

rijtje 756:12
 Plus sommen
 Min sommen
 Som 17
 oudste ry
 18
 3 deel
 Plus
 7

16
 Tegenw. tij
 Stam
 ik brand
 zij brand t
 hij brand t
 wij brand en
 jullie brand en
 zij brand en
 PV? Hij loopt ha
 v: hoopt
 t: 10

Rond 2000 zijn in het hoger onderwijs raden van toezicht ingevoerd. Zij lijken vooral het toezicht op de financiën en het beheer te hebben opgepakt. Toezicht op de onderwijskwaliteit heeft veel minder aandacht gekregen. De werkgeversrol blijkt een sterk onderbelichte taak. Verdere professionalisering is nodig. Versterking van het interne toezicht vraagt ook meer interne democratie: worden de interne stakeholders voldoende bij de voorbereiding van belangrijke besluiten betrokken. Een raad van toezicht zou - naast het sterker invullen van zijn werkgeversrol - vooral dat moeten bewaken.

GOED TOEZICHT VERGT INTERNE DEMOCRATIE

PROFESSIONALISERING VAN HET INTERNE TOEZICHT IN HET HOGER ONDERWIJS

Jan Siersma

Dit essay behandelt de vraag hoe het interne toezicht in het hoger onderwijs zich de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld heeft en hoe dit interne toezicht verder versterkt kan worden. Daartoe wordt eerst kort de historie geschetst. Nieuwe eisen die aan het hoger onderwijs worden gesteld vragen om verdere professionalisering. Dat vraagt allereerst om het opstellen van een toezichtvisie. Drie onderdelen van deze toezichtvisie worden vervolgens uitgewerkt. In vijf onderdelen geeft het essay een agenda voor het toezicht van de raad op deze zorg. Het geeft ook een invulling van de rol van de raad bij zijn toezicht op deze vijf onderdelen. Aan het eind komt de vraag terug of met deze voortgaande professionalisering het interne toezicht in het hoger onderwijs versterkt wordt.

Intern toezicht in het hoger onderwijs

Voor rijksuniversiteiten is intern toezicht ingevoerd in 1997 met de Wet Modernisering Universitaire Be-

stuursorganisatie (MUB). De bijzondere universiteiten (KUB, Radboud en VU) moesten als bekostigingsvoorwaarde de bepalingen over de bestuurlijke organisatie van universiteiten uit de wet in acht nemen, 'tenzij de eigen aard zich daartegen verzet'. In het hbo heeft de Commissie Glasz (2000) de stoot gegeven tot het invoeren van raden van toezicht. In 2004 hadden alle bekostigde hbo-instellingen een raad van toezicht. De invoering van raden van toezicht in het hoger onderwijs past in een brede trend van decentralisatie en vergroting van autonomie in de semipublieke sector.

In 2004 heeft de inspectie op verzoek van de minister van OCW een onderzoek uitgevoerd naar de raden van toezicht en vergelijkbare toezichthoudende organen binnen het hoger onderwijs ('De waarde van intern toezicht', oktober 2005). Het lijkt er volgens dit onderzoek op dat de raden van toezicht in het hoger onderwijs vooral het toezicht op de financiën en het beheer van hun onderwijsinstellingen hebben opgepakt. Toezien op de kwaliteit van het onderwijs wordt

[illegible]

Goed Bestuur & Toezicht 4 2014

Zonder zo'n visie is waarom de raad van toezicht waarop toezicht houdt en hoe niet goed vatbaar voor discussie en geen grond voor verantwoording aan de eigen gemeenschap en externe stakeholders. Elk onderdeel zal hierna kort worden uitgewerkt.

Toezicht op onderwijskwaliteit

Toezicht op de onderwijskwaliteit komt op de eerste plaats. Omdat universiteiten en hogescholen dat als onderwijsinstelling verschuldigd zijn tegenover de student en de maatschappij. Bij de invulling van deze taak moet de raad zelf de regie nemen: zelf een toetsingskader ontwikkelen en aangeven wat hij hier van het college van bestuur verwacht. Een afwachter, reactieve opstelling past niet bij het belang van dit onderdeel van zijn toezichtstaak. Invulling van deze taak omvat meer dan toezicht op het systeem van kwaliteitsbewaking. Het gaat ook om toezicht op de vorm van het onderwijs (in brede zin) en op het opleidingsaanbod (aansluiting op vraag, profilering): heeft het college daarop een duidelijke visie en wordt die gedeeld door de decanen of domeinvoorzitters en andere interne stakeholders? De raad van toezicht zal scherp moeten bedenken hoe hij hierop toezicht wil houden; wat wil hij daarvoor weten, waarop gaat hij daarvoor letten.

