



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Zicht op intern toezicht.

Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector.

Hooge, E.H.; Nusink, Floor; van der Sluis, Margriet

Publication date

2006

Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Hooge, E. H., Nusink, F., & van der Sluis, M. (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector.* . Max Goote Kenniscentrum.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Zicht op intern toezicht

Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector

Edith Hooge

Floor Nusink

Margriet van der Sluis

Colofon

Zicht op intern toezicht; Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector
Augustus 2006

Uitgave Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
Wibautstraat 4

1091 GM Amsterdam
Telefoon 020 525 12 45

Druk Drukkerij De Raat en De Vries
Oderweg 4
1043 AG Amsterdam

Prijs € xxx

ISBN 90-75743-xxx

ISBN-13

Bestellingen Bestellingen kunnen geschieden bij MGK bve,
Postbus 94208
1090 GE Amsterdam
per e-mail: MGKinfo@fmg.uva.nl
telefonisch: 020 525 12 45
per fax: 020 525 12 70
of via het bestelformulier op de website:
<http://www.maxgoote.nl>
onder vermelding van uw naam en het verzendadres
en bestelnummer MGK.06-80

Inhoudsopgave

Woord vooraf

1	Intern toezicht: een conceptuele analyse	7
1.1	Intern toezicht als onderdeel van corporate governance	7
1.2	Intern toezicht in het bedrijfsleven en in de non-profitsector	9
1.3	De oorsprong van intern toezicht	10
1.4	Structurering en plaats van intern toezicht	12
1.5	Toepassing van het raad-van-toezichtmodel in de non-profitsector	14
1.5.1	Intern toezicht bij woningcorporaties	15
1.5.2	Intern toezicht in de zorgsector	16
1.5.3	Vraagtekens bij de toepassing van het raad-van-toezichtmodel	17
1.5.4	Wettelijke verankering	18
1.6	Rollen en taken van de RvT in de non-profitsector	18
1.6.1	De toezichtrol	19
1.6.2	De adviesrol	21
1.6.3	De werkgeversrol	21
1.6.4	De rol van verbinding met de samenleving	22
1.7	Conclusies	22
2	Intern toezicht: beleid en wettelijk kader in de bve- en de hbo-sector	25
2.1	Inleiding	25
2.2	Bestuurlijke situatie	25
2.3	Thema 1: scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht	26
2.4	Thema 2: het raad-van-toezichtmodel	26
2.5	Thema 3: het perspectief van het interne toezicht	28
2.6	Thema 4: het interventievacuüm	29
2.7	Thema 5: de relatie tussen intern en extern toezicht	29
2.8	De praktijk aan het woord	31
2.9	Conclusies	33
3	Intern toezicht: governancecodes in de bve- en de hbo-sector	36
3.1	Inleiding	36
3.2	De functie van een governancecode bij het realiseren 'goed bestuur'	37
3.3	Analyse van de governancecodes in de bve- en hbo-sector	39
3.4	Conclusies	52
4	Intern toezicht in de bve-sector: de praktijk	56
4.1	Inleiding	56
4.2	Onderzoeksopzet	56
4.3	Resultaten van het onderzoek	56
4.3.1	Samenstelling van de RvT in aantal leden, leeftijd en sekse	57
4.3.2	Kennis en vaardigheden en beroepsachtergronden binnen de RvT	58
4.3.3	Toezichtperspectief	60
4.3.4	Rolvervulling door raden van toezicht	60
4.3.5	De toezichtrol	61
4.3.6	De adviesrol	66
4.3.7	De werkgeversrol	66
4.3.8	De rol van verbinding leggen met de samenleving	66

4.3.9	Het functioneren van de RvT.....	67
4.3.10	Werving en selectie.....	71
4.3.11	Beoordeling eigen functioneren en stellingen.....	73
4.4	Samenvatting van de resultaten van de enquête.....	76
5	Conclusies	79

Geraadpleegde literatuur

Bijlage

Vragenlijst

Lijst van gebruikte afkortingen

Over de auteurs

Woord vooraf

Het Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (MGK bve) heeft als doelstellingen:

- het toegankelijk maken van nationale en internationale kennis op het terrein van bve;
- het analyseren van deze kennis;
- het bevorderen van kennisproductie;
- het stimuleren van discussies over de kennisproductie en kennisbenutting.

De resultaten van het werk van het MGK bve worden op verschillende manieren ter beschikking gesteld aan de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van het bve-systeem.

In dit geval gaat het om een MGK bve Rapport. Rapporten zijn publicaties waarin de resultaten van onderzoek en studie van het bve-systeem worden gepresenteerd.

‘Sturing en verantwoording’ is de titel van een van de programmalijnen van het Max Goote Kenniscentrum. Binnen deze programmalijn vormt het streven van de overheid naar bestuurlijke verhoudingen op basis van de moderne principes over ‘good governance’ een belangrijk onderzoeksonderwerp.

Bij de governancegedachte in het onderwijs staan twee zaken centraal: horizontale verankering en professioneel onafhankelijk intern toezicht. De afgelopen jaren heeft MGK nader invulling gegeven aan het begrip horizontale verankering door middel van de verkenning naar meervoudige publieke verantwoording (De Vijlder & Westerhuis, 2002) en in aansluiting daarop het onderzoek naar stakeholderrelaties van bve-instellingen (Hooge, Van der Sluis & De Vijlder, 2004).

Met het concept meervoudige publieke verantwoording (MPV) wordt het samenstel van activiteiten aangeduid dat een ROC ontplooit om naar de omgeving verantwoording af te leggen over zijn visie op de vervulling van zijn maatschappelijke opdracht, over de mate waarin en de kwaliteit waarmee het daarin succesvol is en over de bedrijfsvoering waarbinnen dat is gebeurd. De centrale doelstellingen achter MPV zijn het verantwoorden en sanctioneren van behaalde resultaten enerzijds en het organiseren van het leervermogen en de responsiviteit van de instelling als organisatie anderzijds. Beide doelstellingen staan niet los van elkaar, maar staan in een spanningsverhouding tot elkaar.

Om de omgeving van de instelling een duidelijker gezicht te kunnen geven is in het onderzoek ‘Stakeholders in beeld’ nagegaan hoe de relatie tussen instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders er in de praktijk uitziet. Ook zijn methoden om stakeholders te identificeren en instrumenten om de positie van stakeholders te bepalen ontwikkeld.

De andere belangrijke pijler van ‘good governance’ is professioneel en onafhankelijk intern toezicht. Vanaf 2000 is er een stroom van beleidsadviezen en -notities verschenen over wat onder professioneel en onafhankelijk intern toezicht zou moeten worden verstaan, waar het aan zou moeten voldoen en hoe het concreet vorm zou moeten krijgen in het onderwijs. Voor wat betreft de bve-sector heeft de Bve Raad dit jaar een zogenaamde governancecode uitgebracht waarvan de naleving een voorwaarde is voor het lidmaatschap van de brancheorganisatie. In de code staat onder meer een aantal normen waaraan het interne toezicht op bve-instellingen moet voldoen.

Tot op heden is er weinig empirische onderzoek gedaan naar het intern toezicht op ROC's en AOC's. Met resultaten van een uitgebreide enquête naar het functioneren van raden van toezicht van ROC's en AOC's

voorziet dit rapport in deze leemte. In het rapport wordt ook uitgebreid stilgestaan bij het concept intern toezicht als zodanig. Er wordt ingegaan op de oorspronkelijke functie van intern toezicht op organisaties, op de verschillen en overeenkomsten tussen intern toezicht in het bedrijfsleven en in de non-profitsector, op de toepassing van het raad-van-toezichtmodel als manier om intern toezicht te structureren, en op de taken en rollen van intern toezicht. Ook is een apart hoofdstuk ingeruimd voor het verschijnsel 'governancecode'. Daarin wordt ook een vergelijkende analyse gemaakt tussen de governancecodes hbo en bve die beiden dit jaar zijn uitgebracht.

Uit het rapport kunnen we opmaken dat de raden van toezicht steeds meer gaan voldoen aan de principes van 'good governance'. Voorwaarde hiervoor is wel dat ze het systeem van coöptatie doorbreken, transparanter worden en op meer systematische en proactieve wijze hun informatie verzamelen. Bovendien kan het geen kwaad explicieter aandacht te besteden aan het perspectief van toezicht: namens en voor wie zitten wij hier?

De komende jaren zal blijken in hoeverre de zelfregulering van de Bve Raad op het gebied van goed bestuur een succes wordt en de governancecode daadwerkelijk in woord en gedrag wordt nageleefd. Daarnaast is het interessant om te zien hoe de rol van Inspectie zich ontwikkelt als extern toezichthouder op de governance van de instellingen.

Drs. Willem Houtkoop
Directeur Max Goote Kenniscentrum

1 Intern toezicht: een conceptuele analyse

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in de eerste paragraaf beschreven dat intern toezicht een aspect van 'corporate governance'. Hiermee wordt duidelijk waarom intern toezicht zo in de belangstelling staat. In paragraaf 1.2 gaan we in op de verschillen tussen intern toezicht bij winstgevende bedrijven en bij non-profitorganisaties. In paragraaf 1.3 gaan we terug naar de oorsprong van intern toezicht: waarom is het ooit ontstaan en waar biedt het een oplossing voor? In paragraaf 1.4 beschrijven we mogelijkheden om intern toezicht te structureren, om vervolgens in paragraaf 1.5 specifiek in te gaan op structurering door het raad-van-toezichtmodel en de toepassing ervan in de non-profitsector. In deze paragraaf schetsen we ook kort de ontwikkelingen rondom raden van toezicht (RvT's) in de woningcorporatie- en de zorgsector. Paragraaf 1.6 ten slotte ontrafelt de verschillende rollen voor raden van toezicht. Dit hoofdstuk eindigt met conclusies.

