

Handreiking Risicobeheersing

Paragraaf 1 : Aanleiding en ambitie

Als maatschappelijke ondernemingen hebben hogescholen een bijzondere verantwoordelijkheid om aan de samenleving en in het bijzonder hun stakeholders te laten zien hoe en met welk resultaat publieke middelen worden besteed (horizontale en verticale dialoog). Rondom de externe verantwoording is een uitgebreide set aan regels en richtlijnen ontstaan en zijn vele partijen in positie gebracht. Belangrijke elementen in dit geheel zijn de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, die sinds 2008 op de hogescholen van toepassing zijn, de accreditatiekaders van de NVAO en de Branchecode Governance uit 2006. Onverlet de uitgebreide set van regels en richtlijnen bestaat soms stevige twijfel over de waarde van de informatie die wordt gegeven. Is deze wel altijd relevant? Maar ook: worden wel alle relevante onderwerpen in de verantwoording geadresseerd? In de praktijk spitsen deze twijfels zich met regelmaat toe op de vraag of (het bestuur van) een hogeschool wel 'in control' is. Deze vraag is recent nog eens scherp gearticuleerd naar aanleiding van de langstudeerdersaffaire. Ondanks een wettelijk systeem van accreditatie is het toch mogelijk gebleken dat diploma's zijn verstrekt waar dat niet had gemogen. Dat heeft het vertrouwen in het hele hbo geen goed gedaan.

De vraag naar het 'in control zijn' speelt niet alleen bij hogescholen, maar ook breder in de (semi) publieke sector en het bedrijfsleven. Binnen de rijksoverheid wordt bijvoorbeeld nagedacht over de introductie van systemen die aanvullend op risicomanagement kunnen leiden tot een zogeheten 'in control statement' (ics – ook wel bestuursverklaring genoemd). Zo zou de leiding van een departement bij de jaarstukken door middel van zo'n statement kunnen melden dat het geheel van sturing, middelen en maatregelen passend is voor het bereiken van de (politiek gelegitimeerde) doelen van de organisatie en dat daarbij de risico's van de bedrijfsvoering zijn onderkend en in acht zijn genomen. Niet ondenkbaar is dat zulke systemen op enig moment ook voor de rest van de (semi) publieke sector verplicht worden gesteld. Hoe dan ook: in alle gevallen gaat het erom om te onderzoeken of op een handzame manier 'zekerheid kan worden toegevoegd' aan het functioneren van bedrijven en andere organisaties zoals hogescholen. Het gaat om het herstel van vertrouwen, zonder overigens de illusie te koesteren dat de gezochte zekerheid daar een voldoende voorwaarde voor is. Dat vraagt meer, zoals het leveren van prestaties die voldoen aan de verwachtingen die bij de afnemers en/of deelnemers leven. Maar ook om integer handelen, van de werkvloer tot de top van de organisatie.

Verschillende hogescholen hebben de afgelopen tijd onderzocht of en hoe een ics kan bijdragen aan de kwaliteit van de interne en vervolgens ook de externe, publieke verantwoording. In een enkel geval heeft dat geleid tot een eigen, op maat van de hogeschool toegesneden bestuursverklaring. Voor de grote meerderheid van de instellingen geldt echter dat men zoekende is naar de betekenis van een ics voor de hogeschool, waar deze betrekking op zou moeten hebben en wat daarvoor in de organisatie geregeld moet worden. Uit gesprekken met controllers en beleidsmedewerkers van hogescholen komt naar voren dat men waarde hecht aan een gemeenschappelijke aanpak. Niet alleen kan dit belangrijke besparingen opleveren bij de ontwikkeling van een framework voor een ics van de eigen hogeschool, ook draagt het bij aan de waarde van een ics als deze gebaseerd zou zijn op een standaard van de branche.

Tegen deze achtergrond is door het bestuur van de HBO-raad een werkgroep samengesteld van controllers en andere deskundigen van hogescholen die als opdracht heeft te onderzoeken of het

mogelijk is een gezamenlijk hbo framework voor een ics/bestuursverklaring te formuleren. Ook zou de werkgroep kunnen verkennen wat de meerwaarde van zo'n bestuursverklaring is en het bestuur moeten adviseren over de wenselijkheid om in het verband van de HBO-raad afspraken te maken over de introductie van een ics, bijvoorbeeld door aanpassing van de branchecode governance.

