

De raad van toezicht in het hbo

Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht

**Eindrapport van de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen,
augustus 2000**

Colofon

Eindrapport van de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen

Samenstelling en productie

HBO-raad

Interne en externe communicatie

Prinsessegracht 21

2501 CC Den Haag

t 070 3122121

f 070 3122100

e post@hbo-raad.nl

w www.hbo-raad.nl

Vormgeving

Omslag: 5D Creatieve Communicatie

Prints: Lifoka kopie en print bv

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen		4
1. Inleiding		8
1.1 De achtergrond		8
1.2 De plaats en het karakter van de aanbevelingen		8
2. Meer zelfregie voor de hogescholen		11
2.1 Inleiding	11	
2.2 De externe toezichtrelaties in beeld		12
2.3 Het interne toezicht		17
2.4 Conclusie		18
3. Plaatsbepaling van het interne toezicht		19
3.1 De wettelijke basis		19
3.2 De rechtspositie van de leden van de RvT		21
3.3 De rol van de medezeggenschap		23
3.4 Het toezicht op de maatschappelijke taakvervulling van de hogeschool		23
3.5 De rol van de Ondernemingskamer		24
4. Samenstelling en functioneren van de RvT		26
4.1 De professionaliteit van het toezicht garanderen met een evenwichtig profiel		26
4.2 Werving, selectie en herbenoeming		27
4.3 Organisatie van het toezicht		28
5. Implementatie van de aanbevelingen		30
Bijlagen		
1. Checklist voor beschrijven en analyseren van toezichtsarrangementen		31
2. Samenstelling van de commissie		33

Conclusies en aanbevelingen

De hogescholen zijn in de afgelopen jaren sterk veranderd. In het verleden kon men de hogeschool nog zien als een onderwijsinstelling die onder direct toezicht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hbo-opleidingen verzorgde. Het leerplan, de formatie-opbouw, de materiële voorzieningen werden alle geregeld door het Ministerie. Zo'n tien jaar geleden heeft het Ministerie een proces in gang gezet dat de hogescholen meer verantwoordelijkheid toekende. Op dit moment verkeert dat proces in een afrondende fase. De hogescholen zijn sterke, verantwoordelijke instellingen geworden met een eigen positie in de kennisinfrastructuur. Met de toegenomen verantwoordelijkheden zijn ook de risico's gegroeid. Deze risico's kunnen niet langer vanuit een centrale positie worden beheerst.

Uit deze ontwikkeling trekt de commissie de conclusie dat de hogescholen een effectief toezicht nodig hebben. Raden van toezicht moeten met enige distantie het beleid van het bestuur controleren en in staat zijn te reflecteren op toekomstige ontwikkelingen. Bij haar aanbevelingen zal zij daarom de nadruk leggen op de noodzaak van transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht. Transparant, zodat er een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden is tussen interne en externe toezichthouders. Onafhankelijk in die zin dat het uitoefenen van het toezicht niet belemmerd wordt door deelbelangen of door bestuurlijke bevoegdheden. Deskundig, omdat het toezicht niet alleen naar 'eer en geweten' plaats dient te hebben, maar het beleid van de hogeschool ook inhoudelijk moet kunnen beoordelen.

De hogescholen hebben in de afgelopen jaren ook een belangrijke positie in de kennisinfrastructuur verworven. De ontwikkeling in het aanbod van opleidingen en dienstverlening aan bedrijven en instellingen wordt niet langer centraal gestuurd, maar vindt plaats op grond van maatschappelijke behoeften die per regio zeer verschillend kunnen zijn. Raden van toezicht laten zich dus bij hun toezicht veel meer leiden door de maatschappelijke behoeften die zich binnen de actieradius van de hogeschool manifesteren dan door centraal gestelde normen. Natuurlijk zullen zij zich vergewissen van de normen die externe toezichthouders hanteren. Zij zullen die - mits adequaat gedefinieerd - bij het uitoefenen van hun toezicht betrekken. Raden van toezicht dienen in de opvatting van de commissie geen plaatsbekleders van externe toezichthouders te zijn. De effectiviteit van het toezicht neemt echter wel toe als de normen van externe toezichthouders zoveel mogelijk al in het interne toezicht worden geïntegreerd.

Het jaarverslag is bij uitstek het instrument van verantwoording. Raden van toezicht dienen volgens de commissie te bewerkstelligen dat de jaarverslagen een integraal beeld geven van de mate van doelbereiking. Hierbij zullen niet alleen de maatschappelijke doelen die de hogeschool zelf nastreeft aan de orde komen, maar ook - waar mogelijk - de doelen die externe toezichthouders, zoals bijvoorbeeld de Minister van OCenW, hebben gesteld. De commissie is van oordeel dat de verantwoordingsfunctie van de jaarverslagen moet worden versterkt. Zij nodigt het bestuur van de HBO-raad uit om stappen te nemen die de maatschappelijke oordeelsvorming over de jaarverslagen stimuleert. Op brancheniveau kan dat worden gestimuleerd door het opstellen van een samenvattend verslag over de ontwikkelingen van alle hogescholen. Een dergelijk 'branche-jaarverslag' zou ook een belangrijke aanvullende rol kunnen vervullen bij de verantwoording die de Minister moet afleggen in het parlement.

De toegenomen verantwoordelijkheid vergt ook dat bij wanbeleid zonodig kan worden ingegrepen. Indien het toezicht tekortschiet moeten er middelen zijn om tijdig onwenselijke ontwikkelingen te signaleren en zonodig in te grijpen. De commissie is van oordeel dat het ontbreken van een dergelijk instrument de zuiverheid van het toezichtarrangement ongunstig beïnvloedt, met name de verhouding tussen de externe en de interne toezichthouder. Zij meent dan ook dat het bestuur van de HBO-raad het initiatief zou moeten nemen om de hogescholen onder het bereik van de Ondernemingskamer te brengen. Bepaalde belanghebbenden bij de hogeschool, zoals de Minister van OCenW krijgen op die manier een laatste redmiddel in handen. Door middel van een enquête

kan de Ondernemingskamer vaststellen of er sprake is van wanbeleid en kan zonodig ingrijpen in de rechtspersoon.

Tegen deze achtergrond doet de commissie de volgende aanbevelingen:

1. Hogescholen worden dringend uitgenodigd in hun statuten een scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht aan te brengen. Arrangementen waarbij toezichthoudende en bestuurlijke taken worden vermengd, dienen te worden vermeden.
2. Externe toezichthouders moeten duidelijke toetsingscriteria formuleren opdat de interne toezichthouders deze kunnen betrekken bij het uitoefenen van hun taak. In het bijzonder nodigt de commissie de Minister van OCenW uit om zijn toezichtarrangement te verhelderen, zodat duidelijk wordt waar de ministeriële verantwoordelijkheid begint en waar zij ophoudt.
3. De jaarverslagen van hogescholen moeten een belangrijke ondersteunende rol vervullen bij de verantwoording. Deze moeten duidelijk aangeven in welke mate de hogescholen erin geslaagd zijn om de door hen zelf gestelde doelen te bereiken. Zij dienen tevens informatie te verschaffen ten behoeve van de externe toezichthouders, waaruit zij kunnen afleiden dat aan de door hen geformuleerde criteria wordt voldaan.
4. De HBO-raad zou een 'branchejaarverslag' moeten opstellen, waarin de belangrijkste ontwikkelingen in de branche zijn opgenomen zoals onder andere gerapporteerd in de jaarverslagen van de afzonderlijke hogescholen. De Minister zou in het kader van zijn politieke verantwoording aan het parlement op dit brancheverslag vanuit zijn toezichthoudende rol kunnen reageren. Voor zover de ontwikkelingen bij afzonderlijke hogescholen daartoe aanleiding geven kan de Minister ook op afzonderlijke jaarverslagen reageren.
5. De kwaliteitscriteria die hogescholen gezamenlijk bij het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs hanteren, zouden moeten worden opgenomen in een uitgewerkt protocol zoals voorzien in de accrediteringsproef. Dit maakt het mogelijk dat deze criteria worden betrokken bij het interne toezicht van de hogeschool.
6. De transparantie van de financiële verslaglegging van hogescholen is gediend met aansluiting op Titel 9 (De jaarrekening en het jaarverslag) van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Het bestuur van de HBO-raad zou daartoe in overleg met de Minister van OCenW de noodzakelijke stappen moeten nemen.
7. Het is wenselijk dat de raden van toezicht van hogescholen een centrale rol krijgen bij het uitoefenen van het toezicht op het beleid met betrekking tot de toelating van studenten tot opleidingen waar een instroombeperking van toepassing is.
8. Het bestuur van de HBO-raad zou in overleg met de VSNU een branchecode moeten ontwikkelen die een 'level playing field' voor publieke en marktactiviteiten tot stand brengt. Deze dient te onderscheiden tussen activiteiten die direct bijdragen tot de centrale doelstelling van de hogeschool en activiteiten die daar verder van verwijderd zijn.
9. Interferenties in het externe toezicht moeten worden vermeden. De commissie nodigt het bestuur van de HBO-raad uit om de potentiële interferenties van het toezicht door de Stichting Waarborgfonds HBO en de Stichting Vangnet HBO weg te nemen door beide instanties uit te nodigen elkaar wederzijds tijdig te informeren over ontwikkelingen bij hogescholen die voor beide partijen van belang kunnen zijn.
10. Raden van toezicht dienen vergelijkbare taken en bevoegdheden te hebben als aan raden van commissarissen van structuurvennootschappen in het BW zijn toebedacht. Daarbij denkt de commissie naast de algemene taken van toezicht en advies in het bijzonder aan:
 - de benoeming, vaststelling van arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van leden van het college van bestuur;

- de benoeming, vaststelling van bezoldiging en schorsing van leden van de RvT;
 - het toezien op het juiste profiel van het CvB en de RvT;
 - vaststelling van de jaarrekening;
 - goedkeuring van de gebruikelijke majeure besluiten en
 - het vertegenwoordigen van de rechtspersoon ingeval van een tegenstrijdig belang tussen de rechtspersoon en de bestuurder.
11. De procedures voor benoeming, schorsing en ontslag van leden van de RvT worden door de RvT zelf bepaald. Het is wenselijk dat de statuten de gronden en de procedure voor het ontslag van leden van de RvT regelen. De medezeggenschapsraad c.q. ondernemingsraad en het CvB moeten bij het benoemen van leden van de RvT het recht van advies en het recht van aanbeveling hebben. De benoeming vindt echter plaats door de RvT.
 12. Raden van toezicht dienen een profiel van de RvT op te stellen en te onderhouden. Dit profiel dient periodiek (bijvoorbeeld per HOOP-periode) herijkt te worden. De medezeggenschapsraad en het college van bestuur moeten daartoe geraadpleegd worden.
 13. Hogescholen dienen in hun jaarverslag informatie te verschaffen over de samenstelling van de RvT, waarbij ook informatie over beroep, leeftijd, functie(s), relevante nevenactiviteiten en zittingsduur worden opgenomen. Dit zou ook de grondslag kunnen vormen voor het opstellen van een branche-overzicht van de raden van toezicht.
 14. De statuten van de hogeschool dienen bepalingen te bevatten die de onafhankelijkheid van de RvT stipuleert en de onverenigbaarheid van functies met die van het lidmaatschap van de raad van toezicht omschrijven.
 15. Herbenoeming van leden van de RvT mag geen automatisme zijn. Bij het herbenoemen dient niet alleen het functioneren van het lid, maar ook het profiel van de RvT aan de orde te komen.
 16. Benoeming van voormalige leden van het CvB tot de RvT verdient terughoudendheid. In elk geval dient de RvT zich te vergewissen van mogelijke bezwaren van het zittende CvB tegen het aantreden van een voormalig lid.
 17. Het CvB zal de RvT tijdig voorzien van alle informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van het toezicht. Ten minste eenmaal per jaar dient de RvT overleg te voeren met de accountant over het verslag van de controle op de jaarrekening, de meerjarenprognose en de managementletter.
 18. Het bestuur van de HBO-raad dient er zorg voor te dragen dat leden van de RvT periodiek op beknopte wijze geïnformeerd worden over de algemene ontwikkelingen op brancheniveau.
 19. Ten minste eenmaal per jaar dient een lid van de RvT als toehoorder aanwezig te zijn bij een overleg tussen het CvB en de medezeggenschapsraad waarin de algemene gang van zaken wordt besproken.
 20. Tegen de achtergrond van de veranderde verdeling van verantwoordelijkheden voor de arbeidsvoorwaarden zouden hogescholen - net zoals universiteiten - in de gelegenheid moeten worden gesteld om een keuze te maken tussen toepassing van de Wet op de Ondernemingsraden en het huidige medezeggenschapsregime van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek. Daarbij zouden zij een aanvullende regeling moeten treffen voor de medezeggenschap van de studenten die de huidige rechten continueert.

21. Het bestuur van de HBO-raad wordt uitgenodigd om voorbereidende stappen te ondernemen opdat de hogescholen voor het enquêterecht en het recht op een jaarrekeningonderzoek onder het bereik van de Ondernemingskamer vallen. De commissie meent dat de stichtingen die hogescholen in stand houden behoren te vallen onder het bereik van artikel 344 etc. van Titel 8 (Rechtspersonen) van Boek 2 van het BW. De HBO-raad zou conform het bepaalde in artikel 346 sub c overeenkomsten moeten sluiten met de relevante vakorganisaties (in zijn rol van werkgeversvereniging bij het cao-overleg) en de Minister van OCenW c.q. LNV opdat zij onder nader te bepalen (voor alle hogescholen gelijke) voorwaarden het recht krijgen de Ondernemingskamer te benaderen met een enquêteverzoek. Daartoe zullen in veel gevallen ook de statuten van de rechtspersonen die de hogescholen in stand houden moeten worden aangepast. Daarin zou geregeld moeten worden dat de medezeggenschapsraad c.q. ondernemingsraad en de rechtspersoon zelf hetzelfde recht verkrijgen. Het recht op een jaarrekeningonderzoek staat open voor iedere belanghebbende.