1.1 Intern toezicht als onderdeel van corporate governance

Intern toezicht is een belangrijke pijler van corporate governance oftewel 'goed ondernemingsbestuur'. Goed ondernemingsbestuur is een actueel en prominent thema in het (beursgenoteerde) bedrijfsleven. De recente interesse voor corporate governance wordt niet alleen gevoed door een reeks van bedrijfsschandalen sinds het eind van de jaren tachtig, waaronder boekhoudschandalen en grootse faillissementen in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en later ook in continentaal Europa. Ook de internationalisering van het aandelenbezit speelt een rol. Hierdoor moeten meer bedrijven zich houden aan regels van -buitenlandse- beurzen. In Nederland is de toename van het belegd pensioenvermogen en de daarmee gepaard gaande wens tot meer zeggenschap ook een factor van belang, naast de toename van het particulier aandeelhouderschap (Hessels & Hooge, 2006). Corporate governance komt dus niet alleen voort uit gegroeid wantrouwen maar ook uit de hogere eisen die worden gesteld aan deskundigheid en transparantie van bestuur en toezicht.

Corporate governance gaat over machtsevenwicht en het afleggen van verantwoording. Concreter kan goed ondernemingsbestuur worden omschreven als integer bestuur dat op een transparante manier verantwoording aflegt aan aandeelhouders en andere stakeholders over strategie, resultaten en risicobeheersing (Cools, 2005). In het algemeen kunnen bij corporate governance drie hoofdprocessen worden onderscheiden (Hessels & Hooge, 2006):

- *sturen*: het formuleren van de strategische richting voor de toekomst van de organisatie op langere termijn en zorg dragen voor de uitvoering hiervan;
- *toezicht houden*: het zich informeren over en houden van toezicht op de prestaties van de bestuurders;
- *verantwoorden*: verantwoording afleggen aan diegenen die een legitieme eis daartoe hebben en/of aan wie de organisatie het nodig acht.

Bij corporate governance gaat het vervolgens over de onderlinge verhoudingen ('checks and balances') tussen de verschillende actoren -bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, stakeholders- die een rol spelen bij de drie processen.

Corporate governance is geen doel op zich. De doelen die men wil bereiken met 'goed bestuur' zijn de graadmeter voor het nut of succes van corporate governance, en niet de mate waarin regels en governancecodes worden nageleefd en structuren worden opgezet.

(Terug)winnen en behouden van vertrouwen van aandeelhouders, financiers, klanten/afnemers en andere stakeholders is een belangrijk doel van corporate governance. Maar dat vertrouwen moet ergens op gebaseerd zijn. En daarmee belanden we bij het uiteindelijke doel van corporate governance: bestuur, toezicht en verantwoording zó vormgeven dat het leidt tot -of in elk geval dienstbaar is aan- verbetering

van de bedrijfsprestaties. Onderzoek heeft (nog) niet aangetoond dat een goede praktijk van corporate governance leidt tot betere bedrijfsprestaties (Peij et al., 2002; Cools, 2005).

De aandacht voor en discussie over corporate governance heeft aan populariteit gewonnen bij organisaties in de non-profitsector zoals woningcorporaties, kunst- en cultuurinstellingen, verzorgings- en ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, charitatieve instellingen, en onderwijsinstellingen. Ook in de non-profitsector speelt wantrouwen hierbij een rol, als gevolg van mismanagement, onvoldoende transparantie, gebrek aan legitimatie, fraude, onregelmatigheden en ongepast geachte beloningen.

Maar daarnaast zijn er in de non-profitsector ontwikkelingen die vragen om deskundiger en transparanter bestuur en toezicht, waarbij steeds wordt gehamerd op het belang van scherp, professioneel en onafhankelijk intern toezicht. Deze ontwikkelingen zijn:

- 1 terugtrekking van de overheid;
- 2 verbreding of ontgrenzing van publieke dienstverlening;
- 3 hybridisering van non-profitorganisaties;
- 4 emancipatie van klanten en cliënten en vraag naar maatwerk; en
- 5 de vraag om brede maatschappelijke legitimering van non-profitorganisaties (horizontalisering) (Hooge, 2005).

Deze vijf ontwikkelingen verklaren mede de enorme aandacht voor 'goed bestuur' in de non-profitsector vanaf het einde van de jaren negentig. We lichten ze in tabel 1.1 nader toe.

Net als in het bedrijfsleven is in de non-profitsector het streven naar 'goed bestuur' geen doel op zich. Het gaat om het (terug)winnen en behouden van vertrouwen van de samenleving -of specifieker: van burgers, cliënten of klanten, de overheid als belangrijke financier en andere stakeholders. En daarmee komen we bij het uiteindelijke doel: verbetering van de maatschappelijke prestaties door optimalisering van de primaire processen en verbetering en innovatie van diensten en producten. In het geval van het onderwijs betekent dit bijvoorbeeld dat 'goed bestuur' leidt tot -of in ieder geval bijdraagt aan- de kwaliteit van het onderwijs. Maar ook hier geldt dat dit tot nu toe een veronderstelling is. Onderzoek heeft tot op heden geen positieve effecten van toezicht (als onderdeel van goed bestuur) op leerprestaties laten zien (Janssens, 2005, p. 55).

Tabel 1.1 Vijf ontwikkelingen die vragen om deskundiger en transparanter bestuur en toezicht in de non-profitsector

Terugtrekking van de overheid

Ten eerste is de rol van de overheid de afgelopen decennia veranderd van het zelf voorzien in de publieke goederen en diensten tot het sturen, ordenen, garanderen en toezien op de totstandkoming hiervan. Veel organisaties in het publieke domein zijn 'op afstand' van de overheid gaan functioneren. Deze nieuwe verhoudingen leiden tot de eis dat de instellingen hun 'interne governance' goed op orde moeten hebben inclusief deskundig, scherp en onafhankelijk toezicht. De redenering is dat als de organisaties 'in huis hun zaken op orde hebben', de overheid-op-afstand ook daadwerkelijk ervan opaan kan dat maatschappelijke organisaties 'de juiste dingen op de juiste wijze doen'.

Verbreiding of ontgrenzing van publieke dienstverlening

Ten tweede zien we dat non-profitorganisaties meer worden aangesproken op het nemen van een grotere en bredere verantwoordelijkheid bij het beantwoorden en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Hiertoe gaan zij verbindingen met elkaar en hun omgeving en begeven zich (deels) op elkaars werkdomein. Deze trend wordt wel aangeduid met 'verbreiding' of 'ontgrenzing' en wordt nog eens versterkt door het in toenemende mate werken met 'ketens en netwerken'. De verbreding of ontgrenzing leidt ook tot governancevraagstukken. Zo is het bij een algemeen maatschappelijk vraagstuk dat vele beleidsterreinen raakt en tegelijkertijd ook specifiek is, niet eenvoudig een probleem eigenaar aan te wijzen. En daarmee is het ook lastig te bepalen wie zich moeten verantwoorden over de gevolgde strategie en (niet) behaalde prestaties. Het feit dat de afzonderlijke organisaties met verschillende bekostigingssystemen inclusief de bijbehorende wettelijke kaders en toezichtregiems te maken hebben maakt dit niet eenvoudiger (Hooge, 2006).

Hybridisering

Ten derde zijn veel van deze organisaties zogenaamde hybride organisaties geworden. Hybride organisaties zijn -vaak privaatrechtelijke -organisaties waarvan de doelstelling (deels) samenvalt met een publiek doel. In zulke organisaties wordt de strategie bepaald zowel op basis van maatschappelijke afwegingen alsook op basis van bedrijfseconomische argumentatie. Een belangrijk kenmerk van hybride organisaties is dat winst niet wordt uitgekeerd aan aandeelhouders maar wordt ingezet ten behoeve van hun maatschappelijke doelstelling. Een belangrijke vraag met betrekking tot 'goed bestuur' is hoe het toezicht op deze hybride organisaties moet worden geregeld, waarbij zowel oog moet zijn voor het publieke belang als voor het ondernemingsbelang.

Emancipatie en vraag naar maatwerk

Ten vierde is er, als gevolg van toenemende emancipatie, een meer gevarieerde en meer op het individu toegesneden vraag naar maatschappelijke dienstverlening. Om dergelijk maatwerk te kunnen leveren, maken organisaties een omslag van aanbod naar vraaggerichte dienstverlening. Zo'n omslag vereist een andere organisatiestructuur en -cultuur, waarbij paternalisme plaats moet maken voor responsiviteit en transparantie. Deze omslag vergroot de complexiteit in de organisatie en maakt sturing op meerdere managementlagen noodzakelijk. Deze toenemende complexiteit stelt eisen aan de professionaliteit van het besturen.

