven en kennisinfrastructuur, en met (regionale) overheden. Dit tegen de achtergrond van de grote veranderingen die hierin het laatste decennium zijn opgetreden. Met de aanbeveling over verbindingen (zie hierna) wordt op strategisch niveau een aanscherping van het huidige principe over een belangrijk aspect van de horizontale dialoog gegeven. Maar daarmee ontstaat nog onvoldoende een beeld van de aard en impact van de relaties met stakeholders voor de koers en de resultaten van de hogeschool. De commissie realiseert zich dat veel van de relaties zich primair op het niveau van opleidingen en lectoraten afspelen. Het is ondoenlijk in een jaarverslag op detailniveau inzicht te geven in doelstellingen en effecten daarvan. Maar wat wel kan en wat in het kader van transparant bestuur een vereiste is, dat is het bieden van inzicht in het beleid dat de hogeschool voert bij de keuze van zijn stakeholders en daarmee verantwoordend welke keuzes zijn gemaakt. De bestaande Handreiking horizontale dialoog bevat werkbare suggesties.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de uitgangspunten en randvoorwaarden voor samenwerking met externe stakeholders vast te leggen en publiek te maken. De raad van toezicht moet erop toezien dat de hogeschool zijn stakeholders betreft bij de ontwikkeling van zijn beleid en met hen communiceert over de uitvoering daarvan. De raad van toezicht doet jaarlijks publiekelijk verslag van zijn bevindingen.

Rolvastheid bestuur en toezicht

De commissie constateert op basis van de interviews met de voorzitters van de raden van toezicht een trend waarbij toezichthouders steeds eerder in het beleidsproces worden betrokken. Dat kan de kwaliteit van de beleidsprocessen zonder meer ten goede komen. Maar er is een grens die ertoe doet: de toezichthouder moet zich niet laten verleiden om op de stoel van de bestuurder te gaan zitten. De door de commissie geraadpleegde experts benadrukken dat de scheiding tussen bestuur en toezicht als principe gehandhaafd moet blijven. De rolvastheid van de toezichthouders is daarmee een actueel thema dat het verdient om uitgewerkt te worden.

Een belangrijk instrument voor de bewaking van de kwaliteit van het interne toezicht is de zelfevaluatie van de raad van toezicht. Uit onderzoek blijkt dat zo'n zelfevaluatie bij veel hogescholen inmiddels goed gebruik is. Toch wordt daarvan in de jaarverslagen relatief weinig melding van gemaakt. De commissie meent dat raden van toezicht op dit punt meer inzicht kunnen verschaffen.

Uit het zelfde onderzoek blijkt dat de meerderheid van de raden van toezicht nog niet werkt met een externe begeleiding bij de evaluatie van het eigen functioneren. Dat beschouwt de commissie als een gemis en risico: vreemde ogen dwingen, er wordt met frisse blik naar ingesleten gewoontes en patronen gekeken. Het risico van bedrijfsblindheid en zelfgenoegzaamheid wordt effectief bestreden. De kwaliteit van de zelfevaluatie is daarom naar het oordeel van de commissie gebaat bij deskundige externe ondersteuning. Daarvan zou bij voorkeur jaarlijks gebruik gemaakt moeten, maar de commissie is ervan overtuigd dat minimaal eens per twee jaar een externe inbreng bij de zelfevaluatie vereist is.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat de raad van toezicht de zelfevaluatie zodanig organiseert dat een werkelijk frisse en kritische blik gewaarborgd is, bijvoorbeeld door de leiding in handen te leggen van een externe deskundige.

Tot slot vraagt de commissie in verband met de kwaliteit van bestuur en toezicht aandacht voor de functie van een expliciet toetsingskader dat een raad van toezicht hanteert voor de uitoefening van zijn toezichttaak. De commissie heeft in de jaarverslagen nog geen rapportages van raden van toezicht gezien waarin aan de hand van zo'n kader verslag wordt gedaan van het gevoerde toezicht. De verslagen zijn vooral beschrijvend van aard. Ze maken melding van de belangrijkste besproken onderwerpen en geven vaak een overzicht van de belangrijkste goedgekeurde besluiten.

De commissie beveelt de raden van toezicht aan om in hun jaarverslag expliciet aan te geven vanuit welk toetsingskader zij toezicht houden op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het bestuur, alsmede het bestuur met raad terzijde staan.

Wetgeving

De code is in 2006 in werking getreden. Kern van de code is de scheiding tussen bestuur en toezicht. De Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) gaf destijds nog geen voorschriften voor de governance structuur van de hogescholen. De code voorzag in 2006 dan ook in een relevante behoefte van het hbo en zijn belanghebbenden. Nadien hebben echter belangrijke wijzigingen in de WHW plaatsgevonden, in het bijzonder met de Wet Versterking Besturing. Als gevolg daarvan maken veel bepalingen die in de code voor het eerst voor de hogescholen waren vastgelegd nu deel uit van de wet. Code en wet vertonen daardoor een behoorlijke overlap. Dit raakt vooral aan de principes en uitwerkingen voor de raad van toezicht die in extenso in de huidige code zijn opgenomen. Maar bijvoorbeeld ook de rol van de medezeggenschapsraad (MR) is in de WHW verhelderd. Zo schrijft de wet voor dat de raad van toezicht ten minste twee maal per jaar overleg voert met de MR, waar de code nog stelt dat zulk overleg in ieder geval eenmaal per jaar plaats moet vinden.

De commissie beveelt de hogescholen aan om bepalingen die thans ook in de WHW zijn opgenomen te schrappen uit de code. De code wordt daarmee korter en krachtiger, en kan zo beter tot uitdrukking brengen wat het eigen karakter van bestuur en toezicht in het hbo is.

Een volgend punt dat de commissie in dit verband signaleert is dat de WHW het inmiddels mogelijk maakt dat de code in de wet wordt verankerd. Het voordeel van verankering in de wet is de vergrote legitimiteit van de code doordat extern, buiten de eigen kring van het hbo, het oordeel wordt uitgesproken dat de code aansluit bij actuele maatschappelijke opvattingen. Het heeft de commissie verbaasd dat van deze mogelijkheid tot op heden geen gebruik is gemaakt. Verankering in de wet vergroot de legitimiteit van bestuur en toezicht in het hbo zonder dat flexibiliteit verloren gaat. Die flexibiliteit is waardevol omdat de branche zo zelf snel kan reageren op relevante veranderingen in de omgeving van de hogescholen, denk aan de horizontale dialoog met stakeholders, denk aan verbindingen. De code is en blijft hun eigendom, zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de naleving.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de code in overleg met de minister van OCW te doen verankeren in de WHW.

Pas toe of leg uit

Een belangrijk aspect van de huidige code is de structuur met principes die verplicht zijn en uitwerkingen waarvan mag worden afgeweken. Bij een afwijking moet dit door de hogeschool in het jaarverslag worden verantwoord. De commissie is van oordeel dat deze structuur achterhaald zal zijn met actualisering van de code in het licht van nieuwe wetgeving. De belangrijke principes liggen inmiddels immers vast in de wet. Een vernieuwde code kan dan volledig bestaan uit bepalingen waarop de regel 'pas toe of leg uit' van toepassing is.

Van belang is dan de vaststelling van de commissie dat thans niet alle hogescholen de regel 'pas toe of leg uit' naleven. Wanneer dit wel gebeurt is niet zelden de waarneming dat de toelichting wel erg summier is. Een voorbeeld is de afwezigheid van de integriteitcode op de website van 18 van de 38 hogescholen (stand: september 2011). NHL Hogeschool meldt in het jaarverslag - overeenkomstig het beginsel pas toe of leg uit - dat zo'n code niet nodig is omdat andere regelingen reeds hetzelfde effect sorteren. Twee hogescholen melden in hun jaarverslag dat zij een integriteitcode als een intern document beschouwen en daarom niet publiceren. De overige 15 hogescholen geven in het geheel geen toelichting.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code een stramien op te nemen dat zij moeten volgen indien zij willen motiveren waarom van een bepaling uit de code is afgeweken.