De werkgroep heeft de opdracht van het bestuur in de volle breedte opgepakt. In de uitwerking heeft het accent gelegen op de verkenning van de mogelijkheden voor een risicokaart voor het hbo, met een verzameling generieke risico's voor de hogescholen. Pas als deze kaart in de branche op voldoende herkenning kan rekenen en daadwerkelijk bijdraagt aan een betere beheersing van de risico's, kan de volgende stap worden gezet in de richting van een gezamenlijk hbo framework voor een bestuursverklaring. De eerstkomende periode zou door de hogescholen dan ook vooral gewerkt moeten worden aan een verdere verbetering van de risicobeheersing. De risicokaart kan behulpzaam zijn door als checklist te dienen: zijn alle generieke risico's door de hogeschool onderkend en zijn daar adequate beheersmaatregelen voor ontwikkeld? Is de samenhang tussen de diverse instrumenten, richtlijnen en processen adequaat uitgewerkt? Sluiten deze aan op de heersende organisatiecultuur? Is het risicomanagement goed ingebed in de reguliere planning en control cyclus van de hogeschool?

Met deze handreiking risicobeheersing hoopt de werkgroep een bijdrage te leveren aan een kwaliteitslag in het risicobeheer van de hogescholen. Het is met nadruk een handreiking: de aanbevelingen van de commissie zullen door elke hogeschool in de eigen context nader moeten worden geduid en mogen in geen geval als voorschrift worden gezien. Het verdient aanbeveling om over een periode van ongeveer twee jaar bij de hogescholen na te gaan hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd en welke ontwikkeling het risicobeheer heeft doorgemaakt. Op dat moment zou de volgende stap gezet kunnen worden in de richting van de ontwikkeling van een gezamenlijk hbo control framework. Als zo'n framework ontwikkeld is kan desgewenst - als sluitstuk van het proces - de ontwikkeling van een hbo specifieke bestuursverklaring nader worden verkend.

Paragraaf 2 : Aanpak werkgroep

Vertrekpunt voor de werkgroep is de waarneming dat de bestaande systemen en regels de hogescholen kennelijk onvoldoende grip op de risico's bieden. Het gaat dan met name om de relevante bepalingen in de branchecode governance, met name principe II.1:

“Het college van bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van alle relevante wet- en regelgeving en voor het beheersen van de risico's verbonden aan de instellingsactiviteiten. Het college van bestuur rapporteert hierover aan en bespreekt de interne risicobeheersings- en controlesystemen met de raad van toezicht en zijn auditcommissie.”

In Uitwerking II.1.4 is dit als volgt nader toegelicht:

In de hogeschool is een op de hogeschool toegesneden intern risicobeheersings- en controlesysteem aanwezig. Als instrumenten van het interne risicobeheersings- en controlesysteem hanteert de hogeschool in ieder geval:

- (a) risicoanalyses van de operationele en financiële doelstellingen van de hogeschool;*
- (b) een integriteitcode die in ieder geval op de website van de hogeschool wordt geplaatst;*
- (c) een kwaliteitszorgsysteem dat een verbinding legt met wettelijke eisen voor accreditatie en de strategische doelstellingen van de hogeschool;*
- (d) handleidingen voor de inrichting van de financiële verslaggeving, de bekostigingsgegevens en het kwaliteitsbeleid alsmede de voor de opstelling daarvan te volgen procedures;*
- (e) een systeem van monitoring en rapportering.*

In de systematiek van de branchecode is aan de raad van toezicht opgedragen toe te zien op de wijze waarop het bestuur omgaat met de strategie en de risico's verbonden aan de instellingsactiviteiten alsmede de opzet en de werking van de interne risicobeheersings- en controlesystemen.

Voor de kwaliteit van het interne (en externe) toezicht schieten deze bepalingen naar het oordeel van de werkgroep in de praktijk tekort. Er is behoefte aan guidance hoe een hogeschool invulling kan geven aan Uitwerking II.1.4 van de branchecode. Guidance die in de vorm van een handreiking aan de hogescholen zou kunnen worden aangeboden: waar zouden de genoemde risicoanalyses betrekking op moeten hebben en hoe moeten deze worden omgezet in beleid en procedures? De werkgroep stelt daarbij vast dat in verwante sectoren zoals de zorg en volkshuisvesting vergelijkbare vragen leven. De antwoorden die daar zijn ontwikkeld lenen zich echter niet altijd goed voor de specifieke context van het hbo.

Vertrekpunt voor de handreiking is een gemeenschappelijk risicomodel voor alle hogescholen, een zogeheten *risicokaart*¹. De risicokaart geeft antwoord op de vraag **wat** de belangrijkste risico's zijn voor een hogeschool. Als daarvan een goed beeld bestaat kan vervolgens aandacht uitgaan naar de vraag **hoe** je als hogeschool de geïdentificeerde risico's kunt beheersen. Bij de beantwoording van die vraag is van belang dat geen enkele hogeschool gelijk is aan een andere. Er zijn veel modellen en systemen in omloop die kunnen worden ingezet om grip te krijgen op