Vraag om brede maatschappelijke legitimering

Ten vijfde is het belang van maatschappelijke organisaties vaak verspreid over diverse partijen, zodat het toezicht niet vanuit één machtspositie of vastomlijnd publiek valt vorm te geven. Burgers, in de hoedanigheid van leerling, patiënt, huurder, donateur, ouder of indirect in de hoedanigheid van belastingbetaler, moeten kunnen vertrouwen op de organisaties die publieke diensten verlenen en vragen in toenemende mate om rekenschap. Omdat de klanten en andere belanghebbenden de legitimering van het bestaan van maatschappelijke organisatie vormen, moeten zij zich veel aan hen gelegen laten liggen. Dit gegeven vraagt om herbezinning op de wijze waarop inspraakmogelijkheden voor, dialoog met en informatievoorziening aan klanten en andere belanghebbenden wordt georganiseerd.

Bron: Hooge in Ernste & De Wit, 2005.

1.2 Intern toezicht in het bedrijfsleven en in de non-profitsector

De mensen die intern toezicht uitoefenen worden in het bedrijfsleven 'commissarissen' genoemd en in de non-profitsector ook wel 'intern toezichthouders'. Er is een aantal belangrijke verschillen tussen de rol van het interne toezicht bij op winst gerichte bedrijven en bij non-profitorganisaties.

Ten eerste staat bij de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA: de eigenaren van de onderneming) boven het interne toezicht (RvC: de raad van commissarissen). De AvA benoemt en ontslaat commissarissen en heeft invloed op cruciale strategische beslissingen. De RvC en de bestuurders van de onderneming leggen verantwoording af aan de AvA. Eenvoudig gezegd: het interne toezicht en de bestuurders van een bedrijf voelen voortdurend de 'hete adem' van de aandeelhouders in hun nek. Bij non-profitorganisaties is er geen eenduidig orgaan dat boven het interne toezicht staat. Immers, de eigenaren van non-profitorganisaties zijn niet duidelijk aan te wijzen. Het eigenaarschap berust bij diverse partijen (burgers, klanten/cliënten, particulier initiatief, de overheid, de maatschappij) zodat het toezicht niet vanuit één perspectief of vastomlijnd publiek valt uit te oefenen: het is meervoudig. Het gegeven dat noch de intern toezichthouders noch de bestuurders van non-profitorganisaties de hete adem van aandeelhouders in hun nek voelen en vanuit meervoudig (vaak abstract) perspectief het toezicht moet worden vormgeven, stelt zware eisen aan het interne toezicht. Het "blijkt dat veel raden van toezicht worstelen met de vraag: "Waar zijn we eigenlijk voor". Het lastige is dat [...] niet zomaar een principaal valt aan te wijzen. De behartiging van het algemeen belang is voor veel leken-toezichthouders het even nobele als vage motief om zich voor een raad van toezicht ter beschikking te stellen" (De Ridder, 2004, p. 37). Intern toezichthouders moeten voortdurend bewust verschillende belangen afwegen en samen een hoog zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen hebben.

Ten tweede houdt een ander belangrijk verschil tussen de rol van het interne toezicht bij op winst gerichte bedrijven en bij non-profitorganisaties verband met de doelbereiking. Bedrijven zijn gericht op waardevermeerdering, waarbij het behalen van goede financiële prestaties een heel belangrijke, zo niet de

belangrijkste doelstelling vormt. De doelstelling van een particulier bedrijf is dus vrij eenduidig en daarmee kan de RvC toezicht houden vanuit een eendimensionaal perspectief.¹

Bij non-profitorganisaties zijn goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding nooit het uiteindelijke doel, maar een middel om zogenaamde maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Om deze doelstellingen te bereiken kan het zelfs nodig zijn een ‘veer te laten’ wat betreft de bedrijfseconomische doelstellingen. Zo kunnen woningcorporaties hun maatschappelijke doelen (betaalbare woningen bouwen) soms beter behalen als zij onrendabele investeringen doen. Onderwijsinstellingen kunnen via inefficiënte en ‘duurdere’ leerroutes leerlingen ‘afleveren’ met een hoger kennis- en vaardighedenniveau.

Non-profitorganisaties zijn dus genoodzaakt normatief-inhoudelijke -soms zelfs politiek gekleurde-afwegingen te maken. Daarbij gaat het om afwegingen tussen bijvoorbeeld maatschappelijke doelbereiking en inzet van de middelen. Continuïteit van de instelling bereikt door een gezonde financiële huishouding mag nooit een doel op zich worden, echter ‘verjubelen’ van -vaak publiek- geld is ook niet de bedoeling. Ten derde zijn de maatschappelijke doelstellingen van non-profitorganisaties vaak meervoudig zijn en kunnen onderling conflicteren. In ‘t Veld, Van Twist & Luursema (2002, p. 34) merken in dit verband op: “In de non-profitsector is de toezichthoudende taak van raden van toezicht ook nog gecompliceerd doordat de raad van bestuur bij zijn taakuitoefening in grote mate afhankelijk is van overheidsbeleid dat vaak ook nog heel sectorspecifiek is. Gebrek aan financiële middelen, onuitvoerbaar gecompliceerde regelgeving, vele toezichtinstanties maken het voor een organisatie bijna ondoenlijk om de maatschappelijke taak naar behoren uit te voeren en tegelijk de financiën op orde te houden. Het is in zo’n geval voor de raad van toezicht niet gemakkelijk te kunnen beoordelen in hoeverre gebrekkige taakuitoefening aan het bestuur te wijten is of aan de door de overheid gestelde kaders.”

Het interne toezicht van non-profitorganisaties moet dus toezicht houden vanuit meerdere dimensies, met het oog op verschillende belangen en doelen, waarbij het aandeel van de raad van bestuur aan de doelbereiking vaak niet duidelijk is. Goed bestuur bij non-profitorganisaties stelt dus hoge eisen aan het interne toezicht. Als gevolg van de toegenomen aandacht voor corporate governance is de verwachting dat raden van toezicht ook in de non-profitsector actiever en beter zichtbaar worden. In plaats van lopende zaken te volgen zullen zij strategische issues agenderen. In plaats van zich te laten informeren, nemen zij de verantwoordelijkheid op zich goed geïnformeerd te zijn. En in plaats van te reageren op het handelen van de bestuurders, zullen zij hierop anticiperen door te voorzien in een passend bestuur.

1.3 De oorsprong van intern toezicht

De figuur van ‘intern toezicht’ vindt zijn oorsprong in het bedrijfsleven. Intern toezicht is één van de oplossingen voor het zogenaamde ‘agencyconflict’ dat speelt tussen de ‘principaal’ (eigenaar/aandeelhouder) en de ‘agent’ (bestuurder/manager) (Keasy, Thompson & Wright 1997). De principaal huurt de agent in om het bedrijf te leiden. Het ‘agencyconflict’ komt vervolgens voort uit het feit dat de bestuurder beslissingen neemt voor de aandeelhouder, waardoor de aandeelhouder kan worden geconfronteerd met belangentegenstellingen en informatieachterstand. Mogelijke belangentegenstellingen zijn de keuzen die gemaakt worden wat betreft de aard en omvang van te nemen risico’s met het bedrijf of wat betreft de hoogte van de beloningen van de bestuurders. De informatieachterstand komt voort uit het feit dat de bestuurder per definitie dichter bij de onderneming staat dan de eigenaar/aandeelhouder en daardoor beter zicht heeft op ‘wat er speelt’ (positie van concurrenten, risico’s, toekomstperspectief). De cruciale vraag die voortkomt uit het ‘agencyconflict’ is hoe de principaal ervoor zorgt dat zijn agent niet zijn eigen belang nastreeft, maar de belangen van de principaal behartigt.

¹ Overigens merkt Glasz in dit verband terecht op dat ondanks het verschil in doeleinden van de op winst gerichte onderneming en de non-profitorganisaties, er wel groeiende convergentie is omdat ondernemers in toenemende mate verklaren zich ook bewust te zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid (Glasz in Luursema et al., 2003, p. 7).

Als oplossing hiervoor zijn er verschillende ‘disciplineringsmechanismen’ om te zorgen dat bestuurders zo veel mogelijk gericht zijn op de wensen van de aandeelhouders (Frentrop, 2002; Cools, 2005):

- 1 monitoring door aandeelhouders en analisten;
- 2 interne disciplineringsmechanismen zoals de inzet van intern toezicht en variabele beloning;
- 3 externe disciplineringsmechanismen zoals concurrentie;
- 4 wetgeving en regulering door de overheid en door de beursautoriteit zoals wettelijke bescherming van minderheidsaandeelhouders, eisen aan de publicatie van jaarverslagen;
- 5 een actieve overnamemarkt.

In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw werd intern toezicht gezien als een optimale oplossing voor het agencyvraagstuk (Frentrop, 2002). Onafhankelijke toezichthouders moeten namens de belangen van de aandeelhouders/eigenaren toezicht houden op de bestuurders. Vanaf begin 21e eeuw kwamen de corporate governancecodes daarbij in zwang als disciplineringsmechanisme. Codes kunnen vrijwillig tot stand komen en worden ingevoerd binnen het kader van zelfregulering, maar kunnen ook een meer verplichtend karakter hebben wanneer zij wettelijk verankerd zijn ofwel wanneer naleving via de beursautoriteit wordt afgedwongen. Corporate governancecodes vallen in wezen onder het disciplineringsmechanisme ‘wetgeving en regulering’ (Cools, 2005, p. 8). In paragraaf x gaan we nader in op de functies van governancecodes.