De commissie stelt voor om bij de aanscherping van de regel 'pas toe of leg uit' aansluiting te zoeken bij het briefadvies van de monitoringcommissie governancecode woningcorporaties uit 2010. In bijlage 4 is uitgewerkt hoe zo'n aanscherping eruit kan zien.

In relatie tot de meldingsplicht van afwijkingen vraagt de commissie aandacht voor ontwikkelingen in de externe communicatie. De code gaat nog sterk uit van een stramien van een jaarverslag dat in een papieren versie wordt opgemaakt en van een website die aanvullend informatie geeft. Dat stramien is aan verandering onderhevig. Steeds meer organisaties zien af van de publicatie van een jaarverslag in boekvorm en volstaan met publicatie op hun website. Een volgende stap is het gebruiken van de mogelijkheden van webcommunicatie voor het 'customizen' van de verantwoordingsinformatie. Het recente jaarverslag van Hogeschool Zuyd geeft daarvan een goed voorbeeld. Elke stakeholder heeft snel toegang tot die zaken die bij uitstek voor hem relevant zijn, en kan voorbij gaan aan de andere informatie. Het onderscheid dat nu in de code wordt gemaakt tussen onderwerpen waarover in het jaarverslag en die waarover op de website wordt gerapporteerd acht de commissie in ieder geval achterhaald.

Verbindingen

Een volgend punt dat de commissie signaleert betreft de verbreding van de portfolio van de hogescholen. Waar in 2006 al sprake was van de ontwikkeling van het praktijkgericht onder-

zoek, is de positie van de hogescholen in de kennisinfrastructuur de afgelopen periode verder uitgekristalliseerd. Van hogescholen wordt verwacht dat zij actief deelnemen in consortia met bedrijven en andere kennisinstellingen, vaak aangeduid als 'centers of expertise'. In meer technische termen zou de commissie willen spreken van 'verbindingen': alle samenwerkingsverbanden van hogescholen met derde partijen waarbij aspecten van zeggenschap, legitimatie en verantwoording aan de orde zijn. Verbindingen roepen heel eigen vraagstukken van bestuur en toezicht op, waarop de huidige code duidelijk niet is toegesneden. De bepalingen over marktactiviteiten zijn summier en onvolledig. Uitgangspunt voor de commissie is dat verbindingen moeten bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de hogeschool. Zoals voor de treasury een statuut aanwezig is dat de risico's van het beheer van de middelen van de hogeschool op een aanvaardbaar niveau brengt, zo zou ook voor verbindingen in een statuut moeten zijn vastgelegd hoe de hogeschool de risico's beheerst die daarmee samenhangen.

De commissie beveelt de hogescholen aan om in de code vast te leggen dat zij een statuut hebben waarin is aangegeven aan welke criteria verbindingen moeten voldoen en hoe is geborgd dat goed toezicht kan worden gehouden op verbindingen.

De commissie denkt dan aan onderwerpen als de randvoorwaarden voor de keuze van samenwerkingspartners, de financiering, de interne beheersing en de verantwoording. Het statuut wordt vastgesteld door de raad van toezicht, die ook toeziet op naleving van de bepalingen uit het statuut. Van de resultaten van dat toezicht doet de raad jaarlijks publiekelijk verslag.

Bezoldiging

De huidige branchecode governance bevat een principe en daaraan verbonden uitwerkingen met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders. De commissie stelt vast dat relatief veel hogescholen nalaten om in hun jaarverslag of op hun website volledige informatie te vermelden over de bezoldiging en in het bijzonder het gevoerde remuneratiebeleid zoals de code dat vraagt. De commissie acht het van groot belang dat alle hogescholen transparant zijn over het gevoerde remuneratiebeleid en is van oordeel dat in het verband van de HBO-raad waar nodig actie moet worden ondernomen om de geconstateerde manco's te verhelpen.

Van een andere orde is de vraag of de governancecode wel de juiste plaats is om de arbeidsverhoudingen van bestuurders te regelen. De bezoldiging van bestuurders is een zaak tussen werkgever en werknemer, die gestoeld is op aparte wet- en regelgeving. Voor de bezoldiging van bestuurders in het hbo is een aparte code ontwikkeld die nu is gepositioneerd als uitwerking van de branchecode. De commissie meent dat dit een weeffout is die met de herziening van de governancecode moet worden hersteld. Arbeidsverhoudingen zijn geen onderdeel van goed bestuur.

De uitgangspunten voor de bezoldiging van bestuurders moeten in een separate, zelfstandige code worden geregeld. Dat laat onverlet dat de raad van toezicht wel jaarlijks in het

jaarverslag of op de website publiekelijk verantwoording dient af te leggen over het gevoerde remuneratiebeleid. Een zelfde lijn geldt mutatis mutandis voor de honorering van toezicht-houders. Dat moet echter zijn geborgd in de toepasselijke codes.

De commissie beveelt de hogescholen aan om de governancecode zuiver te houden door geen bepalingen op te nemen die de bezoldiging van bestuurders en toezicht-houders regelen.

Lastendruk en toepasbaarheid

Tot slot zijn er twee onderwerpen die bij de start van de evaluatie aan de commissie zijn meegegeven. De preambule van de code geeft aan dat bij de evaluatie nadrukkelijk aandacht zal worden geschonken aan 'de administratieve belasting die de code met zich brengt, alsmede de praktische toepasbaarheid van de code voor kleinere hogescholen'. Bij het ontwerp van de code is hierover met name door de kleinere hogescholen zorg uitgesproken. In de onderzoeken en de gevoerde gesprekken is de commissie niet gebleken dat de administratieve belasting van de code door de hogescholen als groot of zelfs hinderlijk is ervaren. De commissie ziet daarom geen aanleiding om die reden aan te voeren voor een aanpassing van de code.

Voor een beoordeling van de praktische toepasbaarheid van de code heeft de commissie gekeken of bij de naleving van de publicatieverplichtingen verschillen tussen grote en kleine hogescholen optreden. Hoewel het niet-naleven van deze verplichtingen vaker bij kleinere hogescholen aan de orde is, zijn er ook goede voorbeelden van kleinere hogescholen die op dit punt uitstekend presteren. En een enkele grote hogeschool presteert juist ronduit teleurstellend. Voor de toepasbaarheid van de code lijkt het onderscheid groot-klein daarmee niet van belang. Dit oordeel wordt nog eens bevestigd in de interviews en panelgesprekken: de appreciatie voor de code en de wijze waarop in de praktijk met de code wordt omgegaan hangt niet samen met de grootte van de hogeschool, maar met de opvattingen van de betrokken bestuurders en toezichthouders.

Bijlage 1

De ontwikkeling van bestuur en toezicht in het hbo

De systematische aandacht voor goed bestuur gaat in het hbo terug op de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw. Met de consolidatie van de fusiegolf die het hbo de 10 jaren ervoor had gekend, verlegde de aandacht zich naar nieuwe vormen van borging van onderwijskwaliteit (accreditatie), maar vooral ook naar de bedrijfsvoering van en de maatschappelijke verantwoording door de hogescholen. Aansluitend bij ontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren werd een commissie ingesteld die de HBO-raad adviseerde over de vormgeving van goed bestuur bij de hogescholen. De commissie is genoemd naar zijn voorzitter: de commissie Glasz. Glasz c.s. gaven met 'De raad van toezicht in het hbo - Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht' in het jaar 2000 in totaal 25 aanbevelingen die moesten bijdragen aan effectief toezicht: 'Raden van toezicht moeten met enige distantie het beleid van het bestuur controleren en in staat zijn te reflecteren op toekomstige ontwikkelingen.' Kern van het advies was daarmee de scheiding van bestuur en toezicht.

Uit een evaluatie die in 2004 heeft plaatsgevonden bleek dat de hogescholen de aanbevelingen van Glasz over het algemeen goed hadden opgevolgd. De scheiding van bestuur en toezicht was bij veruit de meeste instellingen doorgevoerd; de resterende vier hogescholen gaven aan dat op korte termijn alsnog te zullen doen. Uit de evaluatie bleek voorts dat de focus van de gemiddelde Raad van Toezicht bij het strategisch beleid van de hogeschool en bij planning & control lag. Aan de relaties met stakeholders werd weinig aandacht besteed. Ook voor risicomanagement en de kwaliteit van onderwijs leek duidelijk minder aandacht aanwezig.