Met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen stelt de commissie het volgende voor:

22. Er zou een brede discussie over het rapport en de aanbevelingen gevoerd moeten worden voordat de HBO-raad tot besluitvorming komt. Hierbij zouden ook leden van de RvT van hogescholen expliciet betrokken moeten worden.
23. De aanbevelingen die betrekking hebben op het interne toezicht zouden kunnen worden vertaald in een branchecode, die door middel van een 'bindingsbesluit' door de vereniging wordt goedgekeurd. Hogescholen zouden zich in dat kader moeten verplichten in hun jaarverslag te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de code.
24. Na een periode van vier jaar (bijvoorbeeld aan het einde van de huidige HOOP-periode) dient te worden nagegaan of de branchecode tot een transparanter toezicht heeft geleid. Bij deze evaluatie zullen de aanbevelingen uit dit rapport als referentiekader kunnen dienen.
25. Het bestuur van de HBO-raad zou met de Minister van OCenW moeten overleggen over de beleidsconclusies die hij wil trekken naar aanleiding van de besluitvorming over de aanbevelingen van dit rapport. In het bijzonder dient dan aandacht gegeven te worden aan de wettelijke basis voor de jaarrekening, de verzwaring van de functie van het jaarverslag (inclusief het 'branchejaarverslag'), de verduidelijking van het toezichtarrangement ten behoeve van het parlement (inclusief de procedure voor de beleidsverantwoording via de begroting) en de wijze waarop het bereik van de Ondernemingskamer kan worden uitgebreid tot de hogescholen.

1 Inleiding

1.1 De achtergrond

De hogescholen zijn in de afgelopen tien jaar sterk veranderd. Niet alleen zijn ze sterk gegroeid en bieden ze een meer gevarieerd opleidingspakket aan, maar ze hebben ook een belangrijke plaats in de regionale kennisinfrastructuur verworven. Dit - meestal regionale - netwerk met bedrijven en instellingen is van groot belang. De hogescholen zijn responsieve instellingen geworden, die van grote betekenis zijn voor de regionale economische infrastructuur. Deze maatschappelijke verankering is niet alleen van belang voor het mobiliseren en toegankelijk maken van beschikbare kennis voor bedrijven en instellingen in de regio, zij is ook van belang voor het onderwijs. De traditionele vorm van curriculumontwikkeling, waarin op nationaal niveau een leerplan opgesteld wordt aan de hand van een vrij stabiel beroepsprofiel blijkt langzamerhand niet meer opgewassen tegen de steeds sneller verlopende veranderingen in de beroepspraktijk. Het netwerk met bedrijven en instellingen is een belangrijk middel geworden om de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt te verzekeren. Het levert een belangrijke bijdrage aan de innovatie van het onderwijs. De dynamische ontwikkeling van de curricula en het functioneren van de hogescholen als kennispoort vraagt om sterke, verantwoordelijke instellingen. Het is dan ook zeer begrijpelijk dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) in zijn beleidsbrief van september 1999 aan de Tweede Kamer voor meer zelfregie van de hogescholen kiest.

De afgelopen jaren hebben de hogescholen meer instrumenten in handen gekregen om hun toebedachte zelfstandigheid te kunnen waarmaken. Niet alleen op het gebied van financiën en huisvesting, maar ook op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en het personeelsbeleid moeten de hogescholen nu hun 'eigen boontjes doppen'. De risico's zijn als gevolg daarvan sterk toegenomen. Grotere risico's vergen een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en effectief toezicht.

Toen de hogescholen nog een beperkte actieradius hadden, kon het toezicht in belangrijke mate uitgeoefend worden door het Ministerie van OCenW of door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), in het geval van hogescholen die landbouwonderwijs verzorgen. Er was weinig variatie, het financiële, personeels- en huisvestingsbeleid konden worden getoetst aan de behoeften van een eenvoudig jaarklassensysteem, en de inspectie kwam regelmatig langs om te zien of de gewenste investeringen echt gedaan moesten worden. Naarmate de hogescholen meer zelfregie kregen, nam de betekenis van het centrale toezicht af en nam dat van het interne toezicht van de hogescholen toe. Deze ontwikkeling verliep geleidelijk. De wetgeving over het bestuur van de hogescholen draagt de sporen van een voortschrijdend inzicht in de manier waarop het bestuur en het toezicht geregeld zou moeten worden. Dit heeft geleid tot een vrij grote variatie. Soms voelde de Minister zich genoodzaakt tijdelijke regelingen te treffen voor het toezicht op de uitvoering van specifiek beleid. Door aanvullende informatie te vragen en te evalueren verzekerde hij zich dat de beoogde doelen werden bereikt. Als gevolg van deze ontwikkelingen is in de loop van de tijd een niet altijd even transparante toezichtstructuur ontstaan.

De verschuiving van de nadruk van extern naar intern toezicht maakt een herijking van de toezichtrelaties noodzakelijk opdat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden voldoende transparantie krijgt. Met dit rapport hoopt de commissie een bijdrage te kunnen leveren aan het ontstaan van een transparante toezichtstructuur voor de hogescholen. Haar aanbevelingen zullen zich dus niet beperken tot het interne toezicht van de hogescholen, maar ook betrekking hebben op dat van de externe toezichthouders.

1.2 De plaats en het karakter van de aanbevelingen

In de aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen 'harde' en 'zachte' aanbevelingen. De eerstgenoemde zijn in de opvatting van de commissie noodzakelijke bouwstenen voor een

transparant toezicht. Zij zijn - met de algemene conclusies van de commissie - afzonderlijk opgenomen in het rapport. Op sommige onderdelen zal de commissie in haar advies illustraties geven van wat naar haar oordeel 'good practice' is. Deze laatste kunnen worden beschouwd als 'zachte' aanbevelingen.

Zij moeten gezien worden als handreiking van de commissie. Afhankelijk van de context van een hogeschool zal een bepaalde invulling van de 'good practice' gekozen worden.

In haar aanbevelingen maakt de commissie een scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht. Gelet op de hierboven geschetste ontwikkeling is het begrijpelijk dat het onderscheid tussen bestuur en toezicht in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) niet altijd even duidelijk is aangebracht. Het interne toezicht had in het verleden geen prominente rol. De toenemende risico's maken nu echter een effectief toezicht noodzakelijk. Voor de bevoegdheidsverdeling bij het toezicht volgt de commissie de bepalingen uit het ondernemingsrecht (artikel 140 Boek 2 BW), waar raden van commissarissen toezicht houden op het 'belang van de vennootschap en zich daarbij richten op het belang van de met haar verbonden onderneming'. De toezichthoudende rol kreeg daar vooral reliëf na de invoering van de structuurvennootschap, waarbij de raad van commissarissen (RvC) meer bevoegdheden en zwaardere verantwoordelijkheden kreeg. De raad van commissarissen werd onder andere belast met de benoeming en het ontslag van het bestuur en de vaststelling van de jaarrekening. Door de sterke toename van de risico's voor de hogescholen is de commissie van oordeel dat ook hier een zorgvuldige controle en reflectie op het handelen van het bestuur wenselijk is. Daarom hebben de aanbevelingen in dit rapport de toezichthoudende rol van de raad van commissarissen bij structuurvennootschappen als referentie.

De commissie maakt deze keuze niettegenstaande het maatschappelijk debat over het nut en de noodzaak van het structuurregime (zie onder andere Maeijer in het Financieele Dagblad van 16 mei 2000 en Glasz in de NRC van 8 juni 2000). Bij dit debat plaatst zij de volgende kanttekeningen. Er bestaat algemene overeenstemming over de noodzaak van deskundige en onafhankelijke toezichthouders. De kritiek richt zich vooral op het recht van coöptatie, het gegeven dat de raad van commissarissen zijn eigen opvolging regelt. In het structuurregime bestaat er overigens een veiligheidsklep in de vorm van het recht van bezwaar en het recht van aanbeveling van bepaalde belanghebbenden. Indien de OR een kandidaat wenst voor te dragen ter benoeming, dan moet de raad van commissarissen dit in overweging nemen. De bevoegdheid tot benoeming berust echter bij de raad. Hij hoeft over de benoeming geen verantwoording af te leggen. Een belanghebbende kan ook bezwaren inbrengen tegen de benoeming van een lid van de raad voor commissarissen. Deze laatste procedure loopt via de Ondernemingskamer. In de praktijk wordt hier echter weinig gebruik van gemaakt. Dit gesloten stelsel heeft sommigen ertoe gebracht een grotere rol voor de vergadering van aandeelhouders te bepleiten.

Voor de hogescholen bestaat geen equivalent voor de vergadering van aandeelhouders. De Minister van OCenW kan moeilijk als zodanig worden gekenmerkt, wiens beleid de laatste jaren juist in het teken staat van decentralisatie van de sturingsinstrumenten. Zijn oogmerk is een sterkere vervlechting van de hogeschool met de - meestal regionale - kennisinfrastructuur. Een toetsende rol van de Minister van OCenW bij de benoeming van leden van de raad van toezicht (RvT) van hogescholen zou dan een stap terug zijn. De commissie meent echter dat de benoemingsprocedure voor leden van de raad van toezicht geen exacte kopie kan zijn van die voor commissarissen van structuurvennootschappen. Dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

De commissie gaat voor haar aanbevelingen voor het interne toezicht van hogescholen uit van de situatie waarin de hogeschool zelf geen rechtspersoonlijkheid heeft maar in stand gehouden wordt door een stichting. Uit het interne onderzoek van OCenW 'Taken en bevoegdheden van instellingsbestuur en CvB/Centrale Directie in kaart gebracht' van oktober 1998 blijkt dat deze situatie op vrijwel alle hogescholen van toepassing is.

In de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek wordt in hoofdstuk 10 de bestuursstructuur van de hogescholen vastgelegd. Daarin worden hogescholen zonder

rechtspersoonlijkheid verondersteld te kiezen tussen het 'centrale directiemodel' en het 'college van bestuurmodel'. In het eerste model worden de taken en bevoegdheden in de statuten of in een schriftelijk vastgelegde instructie verdeeld tussen de centrale directie en het bestuur. De commissie is van oordeel dat in een dergelijke situatie geen scherp onderscheid bestaat tussen bestuur en toezicht. Het bestuur zal immers voor de niet gedelegeerde taken ook als toezichthouder optreden. Door de toegenomen complexiteit van de hogescholen en de daaruit voortvloeiende risico's acht de commissie een scherp onderscheid noodzakelijk. Daarom is zij van oordeel dat het 'college van bestuurmodel' de voorkeur verdient. Dat wil dus zeggen één rechtspersoon met een bestuur en een onafhankelijke toezichthouder. Uit het eerdergenoemde onderzoek blijkt dat dit model door de meeste hogescholen wordt gevolgd.

Bij de aanbevelingen wordt ervan uitgegaan dat in het 'college van bestuur model' het college van bestuur statutair het bestuur vormt en de raad van toezicht (de "bestuursraad" volgens artikel 10.8 van de WHW¹) belast is met het toezicht. De commissie is zich bewust van het feit dat dit bij een groot aantal hogescholen nog niet het geval is. Zij heeft echter geconstateerd dat veel hogescholen voorbereidingen treffen om de statuten van de rechtspersoon in deze zin aan te passen. Gezien de behoefte aan een adequate controle en reflectie op het handelen van het bestuur van de hogeschool beveelt de commissie aan dat de hogescholen zonodig hun statuten zodanig aanpassen dat de scherpe scheiding tussen toezicht en bestuur gewaarborgd is.

De commissie bouwt voort op het werk dat andere commissies op het gebied van 'corporate governance' hebben verricht. In het bijzonder zijn te noemen: de rapporten van de Commissie Peters voor beursgenoteerde bedrijven 'Corporate Governance in Nederland. De veertig aanbevelingen', het rapport van de Commissie Glasz voor de woningbouwcorporaties 'Naar professioneel toezicht' en het rapport van de Commissie Meurs voor de gezondheidszorginstellingen 'Healthcare Governance'.

Het volgende hoofdstuk gaat in op de thans voorkomende toezichtrelaties. Die zijn niet altijd even helder en geven daarom aanleiding tot een aantal aanbevelingen met het oog op een meer transparant toezicht. In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de plaats van het interne toezicht. Dan gaat het niet alleen over de wettelijke basis, maar ook over de manier waarop toezicht gehouden wordt op de vervulling van de maatschappelijke taken die hogescholen hebben. In hoofdstuk 4 komt de samenstelling en het functioneren van de raad van toezicht aan de orde. In het laatste hoofdstuk doet de commissie op verzoek van het bestuur van de HBO-raad enige aanbevelingen over de manier waarop haar aanbevelingen kunnen worden geïmplementeerd.

¹ Deze term uit de WHW wordt in dit rapport niet verder gebruikt, omdat hij erg verwarrend is. De "bestuursraad" houdt zich niet bezig met het besturen maar met het toezichthouden.