¹ De vraag of een hogeschool 'in control' is, moet niet worden beperkt tot de vraag of de hogeschool zijn belangrijkste risico's kent. Het gaat eerste en vooral ook om een beheerste bedrijfsvoering die ertoe bijdraagt dat de hogeschool zijn beleidsdoelen op doelmatige en rechtmatige wijze realiseert. Tegen deze achtergrond zou het begrip risicokaart ten onrechte kunnen suggereren dat deze kaart als instrument voldoende is om vast te stellen dat het bestuur 'in control' is. In feite is de risicokaart een deel van de totale 'control kaart' van de hogeschool die meerdere risicobeheersings- en controlesystemen omvat, zoals de reguliere planning & control cyclus.

de risico's die van belang worden geacht. Elke hogeschool zal zelf daaruit een keuze moeten maken, en deze vervolgens moeten inrichten naar de specifieke kenmerken van de eigen organisatie. Die kenmerken hebben zowel met de harde kant van de organisatie (structuur) als de zachte kant (cultuur) te maken. De werkgroep stelt vast dat het op dit moment nog te vroeg is voor een model dat voor alle hogescholen als leidraad kan dienen. Op middellange termijn zou dat echter wel haalbaar moeten zijn. Tot slot heeft de werkgroep stil gestaan bij de vraag welk **normen**kader hogescholen kunnen en/of moeten hanteren om vast te stellen of men daadwerkelijk 'in control' is. De hierboven geschetste drie kernvragen worden in deze handreiking nader uitgewerkt, met een nadruk op de 'wat' vraag.

Paragraaf 3 : kernvraag - wat zijn de belangrijkste risico's?

Voorafgaand aan de ontwikkeling van een risicokaart voor het hbo heeft de werkgroep stil gestaan bij de vraag wat een 'risico' is en ook wanneer een hogeschool 'in control' is. Voor het begrip risico zijn veel definities in omloop. De werkgroep heeft de volgende omschrijving gehanteerd:

een risico is de kans dat een gebeurtenis of situatie zich voordoet die een negatief gevolg heeft voor het object waaraan dat risico is verbonden.

Het object kan een product of dienst zijn, maar ook een (beleids)proces of karakteristiek kenmerk van de hogeschool.

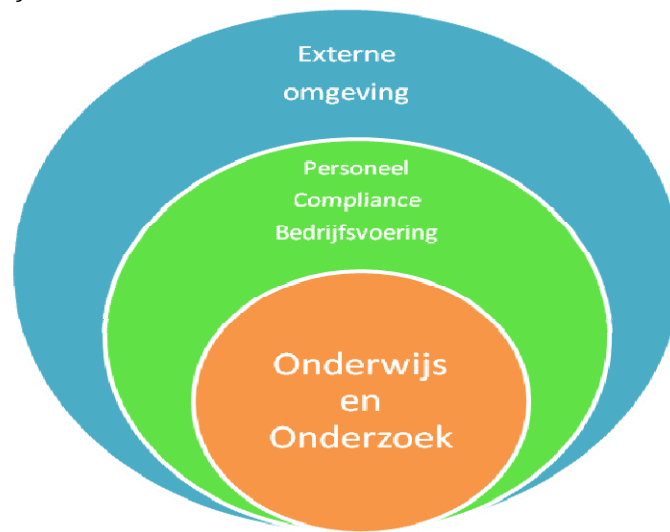
Bij risicobeheersing gaat het er vervolgens om de juiste beheersmaatregelen te treffen die de kans van optreden van het risico reduceren en/of de gevolgschade op een aanvaardbaar niveau te brengen. Risico's kunnen natuurlijk ook worden beheerst door ze te vermijden of uit te besteden. Een hogeschool is in de opvatting van de werkgroep 'in control' als deze zijn belangrijke risico's kent. Het is niet nodig dat voor al deze risico's daadwerkelijk al beheersmaatregelen zijn geïmplementeerd. Dit is gestoeld op de overweging dat risico's geen constante zijn. Als zich nieuwe risico's voordoen mag niet worden verwacht dat een hogeschool direct daarop de juiste beheersmaatregelen heeft getroffen. Naar het oordeel van de werkgroep is de hogeschool in zo'n situatie 'in control' zodra deze het nieuwe risico onderkent zodat die maatregelen kunnen worden voorbereid. Wel overweegt de werkgroep dat de hogeschool die haar risico's beheerst instrumenten heeft ontwikkeld en werkwijzen hanteert die leiden tot vroegtijdige onderkenning van potentiële nieuwe risico's.