Na uitvoerige besprekingen van de evaluatie werd door de hogescholen besloten een volgende stap te zetten met het ontwikkelen van een eigen governancecode. Deze code is in zorgvuldig overleg met bestuurders en toezichthouders van de hogescholen voorbereid. Voor de opzet en structuur van de code werd aansluiting gezocht bij de kort daarvoor ontwikkelde code Tabaksblad. Daarmee werd gekozen voor het formuleren van een aantal algemeen geldende principes en daarbij passende uitwerkingen, waarop de regel 'pas toe of leg uit' van toepassing zou zijn. De code is voorjaar 2006 in werking getreden.

De preambule van de code geeft een uitgebreide toelichting op de achtergrond, op de opzet en de structuur en op de naleving van de code. Benadrukt wordt dat het werken met de code een leerproces zal zijn, dat ruimte moet bieden voor aanvulling, aanpassing en nadere uitwerking. Een voorbeeld van dat laatste zijn de 'Handreiking horizontale dialoog' die in 2008 is verschenen en de 'Handreiking risicomanagement' die naar verwachting voorjaar 2012 zal verschijnen. Tot slot voorziet de preambule in een periodieke doorlichting van de governance praktijk van de hogescholen.

Bijlage 2

Samenstelling van de commissie

Het voorzitterschap van de evaluatiecommissie branchecode governance is vervuld door Cor van Montfort. Van Montfort is werkzaam bij de Algemene Rekenkamer en is als buitengewoon hoogleraar verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Cor van Montfort is betrokken geweest bij zowel de ontwikkeling als de evaluatie van governancecodes in diverse andere maatschappelijke sectoren zoals de kinderopvang en de sociale woningbouw.

Als lid van de evaluatiecommissie zijn opgetreden de heer Hans Kamps en mevrouw Diana Monissen. Kamps is voorzitter van de MO Groep, brancheorganisatie voor de jeugdzorg, en voorzitter van de ABU, de brancheorganisatie van uitzendbureaus. Hij vervult daarnaast tal van bestuurlijke functies. Hans Kamps is kroonlid van de SER en heeft in die hoedanigheid leiding gegeven aan de ontwikkeling van een governancecode voor de productschappen en bedrijven.

Diana Monissen is bestuursvoorzitter van De Friesland Zorgverzekeraar. Daarvoor was zij onder andere DG op het ministerie van VWS en in die functie nauw betrokken bij de ontwikkeling van de zorgbrede governancecode. Diana Monissen is op tal van terreinen bestuurlijk actief, onder andere als lid van de Raad van Toezicht van ROC Midden Nederland.

Het secretariaat van de evaluatiecommissie is gevoerd door Aldert Jonkman, senior beleidsadviseur bij het bureau van de HBO-raad. Als secretaris heeft hij de commissie zonder last of ruggespraak kunnen ondersteunen.

Bijlage 3

Werkwijze van de commissie

De evaluatiecommissie is in februari 2011 van start gegaan en heeft besloten zich op verschillende manieren te informeren over de praktijk van bestuur en toezicht in het hbo. In lijn met zijn opvatting van wat goed bestuur inhoudt heeft de commissie niet alleen onderzocht hoe het met de naleving van de publicatieverplichtingen van de code staat, maar zich vooral ook een beeld willen vormen van de betekenis van de code voor het doen en laten van bestuurders en toezichthouders. In welke mate wordt het gedachtegoed waarop de code is gebouwd door hen gedeeld en doorleefd? Naleven van regels is in de ogen van de commissie op zich geen garantie dat de hogescholen goed presteren, van veel groter belang is dat bestuurders en toezichthouders doordrongen zijn van de onderliggende principes, de onderliggende normen en waarden. Die zorgen ervoor dat een hogeschool in steeds weer nieuwe situaties een passend handelingsrepertoire weet te ontwikkelen dat aansluit bij actuele maatschappelijke opvattingen.

Tegen deze achtergrond heeft de commissie de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd c.q. doen uitvoeren en gesprekken gevoerd:

- Herhaling van het nalevingsonderzoek publicatieverplichtingen branchecode hbo. Dit onderzoek is voor het eerst in 2008 uitgevoerd op basis van de jaarverslagen over 2007. Op initiatief van de commissie is het onderzoek herhaald over de jaarverslagen 2009 en de jaarverslagen 2010, waarbij ook de websites van de hogescholen zijn meegenomen.
- Ronde van telefonische interviews met de voorzitters van de raden van toezicht van de hogescholen om een beeld te verkrijgen van hun opvattingen over goed bestuur en toezicht.
- Schriftelijke enquête onder de voorzitters van de colleges van bestuur van de hogescholen gericht op het verkrijgen van feitelijke informatie over omvang, samenstelling en werkwijze van de raad van toezicht evenals het verkrijgen van de opvattingen van bestuurders over goed bestuur en toezicht.
- Expertmeeting met externe deskundigen, gericht op het aanscherpen van het beeld van relevante ontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren.
- Panelbijeenkomsten met bestuurders en met toezichthouders van hogescholen waarin de belangrijkste bevindingen uit het nalevingsonderzoek, de interviews, de expertmeeting en de schriftelijke enquête zijn getoetst.

De verslagen van de genoemde onderzoeksactiviteiten zijn te raadplegen op de website van de HBO-raad.

Bijlage 4

Pas toe of leg uit

De commissie stelt voor om bij de aanscherping van de regel 'pas toe of leg uit' aansluiting te zoeken bij het briefadvies van de monitoringcommissie governancecode woningcorporaties uit 2010. Daarin worden drie situaties onderscheiden:

- 1 Er wordt aan een bepaling voldaan → uitleg is niet nodig.
- 2 Een bepaling is niet van toepassing → er is een uitleg nodig waarin wordt verwezen naar feiten en omstandigheden die aangeven waarom de bepaling niet van toepassing is.
- 3 Er wordt niet aan een bepaling voldaan → er is een uitleg nodig waarin argumenten worden gegeven waarom van de bepaling wordt afgeweken. Feiten volstaan niet, er zal ook steeds naar de geest van de code moeten worden verwezen (de onderliggende normen en waarden c.q. uitgangspunten) om aannemelijk te maken dat nog steeds sprake is van goed bestuur. Aan de uitleg worden de volgende eisen gesteld:
 - er worden een of meer argumenten genoemd;
 - de conclusie volgt logisch uit de argumenten;
 - de argumenten zijn relevant;
 - de argumentatie is volledig;
 - de argumenten zijn in overeenstemming met de feiten.

Bijlage 5

Resultaten onderzoek toezichthouders en bestuurders

1 Inleiding

Als onderdeel van de evaluatie heeft de commissie in de periode mei/juni 2011 een telefonische enquête laten uitvoeren onder de voorzitters van de raden van toezicht van de hogescholen. Daarnaast is in juni/juli 2011 een schriftelijke enquête uitgezet onder de colleges van bestuur. De enquêtes zijn gericht op het verkrijgen van een beeld van de rolopvatting van toezichthouders en bestuurders, evenals het verzamelen van feitelijke informatie over omvang, samenstelling en activiteitenpatroon van de raden van toezicht. De opbrengst van de enquêtes is door de commissie benut in de voorbereiding op de panelbijeenkomsten met bestuurders en toezichthouders en voor het gesprek met de externe deskundigen. Van de belangrijkste resultaten van de enquêtes wordt hieronder verslag gedaan.

Aan de telefonische enquête hebben 34 voorzitters⁽²⁾ van raden van toezicht deelgenomen. Bij deze voorzitters is de vragenlijst, bestaand uit een reeks stellingen en een reeks vragen waar meerdere antwoorden op mogelijk waren, telefonisch afgenomen. Deze gesprekken duurden elk tussen de 30 en 60 minuten. De opmerkingen die naast de 'sec'-beantwoording van de vragen zijn gemaakt zijn in de rapportage en verdiepende gesprekken gebruikt.

Van de 38 colleges van bestuur hebben 37 gereageerd op het verzoek een uitgebreide schriftelijke vragenlijst te beantwoorden. In totaal hebben 21 voorzitters, 8 leden en 27 secretarissen van de colleges aan de beantwoording bijgedragen, soms in coproductie en soms alleen.