2 Meer zelfregie voor de hogescholen

2.1 Inleiding

De inleiding heeft al een schets gegeven van de historische ontwikkeling naar meer zelfregie voor de hogescholen. Bij het presenteren van de ontwerpbegroting van het Ministerie van OCenW hebben de bewindslieden in september 1999 in hun beleidsbrief veel aandacht gegeven aan de behoefte aan meer zelfregie van de instellingen. Zij merken daarbij onder andere op dat “De inzet is om instellingen zoveel mogelijk aan te spreken op kwaliteit of resultaten, en minder op hoe ze die bereiken.”

In het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP 2000), dat gelijktijdig met de rijksbegroting 2000 werd gepubliceerd, is ook veel aandacht voor de zelfregie en de noodzaak van een goede verantwoording. Daarover wordt opgemerkt dat “Een belangrijk aandachtspunt is de verhouding tussen de interne en externe verantwoording. Een goede interne verdeling van verantwoordelijkheden bevordert de kwaliteit en de bestuurlijke slagkracht van de instelling, maar is ook van invloed op de publieke verantwoording. Het interne toezicht dient goed en transparant geregeld te zijn. Een grote rol wordt toegekend aan de raden van toezicht van universiteiten en toezichthoudende organen van hogescholen. Gelet op de samenstelling van deze organen mag verwacht worden dat het toezicht op het beleid plaatsvindt vanuit een brede maatschappelijke en landelijke optiek. Een adequate vormgeving van dit toezicht vormt een noodzakelijke voorwaarde voor verdergaande deregulering en een selectiever en meer op hoofdlijnen gerichte publieke verantwoording.” (Ontwerp-HOOP 2000, pagina 46).

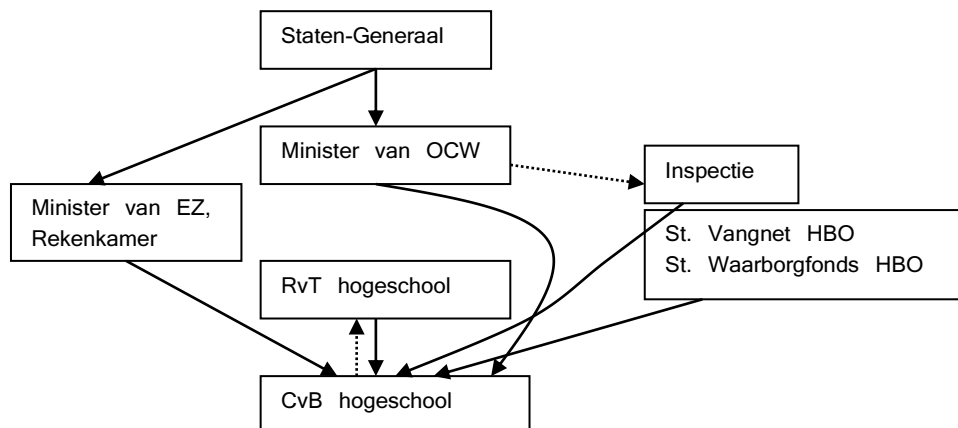
In zijn brief aan de Tweede Kamer over het overleg dat de Minister van OCenW gevoerd heeft over het ontwerp-HOOP 2000 spreekt de Minister van de noodzaak van regelingen binnen en tussen de hogescholen met het oog op een verdergaande deregulering. Hij ziet daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de raden van toezicht van de hogescholen, die “een belangrijke rol dienen te spelen bij beslissingen met betrekking tot de strategische profilering van de instelling en de investeringen die ten grondslag liggen aan het starten van een nieuwe opleiding.” (Ontwerp-HOOP2000, pagina 41).

Alles overziend ontstaat er een beeld van een toezichtstructuur waarin een zeer grote rol is weggelegd voor de raden van toezicht van hogescholen. Er zijn weliswaar externe toezichthouders, maar die laten zich bij het uitoefenen van hun toezicht in belangrijke mate leiden door de raden van toezicht van hogescholen. De dagelijkse praktijk is nogal weerbarstig, maar de trend naar gedecentraliseerd toezicht is duidelijk waarneembaar.

De commissie is van oordeel dat deze trend met kracht gesteund moet worden. Door de samenhang tussen de afwegingsprocessen krijgt de gewenste zelfregie een stevige basis. *De commissie beveelt daarom aan dat de externe toezichthouders worden uitgenodigd om duidelijke toetsingscriteria te formuleren zodat de interne toezichthouders deze kunnen toepassen bij het uitoefenen van hun taak.* De commissie geeft hieronder een schets van de huidige toezichtverhoudingen en zal daarbij illustreren op welke manier naar haar oordeel de zelfregie bevorderd kan worden.

2.2 De externe toezichtrelaties in beeld

De toezichtrelaties in het hbo zien er schematisch als volgt uit:



Staten-Generaal

De Staten-Generaal houden toezicht op het beleid van de Ministers en laten zich daarbij ook informeren door de Rekenkamer. Het rapport 'De Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund' van de Commissie Holtslag van 1 juli 1998 bevat een checklist voor systematische analyse van toezichtarrangementen. Indien deze checklist wordt toegepast op de Ministeriële verantwoordelijkheid voor de hogescholen dan is de conclusie onontkoombaar dat er in het parlement onvoldoende duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de Minister toezicht houdt (zie bijlage 1 voor schematisch overzicht). Dit wordt geïllustreerd door sommige kamervragen, waarin de Minister gevraagd wordt erop toe te zien dat een bepaalde voorziening wordt getroffen, terwijl het aggregatieniveau van het toezicht dat in de praktijk niet toelaat. *De commissie is van oordeel dat de Minister zou moeten worden uitgenodigd zijn toezichtarrangement met de hogescholen te verhelderen, opdat het parlement duidelijke aangrijpingspunten krijgt op het beleid van de Minister.* In dit rapport wordt daartoe een handreiking gedaan.

De wetgever heeft de hogescholen een bepaalde verantwoordelijkheid toegedacht bij het verzorgen van hoger beroepsonderwijs en het functioneren als kennispoort. In de geest van de Commissie Holtslag moet men dan concluderen dat de "minister beperkt verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als het toezicht" is. Het parlement dient daarom volgens de Commissie Holtslag "... regelmatig over het feitelijk functioneren van het toezichtarrangement en het toezichtbeleid van de verantwoordelijke minister geïnformeerd te worden. Hierdoor kan, ook op politiek niveau, zicht gehouden worden op de werking van het toezichtarrangement." ('De Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund', pagina 7).

Een belangrijke bijdrage kan daarbij geleverd worden door de nieuwe aanpak van de verantwoording met behulp van het 'beleidsverantwoord begroten' dat in de Tweede Kamer met ingang van dit jaar op de derde woensdag in mei is gestart. Het parlement zal in overleg met de bewindspersonen evalueren of bepaalde beleidsdoelen (vooraf geselecteerd bij begrotingsbehandeling) zijn bereikt. De criteria voor de beleidsverantwoording zullen worden geëxpliciteerd. *Voor zover deze betrekking hebben op het beleid van hogescholen is de doelformulering van belang opdat hogescholen deze bij hun interne toezicht kunnen betrekken.* Daarbij kan men denken aan beleidsdoelen waar de Minister zelf geen directe invloed op uitoefent noch over adequate middelen beschikt om het bereiken van deze doelen te bevorderen (bijvoorbeeld verhoging participatiegraad allochtone studenten). In een dergelijk geval zal de Minister na het gevoerde overleg in het parlement, de hogescholen moeten informeren over het gewenste beleid en met hen moeten overleggen over de wijze waarop dat kan worden gerealiseerd en verantwoord. De Raden van toezicht zullen dat dan vervolgens betrekken bij hun werkzaamheden.

Het is echter ook goed denkbaar dat de Minister door het parlement gevraagd wordt een bepaald beleidsdoel te realiseren, waar hij zelf wel invloed op heeft (bijvoorbeeld een gelijkblijvende rijksbijdrage per student). In dat geval is inbedding in het interne toezichtinstrumentarium niet aan de orde.

Minister van OCenW

Het toezicht van de Minister van OCenW (c.q. LNV) kent naast een aantal specifieke invalshoeken drie hoofdbestanddelen: het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs, het toezicht op de doelmatigheid en het toezicht op de toegankelijkheid. Deze worden hieronder toegelicht.

De hogescholen houden conform artikel 1.18 van de WHW een extern kwaliteitszorgsysteem in stand. Binnen de kaders van collectieve afspraken tussen de hogescholen worden er periodiek evaluaties uitgevoerd van de kwaliteit van het onderwijs. Deze worden uitgevoerd door onafhankelijke visitatiecommissies aan de hand van een referentiekader, dat door de hogescholen is vastgesteld. Hierbij worden landelijke opleidingskwalificaties gehanteerd die extern zijn gevalideerd. In de afgelopen jaren is dit referentiekader aangescherpt met het oog op een verdergaande objectivering van de conclusies en aanbevelingen van de visitatiecommissies. Op dit moment wordt met instemming van de Minister van OCenW een experiment uitgevoerd met het accrediteren van opleidingen op basis van een gedetailleerd protocol, hetgeen de toetsbaarheid van de uitspraken verder zal vergroten. De Inspectie Hoger Onderwijs ziet namens de Minister toe op de kwaliteit van deze evaluaties. Jaarlijks rapporteert de Inspectie daarover aan de Minister. Indien de kwaliteit van de evaluatie-onderzoeken daartoe aanleiding geeft, treedt de Inspectie namens de Minister in overleg met de hogescholen. *De commissie is van oordeel dat de criteria die bij het beoordelen van de kwaliteit van de evaluatie-onderzoeken worden gehanteerd, zoveel mogelijk moeten worden geëxpliciteerd. Zij is van oordeel dat een uitgewerkt protocol, zoals voorzien in de accrediteringsproef, daarvoor een goed vertrekpunt vormt.*

Bij ernstige kwaliteitsgebreken kan de Minister een 'zorgelijkheidsverklaring' afgeven. Deze heeft het karakter van een 'bestuurlijke waarschuwing'. Een hogeschool zal snel orde op zaken moeten stellen om te voorkomen dat de Minister de rechten van de opleiding ontnemt, waarmee ook de bekostiging van de betrokken opleiding beëindigd wordt. *De commissie acht het voor de toekomstige ontwikkeling van de interne kwaliteitszorg van groot belang dat de toetsingscriteria die in het protocol zijn opgenomen, helder zijn geformuleerd. Alleen op deze manier zullen zij een heldere referentie kunnen vormen voor de interne kwaliteitszorg.*

De Minister van OCenW ziet ook toe op doelmatigheid op hogeschoolniveau met het oog op een doelmatige en rechtmatige aanwending van de rijksbijdrage. Het aangrijpingspunt vormt daartoe de jaarrekening van de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt. Deze jaarrekening wordt opgesteld op basis van richtlijnen conform artikel 2.9 van de WHW. Deze richtlijnen zijn in de laatste jaren zodanig aangepast dat zij in grote mate overeenstemmen met de voorschriften in Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dit is van groot belang voor de effectiviteit van het toezicht. Juist omdat leden van raden van toezicht veelal geen andere referentie hebben dan de praktijk van het BW, is aansluiting bij de regelgeving van het BW, zoals nader uitgewerkt door de Raad voor de Jaarverslaggeving, voor hen het meest inzichtelijk. Eventuele aanvullende specifieke richtlijnen ten behoeve van OCenW (met instemming van de Raad voor de Jaarverslaggeving) worden dan ook duidelijk herkenbaar. De verantwoording van de hogescholen vindt dan niet langer plaats in de 'onderwijsprovincie' maar krijgt een duidelijke eigenstandige positie. Dit kan gezien worden als een logische consequentie van de brede maatschappelijke verantwoordelijkheid die de hogescholen hebben gekregen voor bijvoorbeeld de kennistransfer in de regio (hogeschool als kennispoort), de ontwikkeling van de beroepspraktijk, en het welzijn van personeel en studenten. Dit vereist dat bij opstelling van de jaarrekening wordt uitgegaan van algemeen aanvaarde normen. *De commissie is daarom van oordeel dat aansluiting op Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wenselijk is en adviseert het bestuur van de HBO-raad de Minister uit te nodigen daartoe de noodzakelijke stappen te nemen.*

De departementale accountantsdienst voert in het kader van de controle van de departementale jaarrekening een review uit van de door de raden van toezicht vastgestelde (en door de eigen accountant van een goedkeurende verklaring voorziene) jaarrekeningen van de hogescholen. Deze vindt plaats aan de hand van een gedetailleerd controleprotocol. Dit laatste document stelt de controlerend accountant van de hogeschool in staat bij zijn controle van de jaarrekening na te gaan of de hogeschool aan de criteria van de Minister voldoet.

Op brancheniveau ziet de Minister toe op een doelmatige spreiding van het onderwijsaanbod. Hij kan op verzoek van een hogeschool een nieuwe opleiding voor bekostiging in aanmerking brengen. De hogeschool dient daartoe een aanvraag in. De aanvraag dient te passen in het algemene beleidskader dat de Minister in het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan heeft geschetst. In dat kader kan de Minister bijvoorbeeld aangeven dat hij voor bepaalde opleidingen een numerus fixus wenst te hanteren en dat daarom een uitbreiding van het bestaande aanbod ongewenst is. Hij kan ook uitspreken dat hij in een bepaalde sector uitbreiding van het aantal opleidingen pas wenst toe te staan, nadat er een brede verkenning heeft plaatsgehad van de toekomstige ontwikkeling in die sector.