Er zijn ook andere perspectieven dan de agencytheorie die de functie van het interne toezicht belichten. Zo benadrukken de ‘resource-theoretici de netwerkfunctie van commissarissen en de ‘legal scholars’ spitsen de functie van het interne toezicht toe op de wetgevende verplichtingen. De ‘management experts’ gaan in op de adviesrol en de externe functie van het interne toezicht (Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43). In tabel 1.2 worden de vier perspectieven weergegeven.

Tabel 1.2 Functies van het interne toezicht

Agency theory	Vanuit de agencytheorie wordt de rol van de RvC gezien als het monitoren van de bestuurders en de prestaties.
Resource dependence theory	De resource-dependencetheoretici zijn gefocust op netwerken. Via de netwerken met andere organisaties dienen commissarissen kapitaal en zakenpartners (resources) ‘binnen te halen’.
Legal scholars	Legal scholars vinden dat de RvC vooral zijn wetgevende verplichtingen dient te vervullen als toezichthouder van de ondernemer. Tevens dient de RvC vanuit deze optiek de belangen van aandeelhouders te behartigen, het bestuur te benoemen en te ontslaan, en elke situatie die strijdig is met de wet tegen te gaan.
Management experts	De management experts vinden dat de RvC, de bestuurders met (strategisch) advies terzijde moet staan en de onderneming naar buiten moet promoten.

Bron: Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43.

In het Nederlandse bedrijfsleven wordt de functie van het interne toezicht vooral geplaatst in het kader van de agencytheorie en gezien als intern disciplineringsmechanisme. De nadruk ligt dan ook op de toezichthoudende rol: het monitoren van de bestuurders en de prestaties. Illustratief hiervoor is dat de Nederlandse corporate-governancecode (code-Tabaksblat) wél de toezichthoudende taak van de RvC specificiert, maar er worden geen handvatten gegeven voor de adviserende rol (Van Eyck, van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43)

De afgelopen twintig jaar zijn de positie en belangen van stakeholders van bedrijven meer onder de aandacht gekomen. De Amerikaan Ed Freeman wordt beschouwd als de geestelijk vader van de stakeholderbenadering. Door zijn werk *Strategic Management: a Stakeholder Approach* (1984) vond de gedachte

brede ingang dat andere partijen dan alleen de aandeelhouders of eigenaren gerechtvaardigde belangen hebben bij het handelen van ondernemingen (Hooge, Van der Sluis & De Vijlder, 2004). “Een stakeholder van een organisatie is elke groep of persoon die de doelbereiking van die organisatie kan beïnvloeden of er door beïnvloed wordt” (Freeman, 1984, p. 46). Werknemers zijn geïnteresseerd in werkzekerheid en hoge lonen, toeleveranciers willen snel worden betaald, natuurbeschermers willen de zo laag mogelijke negatieve externe milieueffecten van een bedrijf, klanten willen maatwerk.

Leek het veld van stakeholders in de jaren zeventig nog overzichtelijk omdat men ‘kapitaal’ (eigenaren en aandeelhouders) en arbeid (werknemers) als de belangrijkste stakeholders beschouwde, in 2003 worden in de Nederlandse corporate-governancecode (Commissie-Tabaksblat, 2003) al zeven stakeholders genoemd (Jansen & Van Logtestijn, 2005). Het ‘governancevraagstuk’ heeft zich dus verbreed en het is de vraag of al deze belangen kunnen worden overbrugd en gediend en zo ja, door wie en op welke manier.

De stakeholderbenadering is inmiddels een volwaardig onderdeel geworden van corporate governance.² Welke rol heeft het intern toezicht bij het dienen en overbruggen van de verschillende stakeholderbelangen?

Voor commerciële bedrijven stelt het Burgerlijk Wetboek (BW) dat deelbelangen ondergeschikt zijn aan het belang van ‘de vennootschap en de met haar verbonden onderneming’. De code-Tabaksblat vult daarop aan dat het bestuur en de raad van commissarissen een integrale verantwoordelijkheid hebben voor het afwegen van de belangen van verschillende stakeholders gericht op de continuïteit van de onderneming, omdat de onderneming beschouwd mag worden als een lange termijn (Jansen & Van Logtestijn, 2005). Duidelijk is dat in het Nederlandse bedrijfsleven zowel de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van stakeholders als de betrokkenheid van stakeholders bij de onderneming belangrijk worden geacht (Jansen & Van Logtestijn, 2005).

Ook in de non-profitsector spelen vele belangen. Er zijn stakeholders aan te wijzen vanuit het perspectief van het meervoudig toezicht. Dan gaat het om personen of organisaties die de rol van eigenaar hebben of opvatten. Ook zijn er stakeholders te noemen vanuit het perspectief van meervoudige doelbereiking. Dan gaat het om personen of organisaties die een belang hebben bij de producten of diensten van de organisatie (output), en/of bij de maatschappelijke toegevoegde waarden (outcome).

Voor de Nederlandse non-profitorganisaties geldt dus ook dat zowel de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van stakeholders als de betrokkenheid van stakeholders bij de organisatie belangrijk worden geacht. Omdat er zeer veel stakeholders van non-profitorganisaties aan te wijzen zijn, en velen geen of nauwelijks formele invloed kunnen uitoefenen, moet het interne toezicht naar manieren zoeken om de belangen van de stakeholders te wegen om ze vervolgens al dan niet te behartigen en te laten gelden.

1.4 Structurering en plaats van intern toezicht

In de wijze waarop intern toezicht geregeld is zijn twee hoofdstructuren te onderscheiden, de one-tierstructuur en de two-tierstructuur (Moerland, 1997, Peij et al., 2002; Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006).

De one-tierstructuur gaat uit van een enkel bestuur. Het bestuur bestaat uit zowel besturende directeuren (executives) als niet-besturende directeuren ofwel toezichthouders (non-executives). Het bestuur wordt

² Hier moet wel worden opgemerkt dat de positie van aandeelhouders ten opzichte van de onderneming in wezen anders is dan die van stakeholders. Er spelen wel belangentegenstellingen tussen ondernemingen en verschaffers van vreemd vermogen, werknemers, klanten, leveranciers en andere stakeholders, maar de aandeelhouders zijn de enigen voor wie van tevoren niet duidelijk is vastgesteld wat zij zullen ontvangen als vergoeding voor hun investering (Cools, p. 7). Deze onzekere positie van aandeelhouders vormt daarom sinds jaar en dag de kern van het agency- en corporate-governancevraagstuk.

voorzeten door een ‘chairman’ (een niet-besturende directeur). De dagelijkse leiding van de onderneming is in handen van een ‘chief executive officer’ (CEO) die ook deel uitmaakt van het bestuur.³ Omdat het bestuur en het toezicht zijn samengevoegd is er dus geen aparte raad die toezicht houdt op het management. Wel is er de verplichting een ‘audit committee’ in te stellen. De aandeelhouders kunnen bij gebrek aan vertrouwen dit bestuur ontslaan (Peij et al., 2002, p. 25). De one-tierstructuur is te vinden in Engels-Amerikaanse landen zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Canada, en ook in België, Italië, Spanje, Zwitserland en Zweden.

Bij de two-tierstructuur wordt het raad-van-commissarissenmodel gehanteerd. Dit houdt in dat er een gelaagd bestuur is met enerzijds de raad van bestuur (RvB) en anderzijds de van de bestuurders afgescheiden RvC, die autonoom en onafhankelijk toezicht houdt op de RvB. Binnen dit systeem bestaat de raad van bestuur uit bestuurders van de onderneming, terwijl de raad van commissarissen is samengesteld uit onafhankelijke toezichthouders die geen dienstverband hebben met de onderneming. Er is in dit systeem sprake van een formele scheiding van toezicht en bestuur. De aandeelhouders worden in dit systeem gezien als één van de vele belanghebbenden (Peij et al., 2002, p. 25). De two-tierstructuur is te vinden in bijvoorbeeld Duitsland, China en Japan én in Nederland.

Volgens Winter (2006, p. 17) maakt het voor de kwaliteit van de corporate governance niet uit of er sprake is een one- of een two-tierboard: “In een goed functionerende one-tierboard zijn de non-executives eerder en dichter betrokken bij de besluitvorming door de executives dan in een two-tiersysteem. Door deze betrokkenheid kunnen de non-executives al vanaf het begin meesturen en het bestuur behoeden voor verkeerde keuzes. Echter, het is bijzonder lastig, als er eenmaal een weg is ingeslagen, daar weer vanaf te wijken. Ook de non-executives hebben zich immers gecommitteerd. Bij het two-tiersysteem sta je als commissaris iets verder van het bestuur af. Met als nadeel dat het bestuur vaak al afwegingen heeft gemaakt zonder dat de commissarissen daar weet van hebben.[...] Doordat commissarissen in een two-tiersituatie op wat meer afstand staan van het bestuur kunnen zij, als er fouten worden gemaakt, beter en duidelijker ingrijpen.”

Beide structuren zijn de laatste jaren naar elkaar toegegroeid: “Het one-tiersysteem heeft een wending gemaakt waarbij de CEO van de board niet meer dezelfde persoon is als voorzitter van de board [...] ook het two-tiersysteem (heeft) een verschuiving naar het one-tiersysteem doorgemaakt. Zo heeft de voorzitter van de RvB meer macht gekregen [...] de werkelijke onafhankelijkheid van de RvC en de RvB in de praktijk (stelt) nog weinig voor omdat het een gewoonte is dat beide organen met elkaar vergaderen [...] het [is] daarom niet verwonderlijk dat inhoudelijk de functie van commissaris of non-executive niet verschilt bij een one- of two-tiersysteem” (Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 9).