De volgende stap die de werkgroep heeft gezet is het samenstellen geweest van een risicokaart voor alle hogescholen, een risicokaart die een gemeenschappelijk kader kan bieden voor de beoordeling of een bestuur van een hogeschool in control is. Met andere woorden: als een bestuurder of andere leidinggevende functionaris van een hogeschool stelt dat hij de risico's beheerst die aan de instellingactiviteiten zijn verbonden, dan mag worden verwacht dat *een set van voor alle hogescholen generieke risico's* systematisch wordt beoordeeld en beheerst (er is in termen van de branchecode governance sprake van een goed werkend risicobeheersing- en controlesysteem). Daarnaast moet er ruimte voor een hogeschool zijn om specifieke risico's in de eigen aanpak mee te nemen. Deze hebben dan vooral betekenis voor de dialoog van de hogeschool met de eigen stakeholders. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan onderwerpen die te maken hebben met de denominatie of met het internationale profiel dat een hogeschool hanteert.

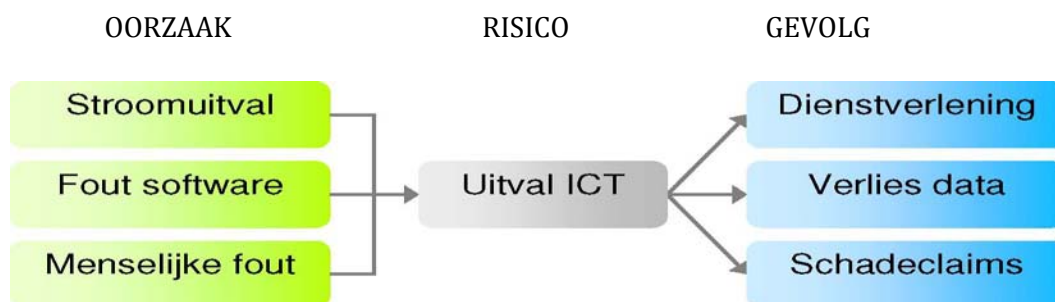
De werkgroep heeft voor het samenstellen van de risicokaart gebruik gemaakt van uiteenlopende verzamelingen risico's die door verschillende partijen zijn aangelegd, zowel voor onderwijsinstellingen als voor organisaties in de markt. Op basis van een eerste schifting zijn alle verzamelde risico's ingedeeld in drie groepen, van prioriteit 1 tot prioriteit 3. De risico's uit de groep met de hoogste prioriteit (1) zijn door de gehele werkgroep beoordeeld of ze thuis horen in de groep van generieke risico's, risico's die zich bij alle hogescholen voor zullen doen. Vervolgens is van de geselecteerde risico's nagegaan op grond van welk criterium selectie verantwoord kan worden. Er is met andere woorden een inductieve werkwijze gevolgd.

De uitkomst van de geschetste werkwijze is dat risico's zijn geselecteerd en geclassificeerd op basis van de *bronnen van risico's* die zich voor de hogeschool voordoen. Voor een omschrijving

van de risico's wordt verwezen naar de bijlage bij deze handreiking. De werkgroep komt tot een indeling van vijf hoofd risico's in een kern en twee schillen daaromheen. De vijf hoofd risico's zijn:



Alle overige risico's zijn door de werkgroep gedefinieerd als uitwerking van deze vijf hoofd risico's. Van die overige risico's is beoordeeld of en hoe deze een plaats in de risicokaart zouden moeten krijgen. Dat heeft geleid tot een operationalisering van de hoofd risico's in meer concrete risicosoorten, die vervolgens verder kunnen worden uitgewerkt in operationele risicofactoren. In de bijlage worden daartoe enkele aanzetten gegeven. Van belang is dat elke hogeschool voor elk risico een operationalisering kiest die dat risico hanteerbaar maakt. Aan het optreden van een risico liggen oorzaken ten grondslag en zijn concrete gevolgen verbonden. De kunst is deze oorzaken en gevolgen scherp in beeld te krijgen. Naar de mate dat dat beter lukt, zal de kwaliteit van de beheersmaatregelen beter kunnen zijn. Een voorbeeld kan dit illustreren:



De werkgroep heeft de risicosoorten naar de volgende 16 hoofd risico's uitgewerkt:

Onderwijs en onderzoek

Kwaliteit : Het risico dat de kwaliteit van het onderwijs of het onderzoek als onvoldoende wordt beoordeeld waardoor het bereiken van de doelstellingen van de hogeschool in gevaar komt.

Innovatie : Het risico dat de hogeschool over onvoldoende innoverend vermogen beschikt voor een duurzame aantrekkingskracht op nieuwe studenten en nieuwe opdrachtgevers voor onderzoek.

Bedrijfsvoering

Strategie : Het risico dat de hogeschool onvoldoende in staat is om zijn lange-termijndoelen vast te stellen, alsmede de daaruit volgende beslissingen over de inzet van mensen en middelen om deze doelen te bereiken.

Sturing en beheersing : Het risico dat de AO/IC niet op orde is zodat er geen interne beheersing gewaarborgd kan worden.