In deze deelrapportage wordt eerst ingegaan op de samenstelling van de raden van toezicht en de colleges van bestuur. Voor de raden van toezicht wordt tevens aangegeven hoe tot de samenstelling ervan wordt gekomen, welke expertise wordt gevraagd en hoe vaak herbenoeming mogelijk is.

Vervolgens gaat aandacht uit naar de rolopvatting van toezichthouders en bestuurders. Dit geschiedt aan de hand van de verkregen reacties op stellingen die aan beide groeperingen zijn voorgelegd.

De deelrapportage sluit af met een vergelijking van de opvattingen van toezichthouders en bestuurders.

2. In de gevallen dat een raad van toezicht verantwoordelijk is voor het toezicht op meerdere organisaties, is het lid dat primair belast is met het toezicht op de hogeschool als respondent benaderd.

2 Achtergrondvariabelen hogescholen: omvang en ligging

Voor analyse-doeleinden zijn de hogescholen ingedeeld naar omvang en geografische ligging. Dit heeft geleid tot de indeling zoals in tabellen 1 en 2 is weergegeven. Omdat niet alle hogescholen vanuit zowel de Raad van Toezicht als het College van Bestuur hebben gereageerd, komt de verdeling over de categorieën niet overeen.

Tabel 1: Ordening van hogescholen naar omvang

		RvT	CvB
Groot	Meer dan 15.000 studenten	11 hogescholen	13 hogescholen
Middel	Tussen 3.000 en 15.000 studenten	10 hogescholen	10 hogescholen
Klein	Tot 3.000 studenten	13 hogescholen	14 hogescholen

Wat de geografische ligging van de hogescholen betreft is gekozen voor het onderscheid naar landsdelen, waarbij het deel West is vervangen door Randstad. In tabel 2 is de verdeling weergegeven. De geografische verdeling van de respondenten uit de Raden van Toezicht als de Colleges van Bestuur verschilt licht.

Tabel 2: Geografische ligging hogescholen

		RvT	CvB
Noord	Friesland, Groningen, Drenthe	3 hogescholen	3 hogescholen
Oost	Overijssel, Gelderland, Flevoland	11 hogescholen	12 hogescholen
Zuid	Noord-Brabant, Limburg, Zeeland	7 hogescholen	8 hogescholen
Randstad	Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht	13 hogescholen	14 hogescholen

Uit de analyses is gebleken dat de variabele 'geografische ligging' geen effect heeft op de beantwoording van de vragen. In de navolgende rapportages wordt deze variabele daarom niet nader uitgewerkt.

3 Algemene informatie over de raden van toezicht en de colleges van bestuur

In deze paragraaf wordt aan de hand van de beantwoording van de vragen uit de vragenlijst en de telefonische enquête een beeld geschetst van de samenstelling van de raden van toezicht en de colleges van bestuur.

3.1 Raden van toezicht

De 37 deelnemende hogescholen hebben gezamenlijk 219 toezichthouders. Gemiddeld heeft een raad van toezicht van een hogeschool daarmee zes leden. Vier hogescholen hebben minder dan vijf toezichthouders, en 30 van de 37 hogescholen hebben er vijf, zes of zeven. Drie hogescholen hebben meer dan zeven toezichthouders.

Slechts drie hogescholen hebben geen enkele vrouw in de raad van toezicht. In totaal zijn er 58 vrouwelijke leden van raden van toezicht, maar nooit meer dan drie per raad.

De positie van toezichthouder is voorbehouden aan personen met een bepaalde mate van (levens-) ervaring. Landelijk zijn er twee leden van een raad van toezicht jonger dan 40. Anderzijds zijn er slechts vijf toezichthouders ouder dan 70 jaar actief. De overige zijn evenredig verdeeld over de categorieën tussen de vijftig en zestig jaar, en tussen de zestig en zeventig jaar.

De selectie en benoeming van een lid van een raad van toezicht gebeurt bij 34 van de 37 raden aan de hand van een profiel. De oudste profielschetsen stammen uit 2003; een meerderheid van de hogescholen (19 van de 34) werkt echter met profielen die in 2010 of 2011 voor het laatst zijn aangepast. Vier hogescholen hanteren een profiel uit de periode 2003-2005, en elf uit de periode 2006-2009.

In het profiel wordt aandacht gevraagd voor de expertise van een lid van de raad van toezicht. Naast de in tabel 3 weergegeven expertises, wordt dikwijls affiniteit met de identiteit of het profiel van de hogeschool genoemd, net als een brede maatschappelijke oriëntatie en een regionaal netwerk.

Tabel 3: 'Welke expertises zijn in de raad van toezicht vereist?'

Expertise	frequentie
Bestuurservaring	36
Financieel-economische expertise	35
Ervaring in het werk/beroepenveld	30
Bestuurlijke/juridische ervaring	29
Onderwijskundige ervaring	24
Ervaring met HRM/personeelsbeleid	19
Ervaring in bedrijfsleven	19
Regionale politiek	17

Van de 34 hogescholen met een profielschets hebben 20 deze expertises verwerkt in één algemeen profiel. De andere veertien hogescholen werken de vereiste expertises uit in zowel een algemeen profiel als in een profiel dat per vacature wordt opgesteld.

Leden van de raden van toezicht van hogescholen worden voor een periode van bepaalde duur benoemd. Drie hogescholen hanteren een periode van drie jaar. Van de overige gaan er 32 uit van periodes van vier jaar, en twee hogescholen van periodes van vijf jaar. Daarbij is er één hogeschool die een de mogelijkheid kent om leden van de raad van toezicht een onbeperkt aantal keren te herbenoemen. Elf hogescholen hebben het aantal herbenoemingen beperkt tot twee, 26 hogescholen hebben dat tot eenmaal beperkt. Overigens kennen de drie hogescholen met een lidmaatschapsduur van drie jaar twee herbenoemingmogelijkheden.

Bij één hogeschool heeft een externe instantie recht op het voordragen van personen voor een lidmaatschap van de raad van toezicht; een ondernemersvereniging kan iemand voordragen. Bij alle andere hogescholen hebben alleen medezeggenschapsraden dit recht, in overeenstemming met het bepaalde in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW).

Hogescholen sluiten een lidmaatschap van de raad van toezicht uit in geval van samenloop met een aantal specifieke andere functies. Alle respondenten sluiten medewerkers en studenten van de eigen hogeschool uit. Dertien hogescholen sluiten het lidmaatschap van de raad van toezicht ook uit voor medewerkers van andere hogescholen. Ex-bestuurders van de eigen hogeschool zijn in 26 gevallen uitgesloten van een lidmaatschap, en medewerkers van de departementen OCW of EL&I in 19 gevallen. Daarnaast is in 16 gevallen een uitzondering gemaakt voor degene die een zakelijk belang heeft bij de hogeschool en voor (zowel regionale als landelijke) politici.

De werving van nieuwe leden van de raden van toezicht kan op verschillende manieren plaatsvinden. Alle hogescholen maken gebruik van meerdere middelen. Het populairst is werven via het netwerk van de zittende leden van de raad van toezicht, en het netwerk van het CvB. Eén hogeschool maakt gebruik van een Raad van Advies in dit proces. Twaalf hogescholen plaatsen daarnaast een advertentie, en 11 nemen een professioneel bureau in de arm, dat gespecialiseerd is in executive search. Eén hogeschool geeft aan ook het netwerk van de instellingsdirecteuren te betrekken bij de zoektocht.

De raden van toezicht in het HBO vergaderen gemiddeld vijf maal per jaar. Een aantal hogescholen (zowel kleine als grote) heeft toezichthouders die dit beperken tot vier keer; de twee meest actieve raden vergaderen het dubbele aantal (acht keer). Maar de meeste raden zitten op vijf á zes keer per jaar.

Veruit de meeste raden van toezicht (32) vergaderen ook ten minste één keer per jaar in afwezigheid van het college van bestuur. Maar liefst 27 raden doen dit meerdere keren per jaar, mede gezien de te houden zelfevaluatie of andere gevoelige onderwerpen die besproken worden zoals het functioneren van het bestuur of leden daarvan.