Toezicht op het functioneren van het bestuur

Op de tweede plaats komt toezien op het functioneren van het college van bestuur. Hier hangt eigenlijk alles van af, het is de basis. Dan gaat het om de eenheid

binnen het college, om het verkeer met de faculteiten of domeinen en andere interne stakeholders en om de relaties met externe partijen. Bij het verkeer met de interne stakeholders gaat het om de vraag of het college voldoende investeert in de onderneming als samenwerkingsverband (Goodijk, 2012, 51).

Instrument bij dit onderdeel van haar toezichtstaak is de werkgeversrol van de raad van toezicht tegenover de leden van het college van bestuur. De eerste taak van de raad van toezicht in het hoger onderwijs is het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van het college. Dat legt een zware verantwoordelijkheid bij de raad. De raad kan deze verantwoordelijkheid niet zwaar genoeg opvatten.

Belangrijk voor het functioneren van het college van bestuur zijn het gedrag van het bestuur, de organisatiecultuur en de wijze van leiding geven. "Een raad van toezicht behoort er op toe te zien dat de bestuurder de onderneming in control heeft. Daarbij gaat het niet alleen om harde cijfers maar steeds meer ook om de persoonlijkheid en het gedrag van de bestuurder als leider" (Goodijk, 2012, 69). Cozijnsen noemt cultuur en leiderschap essentiële risicovelden. De raad van toezicht moet daar meer aandacht aan besteden (Cozijnsen, 2012, 197,198). Nobelen bepleit dat er meer aandacht wordt besteed aan boardroom dynamics en soft controls binnen en tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht. Daar zitten volgens hem de echte afbreukrisico's voor organisaties (Nobelen, 2012, 140). Conclusie: toezicht op de zachte kanten moet bikkkelhard zijn.

Toezicht op deze zachte kanten betekent vooral het sterker invullen van de werkgeversrol. Daarvoor zullen de functioneringsgesprekken met de leden van het bestuur een veel belangrijker plaats in het toezicht moeten

**TOEZICHT OP DE ZACHTE KANTEN VAN HET BESTUUR BETEKEN
VOORAL HET STERKER INVULLEN VAN DE WERKGEVERSROL VAN
DE RAAD VAN TOEZICHT**

innemen. Maar er moet meer. Raden van toezicht moeten het gesprek aangaan, zegt de Commissie Halsema, ingesteld door minister Kamp na de schandalen bij Vestia en Amarantis om gedragsregels voor ethisch verantwoord handelen op te stellen ('Een lastig gesprek', rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur). Dit toezicht op gedrag en cultuur vraagt om andere 'technieken' van toezicht houden dan het goedkeuren van de jaarrekening of het toetsen van investeringsbeslissingen: niet wachten met opmerkingen tot het functioneringsgesprek, maar direct reageren, communiceren, duidelijk zijn. En ook: direct reageren op signalen over gebrek aan eenheid binnen het college van bestuur en het college daarmee confronteren: wat gaat u daaraan doen! Het veronderstelt een intensieve en open relatie, en een breed 'interventierepertoire' bij de raad van toezicht.

Toezicht op de zorg voor de continuïteit van de instelling

Continuïteit is niet alles in standhouden zoals het is. Het gaat om de continuïteit van wat de instelling doet en waar de instelling voor staat. Continuïteit hangt vooral af van:

- de kwaliteit van onderwijs en onderzoek,
- samenwerking met andere kennisinstellingen en (private en publieke) partijen voor het versterken van het competitievermogen en de concurrentiepositie
- het responsieve vermogen van de instelling: het omgaan met en anticiperen op nieuwe vragen, ontwikkelingen en veranderingen in de maatschappij,
- de contacten met de omgeving: externe stakeholders, de positie in het veld, de regionale verankering,

- het onderscheidend vermogen, dus het profileren van de instelling. Maar vooral ook het bewaken van de eigenheid en de identiteit

De kwaliteit van het onderzoek is vooral voor universiteiten belangrijk voor hun continuïteit: voor hun positie in internationale rankings, voor het aantrekken van onderzoek en van talentvolle onderzoekers. Toezien op de kwaliteit van het onderzoek wordt dan vooral toezien op de kwaliteit van het onderzoekbeleid en de onderzoekstrategie. Samenwerking met andere partijen is nodig voor het versterken van het innovatieve vermogen; isolatie beperkt de creatieve uitwisseling van ideeën en gedachten. Responsief vermogen, het derde aspect, is meer dan een persoonlijke kwaliteit van wetenschappers en bestuurders, je kunt dit organiseren. Het laatst genoemde aspect van continuïteit, onderscheidend vermogen, wordt bij de toenemende internationale concurrentie een steeds belangrijker voorwaarde: kwaliteit is er in de wereld overal en ook elders kiezen kennisinstellingen zwaartepunten.