Kritische bedrijfsprocessen : Het risico dat de ondersteunende processen (HRM, Finance, ICT, etc.) niet effectief en/of efficiënt worden uitgevoerd

Personeel :

Leiderschap & Sturing : Het risico dat het bestuur niet voldoende voor zijn taak is toegerust wat in de gehele organisatie (en de daaronder ressorterende opleidingen en diensten) zijn weerslag heeft. Hetzelfde risico geldt voor het management van individuele opleidingen en diensten.

Competenties : Het risico dat de medewerkers niet over de juiste kennis en/of vaardigheden beschikken.

Cultuur : Het risico dat de medewerkers zich niet houden aan algemeen geldende ethische normen en/of de doelstellingen van de organisatie.

Compliance :

Wet- en regelgeving extern : Het risico dat wet en regelgeving niet of niet tijdig zijn verankerd in de bedrijfsprocessen of dat de medewerkers de geldende wet en regelgeving niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.

Branchecodes : Het risico dat branchecodes niet of niet tijdig zijn verankerd in de bedrijfsprocessen of dat de medewerkers de geldende wet en regelgeving niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.

Regelgeving intern : Het risico dat de medewerkers zich niet houden aan de interne regelingen en procedures.

Omgeving :

Overheidsbeleid : Het risico dat de overheid onvoldoende middelen beschikbaar stelt om de ambities van de hogeschool te kunnen financieren.

Demografie : Het risico dat de bevolkingssamenstelling zo wijzigt dat de kwantiteit of kwaliteit van de instroom van studenten onvoldoende is voor de continuïteit van de hogeschool.

Duurzaamheid : Het risico dat de hogeschool zijn bedrijfsvoering onvoldoende of niet tijdig richt naar maatschappelijke eisen met hoge kosten voor herstel of reputatieschade als gevolg.

Technologie : Het risico dat de hogeschool aantrekkingskracht verliest voor studenten en onderzoekers als gevolg van sterk verouderde faciliteiten en voorzieningen.

Imago : Het risico dat schade optreedt door incidenten en negatieve scores uit benchmarks tussen hogescholen.

Met betrekking tot twee onderwerpen werd vastgesteld dat deze naar het oordeel van de werkgroep nu (nog) geen generieke risico's voor hogescholen zijn: (sociale) veiligheid en kostenflexibiliteit. Voor individuele hogescholen is het goed mogelijk dat zij deze wel in hun eigen risicokaart meenemen en beheersmaatregelen formuleren.

Tot slot is van belang dat de hogeschool periodiek zijn eigen risicoprofiel vaststelt. Zo'n profiel geeft aan welke risico's voor de hogeschool in het licht van de doelbereiking van bijzonder belang zijn. Het begrip 'belang' vraagt van een hogeschool een concrete invulling. De werkgroep gaat ervan uit dat in de doelstellingen van de hogeschool de belangen van de stakeholders verwerkt zijn. Voor de geselecteerde risico's kunnen vervolgens indicatoren worden gedefinieerd. De beheersing van andere risico's moet dan afdoende belegd zijn in de reguliere werkprocessen, minder relevant worden geacht of een impact hebben die als gering wordt getaxeerd.

Paragraaf 4 : kernvraag - hoe kunnen hogescholen hun risico's beheersen?

Nu is vastgesteld wat hogescholen moeten beheersen is de volgende stap het aangeven *hoe* ze kunnen beheersen. Het totaal van instrumenten, richtlijnen, kaders en processen wordt het *control framework* genoemd. Elke hogeschool moet hier zijn eigen keuzes maken. Er zijn geen formats of procesbeschrijvingen beschikbaar die zonder meer voor elke hogeschool van toepassing zijn. Wel kan worden geleerd van de ervaringen die her en der zijn opgedaan. Er is een rijke literatuur waarnaar kan worden verwezen (COSO ERM/ISO 31000). In de bijlage bij deze handleiding zijn enkele verwijzingen naar casusbeschrijvingen opgenomen waarin de vertaalslag van een formeel model naar de toepassing in een concrete organisatie wordt beschreven.

Met het control framework kan de hogeschool laten zien dat de middelen die hem ter beschikking worden gesteld doelmatig en rechtmatig worden aangewend. Meer technisch omvat het control framework het totaal van besturen en toezicht houden, met alle daartoe ontwikkelde instrumenten, richtlijnen, kaders en werkprocessen. Daartoe behoren nadrukkelijk ook de processen die met de accreditatie van de opleidingen (en de instelling) te maken hebben. Te vaak fungeren onderwijs en onderzoek nog als processen die zich onafhankelijk van de bedrijfsvoering lijken te ontwikkelen, terwijl juist de samenhang tussen beide cruciaal is voor een goed begrip van risico's en de effectiviteit van beheersmaatregelen. Van het beheersen van de risico's verbonden aan de instellingsactiviteiten kan alleen sprake zijn bij een integrale aanpak.