3.2 Colleges van bestuur

Gezamenlijk hebben de 37 deelnemende hogescholen 79 bestuursleden. Van de hogeschool die niet heeft deelgenomen is bekend dat het college van bestuur uit twee personen bestaat. Een aantal hogescholen heeft een gedeeld college van bestuur, bijvoorbeeld met een universiteit. Dit heeft een oprijvende werking op de omvang van het college. De grote hogescholen hebben allemaal ten minste twee personen in het college, maar dikwijls drie. Middelgrote en kleine hogescholen hebben, op vier hogescholen na, eveneens twee personen in het college van bestuur.

Van die 79 leden van colleges van bestuur zijn er 19 vrouw. Er zijn vier hogescholen met twee vrouwen en 22 hogescholen zonder vrouwen in het bestuur. Het lidmaatschap van een college is geen baan voor jongeren (onder de leeftijd van 40 jaar), noch voor ouderen (boven de 70). Twee derde van de bestuurders (50) is tussen de 50 en 60 jaar oud; 14 zijn nog geen 50 en 15 zijn ouder dan 60 jaar.

Negen van de 37 colleges geven aan een variabel deel in hun beloning te hebben dat afhankelijk is van het oordeel van de raad van toezicht. De andere 28 hogescholen hebben dit niet.

4 Rolopvatting

De rolopvatting van toezichthouders en bestuurders is in beeld gebracht aan de hand van negen stellingen, waarop respondenten aan de hand van een vijfpuntschaal konden aangeven in hoeverre zij het met de stelling eens zijn.

4.1 Resultaten rolopvatting raden van toezicht

Hieronder worden allereerst de reacties besproken op de stellingen die ingaan op de rolopvatting van de raden van toezicht. Er is een scheiding aangebracht tussen de stellingen waarover brede overeenstemming is, en de stellingen waar een zekere spreiding in de beantwoording te zien is.

Eenduidig beantwoorde stellingen

De spreiding over de antwoordmogelijkheden op een groot aantal stellingen is beperkt. Zo zijn alle respondenten van mening dat hun raad van toezicht het bestuur vraagt om een strategie te ontwerpen, en dat hun raad deze vervolgens op hoofdlijnen vaststelt. Dat wil zeggen dat geen enkele raad van toezicht naar eigen zeggen zelfstandig de portfolioanalyse bespreekt en daar prioriteiten aan verbindt. Overigens geeft meer dan de helft van de

respondenten aan dat de werkwijze er een is waarbij de raad en het bestuur aan het begin van een strategieontwikkelingsproces samen de hoofdrichting bepalen. De uitwerking ligt dan bij het bestuur. De raad van toezicht bespreekt die uitwerking en stelt deze na eventuele aanscherpingen vast.

Op de stelling 'In mijn beleving voldoet de hogeschool volledig aan de Branchecode' geven 32 van de 34 respondenten aan het daar (volledig) mee eens te zijn. Slechts twee respondenten geven aan daar niet geheel zeker van te zijn.

Over de informatievoorziening door het bestuur zijn de raden van toezicht tevreden ('De Raad van Toezicht ontvangt altijd tijdig informatie van goede kwaliteit'). Slechts twee voorzitters geven aan ontevreden te zijn. Alle anderen hebben in de interviews aangegeven zich goed geïnformeerd te voelen. Een enkele keer is daartoe door de huidige raden van toezicht verbetering in de informatievoorziening aangebracht. Deze aanpassingen vinden soms plaats nadat zich een incident heeft voorgedaan, maar vooral bij het aantreden van een nieuwe voorzitter van een raad. De perceptie van verbetering is in die gevallen vaak gebaseerd op signalen van buiten de eigen waarneming. De aangebrachte aanpassingen hebben zowel betrekking op het maken van betere afspraken met het college van bestuur, als het instellen van periodieke rapportagesystemen.

Van een raad van toezicht wordt verwacht dat hij in staat is zich kritisch tot het bestuur te verhouden. Een kritische houding heeft het risico in zich dat verschillen van mening woorden aanzet, en in enkele gevallen hoog oplopen. Om hier zicht op te krijgen is aan de respondenten de volgende stelling voorgelegd: 'De raad van toezicht is niet bang voor een inhoudelijke confrontatie met het college van bestuur.' Bij twee hogescholen bestaat twijfel over de vraag of de raad van toezicht dit aandurft, bij één hogeschool geeft de respondent aan dat de raad van toezicht zo'n confrontatie uit de weg zal gaan.

Het bestuur van de hogeschool wordt geacht regelmatig met diverse onderscheiden belanghebbenden te spreken. Vijf raden van toezicht geven aan hier geen toezicht op te houden, nog eens vier zeggen dat dit geen vast aandachtspunt is. Overigens blijkt uit de telefonische interviews dat enkele raden van toezicht zo tevreden zijn over het handelen van hun colleges van bestuur dat zij menen dat het toezicht minder intensief uitgevoerd kan worden.

Alle respondenten geven aan dat zij het (volledig) eens zijn met de stelling: 'het bestuur legt majeure besluiten altijd tijdig voor aan de raad van toezicht.'

Uiteenlopende beelden

Naast eensluidendheid is er ook sprake van verschil van inzicht. De tabellen 4, 5 en 6 geven een overzicht van de stellingen waarop de beantwoording het meest uiteen liep.

Tabel 4: 'De raad van toezicht geeft het bestuur zo nodig een aanwijzing hoe een managementprobleem op te lossen.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	3	2	0	3	3
Middel	1	4	3	2	0
Klein	4	4	2	2	1
totaal	8	8	5	7	4

Uit de telefonische enquête komt het beeld naar voren dat raden van toezicht zich begaan voelen met de praktische problemen binnen de hogeschool, én dat de leden van het CvB gebruik maken van de ervaring van hun toezichhouders. Dat uit zich onder anderen in het vragen van adviezen over de aanpak van problemen. Desalniettemin is een flinke spreiding zichtbaar in de beantwoording van de stelling die betrekking heeft op de bereidheid van de raad van toezicht om een formele aanwijzing te doen. Uit de toelichting op de gegeven antwoorden komt naar voren dat toezichhouders er alles aan zullen doen om het geven van een aanwijzing te voorkomen. Vaak zal in bilateraal overleg een advies worden gegeven aan de bestuurder(s). Pas als zulk advies in cruciale kwesties in de wind wordt geslagen, ontstaat ruimte voor een aanwijzing. Maar in zo'n situatie is dan sprake van een meer fundamenteel probleem in de verhoudingen zoals een respondent verwoordde. En dan zal het vaak niet kunnen blijven bij het geven van een aanwijzing alleen. Tabel 4 laat zien dat de spreiding in de beantwoording van deze stelling niet te relateren is aan de omvang van de hogeschool: zowel bij kleine, middelgrote als grote hogescholen is verscheidenheid in de beantwoording te zien.

Tabel 5: 'Leden van de Raad van Toezicht nemen deel aan overleg met derden.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	10	1	0	0	0
Middel	6	1	1	2	0
Klein	4	2	0	5	2
totaal	20	4	1	7	2

Het grootste deel van de respondenten geeft aan dat de leden van de raad van toezicht niet aanwezig zijn bij overleg met derden. Vanuit de gedachte dat het college van bestuur de hogeschool in en buiten rechte vertegenwoordigt, is dat een begrijpelijke reactie. Toch zijn er bij kleine en enkele middelgrote hogescholen leden van de raden van toezicht die overleg met derden bijwonen. Dit gebeurt overigens veelal op instigatie van de 'derden', en alleen met goedkeuring van het college van bestuur, zo geven respondenten aan.

Tabel 6: 'De Raad van Toezicht verwerft zelf actief informatie binnen de hogeschool.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	2	1	0	6	2
Middel	3	1	2	2	2
Klein	5	2	0	5	1
totaal	10	4	2	13	5

De stelling met de meest evenredige verhouding tussen instemmende en afwijzende antwoorden heeft betrekking op de informatieverwerving binnen de hogeschool. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat de raad van toezicht moet kunnen vertrouwen op de informatie die door het CvB wordt verstrekt. De andere helft geeft aan dat de raad zijn eigen verantwoordelijkheid hierin heeft. Dat betekent dat leden van de raad actief op zoek gaan naar informatie uit de hogeschool en contacten met medewerkers onderhouden buiten de lijn via het bestuur om.