Het lange termijnbeleid t.a.v. deze onderwerpen wordt neergelegd in een strategisch plan (het instellingsplan) en in besluiten over het aangaan van samenwerkingsverbanden. De raad van toezicht zal bij zijn toezicht hierop vooral moeten letten op de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding van plan en besluiten: is het beleid goed doordacht. De raad moet zeer terughoudend zijn met een eigen inbreng in de strategische beleidsontwikkeling. De raad van toezicht is raad van toezicht, niet superbestuur. Heeft het bestuur voldoende zijn eigen tegenspraak georganiseerd ("Een goede bestuurder heeft er een groot belang bij om zijn eigen tegenspraak te organiseren", Commissie onderzoek financiële proble-

**JE KUNT VAN ALLES BEDENKEN OM HET FUNCTIONEREN VAN EEN
RAAD VAN TOEZICHT TE VERBETEREN, MAAR ALLES STAAT OF
VALT MET INZET EN PERSOONLIJKE INTEGRITEIT**

[illegible]

Halsema genoemd (21) maar niet uitgewerkt. Aan medezeggenschap zit ook openbaarheid vast. De leden van de medezeggenschapsorganen hebben hun achterban, ze worden op de vingers gekeken en na verloop van tijd volgen er nieuwe verkiezingen. Meer interne democratie omvat ook een intern democratisch bestuur van de instelling, waarin professionals en studenten een plaats krijgen in het proces van beleidsontwikkeling en het bepalen van de koers van de instelling. Dat gaat verder dan medezeggenschap; het is het verankeren van tegenkracht in de organisatie bij uitstek. Professionals en studenten brengen duidelijke belangen in en ook hun opvattingen over wat het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen voor hoger onderwijsinstellingen betekent. Met meer interne democratie zijn er meer garanties tegen uitglijders dan alleen met een beroep op de toezichthouders streng en integer te zijn. Voor versterking van het interne toezicht moet ook naar de interne democratie gekeken worden. Van professionalisering naar versterking, dat vraagt meer interne democratie.

raden van toezicht. In Minderman e.a. (2012).

- ★ Wet Modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB), kamerstuk 24646, vergaderjaar 1995-1996.

Over de auteur:

Jan Siersma (1947) is werkzaam als zelfstandig beleidsadviseur. Tot 1 maart 2012 was hij senior beleidsadviseur van het College van Bestuur van de Vrije Universiteit. Van 2001 tot 2006 was Siersma secretaris van de Raad van Toezicht van VU, VUmc en Windesheim.



Bronnen en geraadpleegde literatuur:

- ★ Blokdijk, Trudy M.M. en Rienk Goodijk (2012). Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Den Haag: Nationaal Register.
- ★ Commissie Behoorlijk Bestuur (commissie Halsema) (2013). Een lastig gesprek. Den Haag.
- ★ Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2013). Niet onwettig, wel onwenselijk, rapport vervolgonderzoek. Den Haag.
- ★ Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (commissie Glasz) (2000). De raad van toezicht in het hbo. Den Haag: HBO-raad.
- ★ Cozijnsen, Anton J. (2012). Betrouwbare raden van toezicht creëren vertrouwen. Betrouwbaar handelen synchroniseren met gedragscodes. In Minderman e.a. (2012). Waar is de raad van toezicht, deel II. Den Haag: Boom Lemma.
- ★ DNB (2011). Tussenrapportage over het DNB toezicht op Gedrag en Cultuur. Amsterdam.
- ★ Goodijk, Rienk (2012). Falend toezicht in semipublieke organisaties? Assen: Van Gorcum.
- ★ Inspectie van het Onderwijs (2005). De waarde van intern toezicht, raden van toezicht in het hoger onderwijs.
- ★ Minderman, Goos (2012). Waar is de raad van toezicht? Den Haag: Boom Lemma.
- ★ Nobelen, Paul (2012). Aspecten van de positionering en evaluatie van