Het is belangrijk om bij de inrichting van een control framework uit te gaan van de bestaande beheersinstrumenten. Binnen hogescholen zijn al veel bouwstenen voor zo'n framework aanwezig. Van interne kwaliteitszorg tot de planning & control cyclus. De uitdaging is om deze in een samenhangende structuur te plaatsen. Voor het aanbrenge van die samenhang moeten in ieder geval de volgende vier aspecten worden uitgewerkt:

- (a) Doelstellingen : het doorvertalen van de missie, visie en strategie van de hogeschool naar concrete operationele doelstellingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan scores van opleidingen in accreditaties (aandeel 'goed' of 'excellent' in het totaal van het aantal oordelen), maar ook aan de financiële indicatoren als rendement of aandeel derde geldstroom in het totaal van de inkomsten.
- (b) Uitvoering : het beschrijven van alle processen en projecten die nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. Veel daarvan ligt al vast in bijvoorbeeld bestuurs- en beheersreglementen. Maar aandacht moet ook uitgaan naar de gewenste organisatiecultuur en de bijdrage die HRM daaraan kan leveren.
- (c) Rapportages : om de uitvoering te kunnen monitoren zal een uitgewerkt rapportagesysteem aanwezig moeten zijn dat in staat stelt om de realisatie van de doelstellingen te bewaken, de betrouwbaarheid van de verslaglegging te kunnen borgen en de naleving van wet- en regelgeving zeker stelt.
- (d) Evaluatie : met vaste regelmaat zal door middel van interne en externe audits moeten worden getoetst dat het control framework doet wat het moet doen en dat dat op een efficiënte wijze gebeurt.

Ervaring leert dat risicobeheersing alleen werkt als er *draagvlak* voor is in de hele organisatie. Het moet ingebed zijn in de reguliere werkprocessen. Draagvlak kan niet worden opgelegd, maar moet worden bereikt in een dialoog met alle betrokkenen, dus alle medewerkers van de

hogeschool. Zo'n dialoog ontwerpen en tot resultaat brengen is een bijzondere verantwoordelijkheid van het bestuur.

Het vorenstaande brengt de werkgroep tot de volgende aanbeveling: het CvB moet het risicobeleid van de hogeschool vaststellen. Dat beleid omvat een beschrijving van het risicoprofiel en het risicomodel van de hogeschool. Het risicobeleid geeft richting aan het vaststellen en inrichten van risicomangement op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Nogmaals: hierbij moet de hele organisatie worden betrokken.

De werkgroep realiseert zich dat het denken in termen van risico's geen gemeengoed is binnen hogescholen. Waarschijnlijk zal met name een kleine groep medewerkers in de ondersteunende diensten hiermee vertrouwd zijn. Om tot een breed gedragen risicobeleid te komen, een beleid dat medewerkers ertoe brengt een risicogerichte benadering in hun werkwijze te incorporeren, is veel stuurmanskunst nodig. Anders blijft het een 'kunstje' waarvoor een kleine groep in de staf verantwoordelijk wordt gehouden, terwijl zich in de het primaire proces grote risico's blijven voordoen. Er is hier naar de overtuiging van de werkgroep geen 'one-size-fits-all' benadering mogelijk. Elke hogeschool zal zijn eigen profiel en aanpak moeten ontdekken. Op basis van ervaringen die her en der bij hogescholen zijn opgedaan adviseert de werkgroep om 'klein' te beginnen. Doe ervaring op binnen een enkele opleiding en stafdienst en breng de successen verder de organisatie in. Het is met name de kunst de juiste ambassadeurs te vinden voor risicobeheersing als vast onderdeel van de eigen werkprocessen. Dat biedt de beste kansen dat het bij de medewerkers 'tussen de oren' komt.

Op een wijze als hierboven geschetst kan worden bereikt dat op alle niveaus in de organisaties de relevante risico's gekend worden en daarvoor adequate beheersmaatregelen zijn doorgevoerd. In dit verband wordt wel gesproken van het 'three-lines-of-defence' model. Binnen opleidingen en diensten is het lijnmanagement dan primair verantwoordelijk voor de uitvoering, resultaten en effectiviteit van de risicobeheersing. Toezicht op de opbrengsten hiervan vormt dan de tweede lijn en kan door de hogeschool georganiseerd door gerichte risicobeheersingsactiviteiten als interne audits. Op het geheel wordt gestructureerd toezicht gehouden door een afdeling interne controle (auditing, monitoring & control). De raad van toezicht heeft een bijzondere verantwoordelijkheid met betrekking tot het werkprogramma en de rapportages van deze afdeling. Er zijn ook een vierde en vijfde defensielijn. Deze liggen buiten organisatie en zijn de externe accountant en de externe toezichthouder. Op hun rol gaat de werkgroep in dit bestek verder niet in.