4.2 Resultaten rolopvatting colleges van bestuur

Eenduidig beantwoorde stellingen

Net als bij de leden van de raad van toezicht is in de beantwoording van de colleges van bestuur een redelijke overeenstemming zichtbaar. Hieronder worden eerst de stellingen besproken waar vrijwel gelijkgestemd op is geantwoord.

Maar liefst 34 van de 37 respondenten zijn van mening dat hun hogeschool (volledig) aan de voorschriften uit de branchecode voldoet. Eén college van bestuur geeft aan niet volledig aan de branchecode te voldoen, en twee hogescholen geven aan hiervan niet op de hoogte te zijn.

Alle 37 colleges van bestuur geven aan de raad van toezicht altijd tijdig van de juiste informatie te voorzien. Van hen zijn 23 het 'eens' met deze stelling, en 14 'volledig eens'. Deze verdeling is voor de stelling dat 'het CvB majeure besluiten altijd tijdig voor [legt] aan de Raad van Toezicht' respectievelijk twintig en zeventien.

Deze beelden komen ook terug bij de beantwoording van de stelling 'het college van bestuur is niet bang voor een inhoudelijke confrontatie met de raad van toezicht'. Van de 37 respondenten geven 35 aan het hier (volledig) mee eens te zijn. Twee respondenten staan neutraal tegenover de stelling.

Uiteenlopende beelden

In deze paragraaf worden de stellingen besproken die voor de bestuurders een noemenswaardige spreiding over de antwoordmogelijkheden tonen. In de tabellen is de beantwoording

afgezet tegen de omvang van de hogeschool, zonder dat dit altijd als verklarende factor moet worden geïnterpreteerd.

Tabel 7: 'De raad van toezicht geeft zo nodig een aanwijzing hoe een managementprobleem op te lossen.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	1	3	6	2	1
Middel	0	5	0	4	1
Klein	1	3	2	7	1
totaal	2	11	8	13	3

De leden van de colleges van bestuur zijn verdeeld over de vraag of de raad van toezicht bereid is in te grijpen wanneer zich een managementprobleem voordoet. Bij de grote en middelgrote hogescholen zijn de opvattingen in evenwicht, waarbij het animo van grote hogescholen voor de categorie 'neutraal' opvallend is. Dit geeft aanleiding te veronderstellen dat het geven van een aanwijzing door de raad van toezicht zeldzaam is, en zeer afhankelijk van de situatie. De kleine hogescholen lijken overwegend vertrouwen te hebben in het feit dat de raad van toezicht waar nodig bereid is in te grijpen.

Tabel 8: 'Het bestuur is de raad van toezicht meestal twee stappen voor.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	0	1	3	7	2
Middel	0	0	2	8	0
Klein	0	3	3	7	1
totaal	0	4	8	22	3

De bestuurders zijn in hoge mate van mening dat zij meestal een flinke voorsprong op de raad van toezicht hebben. Er is in dit verband nauwelijks verschil tussen grote, middelgrote of kleine hogescholen. Met dien verstande dat zowel één kleine, als twee grote (en geen middelgrote) het volledig met de stelling eens zijn. Slechts vier respondenten (één grote en drie kleine hogescholen) zien meer evenwicht in de verhouding.

Tabel 9: 'De Raad van Toezicht bewaakt dat het bestuur regelmatig overleg voert met de belangrijkste stakeholders.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	0	1	6	5	1
Middel	0	1	1	8	0
Klein	0	1	5	6	1
totaal	0	3	12	19	2

Opvallend in de beantwoording van deze stelling is dat bestuurder van middelgrote hogescholen in sterkere mate de bewaking van de horizontale dialoog door de raad van toezicht ervaren dan de bestuurders van kleine of grote hogescholen. Ook het aantal respondenten dat 'neutraal' antwoordt is opvallend.

Tabel 10: 'Leden van de Raad van Toezicht nemen deel aan overleg van het bestuur met derden.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	4	8	0	1	0
Middel	3	5	1	1	0
Klein	0	8	2	3	1
totaal	7	21	3	5	1

Bestuurders van grote hogescholen geven, op één na, aan dat hun raad van toezicht nooit aanschuift bij overleg met derden. Ook bestuurders van de kleine en middelgrote geven in groten getale aan dat hun raad van toezicht niet aanschuift bij gesprekken met bijvoorbeeld banken, bedrijven en gemeenten. Toch is er bij deze categorieën hogescholen een aantal bestuurders dat aangeeft dat hun toezichthouders dit doet of heeft gedaan.

Tabel 11: 'Onze Raad van Toezicht verwerft actief informatie binnen de hogeschool.'

	Volledig mee oneens	Mee oneens	Neutraal	Mee eens	Volledig mee eens
Groot	2	5	2	4	0
Middel	0	5	3	1	1
Klein	2	3	7	2	0
totaal	4	13	12	7	1

De bestuurders zijn er niet altijd zeker van of hun toezichthouders actief informatie verwerft binnen de hogeschool. Het grote aantal 'neutrale' antwoorden, met daarin een sterke oververtegenwoordiging van kleine hogescholen, geeft aanleiding dit te veronderstellen. Er is een flinke groep, met vertegenwoordiging uit alle segmenten die aangeeft dat de raad van toezicht niet zelfstandig informatie verwerft. Aan de andere kant van het spectrum is er een groep die aangeeft dat de raad van toezicht zich wel actief informeert of laat informeren, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met faculteitsdirecteuren of het afleggen van werkbezoeken.

5 Werkwijze van de raden van toezicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beantwoording van de vragen naar de werkwijze van de raad van toezicht. Deze vragen zijn in beide enquêtes opgenomen.

5.1 Beantwoording raden van toezicht

De voorzitters van de raden van toezicht zijn tijdens de telefonische interviews ingegaan op de manier waarop zij hun toezichhoudende taken uitvoeren.

Tabel 12: 'Toezichtinstrumenten op de uitvoering van de planning en control-cyclus'

Instrument	Frequentie
Geconsolideerde managementrapportages	32
Gesprek raad van toezicht en accountant	24
Gesprek auditcommissie en controller	21
Voortgangsrapportages bestuur	10
Anders	6
Onafhankelijke audit	0

De raden van toezicht maken voor de uitoefening van hun toezichttaak vooral gebruik van standaardrapportages, die door de colleges van bestuur periodiek worden aangeleverd. Uit de toelichting op de verkregen antwoorden blijkt dat de breedte en de kwaliteit van deze rapportages zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. Voorts is het contact met de externe accountant een belangrijke bron van informatie voor de raden van toezicht.

Tabel 13: 'Organisatie van het toezicht op risicobeheersing'

Risicoparagraaf bij elk belangrijk voorstel	21
Anders	14
Onafhankelijke audit	1

Slechts één hogeschool laat systematisch een buitenstaander naar de risicobeheersing bij een groot project kijken. Bij 21 hogescholen bestaat het toezicht op de risico's ten minste uit een analyse van die risico's binnen de grote projecten. Veertien respondenten geven aan dat zij geen vast stramien hebben getroffen voor het toezicht op risicomanagement. Overigens blijkt uit de telefonische interviews dat daar vaak bewust voor gekozen wordt. Vaak omdat bij de gegeven omvang van de hogeschool majeure, risicovolle besluiten eerder uitzondering dan regel zijn. Soms ook om telkens weer kritisch te blijven op de inhoud van het risicomanagement.

Tabel 14: 'Veranderingen in het toezichtmodel?'

Ja, significante veranderingen	19
Nee, geen veranderingen	13

De aangegeven veranderingen in het toezichtmodel hebben voornamelijk betrekking op de manier waarop managementinformatie beschikbaar komt. De beweging is van incidenteel naar structureel, van ingegeven door de actualiteit naar systematisch, en van beperkt naar breed, over de volle linie van het activiteitenpatroon van de hogeschool. Ook geven veel respondenten aan dat zij zich als meer volgroeid binnen de kaders van het toezichtmodel beschouwen.