Al groeien beide systemen naar elkaar toe, structurering via een one- of two-tierstructuur is niet waarde vrij. Het geeft uiting aan de wijze waarop tegen de positie van en relatie tussen aandeelhouders (kapitaal) en stakeholders (waaronder met name ‘arbeid’) wordt aangekeken. In de Angelsaksische cultuur, waar de one-tierstructuur wordt toegepast, wordt een beursgenoteerd bedrijf gezien als een instrument om

³ Voor dit one-tiermodel zijn ook aanbevelingen voor goed ondernemingsbestuur geformuleerd en soms wettelijk vastgelegd. De aanbevelingen zijn (Peij et al., 2002): 1) de toezichthouders (non-executives) moeten in de meerderheid zijn ten opzichte van de bestuurders; 2) de toezichthouders moeten onafhankelijk ten opzichte van de bestuurders zijn; 3) de verantwoordelijkheden voor bestuurders moeten zijn gedefinieerd; 4) er moeten criteria zijn voor het beoordelen van toezichthouders, en 5) de zogenaamde ‘CEO-duality’ moet worden voorkomen door de functie van bestuursvoorzitter en toezichtsvoorzitter niet te laten samenvallen. Aanbevolen wordt een toezichthouder het orgaan te laten voorzitten.

alleen de aandeelhoudersbelangen te behartigen, terwijl het zogenaamde Rijnlandse systeem gericht is op de belangen van ‘alle’ stakeholders en de two-tierstructuur hanteert (Moerland, 1997).

In Nederland vallen grote bedrijven –van een bepaalde omvang: gemeten naar aantal werknemers en geplaatst kapitaal- sinds 1971 onder het zogenaamde structuurregime. Het structuurregime verplicht bedrijven een raad van commissarissen in te stellen die bevoegd is de leden van de raad van bestuur te benoemen en te ontslaan (werkgeversrol) en de jaarrekening vast te stellen. De commissarissen moeten handelen in het belang van de onderneming en mogen geen specifieke deelbelangen behartigen. Voorheen werden leden van de RvC benoemd via een systeem van coöptatie, hetgeen inhoudt dat de RvC haar eigen leden benoemt. De aandeelhouders en de Ondernemingsraad hadden wel invloed op deze coöptatie door het recht op aanbeveling en het bezwaar mogen maken tegen een benoeming. Mede als gevolg van de discussie over corporate governance waarbij een belangrijk doel versterking van de positie van de aandeelhouder is, is vanaf 2004 is de zogenaamde aangepaste structuurregeling van kracht waarin de macht van de aandeelhouder is versterkt en een einde is gemaakt aan de coöptatieregeling (iets dat internationaal werd gezien als een zwak punt in de governance van grote Nederlandse ondernemingen). De commissarissen worden nu benoemd door de aandeelhouders op (nagenoeg bindende) voordracht van de commissarissen. De aandeelhouders kunnen de voordracht afwijzen, maar zelf geen kandidaten ter stemming voordragen. Wél hebben de aandeelhouders nu het recht de RvC collectief te ontslaan (Cools, 2005; Jansen & Van Logtestijn, 2005).

In Nederland wordt het interne toezicht van organisaties dus meestal vormgegeven in een speciaal daarvoor opgericht orgaan die raad van commissarissen (RvC) ofwel raad van toezicht (RvT) wordt genoemd. Artikel 2:57, tweede lid van het Burgerlijk Wetboek definieert de rol van RvC als volgt: “De raad van commissarissen van een onderneming heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de rechtspersoon en de daarmee verbonden onderneming. Hij staat het bestuur met raad en daad terzijde.”

Bedrijven die niet onder het structuurregime vallen werken vaak ook met een two-tierstructuur en stellen een RvC in. Hoe kleiner de bedrijven, hoe minder vaak dit voorkomt. Van het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (MKB) heeft 29% van de bedrijven met 50 tot en met 99 werkzame personen een RvC, 8% van de bedrijven met 10 tot en met 49 werkzame personen en 2% van de bedrijven met 1 tot en met 9 werkzame personen (Hessels & Hooge, 2006).

Ook voor non-profitorganisaties geldt dat, indien er intern toezicht wordt ingesteld, meestal een two-tierstructuur wordt ingevoerd, hoewel dit zeker (nog) niet altijd wettelijk is voorgeschreven. In paragraaf 1.5 gaan we hier verder op in.

1.5 Toepassing van het raad-van-toezichtmodel in de non-profitsector

Zo’n vijftien jaar geleden waren raden van toezicht nog een betrekkelijk nieuw verschijnsel in de non-profitsector. De ziekenhuizen waren begin jaren tachtig de eerste die de discussie aangingen over hun bestuursstijl en -structuur en voerden het raad-van-toezichtmodel in (Luursema et al., 2003). De meerderheid van de non-profitorganisaties heeft dit model overgenomen en vanaf de jaren negentig is het aantal non-profitinstellingen met een raad van toezicht in hoog tempo gegroeid.

In deze paragraaf laten we eerst de ontwikkelingen bij de corporatiesector en de zorgsector de revue passeren. Vervolgens gaan we in op de kritiek op de toepassing van het raad-van-toezichtmodel in de non-profitsector en de stand van zaken met betrekking tot de wettelijke verankering.

1.5.1 Intern toezicht bij woningcorporaties

Vanaf 1993 komt het intern toezicht in de corporatiesector tot wasdom. De zogenaamde bruteringsoperatie, waarmee de financiële banden met de overheid werden doorgesneden, was hierop van grote invloed. Het vermogen van de corporaties valt sinds de bruteringsoperatie niet meer binnen het bereik van de overheid, maar wordt wel als maatschappelijk gebonden vermogen aangemerkt (Brandsen & Helderma, 2004, p. 111).

Woningcorporaties worden via het Besluit beheer sociale huursector (BBSH) verplicht een intern toezichthoudend orgaan in het leven te roepen. Ook worden de taken en bevoegdheden van de commissarissen en de wijze waarop de raad van commissarissen wordt gevormd en functioneert in het BBSH vastgelegd. Het rapport van de commissie-Glasz uit 1998 over de onafhankelijkheid van het interne toezicht zet de toon voor de vormgeving en het functioneren van raden van toezicht. Via Aedes, de brancheorganisatie voor woningcorporaties, wordt de bedrijfstakcode van kracht, waarin ook zaken ten aanzien van het interne toezicht zijn opgenomen. Vanaf 2002 wordt de bedrijfstakcode een governancecode: de Aedes-code. In 2002 wordt ook de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) opgericht, die toezichthouders helpt bij hun taakuitoefening en op die manier het intern toezicht wil professionaliseren. Zij organiseert daartoe opleidings- en trainingsprogramma's, themabijeenkomsten en ontwikkelt instrumenten.

In 2003 doet de financiële toezichthouder, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), onderzoek naar de kwaliteit van het intern toezicht bij woningcorporaties. De conclusie luidt dat de professionaliteit van de raden van toezicht⁴ te wensen overlaat. Geconcludeerd wordt dat bij de meeste onderzochte corporaties de RvT een beperkte taakopvatting heeft en vooral toezicht houdt op de financiële continuïteit van de woningcorporatie en op de beleidskaders vanuit het meerjarenplan. De RvT's houden niet of in veel mindere mate toezicht op de maatschappelijke doelbereiking van de woningcorporatie; iets dat in corporatiesector de 'volkshuisvestelijke opgave' wordt genoemd. De raden van toezicht hebben vooral financieel-economische expertise en zien zichzelf in mindere mate een 'sparring partner' voor het bestuur als het gaat om volkshuisvestelijk-strategische beleidskeuzes. Ook uit de informatievoorziening blijkt de sterke focus op financiële risicobeheersing.

Een andere opvallende bevinding van het onderzoek is het gebrek aan zelfkritiek bij de onderzochte raden van toezicht. In verreweg de meeste gevallen leverde de interne evaluatie geen noemenswaardige resultaten op. Factoren die hierin volgens de onderzoekers van het CFV een rol spelen zijn het ontbreken van externe prikkels of input (geen 'spiegel'), de sterke financiële situatie die als graadmeter van goed functioneren beschouwd waardoor tekortkomingen in de raad van toezicht dan niet zo zichtbaar worden, een laag ambitieniveau en een sterke nadruk op de adviesrol en klankbordfunctie van de raad van toezicht, waardoor toezicht houden lastiger wordt.

In 2005 komt er een stroom van rapporten en adviezen over de corporatiesector heen die, ondanks verschillen in opvatting over andere zaken in de corporatiesector zoals de relatie met de lokale overheid, het zogenaamde 'matchingsvraagstuk' of de positionering van stakeholders, eensluidend betogen dat het interne toezicht op woningcorporatie professioneler, scherper en actiever moet zijn (WRR, 2004; RIGO, 2005; Commissie-De Boer, 2005; Commissie-Sas, 2005; SER 2005).