De aanvraag van de hogeschool gaat vergezeld van een advies van de Adviescommissie Onderwijsaanbod. De Minister blijkt in de praktijk veel waarde te hechten aan dit advies. De operationalisering van het begrip 'doelmatige spreiding' is echter uitermate problematisch, met name in die gevallen waar het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan geen duidelijke uitspraak doet. In 2000 heeft de Minister daarom voor het eerst geëxperimenteerd met een procedure, waarin de hogescholen voor het indienen van een aanvraag voor nieuwe opleidingen onderling overleg voeren om na te gaan of het beoogde aanbod doelmatig is. De Adviescommissie Onderwijsaanbod wordt geïnformeerd over de resultaten van dit overleg. Daarmee zal volgens de betrokken partijen een belangrijk deel van de 'ruis' die nu aan het begrip doelmatige spreiding kleeft, worden weggefilterd.

De Minister van OCenW ziet toe op de toegankelijkheid van het onderwijs. Hiertoe zijn bij wet formele regels opgesteld, die eenvoudig te toetsen zijn. Op dit moment wordt geëxperimenteerd met decentrale toelatingsprocedures voor opleidingen die een capaciteitsbeperking kennen. Tot voor kort werd voor de toelating bij opleidingen met een beperkte capaciteit geloot. Het experiment geeft de hogescholen meer ruimte voor het voeren van een eigen beleid. Het experiment wordt geëvalueerd door de Commissie Sorgdrager. *De commissie verwelkomt de ontwikkeling naar een meer gedifferentieerd toelatingsbeleid. Zij is van oordeel dat het interne toezicht bij het bewaken van een evenwichtig decentraal toelatingsbeleid een dominante rol zou moeten krijgen.* Het is niet denkbeeldig dat in de discussie over het toelatingsbeleid de behoefte aan een separate toezichthouder geagendeerd wordt. De commissie is van oordeel dat de voorkeur gegeven zou moeten worden aan het formuleren van een aantal standaardnormen waaraan dit toezichtbeleid zou moeten voldoen, opdat de interne toezichthouder dit bij zijn eigen werkzaamheden kan betrekken.

In de beleidsdiscussies over toegankelijkheid speelt echter nog een breder begrip. Het gaat dan om de deelname van bepaalde doelgroepen, zoals allochtonen of vluchtelingen. Het hbo heeft van oudsher sterk bijgedragen tot de democratisering van het hoger onderwijs, bijvoorbeeld via het deeltijdse onderwijs. Het bevorderen van de deelname van bepaalde, achtergestelde groepen is bij uitstek een beleid dat op decentraal niveau moet worden geformuleerd. Het kan worden gerekend tot de maatschappelijke taak van de hogescholen. In hoofdstuk 3 wordt hierop teruggekomen.

De Minister houdt ook toezicht op de uitvoering van specifieke regels, zoals de uitvoering van projecten voor het terugdringen van de tekorten van leraren, stimulering van ict-investeringen bij de lerarenopleidingen en het bevorderen van de deelname aan de technocentra. Dit toezicht heeft een incidenteel karakter en voorziet meestal in het indienen van plannen binnen een vooraf vastgesteld budgettair kader. De commissie is van oordeel dat naarmate dit externe toezicht verder afstaat van

het instellingsbeleid, het minder doeltreffend is. De standaardnormen worden niet geïnternaliseerd zodat er geen interactie plaatsheeft met het eigen beleid. Bovendien is dit toezicht weinig doelmatig, omdat het aparte controleprocedures vergt. *De commissie is daarom van oordeel dat separate toezichtinstrumenten zoveel mogelijk vermeden moeten worden.* Indien de Minister specifiek beleid ontwikkelt, verdient het de voorkeur om de verantwoording via het jaarverslag te laten lopen.

Dit draagt bij aan de integratie met het overige beleid van de hogeschool en versterkt de samenhang van het toezicht.

Minister van EZ

De Minister van Economische Zaken heeft wetgeving in voorbereiding die het toezicht op de verhouding tussen 'markt en overheid' zal regelen. Alhoewel deze wetgeving nog in de kinderschoenen staat is wel duidelijk dat EZ van de hogescholen een branchecode verwacht, die een 'level playing field' tussen markt en overheid moet bewerkstelligen. *Op zichzelf bezien vindt de commissie een dergelijke code een aantrekkelijk instrument omdat dit geïntegreerd kan worden in het interne toezicht.* Daartoe zou kunnen worden aangesloten op de branchecode die de VSNU op dit moment ontwikkelt.

Overigens verwacht de commissie weinig heil van een branchecode die een onderscheid zou moeten maken tussen 'marktactiviteiten' en 'publieke activiteiten'. Zij acht de verwevenheid tussen sommige activiteiten zo groot dat het maken van een dergelijk onderscheid zinloos is of althans weinig bijdraagt aan de effectiviteit van het toezicht. In het bijzonder wijst de commissie op het duale onderwijs, waarin regelmatig diensten aan derden worden verleend in het kader van een regulier onderwijsprogramma. Het toerekenen van kosten en baten naar 'marktactiviteiten' en 'publieke activiteiten' zou dan slechts leiden tot kunstmatige allocatie met de daaraan verbonden problemen van controleerbaarheid. *De commissie is van oordeel dat een branchecode met het oog op een 'level playing field' slechts een zinvol onderscheid kan maken tussen activiteiten die bijdragen tot de centrale doelstelling van de hogeschool en activiteiten die daar verder van verwijderd zijn.* In dat geval zou de eerder genoemde dienstverlening aan derden in het kader van een duaal opleidingsprogramma wel, maar zaalverhuur bijvoorbeeld niet tot de centrale doelstelling van de hogeschool worden gerekend.

Rekenkamer

De Rekenkamer zoekt naar de optimale vormgeving van 'onafhankelijk toezicht op publieke taakuitoefening' (zie bijvoorbeeld het rapport "Toezicht op uitvoering publieke taken" TK 1997-1998, 25956 nr. 1). Daarbij wordt voorlopig gedacht aan een 'onafhankelijke publieke toezichthouder', zonder dat overigens duidelijk is welke positie die zou bekleden. Daarbij doen zich twee problemen voor.

Het eerste probleem is de verhouding van deze publieke toezichthouder met andere toezichthouders. Niet alleen rijst de vraag of deze onafhankelijke toezichthouder alle functies van de hierboven genoemde externe toezichthouders zou kunnen integreren, maar ook welke bevoegdheden deze zou kunnen hebben met betrekking tot de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt. De grondwettelijk gegarandeerde inrichtingsvrijheid zal hier obstakels kunnen opwerpen. Daarbij komt nog dat een scheiding tussen publieke activiteiten en overige activiteiten zeer moeilijk te maken zal zijn, zodat het toezichtdomein moeilijk kan worden begrensd.

Het tweede probleem vormt een belangrijk probleem in de 'principal agent'-discussie. Naarmate de controle door de 'principal' (externe toezichthouder) toeneemt, neemt de eigen verantwoordelijkheid van de 'agent' (interne toezichthouder) voor het toezicht af. Hij zal zich immers verlaten op de controle van de 'principal'. De externe toezichthouder zou dus op grote afstand gesteld moeten worden en slechts bij hoge uitzondering moeten ingrijpen.

De commissie wijst op de overeenkomst tussen de probleemstelling van de Rekenkamer en het oorspronkelijke interventievacuüm (begin van de jaren '70) bij het toezicht op structuurvennootschappen, waar de interventiemogelijkheden van de vergadering van aandeelhouders op het beleid van de onderneming beperkt zijn. De raad van commissarissen houdt daar toezicht en heeft een aantal belangrijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden die in sterke mate vergelijkbaar is met die van raden van toezicht van hogescholen. Het interventievacuüm ontstaat wanneer de raad van commissarissen niet ingrijpt wanneer daar aanleiding toe is en er vervolgens sprake is van wanbeleid. De vergadering van aandeelhouders heeft geen directe mogelijkheid om de bestuurders of de toezichhouders te corrigeren.

Het interventievacuüm wordt bij structuurvennootschappen in zekere mate gecorrigeerd door de potentiële rol van de Ondernemingskamer. Een raad van commissarissen die naar het oordeel van belanghebbenden bij de onderneming tekortschiet bij het toezicht op het beleid, heeft veel te duchten van de Ondernemingskamer. De Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam kan onder bepaalde voorwaarden een onderzoek laten instellen en kan - indien daar aanleiding toe bestaat - ook ingrijpende maatregelen nemen. Het spreekt voor zich dat de Ondernemingskamer pas in het geding komt als er sprake is van een ernstige situatie, waarbij er een redelijk vermoeden van wanbeleid bestaat. De Ondernemingskamer zal verzoeken die in haar ogen lichtvaardig zijn gedaan dan ook niet honoreren. De stap naar de Ondernemingskamer is dus een laatste redmiddel. *De commissie is van oordeel dat de overeenkomst tussen het interventievacuüm in het hbo en dat van de particuliere sector zo groot is, dat het toekennen van een rol aan de Ondernemingskamer in het hbo serieus moet worden overwogen.* Hiermee zou een belangrijke bijdrage kunnen worden geleverd voor de vragen die de Rekenkamer heeft opgeworpen. In hoofdstuk 3 wordt hierop verder ingegaan.

Stichting Vangnet HBO

De Stichting Vangnet HBO bewaakt de continuïteit van de hogescholen en stelt daartoe specifieke eisen aan de financiële kengetallen van de hogescholen op de middellange termijn. Het Vangnet is een onafhankelijke stichting die door de hogescholen in 1997 is opgericht naar aanleiding van de sterk toegenomen risico's, voortvloeiend uit ontslaguitkeringen. Het Vangnet ontvangt jaarlijks een meerjarenprognose van de ontwikkeling van het financiële perspectief van de hogeschool en beoordeelt deze aan de hand van een overeengekomen verzameling van normen ten aanzien van de solvabiliteit, de liquiditeit en de rentabiliteit van de hogeschool.

Naast de kengetallen die zijn vastgelegd in de bilaterale overeenkomsten tussen het Vangnet enerzijds en de hogescholen anderzijds, maakt het gebruik van een aantal controlevariabelen bij het beoordelen van de meerjarenprognoses van hogescholen. Indien de ontwikkeling van deze kengetallen aanleiding geeft tot zorgen over de continuïteit op middellange of langere termijn zal het Vangnet het bestuur van de betrokken hogeschool waarschuwen en zondig adviseren tot het nemen van passende maatregelen. Indien de situatie zo ernstig is dat bij ongewijzigd beleid de continuïteit binnen enkele jaren in het geding is, zal het Vangnet ook de Minister van OCenW informeren. In alle andere omstandigheden blijft de informatie-uitwisseling tussen het Vangnet en de hogescholen van vertrouwelijke aard.

De commissie is van oordeel dat de criteria van het Vangnet - voor zover dat al niet het geval is - aan de hogescholen bekend moeten worden gemaakt opdat de hogescholen die kunnen betrekken bij hun eigen toezicht. Dit heeft als belangrijk voordeel dat een RvT kan anticiperen op het toezicht van het Vangnet zodat de interactie tussen het Vangnet en de hogescholen aan kwaliteit wint.

Stichting Waarborgfonds HBO

De Stichting Waarborgfonds HBO bewaakt de kwaliteit van de kredieten die hogescholen afsluiten voor de financiering van het onroerend goed. Het kan - mits aan bepaalde voorwaarden voldaan is - de leningen van hogescholen borgen. Deze onafhankelijke stichting is in 1993 door de hogescholen opgericht naar aanleiding van de overdracht van het economisch eigendom van het

onroerend goed. De borging door het Waarborgfonds was een noodzakelijke voorwaarde voor de financiering van deze overname.

Het Waarborgfonds evalueert jaarlijks de lopende begroting en de jaarrekening over het afgesloten boekjaar van de hogescholen waarvoor zij borg staat. Naast de statutair vastgelegde criteria voor de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit van de hogeschool hanteert het Waarborgfonds ook aanvullende criteria. Hogescholen die relatief slecht scoren worden door het Waarborgfonds benaderd. Indien uit het overleg met de betrokken hogeschool blijkt dat het evenwicht tussen de ontvangsten en de uitgaven ernstig verstoord dreigt te raken, zal het Waarborgfonds de Minister informeren. Zonodig kan het Waarborgfonds de hogeschool verzoeken een saneringsplan op te stellen.

Evenals hierboven is opgemerkt over het Vangnet is de commissie van oordeel dat de criteria die het Waarborgfonds hanteert - voor zover dat al niet het geval is - aan de hogescholen bekend moeten worden gemaakt opdat de hogescholen die kunnen betrekken bij hun eigen toezicht. Ook hierbij geldt dat het anticiperen op de toepassing van de normen de kwaliteit van de bedrijfsvoering aanzienlijk zal verbeteren.

Interferentie tussen de activiteiten van het Vangnet en het Waarborgfonds zijn niet denkbeeldig. Dit zou in een financieel lastige situatie het vinden van oplossingen kunnen bemoeilijken. De commissie stelt vast dat de doelstellingen van beide instellingen niet geheel parallel lopen en onder bepaalde omstandigheden zelfs met elkaar in strijd zouden kunnen zijn. Overigens zijn inmiddels stappen gezet met het oog op gemeenschappelijk databeheer, zodat beide instellingen vanuit dezelfde referenties opereren. *De commissie is echter van oordeel dat (a) beide instellingen elkaar wederzijds zouden moeten informeren over mededelingen aan de Minister van OCenW; (b) voor zover zij daartoe gelijktijdig besluiten, verzoeken tot het opstellen van saneringsplannen zouden moeten coördineren en (c) elkaar tijdig zouden moeten informeren over (in overleg met de betrokken hogeschool ontwikkelde) beleidsvoornemens die het financieel perspectief van de hogeschool substantieel beïnvloeden. Zij adviseert het bestuur van de HBO-raad daartoe het initiatief te nemen.*

2.3 Het interne toezicht

De raad van toezicht van een hogeschool zal zich conform de raad van commissarissen bij de vennootschap richten naar het belang van de hogeschool. In de allereerste plaats zal een RvT zodanig toezicht houden dat het externe toezicht niet tot interventies leidt. Dit betekent dat de RvT moet kunnen beschikken over de toetsingscriteria die de externe toezichthouders hanteren. Bij het beschrijven van de toezichtarrangementen met de externe toezichthouders heeft de commissie al gewezen op de noodzaak van het expliciteren van deze criteria.