Tabel 15: 'Veranderingen in aandachtgebieden, met meer aandacht voor:'

Anders	18
Kwaliteit onderwijs	17
Strategisch beleid	9
Geen wijzigingen	5
Profiel hogeschool	5
Relatie met stakeholders	4
Planning en control	4
Interne organisatie	3
Investeringsbeslissingen	0

Het zwaartepunt van de aandacht van de raden van toezicht is de laatste jaren verschoven van bedrijfsvoeringzaken naar zaken die het primaire proces en het strategisch beleid van de hogeschool betreffen. Onder het kopje 'anders' wordt door respondenten verwezen naar incidenten, naar gebeurtenissen die het voortbestaan van de hogeschool direct beïnvloeden, en naar zaken als voldoen aan WHW en andere kwaliteitscriteria. De raden van toezicht ontwikkelen volgens eigen zeggen meer aandacht voor niet-financiële zaken. Het bestaan van

een onderwijscommissie kan hiervoor een indicatie zijn. Overigens zonder dat dit bij veel hogescholen tot vermindering van aandacht voor bedrijfsvoering leidt. De toezichthoudende functie vraagt daarmee vaak meer tijd en aandacht dan voorheen.

Vier respondenten geven aan dat de raad van toezicht geen rol heeft op het gebied van innovatiebeleid. Van de overige respondenten zijn 28 daarentegen van mening dat de raad van toezicht een rol in de formulering van het strategisch beleidsplan heeft; dat is het meest genoemde onderwerp. Ook bij de aanvraag van nieuwe opleidingen en de aanstelling van lectoren heeft de raad van toezicht volgens een meerderheid (respectievelijk 19 en 16 respondenten) 'een rol.'

Tabel 16: 'Meest genoemde elementen uit de verantwoording van de Raad van Toezicht'

De onderwerpen die in de vergaderingen van de raad aan de orde geweest zijn	31
Beschrijving verrichte activiteiten	27
Samenstelling van de raad van toezicht	12
Informatie over het gevoerde toezichtbeleid	11
Nevenfuncties van de leden van de raad	8
Andere onderwerpen	8
Oordeel over functioneren bestuurders	6
Informatie over toetsingscriteria van beleid	5
Informatie over het eigen functioneren	5

Tabel 16 bevat de elementen die door de respondenten spontaan genoemd zijn. Een groot aantal van hen gaf aan niet precies de inhoud van de verantwoording in het jaarverslag op te kunnen noemen en dus een voorbehoud voor de volledigheid van de beantwoording van de vraag te maken. Informatie over 'wat de raad van toezicht heeft gedaan' is het vervolgens meest genoemd. De meeste respondenten die 'anders' antwoordden dan waarin de vragenlijst voorzag, gaven aan dat zij informatie over het profiel en de achtergrond van hun hogeschool vermelden, dan wel dat zij ingaan op een bredere maatschappelijke inkadering van hun activiteiten.

Alle raden van toezicht houden op een of andere manier de verhoudingen met externe stakeholders in de gaten. Zes raden bespreken in dat kader rapportages van een Raad van Advies. Veertien bespreken (ook) formele rapportages van het bestuur met betrekking tot de externe relaties, bijvoorbeeld als onderdeel van een geconsolideerde managementrapportage. Het onderhouden van formele of informele netwerken door leden van de raden van toezicht is eveneens veel gebruikt: 20 respondenten geven aan dat het informele netwerk een instrument is dat wordt benut, en vijf dat zij tevens een formeel netwerk aanwenden.

Op twee na hebben alle raden van toezicht regelmatig overleg met de medezeggenschapsraad. De manier van organiseren verschilt: de ene raad vaardigt twee keer per jaar een wisselende delegatie af, andere wonen één of twee keer in voltallige samenstelling de gezamenlijke vergadering met de MR bij. Over het algemeen zijn die vergaderingen in aanwezigheid van het bestuur; op verzoek van de MR vindt het incidenteel ook buiten aanwezigheid van het bestuur plaats.

De raad van toezicht is werkgever van het bestuur. Dikwijls is daartoe een remuneratiecommissie in het leven geroepen die jaarlijks beoordeeld in welke mate aan de doelstellingen is voldaan. In negen gevallen gebeurt dat aan de hand van een managementcontract. In ieder geval melden 33 van de 34 raden dat zij jaarlijks een functionering-/beoordelingsgesprek met de afzonderlijke bestuursleden houden. Elf respondenten geven aan dat gedurende het jaar frequent bilateraal contact tussen de beide voorzitters is, en dat daar eveneens zaken aan de orde worden gesteld.

Naast een beoordeling van het functioneren van bestuurders, hebben raden van toezicht aandacht voor hun eigen functioneren. Van de 34 ondervraagden geven 32 aan jaarlijks een gezamenlijk functioneringsgesprek te voeren. Soms gebeurt dat onder begeleiding van een externe. Vaker echter wordt de zelfevaluatie voorbereid aan de hand van de resultaten van individuele gesprekken tussen de voorzitter en de leden, waarbij de voorzitter het initiatief neemt voor de agendering van de evaluatie. In een enkel geval wordt daartoe een vragenlijst gehanteerd. In een handvol gevallen is ook het college van bestuur hierbij betrokken. De twee raden van toezicht die aangeven geen zelfevaluatie te plegen, zijn dit van plan maar door organisatorische omstandigheden hier nog niet aan toegekomen.

5.2 Beantwoording Colleges van Bestuur

In de schriftelijke vragenlijst is aan de colleges van bestuur gevraagd hoe het interne toezicht vorm krijgt.

Tabel 17: 'Toezicht op de uitvoering van de planning en control cyclus'

Instrument	Frequentie
Gesprek raad van toezicht en accountant	36
Voortgangsrapportages bestuur	36
Gesprek Auditcommissie en controller	31
Geconsolideerde managementrapportages	27
Anders	5
Onafhankelijke audit	5

Naast de in tabel 17 opgesomde instrumenten, die in de reguliere planning en control cyclus ingezet worden, heeft risicomanagement volgens de colleges van bestuur de laatste jaren aan aandacht gewonnen. Slechts twee raden van toezicht benutten naar zeggen van de colleges de onafhankelijke audit. Voor 26 raden van toezicht gebruikt het bestuur een standaard-risicoparagraaf, en 12 hogescholen werken (eventueel in aanvulling daarop) met maatwerk en kritische bevraging.

Van de colleges van bestuur geven 32 aan dat het toezichtmodel significant is veranderd, en vijf dat het niet model niet sterk veranderd is.

Tabel 18: 'Veranderingen in aandacht, meer aandacht voor:'

Risicomanagement	23
Kwaliteit onderwijs	14
Strategisch beleid	13
Huisvesting	12
Geen wijzigingen	11
Interne organisatie	11
Praktijkgericht onderzoek	10
Relatie met stakeholders	8
Anders	1

Slechts twee colleges van bestuur geven aan dat de raad van toezicht geen rol heeft bij het innovatiebeleid van de hogeschool. Van de respondenten geven 33 aan dat de raad van toezicht in ieder geval een rol heeft met betrekking tot het strategisch beleidsplan. Elf melden daarbij betrokkenheid van de toezichthouders bij het aanvragen van nieuwe opleidingen, en zeven bij het instellen van nieuwe lectoraten.

De managementrapportages van het bestuur zijn de belangrijkste informatiebron voor de raden van toezicht als het gaat om de relaties met de belangrijkste (externe) stakeholders. In 15 gevallen geven de colleges aan dat ook informele contacten van de toezichthouders hier aan bijdragen. Ten slotte geven twee respondenten aan dat een raad van advies wordt geraadpleegd.