Het CFV doet in 2005 nogmaals onderzoek naar de raden van toezicht van woningcorporaties, nu met name naar het aspect van het afleggen van verantwoording via het jaarverslag. Een belangrijke conclusie is dat een vijfde van de corporaties geen verslag van het interne toezicht in het jaarverslag heeft opgenomen. Wél heeft er ten opzichte van 2003 een taakverschuiving plaatsgehad: bijna driekwart van de raden van toezicht voelt zich nu ook verantwoordelijk voor de realisatie van volkshuisvestelijke opgaven. Het gebrek aan zelfkritiek lijkt op grond van dit onderzoek niet veranderd: een ruime meerderheid van de raden van

⁴ In de corporatiesector wordt zowel gesproken van raden van commissarissen (RvC) als raden van toezicht (RvT). Wij houden hier de termen RvT en intern toezichthouder aan als verwijzing naar het interne toezicht.

toezicht doet in het jaarverslag geen verslag van zelfevaluatie. Verder blijkt dat slechts 8% expliciete criteria hanteert bij de toezichthoudende taak.

1.5.2 Intern toezicht in de zorgsector

Vanaf de jaren tachtig wordt het managen en besturen van zorginstellingen een eigen taakgebied en is er sprake van een sterke professionalisering. Er voltrekt zich een proces van schaalvergroting waarbij in veel gevallen de directeuren bestuurders worden en besturen zich omvormen tot raden van toezicht. Aan de raden van toezicht worden langzaam specifieke eisen worden gesteld.

Er is nog geen wettelijke verplichting tot het hebben van een intern toezichthoudend orgaan in de zorgsector. Die wordt wel verwacht in de Wet toelating zorginstellingen. Het interne toezicht in de zorg komt definitief in beeld als de Commissie Health Care Governance (1999) dertig aanbevelingen voor goed bestuur doet. Het rapport trekt direct de aandacht.

In de jaren negentig wordt ook de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg opgericht (NVTZ). De NVTZ is er voor leden van raden van toezicht, van raden van commissarissen en van besturen van alle zorgaanbiedende instellingen. De NVTZ ondersteunt de toezichthouders en bestuurders in de zorgsector en richt zich op de bevordering van het onderlinge contact van leden met elkaar. Ook biedt de vereniging activiteiten aan die gericht zijn op professionalisering van leden.

In 2002 voert het Kenniscentrum Governance in de Zorg (Meurs & Schraven, 2002, p. 22).

een onderzoek uit naar het functioneren van raden van toezicht. Het onderzoek is een nulmeting over de samenstelling en het functioneren van raden van toezicht. Het volgende wordt geconstateerd. Vrouwen zijn in de minderheid onder de toezichthouders in de zorg en zijn gemiddeld jonger. RvT-leden worden vooral uit eigen kring benoemd en als dat eenmaal gebeurd is, is de kans op automatische herbenoeming redelijk groot. Andere wervingsvormen worden minder vaak gebruikt. Slechts een op de vijf raden gebruikt een profielschets bij het bespreken van het functioneren van de leden. Belangenverstrengeling blijft een risico bij de samenstelling van raden van toezicht. Over het functioneren van raden van toezicht wordt geconstateerd dat ze zich vooral richten op het strategisch beleid en de financiën. Er is minder aandacht voor de kwaliteit van zorg, het patiëntenperspectief en risicobeheersing. In meer dan de helft van de raden ontbreekt een beoordelingskader waarin criteria worden gehanteerd om te beoordelen hoe de instelling ervoor staat. De auteurs geven de volgende aanbeveling aan de raden van toezicht: “de noodzaak om te werken aan openbare verantwoording en aan de ontwikkeling van een inhoudelijk georiënteerd toezicht op basis van een geëxpliciteerd referentiekader.”

In 2005 constateert Meurs (2005, p. 92) de volgende knelpunten rondom het raad-van-toezichtmodel in de zorg. Ten eerste is dit model niet wettelijk verankerd, met als gevolg onduidelijkheid over de rol en bevoegdheden van de raad van toezicht ten opzicht van het bestuur. Risico's hierbij zijn vooral dat de toezichthouders ‘op de stoel van de bestuurders gaan zitten’ of juist dat zij een te grote afstand hebben tot het bestuur van de instelling, waardoor toezicht bemoeilijkt wordt. Ten tweede is er het probleem van het ontbreken van aandeelhouders, waardoor intern toezichthouders aan niemand verantwoording afleggen. Hun legitimiteitsbasis is daarmee wankel: er ontbreekt een algemeen referentiekader op basis waarvan de toezichthouders hun taak kunnen uitoefenen. Volgens Meurs lost het feit dat de cliëntenraad een bindende voordracht kan doen voor de RvT dit probleem niet wezenlijk op. Ten derde is de professionaliteit van raden van toezicht nog onvoldoende ontwikkeld in de praktijk, hoewel van de formalisering van de positie en het functioneren van de RvT's wel veel werk is gemaakt (Meurs & Schraven, 2002). Ten vierde staan systemen van informatie en verantwoording, nodig voor het houden van intern toezicht, nog in de kinderschoenen, terwijl ze tegelijkertijd een bedreiging vormen voor de ruimte die nodig is voor ondernemerschap en professioneel handelen in de zorg.

Hoewel in de verschillende sectoren van de zorg al governancecodes bestonden, treedt per 1 januari 2006 de *Zorgbrede Governancecode* in werking. De code is een gezamenlijk product van de Brancheorganisaties

Zorg (BoZ). Bij het opstellen van de nieuwe code was de verplichting tot nakoming een belangrijk uitgangspunt van de gezamenlijke brancheverenigingen.

1.5.3 Vraagtekens bij de toepassing van het raad-van-toezichtmodel

De Algemene Rekenkamer (AR) constateert dat het RvT-model bij publieke organisaties is ontleend aan het bedrijfsleven. “Veel raden van toezicht hebben dan ook ongeveer dezelfde taken en bevoegdheden als raden van commissarissen, een aantal commissarissen is tegelijkertijd lid van een raad van toezicht en andersom. De commissies Meurs⁵ en Glasz⁶ hebben bij hun adviezen om het functioneren van raden van toezicht in respectievelijk de zorg en het hoger onderwijs te verbeteren zwaar geleund op het gedachtegoed van corporate governance” (Algemene Rekenkamer, 2004b, p. 25).

Er is kritiek op de toepassing van het RvC-model uit het bedrijfsleven in de non-profitsector. Strikwerda (2004) betwijfelt of corporate governance zomaar van toepassing kan zijn op verenigingen, stichtingen, rechtspersonen sui generis, en organisaties die deel uitmaken van de staat, oftewel op activiteiten die buiten de transactie-economie liggen. Hij constateert dat corporate governance behoort bij instituties van het marktkapitalisme. Maatschappelijke instituties zoals onderwijs dienen daar volgens hem buiten te blijven. De Ridder (2004) stelt dat in de tijd dat het RvT-model massaal zijn intrede deed in de non-profitsector, er juist kritiek ontstond op het functioneren van het RvC-model in het bedrijfsleven. De Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (2000, p. 9) erkent bovenstaande kritiek maar nuanceert deze tegelijkertijd door te stellen dat de kritiek zich vooral richt op het gegeven dat een raad van commissarissen zijn eigen opvolging regelt (recht van coöptatie). Over de noodzaak van deskundige en onafhankelijke toezichthouders bestaat volgens de commissie grote algemene overeenstemming. De commissie erkent wel uitdrukkelijk dat er voor hogescholen (*als voorbeeld van een non-profitorganisatie, ehh*) geen equivalent bestaat voor de vergadering van aandeelhouders. Daarom mag volgens de commissie de benoeming van de RvT-leden ook geen exacte kopie zijn van die voor commissarissen van structuurvennootschappen.

In de algemene governancenotitie voor de onderwijssector (Min. OCW, 2005) wordt in dit verband duidelijk aangegeven dat onderwijsinstellingen niet worden beschouwd als ondernemingen. Daarom sluit de beleidsnotitie niet zozeer aan bij de governanceprincipes uit het bedrijfsleven zoals verwoord in de code-Tabaksblat, maar worden de aanbevelingen van de Onderwijsraad (2004) als uitgangspunt genomen.

Hoewel de discussie over de toepassing van het raad-van-toezichtmodel in de non-profitsector wél wordt gevoerd naar aanleiding van de vraag in hoeverre non-profitorganisatie als bedrijven te beschouwen zijn, staat het RvT-model zelf nauwelijks ter discussie als manier om het intern toezicht te structureren. Voor het funderend onderwijs en kleinere woningcorporaties wordt wel de suggestie gedaan om na te denken over alternatieven zoals invoering van het Angelsaksische ‘one-tiermodel’ dat de toezichthouders minder op afstand plaatst en eventueel ook stakeholders een positie geeft (Hooge, 2004). De Ridder stelt in dit verband dat “in veel gevallen een sterk bestuur met een gedelegeerde directie een betere vormgeving van de vereiste checks and balances (is) dan de nieuwmodische toezichtsconstructies” (De Ridder, 2004, p. 37).

⁵ De AR verwijst hier naar: Commissie Health Care Governance (Commissie-Meurs)(1999).

⁶ De AR verwijst hier naar de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (Commissie-Glasz) (2000). Echter, twee jaar eerder bracht een commissie onder voorzitterschap van Prof.dr. J. Glasz als advies uit over intern toezicht bij woningcorporaties: Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties (Commissie-Glasz) (1998).