Paragraaf 5 : kernvraag - wat is het normenkader?

Als afsluitende stap in het proces moet een *normenkader* worden ontwikkeld. Voor de hogescholen liggen normen vaak al vast. Zo geven de WHW en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit specifiek voor de inrichting van het onderwijs en de organisatie de nodige aanwijzingen die door de inspectie op naleving worden getoetst. Het controleprotocol geeft een handzaam overzicht van de normen die de inspectie daarbij hanteert. Andere normen liggen vast in de accreditiekaders van de NVAO. Maar er zijn ook convenanten die namens de hogescholen door de HBO-raad met de overheid zijn gesloten waaraan normen voor het presteren van de hogescholen zijn verbonden (bijvoorbeeld over duurzaam inkomen en energiegebruik (MJA-3)).

Voor het overgrote deel zullen de normen echter door de hogeschool zelf moeten worden bepaald. Dit is een belangrijk element van het inrichten van risicobeheersing op strategisch, tactisch, en operationeel niveau. De wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven is van bijzondere betekenis voor het realiseren van draagvlak. Voor elk van de drie onderscheiden niveaus zal in samenspraak met de medewerkers van de hogeschool antwoord moeten worden gegeven op de vragen:

- (a) Wat willen we bereiken?
- (b) Wat gaan we daarvoor doen?
- (c) Wat mag dat kosten (zowel in menskracht als in geld)?

Voor het beantwoorden van deze vragen geldt m.m. het zelfde over draagvlak als in paragraaf 4 al is opgemerkt. Met betrekking tot het formuleren van normen is in het bijzonder van belang dat het bestuur van de hogeschool zijn risk appetite in heldere bewoordingen formuleert. Hier past naar het oordeel van de werkgroep een top-down benadering die recht doet aan de verantwoordelijkheid van het bestuur. Een voorbeeld mag dit verduidelijken.

Als hoofdrisico is kwaliteit omschreven als: *Het risico dat de kwaliteit van het onderwijs of het onderzoek als onvoldoende wordt beoordeeld waardoor het bereiken van de doelstellingen van de hogeschool in gevaar komt.* Het si aan het bestuur om de doelstelling van de hogeschool te formuleren. Dat kan bijvoorbeeld het streven zijn om excellent onderwijs te bieden. Excellentie kan dan zijn geoperationaliseerd als gemiddeld een 8 als eindcijfer in student tevredenheidsonderzoek. Dat levert een totaal andere uitwerking van mogelijke oorzaken en gevolgen van gebrekkige kwaliteit op dan een hogeschool die voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs uitgaat van het oordeel van de een visitatiecommissie en de accreditatie door de NVAO. Ook de risk appetite zal in beide gevallen stevig kunnen verschillen. Voor de medewerkers en het management in de opleidingen en de ondersteunende diensten is van belang dat zij weten naar welk maatstaven zij hun handelen moeten richten om op een goede wijze om te gaan met de risico's die aan hun presteren zijn verbonden.

Hoe verder?

Met deze handreiking wordt een gemeenschappelijke risicokaart voor de hogescholen gepresenteerd. De risicokaart geeft aan welke generieke risico's zich bij het verzorgen van onderwijs en het doen van toegepast onderzoek voor kunnen doen. Pas als deze kaart in de branche op voldoende herkenning kan rekenen, kan de volgende stap worden gezet in de richting van een gemeenschappelijk hbo control framework. Met een breed gedragen risicokaart en control framework zijn de benodigde elementen aanwezig voor een bestuursverklaring oftewel 'in control statement'.

De werkgroep heeft zich gebogen over de meerwaarde van zo'n bestuursverklaring. De context is die van een tanend vertrouwen van stakeholders in het hbo. De 'license to operate' wordt betwist. De vraag is of een bestuursverklaring bij kan dragen aan herstel van vertrouwen. De werkgroep is daarover terughoudend. De eerstkomende periode zou door de hogescholen vooral gewerkt moeten worden aan een verdere verbetering van de risicobeheersing. De risicokaart kan daarbij behulpzaam zijn door als checklist te dienen: zijn alle onderscheiden risico's door de hogeschool onderkend en zijn daar adequate beheersmaatregelen voor ontwikkeld? Is het risicobeheer goed ingebed in de reguliere planning en control cyclus van de hogeschool? Als instrument om deze processen op gang te brengen kan een *interne* bestuursverklaring behulpzaam zijn. Op deze manier wordt het geraamte van de branchecode governance van vlees en bloed voorzien. De winst die daarmee kan worden behaald komt primair de studenten en andere stakeholders ten goede. Dat op zich draagt bij aan herstel van vertrouwen. De meerwaarde van een aparte, *publieke* bestuursverklaring als onderdeel van de jaarstukken lijkt daarbij beperkt.