Aan bestuurders is voorts de vraag voorgelegd op welke wijze hun toezichthouders zich vergewissen van een juiste borging van de resultaten van het onderwijs. Zij geven aan dat meerdere instrumenten tegelijk ingezet worden. Er worden 19 verschillende combinaties van instrumenten besproken. Het meest genoemd is bespreking van de uitkomsten van accreditaties; dit staat bij 28 van de respondenten op de lijst. In 23 gevallen worden de

uitkomsten van het interne kwaliteitszorgsysteem besproken, en bij 20 hogescholen wordt ook de inrichting van dit systeem besproken. Ook worden in 17 gevallen visitatieonderzoeken in de Raad van Toezicht geagendeerd. Ten slotte heeft een aantal hogescholen (individueel) verwezen naar bespreking van kengetallen en ranglijsten. Bij één (grote) hogeschool moet de raad van toezicht zich voor een oordeelsvorming over de kwaliteitsborging louter en alleen baseren op een 'managementletter' van de externe accountant.

Zes bestuurders geven aan dat de raad van toezicht zijn overleg met de MR zowel in aanwezigheid als in afwezigheid van de bestuurders voert. Bij acht andere bestuurders is de opvatting dat dit altijd zonder het bestuur plaatsvindt; 23 respondenten geven aan dat de bijeenkomsten gewoonlijk gezamenlijk zijn (CvB, RvT en MR).

Op de vraag naar de invulling van de werkgeversrol door de raden van toezicht, geven acht bestuurders aan dat zij zowel een jaarlijks functioneringsgesprek, als een managementcontract, als frequent individueel overleg met hun voorzitter van de raad van toezicht hebben. Zeventien bestuurders hebben zowel frequent overleg als een jaarlijks functioneringsgesprek. Bij drie kleine, en een middelgrote en grote hogeschool is slechts sprake van frequent overleg. Ten slotte is er één grote hogeschool waar het managementcontract in het frequente overleg ter sprake komt. Acht colleges kennen, kortom, niet meer dan het jaarlijks functioneringsgesprek.

6 Overeenkomsten en verschillen in beantwoording RvT en CvB

In deze paragraaf wordt de beantwoording van de twee groepen respondenten naast elkaar gezet met betrekking tot de zeven stellingen over de rol opvatting van de raad van toezicht.

Tabel 19: 'In mijn beleving voldoet de hogeschool volledig aan de branchecode.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	0	0
Mee oneens	0	1
Neutraal	2	2
Mee eens	10	27
Volledig mee eens	22	7

Op een enkele nuance na, bestaat bij toezichthouders en bestuurders hetzelfde beeld over de mate waarin de hogescholen aan de voorschriften van de branchecode voldoen. Wellicht is een meer voorzichtige en realistische houding voorbehouden aan het college van bestuur, en de raad van toezicht wat optimistischer.

Tabel 20: 'De Raad van Toezicht ontvangt altijd tijdig informatie van goede kwaliteit.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	0	0
Mee oneens	2	0
Neutraal	0	0
Mee eens	15	23
Volledig mee eens	17	14

Twee raden van toezicht hebben duidelijk een ander beeld van de informatievoorziening door het college van bestuur. Over het algemeen is echter duidelijk dat zowel raad van toezicht als college van bestuur tevreden zijn over de informatievoorziening.

Tabel 21: 'De Raad van Toezicht geeft het bestuur zo nodig een aanwijzing hoe een managementprobleem op te lossen.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	8	2
Mee oneens	8	11
Neutraal	5	8
Mee eens	7	13
Volledig mee eens	4	3

Bij deze stelling is er een wat meer uiteenlopend beeld van de situatie. Opvallend is dat iets meer raden van toezicht het volledig oneens met de stelling zijn. Uit de telefonische interviews bleek dat velen de term 'aanwijzing' niet passend vonden; een goedbedoeld advies komt vaker voor. Helaas is niet duidelijk in hoeverre de bestuurders dit herkennen.

Tabel 22: 'De Raad van Toezicht bewaakt dat het bestuur regelmatig in gesprek is met de belangrijkste stakeholders.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	0	0
Mee oneens	5	3
Neutraal	4	12
Mee eens	12	19
Volledig mee eens	13	1

De intensiteit van de bewaking van de horizontale dialoog wordt door de raden van toezicht hoger ingeschaald dan door de colleges van bestuur. Maar op hoofdlijnen komt het beeld desalniettemin goed overeen.

Tabel 23: 'Het bestuur legt majeure besluiten altijd tijdig voor aan de Raad van Toezicht.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Mee eens	9	20
Volledig mee eens	25	17

Over het voorleggen van majeure besluiten bestaat net als over de informatievoorziening aan de raad van toezicht een grote mate van overeenstemming, waarbij de raden van toezicht meer uitgesproken positief zijn dan de colleges van bestuur.

Tabel 24: 'Leden van de Raad van Toezicht nemen deel aan overleg van het bestuur met derden.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	20	7
Mee oneens	4	21
Neutraal	1	3
Mee eens	7	5
Volledig mee eens	2	1

Ook als het gaat om de rol van de raad van toezicht in het overleg met derden wordt een grote mate van overeenstemming gevonden. De toezichthouders zijn wat stilliger in hun afwijzing dan de bestuurders. Tezelfdertijd zijn er iets meer raden van toezicht die aangeven dat zij aanwezig zijn bij overleg van het bestuur met derden dan colleges van bestuur.

Tabel 25: 'De Raad van Toezicht verwerft zelf actief informatie binnen de hogeschool.'

	Raden van Toezicht	Colleges van bestuur
Volledig mee oneens	10	4
Mee oneens	4	13
Neutraal	2	12
Mee eens	13	7
Volledig mee eens	5	1

Meer toezichthouders dan bestuurders geven aan dat de raden van toezicht zelfstandig informatie verwerven binnen de hogeschool. Dat zou kunnen betekenen dat de colleges van bestuur hiervan niet altijd op de hoogte zijn. Ook is het mogelijk dat de toezichthouders een

ander beeld van het verwerven van informatie hebben dan de colleges van bestuur (bijvoorbeeld de vraag of een werkbezoek een vorm van zelfstandig informatie verwerven is).

7 Afsluiting

De resultaten uit de telefonische enquête en de schriftelijke vragenlijst geven de commissie aanleiding tot een aantal afsluitende observaties:

- Desgevraagd geven 32 raden van toezicht en 34 colleges van bestuur aan dat de hogeschool (volledig) voldoet aan de branchecode. Onze tellingen geven een ander beeld: een substantieel deel (te weten 25 van de 38) van de hogescholen voldeed ten tijde van de interviews met de raden van toezicht niet geheel aan de code. Dat betreft in veel gevallen meer dan één aspect van de code en gaat over relevante onderwerpen als remuneratiebeleid, onafhankelijk functioneren raad van toezicht en de toegankelijkheid van regelingen.
- De raden van toezicht zijn tevreden over de mate van informatievoorziening, hun kritische houding t.o.v. het bestuur, over het handelen van het bestuur en over de tijdigheid van de informatie. Dat schept verwachtingen! Als de raad van toezicht tijdig en voldoende wordt geïnformeerd, kritisch is en tot de conclusie komt dat het handelen van het bestuur zo goed is dat het toezicht minder intensief uitgevoerd kan worden (p. 23), dan mag de buitenwereld verwachten dat er de komende tijd geen onaangename verrassingen meer optreden.
- Als we de antwoorden van de colleges van bestuur en de raden van toezicht vergelijken zijn de colleges van bestuur minder positief over de tijdige en kwalitatief goede informatievoorziening dan de raden van toezicht. Beide zijn echter in overwegende mate (zeer) tevreden.
- Opvallend is dat de raden van toezicht het geven van een specifieke opdracht aan de accountant niet noemen als een van de toezichtinstrumenten (tabel 12, p. 26). Zij hebben het recht de accountant te vragen om te kijken naar zaken die in een bepaald jaar extra risicovol zijn (bijvoorbeeld specifieke risico's rond een fusie, de invoering van nieuwe systemen of een reorganisatie).
- De oordeelsvorming - een van de elementen van toezicht - krijgt weinig aandacht in de verantwoording door de raden van toezicht. We weten wel waarover de raden van toezicht spraken, maar niet of nauwelijks wat ze er van vonden en of er interventies zijn gepleegd.

Goed bestuur in het hbo

Advies van de evaluatiecommissie
branchecode governance hbo



Uitgave

HBO-raad, vereniging van hogescholen
Prinsessegracht 21
Postbus 123
2501 CC Den Haag
www.hbo-raad.nl

Den Haag, april 2012