De RvT zal naar het oordeel van de commissie in zijn jaarverslag duidelijk (dus toetsbaar) moeten laten aangeven op welke manier hij zich vergewist heeft van de mate waarin aan de criteria van de externe toezichthouders is voldaan. In die gevallen waar de externe standaardnorm niet bereikt wordt, zal de RvT moeten aangeven welke maatregelen genomen zijn om daaraan toch tegemoet te komen.

De RvT is geen vertegenwoordiger van de externe toezichthouders. Zijn taak is eigenstandig. De ontwikkelingen die in de inleiding geschetst zijn maken duidelijk dat de context waarin de hogeschool opereert in sterke mate bepaalt welke bijdrage geleverd kan worden aan de maatschappelijke taak van een hogeschool. Dit betekent dat de hogeschool een visie zal ontwikkelen op de invulling die zij aan haar maatschappelijke taak zal geven. Deze 'missie' van de hogeschool zal de belangrijkste leidraad vormen voor het toezicht. *Daarom vindt de commissie het van groot belang dat deze 'missie' en de daaraan verbonden gevolgtrekkingen voor het hogeschoolbeleid expliciet worden geformuleerd in het jaarverslag van de hogeschool.* Een dergelijke

invulling van de missie verschaft aan externe toezichthouders informatie over de manier waarop de hogeschool aan hun standaardnormen zal kunnen voldoen.

Voorbeelden van 'good practice' zijn te vinden in verschillende jaarverslagen van hogescholen. In het jaarverslag over 1999 van de Hogeschool van Amsterdam leest men bijvoorbeeld: "De Hogeschool van Amsterdam stelt de student centraal, richt het onderwijs in op basis van het leren leren concept en streeft een toonaangevende positie in de regio na. [...] De student centraal stellen betekent meer en meer dat de hogeschool rekening moet houden met de grote variëteit aan instromende studenten. Samen met de medewerkers van het project instroommanagement hebben verschillende instituten doorlopende leerlijnen voor mbo'ers of versnelde programma's voor 'snelle' studenten ontwikkeld. Om de individuele student bij binnenkomst inzicht te geven in zijn of haar sterke en zwakke kanten en mate van geschiktheid vast te stellen voor het gekozen beroep werd de algemene diagnostische toets Spiegel geïntroduceerd. [...] Toonaangevend willen zijn vraagt om een continu proces van vernieuwing. Ook in het jaar 1999 heeft de hogeschool geïnvesteerd in noodzakelijke vernieuwingen in nieuw en bestaand assortiment, de onderwijstechnologie, Leren leren en informatie- en communicatietechnologieën. Deze investeringen tellen op tot een bedrag van ruim 20 miljoen gulden [...]."

2.4 Conclusie

Externe toezichthouders kunnen de effectiviteit van de toezichtstructuur vergroten door hun toetsingscriteria te expliciteren. Dit stelt de RvT in staat deze bij het toezicht op de hogeschool te betrekken en te anticiperen op mogelijke ontwikkelingen.

Dat geldt in het bijzonder voor de Minister van OCenW. Voor de belangrijke aandachtsgebieden zoals de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs zijn daar al de noodzakelijke stappen gezet. Voor de specifieke doelen die de Tweede Kamer in het kader van de beleidsverantwoording (ten behoeve van 'derde woensdag van mei') zou kunnen formuleren kan de Minister zonodig nadere afspraken maken met de hogescholen.

In navolging van de aanbevelingen van de Commissie Holtslag zou de Minister moeten worden uitgenodigd het toezichtarrangement toe te lichten in het parlement. Dit biedt een goede gelegenheid om aan te geven welke directe controle-instrumenten worden gehanteerd (zoals de bewaking van het systeem van kwaliteitszorg en de reviews van de jaarrekeningen van de hogescholen) en - indien van toepassing - welke aanvullende afspraken hij met de hogescholen heeft gemaakt over specifieke beleidsdoelen.

De hogescholen zouden een 'jaarverslag' op brancheniveau kunnen laten opstellen dat de belangrijkste ontwikkelingen in de branche in beeld brengt. Een dergelijk rapport zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de verantwoording aan het parlement. De Minister zou bijvoorbeeld in zijn beleidsverantwoording kunnen reageren op dit 'branchejaarverslag', zodat het parlement de Minister kan aanspreken op zijn reactie. De commissie adviseert het bestuur van de HBO-raad om hierover nadere afspraken te maken met de Minister.

De RvT dient in de verantwoording van de hogescholen duidelijk te laten maken op welke manier de hogeschool aan de verwachtingen van de externe toezichthouders hebben voldaan c.q. welke maatregelen genomen zijn om alsnog daaraan te voldoen. Mogelijke interferenties tussen externe toezichthouders (zoals tussen het Vangnet en het Waarborgfonds) dienen vroegtijdig gesignaleerd te worden en in overleg tussen de betrokken partijen te worden weggenomen.

De RvT dient er op toe te zien dat de 'missie' van de hogeschool wordt uitgewerkt tot concrete beleidsvoornemens waarover in het jaarverslag van de hogeschool gerapporteerd kan worden.

3 Plaatsbepaling van het interne toezicht

3.1 De wettelijke basis

De WHW kent slechts enkele summiere bepalingen over het bestuur en het toezicht van de hogescholen. De wettekst is ontstaan in een periode dat het toezicht op het bestuur van rechtspersonen nog in de kinderschoenen stond. Zoals hierboven al werd opgemerkt is de terminologie van de wet bij deze onderdelen (artikelen 10.1-3 en 10.8) verwarrend. Daarom sluit dit rapport voor de taken en bevoegdheden van het toezicht aan bij de regels voor het toezicht zoals die zijn uitgewerkt in het BW voor structuurvennootschappen. De commissie is van oordeel dat de huidige wettekst daartoe voldoende ruimte biedt.

In de statuten van de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt dienen naar het oordeel van de commissie de bepalingen te worden opgenomen die normaal gesproken van kracht zijn in structuurvennootschappen. Hoofdstuk 4 komt terug op de bepalingen ten aanzien van het ontslag van leden van de raad van toezicht. Dit hoofdstuk richt zich op de algemene taken en bevoegdheden van de raad van toezicht.

In de WHW staat dat de RvT (de 'bestuursraad' in de terminologie van de wet) moet voorzien in het toezicht door middel van uitoefening van het goedkeuringsrecht, waarbij de bevoegdheden tenminste betrekking moeten hebben op het wijzigen van de statuten en de benoeming c.q. ontslag van het college van bestuur. De beschrijving van de taak van de bestuursraad van hogescholen met rechtspersoonlijkheid (qua taakstelling identiek aan de RvT, maar formeel niet van toepassing op de meeste hogescholen) in artikel 10.11 lid 2 van de WHW is in dit geval relevant: "De bestuursraad heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het college van bestuur. Hij staat het college van bestuur met raad ter zijde. Bij de vervulling van zijn taak richt de bestuursraad zich naar het belang van de hogeschool." Dit maakt de verwantschap met de desbetreffende bepalingen uit het BW zichtbaar. Daar staat in artikel 140, lid 2 van Boek 2 BW: "De raad van commissarissen heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de vennootschap en de met haar verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad terzijde. Bij het vervullen van hun taak richten de commissarissen zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming." De laatste zin van het geciteerde artikellid uit het BW lijkt op het eerste gezicht minder goed aan te sluiten op het toezicht vanuit de bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid die de Minister in het HOOP de RvT toedicht (zie paragraaf 2.1). In paragraaf 3.4 wordt hierop teruggekomen.

Naar analogie van het BW heeft de RvT ook nog een aantal bijzondere taken en bevoegdheden:

- de benoeming, vaststelling van arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van leden van het college van bestuur;
- de benoeming, vaststelling van bezoldiging, en schorsing van leden van de RvT;
- het toezien op het juiste profiel van het CvB en de RvT;
- vaststelling van de jaarrekening;
- goedkeuring van alle majeure besluiten en
- het vertegenwoordigen van de rechtspersoon ingeval van een tegenstrijdig belang tussen de rechtspersoon en de bestuurder.

De eerste vier taken worden met name genoemd in artikel 10.8 lid 3 van de WHW. Daar moet nog de goedkeuring van de jaarrekening aan toegevoegd worden omdat die voor structuurvennootschappen is voorbehouden aan de vergadering van aandeelhouders. Zoals hierboven al werd opgemerkt komt in hoofdstuk 4 de benoemingsprocedure van leden van de raad van toezicht nader aan de orde. Het voorgaande overziend stelt de commissie vast dat de bijzondere taken en bevoegdheden die het BW toekent aan de RvC van structuurvennootschappen van overeenkomstige betekenis zijn voor die van de RvT van hogescholen.

Met betrekking tot de majeure besluiten gaat het om ingrijpende besluiten van het college van bestuur. Te denken valt daarbij onder andere aan:

- goedkeuring van het instellingsplan mede met het oog op het realiseren van de missie van de hogeschool;
- goedkeuren van het intern systeem van kwaliteitszorg tegen de achtergrond van de criteria van de externe kwaliteitszorg;
- goedkeuring van de benoeming (door het CvB) van de controlerend accountant;
- goedkeuren van substantiële wijziging van het opleidingsaanbod;
- goedkeuren van (voornemens tot) wijziging arbeidsvoorwaarden c.q. het ontslag van een substantieel aantal medewerkers;
- goedkeuren van het investeringsplan en het aangaan c.q. uitbreiden van deelnemingen boven een bepaalde waarde;
- goedkeuren van het treasury statuut en de vorm van de bewaking van het treasurybeleid;
- goedkeuren van het aangaan of verbreken van samenwerkingsovereenkomsten met andere rechtspersonen als deze samenwerking ingrijpend is en
- goedkeuren van het voorstel tot ontbinding van de rechtspersoon, het doen van aangifte van faillissement en het aanvragen van surséance.

Een voorbeeld van 'good practice' kan men vinden in de statuten van de Hanzehogeschool, Hogeschool van Groningen. In het hoofdstuk dat de bevoegdheden regelt is daar bepaald:

1. Het bestuur heeft, naast zijn opdracht en bevoegdheden als bestuur der stichting, onder meer tot taak:
 - (a) het vaststellen casu quo wijzigen van een instellingsplan en een meerjarig beleidsplan, voorzien van een opzet ten behoeve van de voor de realisering van het plan benodigde financiering en personele organisatie;
 - (b) het tijdig, zo mogelijk voor één december, opstellen van een begroting voor het eerstvolgende boekjaar.

Het bestuur is verplicht er zorg voor te dragen dat wordt voorzien in de regels met betrekking tot medezeggenschap van het personeel en de studenten binnen de instelling.
2. Het bestuur is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten waarbij de stichting als borg of hoofdelijk schuldenaar verbindt, zich voor een derde sterk maakt of zich tot zekerheidstelling voor een schuld van een ander verbindt.
3. Het bestuur heeft voorafgaande toestemming nodig voor besluiten strekkende tot:
 - (a) het aangaan van een juridische fusie;
 - (b) het vaststellen van een instellingsplan en een meerjarig beleidsplan;
 - (c) wijziging van de hoofdlijnen van de organisatiestructuur;
 - (d) wijziging in het aanbod van opleidingen;
4. De raad stelt limieten vast bij overschrijding waarvan zijn voorafgaande toestemming nodig is voor besluiten strekkende tot:
 - (a) de handelingen bedoeld in lid 2 van dit artikel;
 - (b) het aangaan van kredietovereenkomsten;
 - (c) het sluiten van leningen anders dan door het opnemen van geld in het kader van een met toestemming van de raad overeengekomen kredietfaciliteit;
 - (d) het geven van zekerheidsrechten;
 - (e) overige handelingen.
5. Het bestuur is gehouden tijdig alle inlichtingen en gegevens te verschaffen aan de raad, opdat deze zijn taak behoorlijk kan vervullen.

3.2 De rechtspositie van leden van de RvT

Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van het eerder genoemde rapport 'Naar professioneel toezicht'.

Met de afspraak toe te treden tot de RvT komt een verbintenis tot stand die als contractuele basis de overeenkomst van opdracht heeft. Daarbij zijn algemene bepalingen ten aanzien van zorgplicht, het doen van verantwoording, en beloning van toepassing. Een lid van de RvT is dus geen werknemer van de stichting die de hogeschool in stand houdt, maar neemt een opdracht aan. Dit kan gepaard gaan met een honorering. De commissie is van oordeel dat de professionaliteit van het toezicht een passende honorering niet in de weg mag staan.

De fiscale positie van leden van de RvT is als gevolg van de aard van de verbintenis nogal ingewikkeld.