1.5.4 Wettelijke verankering

De mate en manier van wettelijke verankering van raden van toezicht in de non-profitsector verschilt enorm. Er is geen uniforme wet- en regelgeving. Alleen voor de woningcorporaties is het instellen van een orgaan voor intern toezicht sinds 1993 wettelijk verankerd.

De overwegende rechtsvorm in de non-profitsector is de stichtingsvorm. Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (art. 2:47, 2:48 en 2:49) maakt geen melding van de mogelijkheid om bij een stichting een toezichthoudend orgaan in te stellen, maar het wordt ook niet uitgesloten. Voor verenigingen noemt de wet wel de mogelijkheid om een raad van commissarissen in te stellen:

“Iedere raad van toezicht heeft zijn eigen set van bepalingen”(AR, 2004b, p. 25). Voor raden van toezicht van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) zijn uitgebreide en gedetailleerde voorschriften in de wet opgenomen. Ook voor RvT's van universiteiten en academische ziekenhuizen geldt een wettelijk kader. Bij woningcorporaties is bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB BBSH) geregeld dat er een intern toezichthoudend orgaan moet zijn (BBSH, art. 7). Voor de overige sectoren waaronder het onderwijs, geldt dat er een sterke roep is om meer en betere wettelijke verankering van het raad-van-toezichtmodel (Luursema et al., 2003; WRR, 2004).

1.6 Rollen en taken van de RvT in de non-profitsector

In paragraaf 1.1 hebben we de drie hoofdprocessen van goed bestuur beschreven: sturen, toezicht houden en verantwoorden. De vraag die hier nu aan de orde is, is hoe en bij welke processen het interne toezicht welke rol speelt in de non-profitsector.

Met behulp van het onderscheid tussen 'decision control' en 'decision management' (Fama & Jensen, 1983) kan worden verduidelijkt wat de taken en rollen van intern toezicht zijn binnen het kader van corporate governance zijn.

Decision management behelst:

- 1 het voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen;
- 2 het uitvoeren van (nieuwe) plannen;
- 3 de verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen.

Decision control gaat over:

- 1 het goedkeuren van (nieuwe) plannen;
- 2 het toezien op de uitvoering van (nieuwe) plannen.

In tabel 1.3 is te zien dat het voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen en het uitvoeren ervan behoort tot 'decision management' en valt onder het proces van 'sturen'. De verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen hoort ook bij 'decision management' en valt uiteraard onder het proces van 'verantwoorden'. Het goedkeuren van (nieuwe) plannen en het toezien op de uitvoering hiervan (beiden 'decision control') behoort bij het proces van toezicht houden.

Tabel 1.3 Processen van 'goed bestuur'

	Sturen	Toezicht houden	Verantwoorden
Decision control		- Goedkeuren van (nieuwe) plannen - Toezien op de uitvoering van (nieuwe) plannen	- Toezien op de verantwoording (toevoeging ehh)
Decision management	- Voorbereiden en ontwikkelen van (nieuwe) plannen - Uitvoeren van (nieuwe) plannen		- Verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen

Op basis van tabel 1.3 concluderen we dat het interne toezicht van een organisatie belast is met een van de drie hoofdprocessen van 'goed bestuur' namelijk het houden van toezicht. In termen van het model van Fama & Jensen houdt het interne toezicht zich bezig met 'decision control': het goedkeuren van (nieuwe) plannen en het toezien op de uitvoering hiervan.

In tabel 1.3 is ook aangegeven dat wij het toezien op de verantwoording hebben toegevoegd aan 'decision control' als taak voor het interne toezicht. Immers, in de non-profitsector is geen AvA die verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen door de bestuurders verlangt. Omdat de prikkel tot verantwoordden ontbreekt bij ontstentenis van aandeelhouders, moet het interne toezicht in deze prikkel voorzien.

Tricker (1984) onderscheidt twee rollen voor intern toezicht:

- 1 de *conformancerol*: de rol van toezichthouder door te ondervragen, te beoordelen en waakhond te zijn;
- 2 de *performancerol*: de rol van adviseur en klankbord op basis van kennis, expertise en externe informatie die een commissaris inbrengt.

In de praktijk lopen deze twee rollen door elkaar heen (Peij et al. 2002). Naast deze twee rollen van toezicht houden en advies geven worden voor RvT's in de non-profitsector ook nog expliciet de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving onderscheiden (Luursema et al., 2003; Peij et al., 2002).

Hieronder gaan we nader in op respectievelijk de toezichtrol, de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving.

1.6.1 De toezichtrol

Toezicht houden omvat drie aspecten van:

- 1 informatieverzameling;
- 2 oordeelsvorming; en
- 3 interventie (AR, 1997).

Informatieverzameling is een cruciaal aspect van toezicht. Van belang daarbij is: is de informatie adequaat, op tijd en betrouwbaar?

Bij de adequaatheid van de informatie gaat het over de vraag of de juiste onderwerpen of vraagstukken op het juiste niveau beschikbaar zijn. Is de informatie goed onderbouwd, bijvoorbeeld ook in bedrijfseconomisch of juist in maatschappelijk opzicht? Worden bij beleidsplannen ook alternatieven geschetst of 'what if ... scenario's'? Is er voldoende en juiste informatie over de aard en omvang van de

risico's? Bij adequaatheid gaat het ook om de hoeveelheid informatie en de mate van detaillering. Te veel informatie of te veel details kunnen de kern van de zaak verdoezelen.

Wat betreft tijdigheid gaat het erom dat de informatie op tijd beschikbaar is zodat toezichthouders ook daadwerkelijk geïnformeerd aan de vergadertafel kunnen plaatsnemen.

Een derde vraag is of de informatie betrouwbaar is. En hoe vergewist de toezichthouder zich hiervan?

Hier stuiten we op de zogenaamde onafhankelijkheidsparadox. Deze verwijst naar het feit dat voor het uitoefenen van onafhankelijke toezicht de RvT afhankelijk is van de medewerking van degene op wie dat toezicht is gericht (Peij et al., p. 69). Er is ook sprake van informatieasymmetrie: de raad van bestuur weet veel meer van de organisatie en maakt er onderdeel van uit, terwijl de raad van toezicht in beperkte tijd, met beperkte middelen op afstand zich moet laten informeren.

In verband met de onafhankelijkheidsparadox is het proces van informatieverwerking van belang. Er zijn grofweg twee mogelijkheden:

- 1 de toezichthouder verwerft zelf actief gegevens; en/of
- 2 de onder toezicht gestelde verstrekt gegevens.

Bij de eerste optie gaat de raad van toezicht zelf achter de feiten aan, hetgeen een kostbare activiteit is en ook zijn grenzen kent door de afstand die de raad van toezicht tot de organisatie moet behouden. Bij de tweede optie blijft de vraag hangen in hoeverre de verstrekte informatie juist en volledig is. De Ridder noemt als derde optie dat de raad van toezicht 'toevallige informatie' verwerft (De Ridder, 2004, p. 40). Dit kan gebeuren door openheid over de activiteiten, afwegingen en besluiten van de raad van toezicht te geven waardoor de belanghebbenden inzicht hebben in de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend en daardoor zelf nog relevante informatie kunnen aandragen.

Als het gaat om *oordeelsvorming* is de kernvraag wat de beoordelingsmaatstaven zijn bij de oordeelsvorming door de toezichthouder.

Het is lastig om maatstaven vast te stellen als het onduidelijk is vanuit welk belang de raad van toezicht opereert. Houden RvT's toezicht vanuit het perspectief van brede maatschappelijke belangen of vanuit het perspectief van het belang of de continuïteit van de eigen organisatie? Zijn er bepaalde belangen of belanghebbenden die domineren bij dat brede maatschappelijke perspectief? En wisselt het toezichtperspectief wellicht per onderwerp of tijdsperspectief (incidenten, lopende zaken, lange termijn)? In paragraaf 1.1 is dit vraagstuk al even aangestipt en in hoofdstuk 2, als wordt toegespitst op raden van toezicht van onderwijsinstellingen, komt dit toezichtperspectief nog terug (paragraaf 2.5).

Als concrete maatstaven worden vastgesteld op grond waarvan de raad van toezicht zijn oordeel vormt, kunnen deze gaan werken als prestatie-indicatoren voor het management en overige leden van de organisatie. Bekend is dan het risico dat de positieve effecten ervan (heldere maatstaven voor heldere beoordeling, prestatieprikkel) niet meer opwegen tegen de negatieve effecten ervan (De Bruijn, 2001). Negatieve effecten zijn bijvoorbeeld dat de maatstaven de complexe organisatieprocessen te veel reduceren, waardoor een armoedig, onvolledig en soms onjuist beeld van het reilen en zeilen van de organisatie ontstaat. Meten is dan 'veel niet weten'. De maatstaven kunnen er ook toe leiden dat de bestuurders het afleggen van verantwoording aan de raad van toezicht meer prioriteit geven dan het realiseren van de doelen van de organisatie. Ook kunnen de maatstaven strategisch gedrag uitlokken en vernieuwing remmen. Om deze negatieve effecten te dempen wordt aanbevolen altijd zowel procesgerichte als productgerichte maatstaven te hanteren. Ook is het verstandig om niet met één allesomvattende maatstaf te werken, maar met multidimensionale meting en het 'verhaal achter de cijfers' te zoeken, bijvoorbeeld door medewerkers en klanten of cliënten van de organisatie om toelichting te vragen (De Bruijn, 2001, Hooge & Van der Sluis, 2005).