Vanuit het perspectief van het externe toezicht zou een bestuursverklaring daarentegen wel van waarde kunnen zijn. Hier is het vraagstuk van de verhouding tussen, en meer specifiek de complementariteit van intern en extern toezicht aan de orde. Een bestuursverklaring zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen in relatie tot het risicogerichte toezicht dat onderwijsinspectie gaat voeren. De werkgroep beveelt aan om de bespreking van dit onderwerp met voorrang ter hand te nemen. Het risico van stapeling van toezicht en het 'dichtregelen' van werkprocessen in de hogescholen met alle lastendruk die daarvan het gevolg is, acht hij verre van denkbeeldig. De discussie over de waarde van een publieke bestuursverklaring kan dan tegen de achtergrond van de uitkomst van die discussie en gestaafd door praktijkervaringen met interne bestuursverklaringen tot een zinvolle conclusie worden gebracht.

Voor de korte termijn beveelt de werkgroep aan om gericht te investeren in de kwaliteit van het risicomangement van hogescholen. Er zijn voorlopers en volgers. Van belang is dat in het hbo als geheel een minimumniveau wordt gerealiseerd, en dat zo op het niveau van de branche als geheel verdergaande afspraken over de interne en externe verantwoording kunnen worden gemaakt. Dit scheidt tegelijkertijd ruimte voor de voorlopers om zich te blijven ontwikkelen.

AJ 20120321

Bijlage: Omschrijving risico's

Definities

Onderwijs en onderzoek

- ▶ **Kwaliteit :** Het risico dat de kwaliteit van het onderwijs of het onderzoek als onvoldoende wordt beoordeeld waardoor de bekostiging wordt gestaakt of gereduceerd.
 - NVAO
 - VBKO

- ▶ **Reputatiemanagement :** Het risico dat de hogeschool door negatieve berichtgeving toekomstige inkomsten misloopt.

- ▶ **Innovatie :** Het risico dat de hogeschool over onvoldoende innoverend vermogen beschikt voor een duurzame aantrekkingskracht op nieuwe studenten en nieuwe opdrachtgevers voor onderzoek.

Continuïteit

- ▶ **Kritische bedrijfsprocessen :** Het risico van grote schade of verlies door onderbreking van kritische bedrijfsprocessen
 - ICT
 - Kwaliteit van het interne HR proces
 - Idem financiële beleidsvoering

Personeel

- ▶ **Leiderschap & Sturing :** Het risico dat het bestuur niet (voldoende) voor haar taak is toegerust wat in de gehele organisatie (en de daaronder ressorterende opleidingen en diensten) zijn weerslag heeft. Hetzelfde geldt voor het management van individuele opleidingen en diensten.
 - Strategische beleidsvoering

- ▶ **Competenties :** Het risico dat de medewerkers niet over de juiste kennis en/of vaardigheden beschikken.

- ▶ **Cultuur / houding & gedrag :** Het risico dat de medewerkers zich niet houden aan algemeen geldende ethische normen of de doelstellingen van de organisatie.

Compliance

- ▶ **WHW incl. financiële rechtmatigheid :** Het risico dat wet en regelgeving niet of niet tijdig zijn verankerd in de bedrijfsprocessen of dat medewerkers de geldende wet en regelgeving niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.

- ▶ BW en RJ : Het risico dat medewerkers de geldende wet en regelgeving niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.
- ▶ Fiscaal : Het risico dat medewerkers de geldende wet en regelgeving niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.
- ▶ Branchecodes : Het risico dat brancheafspraken niet of niet tijdig zijn verankerd in de bedrijfsprocessen of dat medewerkers de afspraken niet naleven, bijvoorbeeld als gevolg van onvoldoende kennis of besef van het belang ervan.

Omgeving

- ▶ Bekostiging : Het risico dat de overheid onvoldoende middelen beschikbaar stelt om de ambities van de hogeschool te kunnen financieren.
- ▶ Demografie : Het risico dat de bevolkingssamenstelling zo wijzigt dat de kwantiteit of kwaliteit van de instroom van studenten onvoldoende is voor de continuïteit van de hogeschool.
- ▶ Duurzaamheid : Het risico dat de hogeschool zijn bedrijfsvoering onvoldoende of niet tijdig richt naar maatschappelijke eisen met hoge kosten voor herstel of reputatieschade als gevolg.
- ▶ Technologie : Het risico dat de hogeschool aantrekkingskracht verliest voor studenten en onderzoekers als gevolg van sterk verouderde faciliteiten en voorzieningen.