De belastingdienst gaat ervan uit dat een lid van de RvT in fictieve dienstbetrekking is bij de stichting die de hogeschool in stand houdt. Dit betekent dat de hogeschool loonbelasting en premies volksverzekering moet inhouden. Indien de hogeschool dit nalaat, moet het lid van de RvT rekening houden met een naheffing. Voor de werknemersverzekering geldt echter dat de verbintenis niet als dienstbetrekking wordt aangemerkt. Daarvoor hoeft dus geen inhouding plaats te vinden.

Indien een lid van de RvT een onkostenvergoeding ontvangt die gelijk is aan de werkelijk gemaakte kosten kan deze onbelast blijven. Dit dient echter wel afzonderlijk per lid te worden vastgesteld.

Als een lid van de RvT een zelfstandig beroep uitoefent dat in het verlengde ligt van zijn beroeps- of bedrijfsactiviteiten, dan is hij BTW verschuldigd. Als de hogeschool deze BTW-afracht vergoedt wordt dit aangemerkt als een onbelaste vergoeding.

Het accepteren van een lidmaatschap van een RvT is geen vrijblijvende zaak. Een lid van de RvT is gehouden verantwoordelijk voor het toezicht zoals hij dat uitoefent. Hij kan onder omstandigheden ook aansprakelijk gesteld worden door:

- de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt, wegens onbehoorlijke taakvervulling;
- de curator, op dezelfde grond alsmede wegens kennelijk onbehoorlijk toezicht (in het laatste geval is de bewijspositie voor de curator gunstiger);
- derden op grond van een onrechtmatige daad en
- derden als in de jaarrekening een misleidende voorstelling van zaken wordt gegeven.

Een lid van de RvT kan zich niet beroepen op zijn gebrek aan deskundigheid. Daarom dient bij de samenstelling van de RvT erop toegezien te worden dat deze aan de maat en voldoende evenwichtig is. Het volgende hoofdstuk gaat hierop nader in. Persoonlijke aansprakelijkheid is volgens de jurisprudentie eerst aan de orde als er sprake is van een 'ernstig verwijt'. Als de voorgeschreven procedures zijn gevolgd, de afspraken zijn nagekomen en de besluitvorming op een zorgvuldige manier heeft plaatsgevonden dan kan een dergelijk verwijt niet licht gemaakt worden.

In het bedrijfsleven biedt de enquêteprocedure bij de Ondernemingskamer niet zelden een opstap naar de persoonlijke aansprakelijkheid van een (lid van de) RvC. Bepaalde belanghebbenden bij de rechtspersoon kunnen om een onderzoek vragen wanneer er gegronde redenen zijn om te twijfelen aan de juistheid van het beleid. Blijkt uit dit onderzoek dat er sprake is van wanbeleid, dan kan de Ondernemingskamer voorzieningen treffen, zoals het vernietigen van besluiten, het schorsen of ontslaan van leden van de RvC of leden van het Bestuur en het afwijken van de statuten. De Ondernemingskamer kan in uiterste instantie besluiten tot de ontbinding van de rechtspersoon. Van wanbeleid is onder andere sprake als de RvT zich onvoldoende heeft geïnformeerd, geen gevolg heeft gegeven aan signalen die aanleiding zouden moeten geven tot ingrijpen, stukken heeft gefiatteerd zonder de inhoud voldoende te kennen of een bestuurlijke impasse heeft laten bestaan.

De hogescholen zouden naar het oordeel van de commissie onder het bereik van het enquêterecht zoals dat in het BW geregeld is, moeten vallen, ook al zou kunnen worden verdedigd dat dat reeds het geval is. Om het enquêterecht werkelijk te doen gelden moet een aantal stappen genomen worden dat hieronder wordt beschreven. Het niet effectueren van het enquêterecht geeft aanleiding tot een situatie waarbij derden beperkt zijn in hun mogelijkheden tot interventies in het functioneren van de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt. De Minister heeft weliswaar op basis van artikel 10.16 van de WHW de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur bij taakverwaarlozing of met de wet strijdige handelingen een voorziening te treffen, maar dit middel is in de praktijk nog nooit toegepast. Het lastige van dit middel is dat het niet alleen omslachtig is (voorhangprocedure in de Tweede Kamer), maar dat het de Minister ook direct partij maakt in een conflict, waar hij zelf niet direct bij betrokken hoeft te zijn. Dit neemt niet weg dat het aansprakelijk stellen van (leden van de) RvT nog steeds mogelijk is omdat deze procedure uiteindelijk niet via de Ondernemingskamer plaatsheeft maar via de burgerlijke rechter of de strafrechter loopt. Deze procedure heeft dan echter geen directe gevolgen voor het functioneren van de RvT. De commissie vindt dat deze onduidelijkheid niet lang mag blijven voortbestaan. *Mede tegen de achtergrond van het eerder geconstateerde interventievacuüm acht zij het wenselijk dat de hogescholen de noodzakelijke stappen nemen opdat op de rechtspersonen die hogescholen in stand houden het enquêterecht zoals bedoeld in artikel 344 van Titel 8 Boek 2 BW van toepassing is.*

Om het enquêterecht te kunnen uitoefenen moet er aan twee voorwaarden worden voldaan. Ten eerste moet volgens artikel 344 sub b van Titel 8 Boek 2 de rechtspersoon die de hogeschool in stand houdt een onderneming drijven zoals bedoeld in de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Ten tweede moet volgens artikel 346 sub c - in het geval de rechtspersoon een stichting is - er een overeenkomst bestaan tussen de belanghebbende en de stichting, waarin aan de eerstgenoemde het enquêterecht wordt toegekend. Het is ook mogelijk dit recht in de statuten van de stichting op te nemen. Aan de eerste voorwaarde - de stichting drijft een onderneming in de zin van de WOR - is naar de opvatting van de commissie voldaan, omdat hogescholen aan de definitie van een onderneming in de WOR voldoen: "Elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waar krachtens arbeidsovereenkomsten arbeid wordt verricht". De tweede voorwaarde vereist wilsovereenstemming tussen de betrokken partijen. *De commissie adviseert het bestuur daartoe de noodzakelijke voorbereidende stappen te nemen. Daarbij is het voor de transparantie van belang dat dit recht door alle hogescholen op gelijke wijze geregeld wordt.*

De verzakelijking van de relaties op het terrein van bestuur en toezicht maakt het wenselijk dat leden van de RvT verzekerd zijn tegen het faalrisico en de bijbehorende kosten van rechtsbijstand. Een (lid van de) RvT kan immers zonder opzet fouten maken, waarvoor hij aansprakelijk kan worden gesteld. Opzet zal daarbij niet gedekt zijn. De aansprakelijkheid komt bijvoorbeeld in beeld indien de RvT nadrukkelijke adviezen van het Vangnet om een saneringsplan op te stellen, terzijde zou leggen zonder te beschikken over een aannemelijk alternatief.

De benoeming, schorsing en ontslag van leden van de RvT worden door de RvT zelf geregeld. De RvC is volgens het BW niet bevoegd leden van de RvC te ontslaan. De WHW geeft geen nadere voorschriften. De commissie acht het echter wenselijk dat de RvT ook de bevoegdheid tot ontslag heeft. Bepalend voor de benoeming is de vraag of het beoogde lid voldoet aan de profielschets (zie volgende hoofdstuk). Daarbij kan ook de leeftijd van de kandidaat een rol spelen. *De commissie is van oordeel dat een lid van de RvT niet dient te worden (her)benoemd indien deze de leeftijdsgrens van 72 jaar heeft gepasseerd.* De RvT zou overigens kunnen besluiten in dergelijke situaties het betrokken lid tot adviseur te benoemen.

Het is wenselijk dat in de statuten de gronden en de procedure voor ontslag van leden van de RvT opgenomen worden; daarbij zou men voor de ontslaggronden kunnen aansluiten bij de criteria die voor structuurvennootschappen van toepassing zijn. De ontslaggronden zijn daar beperkt tot:

- taakverwaarlozing;
- andere gewichtige redenen en
- ingrijpende wijzigingen van omstandigheden op grond waarvan het commissariaat redelijkerwijs niet kan worden voortgezet.

Een nuttige aanvulling op de procedure voor schorsing of ontslag in de statuten is dat een lid van de RvT bij zijn aantreden op voorhand aangeeft dat als het gaat om zijn eigen positie in de raad, hij zich neerlegt bij het oordeel en besluit van de raad.

3.3 De rol van medezeggenschap

De RvT dient erop toe te zien dat de medezeggenschap binnen de hogeschool adequaat is vormgegeven en dient zich te vergewissen dat het overleg tussen het CvB en de medezeggenschapsraad voldoende kwaliteit heeft. *Om dit laatste te verzekeren is het van belang dat tenminste één keer per jaar een lid van de RvT als toehoorder aanwezig is bij een overleg tussen het CvB en de medezeggenschapsraad waarin het algemene beleid van de hogeschool aan de orde komt.*

Overigens is de commissie van oordeel dat het medezeggenschapsregime zoals dat is vastgelegd in de WHW weinig transparant is. De verschillen in bevoegdheden en de verscheidene geschillencommissies zijn voor leden van de RvT niet altijd even begrijpelijk. De commissie heeft zich daarom de vraag gesteld waarom hogescholen niet - net zoals de universiteiten - de mogelijkheid zouden moeten hebben om een keuze te maken voor toepassing van de Wet op de ondernemingsraden (met uitzondering van hoofdstuk VIIB), dan wel vast te houden aan het huidige medezeggenschapsregime. De commissie voegt hier onmiddellijk aan toe dat zij de huidige medezeggenschap van studenten niet wil aantasten. Die zou - net zoals voorzien is bij de universiteiten - in een gezamenlijke vergadering van de ondernemingsraad en de studentengeleding van de medezeggenschapsraad veilig gesteld kunnen worden. De commissie is van oordeel dat de toegenomen zelfregie van de hogescholen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden een grondige discussie over de voor- en nadelen van de verschillende vormen van inspraak noodzakelijk maakt. De positie van de ondernemingsraad is eenduidig beschreven in de wet en er bestaat daaromheen een uitvoerige jurisprudentie. Die verschaft voor leden van RvT daarmee een duidelijker referentiekader dan de medezeggenschap zoals die nu geregeld is voor hogescholen. Uitbreiding van de werkingssfeer van de WOR tot de hbo-sector zou overigens ook passen in de tendens om diverse medezeggenschapsregelingen zoals die tot dusverre worden gekend zoveel mogelijk te unificeren. Zo is bijvoorbeeld de hele overheidssector sinds de wetswijziging van 1995 onder het bereik van de WOR gebracht.

De commissie realiseert zich dat een besluit om de WOR in te voeren niet licht genomen zal worden. Zij meent dat de hogeschool zelf een positieve keuze zal moeten maken. Daarom geeft zij de voorkeur aan de keuzemogelijkheid zoals die nu voor universiteiten geldt. *Zij adviseert het bestuur van de HBO-raad om in overleg met de Minister van OCenW na te gaan hoe wetswijziging op dit onderdeel tot stand kan worden gebracht.*

3.4 Het toezicht op de maatschappelijke taakvervulling van de hogeschool

De commissie is van oordeel dat het toezicht op de maatschappelijke taakvervulling van de hogeschool te verenigen is met de opdracht dat leden van de RvT zich richten naar het belang van de hogeschool indien de beoogde taak geen rivaliserend karakter heeft. Van een rivaliserend karakter is sprake bij een verandering van taken die een substantiële aanspraak op schaarse middelen met zich meebrengt, zoals de vergunning om nieuwe, publiek bekostigde opleidingen te verzorgen.

Wanneer rivaliserende belangen in het spel zijn acht de commissie het zinvol om eerst na te gaan of er op brancheniveau afstemmingsprocedures kunnen worden ontwikkeld. Zij wijst daarbij op de proef die met de CROHO-procedure voor het toewijzen van nieuwe opleidingen voor het studiejaar 2000/2001 gevolgd is. Uiteindelijk zal de Minister een besluit moeten nemen over de toewijzingen, maar een dergelijk besluit kan worden gebaseerd op een verslag van het gevoerde afstemmingsoverleg. In dat kader verwacht de Minister een doorslaggevende rol van de RvT. In het verslag aan de Tweede Kamer (TK 1999-2000 26807 nr. 15) over het overleg dat hij met het hoger onderwijs over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het starten van nieuwe opleidingen heeft gevoerd, merkt hij op dat "instellingen diverse stappen moeten zetten. Zo dienen zij een plan op te stellen dat voorziet in een marktanalyse. Dit plan wordt beoordeeld door het toezichthoudend orgaan van de instelling. Ook overige relevante instellingen worden bij de

planvorming betrokken. Ik heb de Kamer toegezegd er in de procedure in te zullen voorzien dat, alvorens tot bekostiging van de desbetreffende opleiding wordt overgegaan, wordt nagegaan of de verschillende stappen zorgvuldig zijn gezet en of derhalve ook een goede afweging op het punt van de marktanalyse heeft plaatsgevonden.”

De commissie meent dat de kwaliteit van het beoogde afstemmingsoverleg over de rivaliserende aanspraken van hogescholen inderdaad aan kwaliteit kan winnen door een actieve betrokkenheid van de RvT van de betrokken hogescholen. Toch is zij van oordeel dat aan het einde van de rit - wanneer de definitieve toewijzing zal plaatshebben - de Minister zijn verantwoordelijkheid zal moeten nemen. De RvT kan echter toezien op een zorgvuldige toepassing van de branche-afspraken. *De commissie is van oordeel dat de RvT in het jaarverslag verslag zal moeten doen over de manier waarop het toezicht wordt uitgeoefend, op de naleving van de branche-afspraken op dit terrein en welke consequenties dit heeft gehad voor het beleid van de hogeschool.*

De hogescholen hebben belang bij de maatschappelijke legitimatie van hun beleid. *Het is daarom van groot belang dat de hogescholen in hun jaarverslaggeving duidelijk maken welke maatschappelijke doelen worden nagestreefd en in welke mate zij worden gerealiseerd.*

Het jaarverslag speelt een belangrijke rol bij de maatschappelijke verantwoording. *Het zal moeten uitnodigen tot een maatschappelijk oordeel over de bijdrage die de hogeschool levert aan het voorbereiden van studenten voor een werkkring waarvoor een hogere opleiding noodzakelijk is en de manier waarop de hogeschool zich positioneert als kennispoort.* De jaarverslagen van grote structuurvennootschappen hebben de laatste jaren in toenemende mate een bredere verantwoordingsfunctie gekregen. Gezien de maatschappelijke positie van de hogescholen vindt de commissie dat dit voorbeeld zou moeten worden nagevolgd.

De commissie acht het van belang dat die beoordeling daadwerkelijk plaatsvindt. Zij adviseert het bestuur van de HBO-raad *de hogescholen uit te nodigen de maatschappelijke oordeelsvorming over hun jaarverslagen te stimuleren. Daartoe zouden op brancheniveau nadere afspraken moeten worden gemaakt.* Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan het opnemen van een paragraaf in het jaarverslag waarin gerapporteerd wordt over de gevoerde discussie, de conclusies die daar getrokken zijn en de daaraan verbonden effecten. Het bestuur van de HBO-raad zou ook een prijs kunnen instellen voor het meest ‘communicatieve’ jaarverslag.

3.5 De rol van de Ondernemingskamer

In de voorgaande discussie is al meerdere keren de Ondernemingskamer genoemd als ‘ultimum remedium’ voor het corrigeren van wanbeleid. Deze mogelijke correctie is overigens met de nodige waarborgen voor zorgvuldigheid omkleed. De eerste stap bestaat uit het verzoek van een belanghebbende partij om een enquête naar het beleid van de rechtspersoon. Indien de Ondernemingskamer tot de conclusie komt dat het verzoek ontvankelijk is, dan wijst hij een onderzoeker aan. Op grond van het onderzoek stelt zij vervolgens vast of er sprake is van wanbeleid. Indien dat het geval is, kan de tweede stap gezet worden: een verzoek om in te grijpen in de rechtspersoon. De bevoegdheden van de Ondernemingskamer zijn vrij breed: zij kan de statuten opzij zetten, bestuurders en/of toezichthouders ontslaan, enzovoorts.

Het spreekt voor zich dat dergelijke verzoeken niet licht gedaan zullen worden omdat de kosten van de procedure bij een afwijzing daarvan en de eventuele gevolgschade onder omstandigheden voor rekening van de vragende instantie komen. Daar komt bij dat de statuten zullen moeten bepalen wie gerechtigd is tot het instellen van een enquêteverzoek. De commissie denkt daarbij onder andere aan:

- de Minister van OCW c.q. LNV;
- de relevante vakorganisaties;
- de medezeggenschapsraad en

- de rechtspersoon waarvan de hogeschool uitgaat.

Deze laatste toevoeging oogt merkwaardig, maar recente jurisprudentie (De Vries Robbé) heeft uitgewezen dat hieraan behoefte kan bestaan.

Naast de hierboven genoemde mogelijkheid van het enquêterecht zijn er twee andere proceduregangen denkbaar: het verzoek om een onderzoek naar de jaarrekening van de hogeschool en het bezwaar tegen de voorgenomen benoeming van een lid van de RvT.

Naast het enquêterecht en het jaarrekeningrecht bestaat er in het structuurregime een regeling waarbij bezwaren ten aanzien van de voorgenomen benoeming van een lid van de RvC in rechte getoetst kan worden door de Ondernemingskamer. Een dergelijke mogelijkheid acht de commissie voor hogescholen niet zinvol. In de praktijk van het bedrijfsleven blijkt echter dat deze procedures zeldzaam zijn. Een gewraakte kandidaat heeft dan in het algemeen al lang afgezien van de functie. De commissie is van oordeel dat de kwaliteit van de RvT tot de collectieve verantwoordelijkheid van de RvT behoort, die tot uitdrukking komt in de kwaliteit van toezicht op het gevoerde beleid. Zij kan zich nauwelijks voorstellen dat er gronden voor ontslag te vinden zijn die niet gerelateerd kunnen worden aan de kwaliteit van het toezicht. Dat laatste kan in uiterste instantie getoetst worden door de Ondernemingskamer. *De commissie meent daarom dat met de mogelijkheid van het enquêterecht en het verzoek tot een jaarrekeningonderzoek kan worden volstaan.*

Omdat hogescholen naar het oordeel van de commissie onder het bereik van de Ondernemingskamer vallen (zij drijven een onderneming zoals bedoeld in de WOR), is het ook mogelijk dat belanghebbenden de Ondernemingskamer vragen een onderzoek te doen naar de jaarrekening. In tegenstelling tot het enquêterecht zijn de belanghebbenden niet nader gedefinieerd. Redenerend vanuit de praktijk kunnen als belanghebbenden worden aangemerkt:

- de Minister van OCenW;
- belangrijke crediteuren;
- werknemers van de hogeschool;
- studenten en
- de procureur-generaal (om redenen van algemeen belang).

Belanghebbenden kunnen een verzoek bij de Ondernemingskamer indienen indien zij het ernstige vermoeden hebben dat de jaarrekening geen juist beeld geeft van de financiële positie van de hogeschool.

4 Samenstelling en functioneren van de RvT

4.1 De professionaliteit van het toezicht garanderen met een evenwichtig profiel

Het structuurregime vindt zijn legitimatie in de professionaliteit van het toezicht. Het debat over het nut en de noodzaak van werknemerscommissarissen en de bevoegdheid van de vergadering van aandeelhouders om commissarissen te benoemen en te ontslaan wordt vooral gevoerd vanuit de notie dat de RvC een niet-gecontroleerd orgaan is, dat niet gelegitimeerd is door de belanghebbenden bij de onderneming. Alhoewel er veel af te dingen is op de wenselijkheid van de representativiteit van de RvC, bijvoorbeeld in het geval van het toezicht op onderhandelingssituaties waarin het deelbelang dat de commissaris vertegenwoordigt aan de orde is, zou het zoeken naar een representatieve RvT neerkomen op het vinden van de kwadratuur van de cirkel. Er is geen vergadering van aandeelhouders. De Minister heeft grondwettelijk een beperkte verantwoordelijkheid, terwijl de 'algemeen bijzondere' grondslag van de meeste stichtingen die hogescholen in stand houden in het geheel geen herkenbare maatschappelijke representanten kent. De commissie acht de keuze voor coöptatie van de RvT van hogescholen dan ook verantwoord. Daarbij moet echter wel verzekerd worden dat de procedure zelf de belangen van de hogeschool optimaal weerspiegelt.

De keuze voor coöptatie brengt met zich mee dat de professionaliteit van het toezicht moet worden gewaarborgd door een evenwichtig profiel en dat er instrumenten moeten zijn die belanghebbenden in staat stellen om te (laten) ingrijpen indien het toezicht tekortschiet. De mogelijkheid van ingrijpen bij wanbeleid is aan de orde geweest in het voorgaande hoofdstuk. In dit hoofdstuk komt de samenstelling en het functioneren van de RvT aan de orde.

Gezien het grote belang van de professionaliteit van het toezicht ligt het voor de hand dat de RvT collectief verantwoordelijk is voor het opstellen en onderhouden van het profiel van de RvT. Daartoe zal de RvT de directe belanghebbenden bij de hogeschool moeten raadplegen. *Gezien het grote belang dat het profiel van de RvT heeft voor de kwaliteit van het toezicht acht de commissie het van belang dat organen zoals de medezeggenschapsraad van de hogeschool hun instemming betuigen met het door de RvT opgestelde profiel.* Onder het profiel verstaat de commissie niet alleen uitspraken over de specifieke deskundigheden, maar ook de omvang en de leeftijdsopbouw van de Raad.

Hierboven heeft de commissie al opgemerkt dat het weinig heil ziet in het toekennen van het recht van bezwaar bij de benoeming van leden van de RvT. *Niettemin acht de commissie het van groot belang dat de medezeggenschapsraad of de ondernemingsraad de RvT advies geeft over een voorgenomen benoeming.* Hierbij merkt de commissie op dat toepassing van het WOR-regime het ook mogelijk maakt dat de ondernemingsraad overeenkomstig BW Boek 2, Titel 4 artikel 158 sub 4 een lid aanbeveelt dat aan het profiel voldoet. De benoeming vindt echter plaats door de RvT. Uit het interne onderzoek van OCenW 'Taken en bevoegdheden van instellingsbestuur en CvB/Centrale Directie in kaart gebracht' van oktober 1998 blijkt dat bij sommige hogescholen de RvT een zeer grote omvang hebben. Een indicatie van de wenselijke omvang kan worden verkregen uit de bepaling van het maximum aantal leden van de bestuursraad voor hogescholen met rechtspersoonlijkheid in artikel 10.11 van de WHW (ten hoogste 12 leden, inclusief de voorzitter). De omvang van RvT van hogescholen is in de meeste gevallen historisch bepaald, maar soms nauwelijks te verdedigen op basis van een uitgewerkt profiel. *De commissie is van oordeel dat de omvang van omstreeks zeven leden voldoende waarborgen biedt voor de kwaliteit en de continuïteit van het toezicht.*

Het profiel is geen statisch gegeven. De omstandigheden kunnen zodanig veranderen dat een herijking van het profiel noodzakelijk is. *De commissie acht het van belang dat in het jaarverslag van de hogeschool informatie verschafft wordt over de samenstelling van de RvT, waarbij beroep, leeftijd, functie(s), relevante nevenactiviteiten, eerste benoeming en de duur van de lopende termijn*

in elk geval zouden moeten worden opgenomen. *Bovendien is het van belang dat er interne afspraken worden gemaakt over een periodieke herijking van het profiel, bijvoorbeeld parallel aan de (vierjaarlijkse) HOOP-cyclus.* De HOOP-cyclus is ook de basis voor het opstellen van het wettelijk vereiste instellingsplan, waarin de hogeschool op hoofdlijnen zijn beleid voor de toekomst aangeeft. Dit biedt een goede gelegenheid voor een reflectie op het profiel van de RvT.

Een voorbeeld van 'good practice' is de profielschets van de raad van toezicht van de Hogeschool van Amsterdam. Over de samenstelling van de raad van toezicht is daarin opgenomen:

"In 1993 is met instemming van de CMR onderstaand profiel voor de raad van toezicht met zeven leden vastgesteld. De eerste raad van toezicht is op basis van dit model per 1 januari 1993 tot stand gebracht:

- De voorzitter dient in beginsel een vooraanstaand ondernemer te zijn.
De overige zes leden voldoen aan één of meer van de volgende vereisten:
 - bedrijfsmatig ondernemer (lid van een raad van bestuur of directie van een toonaangevend bedrijf in de regio);
 - hoger onderwijs (wetenschapper/hoogleraar met gezaghebbende mening met betrekking tot het hoger onderwijs);
 - landelijke politiek (politicus of ex-politicus die bij voorkeur minister of staatssecretaris is geweest);
 - financiën en bankwezen (bankier, bij voorkeur bekend met het bedrijfsleven in de regio);
 - sociaal beleid en arbeidsverhoudingen (deskundige met ruime ervaring op dit terrein, directeur P&O);
 - deskundigheid op het terrein van professionele organisaties, bij voorkeur ook onderwijs.

Met betrekking tot de sectoren (afgezien van economisch onderwijs):

- ondernemer/deskundige op het terrein van technologische ontwikkelingen;
- gezaghebbende bestuurder op het terrein van gezondheidszorg;
- gezaghebbende bestuurder op het terrein van welzijnssector"

Tegen de achtergrond van het coöptatiebeginsel is de onafhankelijkheid van leden van de RvT van zeer groot belang. *De commissie is van oordeel dat de statuten van de hogeschool bepalingen dienen te bevatten die de onafhankelijkheid en de onverenigbaarheid nader omschrijven.* De volgende relaties zijn bijvoorbeeld onverenigbaar met de gewenste onafhankelijkheid:

- leden van de RvT met belangen die strijdig zijn met die van de hogeschool;
- leden van de RvT die in dienst zijn bij andere hogescholen en
- leden van de RvT die een dienstbetrekking hebben bij één van de externe toezichthouders van de hogeschool.

Een lid van de RvT dient zich te vergewissen van zijn onafhankelijkheid, zodat hij onbelemmerd het belang van de hogeschool kan behartigen. Bij verstrengeling van belangen is een grote mate van zorgvuldigheid in voorbereiding, uitvoering en besluitvorming vereist. Het lid van de RvT moet dan de grootst mogelijke openheid bieden. Soms moet daarvoor deskundig advies worden ingewonnen.

Als een lid van de RvT een tegenstrijdig belang voorziet dient hij dat onmiddellijk te melden aan de RvT. Indien naar het oordeel van de RvT sprake is van een tegenstrijdigheid waarvan de bezwaren kunnen worden opgelost door een tijdelijke voorziening, dan dient het betrokken lid daaraan mee te werken. Als er sprake is van een structurele tegenstrijdigheid, dan dient het betrokken lid af te treden (zie mr J.R. Glasz, 'De commissaris; aanbevolen gedragsregels', uitgegeven door Wolters Kluwer).

4.2 Werving, selectie en herbenoeming

Het coöptatiemechanisme leidt soms tot een beperkte wervingsprocedure. Vaak blijft deze beperkt tot de netwerken van de zittende leden van de RvT. Op zichzelf bezien is daar geen bezwaar tegen indien langs die weg gezaghebbende leden kunnen worden aangetrokken. Het probleem is echter wel dat men voortdurend uit dezelfde kring selecteert. Dit zal op langere termijn de legitimatie van het toezicht kunnen schaden. De maatschappelijke legitimatie van de hogeschool kan echter versterkt worden indien men buiten de bekende kring leden probeert aan te trekken. De commissie denkt daarbij onder andere aan het inschakelen van een headhunter of het benaderen van personen uit relevante 'databanken'

De commissie acht een overzicht van de samenstelling van de raden van toezicht bij hogescholen om meerdere redenen nuttig. Het verschaft de branche een beeld van de maatschappelijke verankering van de hogescholen, zodat kan worden vastgesteld of alle relevante sectoren zijn 'vertegenwoordigd'. Het maakt het ook mogelijk dat leden van de RvT van verschillende hogescholen ervaring uitwisselen. *De commissie acht het wenselijk dat de branche een overzicht maakt van de samenstelling van de raden van toezicht bij hogescholen.*

In sommige gevallen wordt ook geworven onder voormalige leden van het college van bestuur van de hogeschool. De commissie vindt dat de betrokkenheid bij het totstandkomen van het beleid soms een hindernis kan vormen voor het uitoefenen van een onafhankelijk toezicht. Daar komt bij dat de voormalige bestuurder de ontwikkeling van nieuw beleid zou kunnen belemmeren. *De commissie is daarom van oordeel dat dit geen automatisme mag zijn. De benoeming moet passen in het vastgestelde profiel van de RvT. Bovendien moet de RvT zich vergewissen van mogelijke bezwaren van het zittende CvB tegen het aantreden van een voormalig lid.*

Herbenoeming van leden van de RvT mag geen automatisme zijn. *De commissie is van oordeel dat herbenoeming periodiek, bij voorkeur eens per vier jaar aan de orde moet worden gesteld. Bij het overwegen van de herbenoeming dient niet alleen het functioneren van het lid, maar ook het profiel van de RvT aan de orde te komen.* De procedure voor herbenoeming dient nauwkeurig te worden vastgelegd. Indien deze zorgvuldig wordt uitgevoerd zijn bepalingen met betrekking tot maximale zittingsduur niet nodig.

De werkwijze van de RvT dient te worden vastgelegd in een reglement. Daarin zal een aantal specifieke taken voor de voorzitter moeten worden opgenomen, zoals:

- het beheer van de agenda van de RvT, waaronder het tijdig agenderen van de herbenoemingsprocedure van leden van de RvT;
- het overleg met leden van het CvB over hun rechtspositie;
- het voeren van functioneringsgesprekken met leden van het CvB en
- het overleg met de accountant en andere adviseurs die de RvT met raad terzijde kunnen staan.

Leden van de RvT zijn voor de uitoefening van hun taak gebaat bij periodieke informatie over ontwikkelingen in de branche. Omdat het ordenen en reduceren van de beschikbare informatie veel inspanning vergt en bij veel hogescholen aan dezelfde eisen zal moeten voldoen, *acht de commissie het wenselijk dat de branche daartoe een instrument ontwikkelt, dat zich specifiek richt op de informatiebehoeften van leden van de RvT van hogescholen.* Daarnaast is het wenselijk dat nieuwe leden van de RvT kunnen beschikken over een algemeen briefingdocument op brancheniveau dat periodiek wordt aangepast.

4.3 Organisatie van het toezicht

Het CvB zal de RvT tijdig voorzien van alle informatie die hij nodig heeft voor de uitoefening van het toezicht. Te denken valt onder meer aan het volgende:

- Informatie die op basis van regelgeving of op basis van de statuten door de RvT moet worden goedgekeurd. Dat zijn in elk geval het jaarverslag met de jaarrekening, de begroting en het instellingsplan.
- Informatie die van betekenis is voor beoordeling van het continuïteitsperspectief van de hogeschool. Dat houdt in dat de RvT informatie dient te hebben over de meerjarenprognoses van de ontwikkeling van de instroom en het aantal ingeschreven studenten, de ontwikkeling van de liquiditeit, de rentabiliteit en de solvabiliteit.
- Daarnaast zal de RvT in het kader van de beoordeling van het instellingsplan ook over de noodzakelijke achtergrondinformatie moeten kunnen beschikken die bepalend is voor de mogelijke ontwikkeling van de hogeschool. Daarbij gaat het om marktontwikkelingen, landelijke trends in de ontwikkeling van de studentenaantallen, de ontwikkelingen in de arbeidsmarkt, et cetera.
- Geheel in lijn met het voorgaande betoog zal de RvT over de instrumenten moeten kunnen beschikken die verzekeren dat de standaardnormen van de externe toezichthouders worden gerealiseerd. In het bijzonder zal daarbij aandacht gegeven moeten worden aan het systeem van interne kwaliteitszorg. Dit zal niet leiden tot uitputtende overzichten van behaalde resultaten, maar meer een globaal rapport dat vergelijkbaar is met het verslag van de accountant over zijn onderzoek van de jaarrekening.
- Ten slotte zal de RvT ook over informatie moeten beschikken die relevant is om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te kunnen beoordelen.

De accountant is een belangrijke adviseur van de RvT. De RvT zal dan ook betrokken moeten zijn bij de opdrachtformulering en de opdrachtverlening. *De RvT zal naar het oordeel van de commissie ten minste eenmaal per jaar overleg moeten voeren met de accountant over het verslag van de controle van de jaarstukken (en de meerjarenprognose ten behoeve van het Vangnet), de verklaring die hij mede op verzoek van de Minister van OCenW daarover geeft en de managementletter.*

De toezichthoudende taak van de RvT houdt ook in dat het eigen functioneren en dat van het CvB aan de orde gesteld wordt. Een systematische agendering verdient zonder meer de voorkeur, omdat het anders alleen in probleemsituaties gebruikt wordt. *De RvT dient ten minste eenmaal per jaar buiten de aanwezigheid van het CvB zijn eigen functioneren, de relatie tot het CvB, de samenstelling en de beoordeling van het CvB te bespreken.*

De toezichthoudende taak van de RvT houdt ook in dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over overleg met de medezeggenschapsraad. Alhoewel er in de WHW geen bijzondere bepalingen zijn opgenomen die de communicatie tussen de RvT en de medezeggenschapsraad regelen, acht de commissie het verstandig *dat een lid van de RvT ten minste eenmaal per jaar als toehoorder aanwezig is bij een overleg tussen het CvB en de medezeggenschapsraad, waarin de algemene gang van zaken bij de hogeschool besproken wordt.* Daarmee zouden de hogescholen de praktijk van de Wet op de Ondernemingsraden volgen.

5 Implementatie van de aanbevelingen

Omdat de maatschappelijke legitimatie van het toezicht van groot belang is, zal de verbetering van de transparantie van het toezicht op een breed draagvlak moeten kunnen rusten. *De commissie beveelt het bestuur van de HBO-raad daarom aan om een brede discussie te laten voeren over de aanbevelingen in dit rapport.* De verschillende belanghebbenden bij de hogescholen krijgen zo de gelegenheid om hun zienswijze te geven. De commissie adviseert daarbij ook een bijeenkomst te organiseren met de raden van toezicht van de hogescholen. Met inachtneming van de reacties kan daarna besluitvorming in verenigingsverband plaatsvinden.

De commissie adviseert het bestuur van de HBO-raad om de aanbevelingen die betrekking hebben op het interne toezicht na afronding van de besluitvorming te vertalen in een branchecode, die de vereniging van hogescholen vervolgens vastlegt in de vorm van een 'bindingsbesluit'.

Zij adviseert het bestuur daarbij een afzonderlijke commissie in te stellen die, zonodig ondersteund door een externe deskundige, binnen enkele maanden na afronding van de besluitvorming een ontwerpcode opstelt.

Na vaststelling zal deze code aangrijpingspunten moeten bieden voor het opstellen van een bijlage bij de jaarverslagen van de hogescholen waarbij zij aangeven hoever zij gevorderd zijn met de implementatie van de code.

Na een aantal jaren zal een evaluatie kunnen plaatsvinden op brancheniveau. Bij voorkeur zal dat plaats hebben in de aanloop tot het HOOP 2004, opdat de beleidsdiscussie over de voortschrijdende zelfregie mede daardoor gevoed zal kunnen worden.

De commissie adviseert het bestuur van de HBO-raad om op korte termijn na de behandeling van het rapport in verenigingsverband met de Minister van OCenW te overleggen over de beleidsconclusies die hij aan de (door de vereniging overgenomen) aanbevelingen uit het rapport zou willen verbinden.

Bijzondere aandacht vraagt zij daarbij voor:

- de aanbevelingen met betrekking tot de wettelijke basis voor de jaarrekening;
- de aanbevelingen voor de functie van het jaarverslag, die onder andere inhoudt dat de herziening van de informatie-afspraken zoals voorzien in het kader van het HOOP 2000 overbodig wordt;
- de aanbeveling om een 'jaarverslag' op brancheniveau op te stellen dat een rol zal kunnen vervullen in de publieke verantwoording;
- het belang van een verduidelijking van het toezichtarrangement aan het parlement en
- het belang van het ontwikkelen van een procedure voor de beleidsverantwoording.

De commissie adviseert het bestuur om in overleg te treden met de directe belanghebbenden bij de hogescholen met het oog op de toekenning van het recht van enquête. Zij geeft het bestuur in overweging om in de onderhandelingen over de volgende collectieve arbeidsovereenkomst met de relevante vakorganisaties te overleggen over de voorwaarden waaronder dit recht door hogescholen zou kunnen worden toegekend. Verder adviseert ze het bestuur om in overleg met de Minister van OCenW een overeenkomst te sluiten waarin de voorwaarden zijn opgenomen die hem het recht van enquête geven.

De commissie adviseert het bestuur van de HBO-raad om op korte termijn een branchecode voor 'marktactiviteiten' te laten ontwikkelen in de geest van de aanbevelingen in hoofdstuk 2. Door deze snel te laten ontwikkelen kan hij een bijdrage leveren aan het debat over markt en overheid dat naar verwachting in de loop van 2000 aan de orde zal komen naar aanleiding van wetgeving die het Ministerie van EZ in voorbereiding heeft.

Bijlage 1

CHECKLIST VOOR BESCHRIJVEN EN ANALYSEREN VAN TOEZICHTSARRANGEMENTEN

Deze lijst is opgesteld door de Commissie Holtslag "De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund" van 1 juli 1998. De eerste kolom bevat de toetselementen van de Commissie Holtslag. In de tweede en derde kolom staan de uitkomsten van het huidige toezichtarrangement, zowel voor het interne toezicht van de hogeschool zelf als dat van OCenW als belangrijkste externe toezichthouder.

	Hogescholen	OCenW
Sturingsvisie en de bestuurlijke verhoudingen:		
- Beleidsdocumenten en wet- en regelgeving	statuten	WHW
Bestuursorganen	RvT	Minister, Inspectie
- Verhouding tussen bestuursorganen	niet goed afgebakend	
Motief toezicht		
- Regeltoepassing en effecten van beleid	+	+
- Marktwerking/mededinging	-	+
- Doelmatige besteding	+	+
- Beïnvloeden van ontwikkelingen	+	+
- Bewaken van kwaliteit	+	+
- Vergaren van informatie	-	+
Functie		
- Signalerend	-	-
- Corrigerend	+	+
- Regulerend	+	+
Object		
- Kwaliteit	+	+
- Toegankelijkheid	+	+
- Doelmatigheid	+ (micro-niveau)	+ (macro & micro)
Methodes van toezicht		
- Vastlegging	-	+
- Preventief/repressief	preventief	Repressief
Geldende wet- en regelgeving toezichtarrangement		
- Europese regelgeving	-	-
- Aanbevelingen "Zicht op toezicht"	-	(nog niet)
- Algemene Wet Bestuursrecht	-	+
- Overig	+	+
Toezichtbeleid		
- Behandeld in parlement	-	-
- Bij regelgeving	enigszins	+
- Op basis van risico-analyse	onbekend	-

- Periodieke evaluatie	onbekend	-
Informatierelaties		
- Waartoe de informatiebehoefte?	verantwoordelijkheid	niet altijd duidelijk
- Wie krijgt wanneer welke informatie?	onbekend	geregeld
- Wie ontvangen en verwerken	+	+/-
- Eisen aan formaat	onbekend	+

Bijlage 2

SAMENSTELLING VAN DE COMMISSIE:

- Prof. mr. J.R. Glasz, voorzitter (advocaat te Amsterdam en bijzonder hoogleraar 'corporate governance' aan de Universiteit van Amsterdam)
- Ir. G.J.M. Braks (voorzitter CDA-fractie Eerste Kamer)
- D.J. Houwen (voorzitter College van Bestuur Hanzehogeschool, Hogeschool van Groningen)
- S.M. Korteweg (voorzitter College van Bestuur Hogeschool van Amsterdam)
- Drs. J.W.E. Neervens (voorzitter van de directieraad van het ABP)
- Dr. G.W. Noomen (voorzitter College van Bestuur Vrije Universiteit Amsterdam)
- Mr. P.A.M. Witteveen (vennoot Trenité van Doorne)
- Dr. G. de Jager (senior beleidsadviseur HBO-raad)
- Drs. V.M. Assink (beleidsadviseur HBO-raad)