Wat betreft *interventie* als onderdeel van toezicht is de vraag heel belangrijk of de raad van toezicht formele interventiemogelijkheden heeft. Over welke bevoegdheden beschikt de RvT: benoemen en ontslaan van

bestuurders, onthouden van goedkeuring aan begroting en jaarrekening? De wettelijke verankering van raden van toezicht is natuurlijk heel belangrijk voor de positie om te interveniëren.

Een ander aspect is de mogelijkheid om ‘getrapt’ ofwel ‘proportioneel’ te interveniëren in plaats van ‘alles of niets’. Zo kunnen interventie zijn -oplopend in zwaarte-: stimuleren en ideeën aanreiken, corrigeren, opdracht geven, onthouden van goedkeuring (zie tabel 1.4), ingrijpen in te grijpen in topstructuur, ontslaan.

Tabel 1.4 Vier categorieën besluiten die voor (onthouding van) goedkeuring door de RvT in aanmerking komen

1	Besluiten die invloed hebben op de rechtsvorm of werkwijze van de instelling: Wijzigingen van statuten, reglementen, de medezeggenschapsregeling
2	Beleidsmatige en financiële beslissingen: Meerjarenbeleidsplan, begroting, jaarplan, jaarrekening en soms het vaststellen van tarieven
3	Aangaan van privaatrechtelijke beslissingen: Samenwerking met derden (of het verbreken ervan), sluiten van overeenkomsten, doen van grote investeringen of aangaan van grote geldleningen
4	Beslissingen van invloed op de organisatie en het personeel: Reorganisaties of ingrijpende wijzigingen in de rechtspositie of arbeidsomstandigheden van het personeel

Bron: Luursema et al., 2002, p. 36.

1.6.2 De adviesrol

Wat betreft de performancerol -adviseren op basis van kennis, expertise en externe informatie- kan de raad van toezicht verschillende strategieën toepassen. De RvT kan meedenken en oplossingen aandragen, kan tegenwicht bieden als ‘advocaat van de duivel’ of een andere benadering of zienswijze zoeken, kan een vraagstuk in een breed perspectief te zetten door vergelijkingen te maken met andere organisaties, sectoren, landen enzovoort.

De Ridder (2004) wijst op het risico dat raden van toezicht naar de bestuurders toekruipen en van alles zijn: adviseur, partner, vraagbaak, vertrouwenspersoon, behalve toezichthouder. In 't Veld, Van Twist en Luursema (2002, p. 34) stellen dat “de raad van toezicht zich -bij de uitoefening van de toezichthoudende taak- kritisch en onafhankelijk moet opstellen. Tegelijkertijd heeft de raad van toezicht een adviserende taak en dient zich in die rol dan ook constructief op te stellen. [...] Daarbij komt ook nog dat in theorie ‘collusie’ kan optreden, wanneer de raad van toezicht een handeling moet beoordelen die hij zelf heeft geadviseerd.”

1.6.3 De werkgeversrol

De werkgeversrol van de raad van toezicht kan bondig worden beschreven in vier taken:

- 1 topstructuur bepalen;
- 2 voor de passende bestuurder zorgen;
- 3 contractvorm en bezoldiging bepalen;
- 4 bestuurder periodiek evalueren (Pelzer, 2004).

In zijn werkgeversrol is de RvT verantwoordelijk voor een goede, deskundige en passende topstructuur van bestuurders. De raad van toezicht moet de topstructuur bepalen, rekening houdend met de specifieke eigenschappen en maatschappelijke context van de organisaties, en er (een) passende bestuurder(s) bij vinden. Ook moet hij eventuele opvolging regelen. Daarnaast beoordeelt de raad van toezicht de bestuurders en kan daartoe functionerings- en beoordelingsgesprekken voeren en bepaalt hij de beloningsstructuur en -hoogte van de bestuurders.

1.6.4 De rol van verbinding met de samenleving leggen

In paragraaf 1.2 van dit hoofdstuk is geconstateerd dat het feit dat in de non-profitsector de intern toezichthouders nooit de hete adem van aandeelhouders in hun nek voelen, zware eisen stelt aan het interne toezicht. Daarnaast hebben non-profitorganisaties te maken met vele belangen en belanghebbenden die geen of nauwelijks formele invloed hebben. Om deze redenen wordt naar manieren gezocht om de invloed van deze belangen en belanghebbenden te laten gelden. Eén van die manieren is dat de raad van toezicht verbinding met (de verschillende belangen in) de samenleving legt. Dit kan op verschillende manieren:

- belanghebbenden nemen zelf zitting in de RvT;
- intern toezichthouders zitten namens (bepaalde) belanghebbenden in de RvT;
- intern toezichthouders zitten zonder last of ruggespraak in de raad van toezicht maar zijn wel (bindend) voorgedragen door (bepaalde) belanghebbenden;
- de RvT onderhoudt zelf relaties met belanghebbenden;
- intern toezichthouders stellen zichzelf op de hoogte van de belangen en belanghebbenden;
- de RvT ziet erop toe hoe en met welke belanghebbenden de bestuurders relaties aangaan en onderhouden;
- de RvT ziet erop toe dát de bestuurders relaties aangaan en onderhouden met belanghebbenden.

De hierboven beschreven manieren om verbinding te leggen met (de verschillende belangen in) de samenleving staan in lichter of zwaardere mate haaks op de ook zo belangrijk geachte onafhankelijkheid van de intern toezichthouders.

Duidelijk is dat ook in de non-profitsector zowel de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van belanghebbenden als de betrokkenheid van belanghebbenden bij de organisatie belangrijk worden geacht.

Voor een raad van toezicht geldt dat hij goed toezicht kan houden zonder last of ruggespraak en zonder enig bijzonder belang te vertegenwoordigen. Kort gezegd: de intern toezichthouders moeten onafhankelijk zijn. Tegelijkertijd moeten ze ook het vertrouwen hebben van alle belanghebbenden, juist in de non-profitsector waar -bij ontstentenis van aandeelhouders- de maatschappelijke legitimatie zo belangrijk is. Er moet dus een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het collegialiteitsbeginsel (dat wil zeggen de RvT fungeert als een college en treedt 'met één gezicht' naar buiten, moet integraal alle belangen afwegen en is onafhankelijk) en anderzijds het stakeholdersbeginsel (dat wil zeggen de RvT moet het vertrouwen genieten van 'de samenleving' of 'de gemeenschap' namens wie hij toezicht houdt en dit kan door invloed en betrokkenheid van stakeholders, bijvoorbeeld door voordrachtplaatsen of kwaliteitszetels).

1.7 Conclusies

Corporate governance oftewel goed (ondernemings)bestuur draait om controle van de macht. De enorme aandacht voor goed bestuur komt zowel in het bedrijfsleven als in de non-profitsector niet alleen voort uit wantrouwen maar ook uit hogere eisen die worden gesteld aan deskundigheid en transparantie van bestuur en toezicht.

Net als voor het bedrijfsleven geldt voor het non-profitinstellingen dat 'goed bestuur' geen doel op zich is. In het geval van onderwijsinstellingen is het doel van goed bestuur het winnen en behouden van het vertrouwen van leerlingen, studenten (en hun ouders), van de overheid als belangrijke financier en van belangrijke stakeholders zoals het bedrijfsleven/beroepenveld of de bijvoorbeeld de jeugdzorg. Omdat vertrouwen alleen kan worden opgebouwd vanuit de kernopdracht van het onderwijs, stuiten we op het uiteindelijke doel van goed bestuur in het onderwijs: het moet leiden tot -of in ieder geval bijdragen

aan- verbetering en vernieuwing van de kwaliteit van onderwijs. Tot op heden heeft onderzoek niet aangetoond dat een praktijk van ‘goed bestuur’ zou leiden tot bijvoorbeeld betere prestaties in het onderwijs.

Bij goed bestuur kunnen drie hoofdprocessen worden onderscheiden: sturen, toezicht houden en verantwoorden. Governancevraagstukken richten zich op de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende actoren -bestuurders, toezichthouders, aandeelhouders, stakeholders- die een rol spelen bij de drie processen.

De figuur van ‘intern toezicht’ vindt zijn oorsprong in het bedrijfsleven en is een van de oplossingen (disciplineringsmechanisme) voor het zogenaamde ‘agencyconflict’. Bij het agencyconflict staat de vraag centraal hoe aandeelhouders zich ervan kunnen verzekeren dat bestuurders de best mogelijke resultaten met het bedrijf behalen, zonder te veel risico te lopen en zonder de eigen belangen te veel te laten prevaleren. Het vormt sinds jaar en dag de kern van het corporate-governancevraagstuk.

Ook de belangen van verschillende stakeholders spelen een rol bij goed bestuur. Zowel in het Nederlandse bedrijfsleven als in de non-profitsector wordt zowel de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de deelbelangen van stakeholders als de betrokkenheid van stakeholders bij de organisatie belangrijk geacht.

In de non-profitsector zijn zeer veel stakeholders aan te wijzen en is het onderscheid tussen eigenaar en stakeholder niet altijd even helder. Het interne toezicht van non-profitorganisaties moet naar manieren zoeken om de belangen van de stakeholders te wegen.

Er is een aantal wezenlijke verschillen tussen de rol van het interne toezicht bij commerciële bedrijven en bij non-profitorganisaties. Ten eerste is er bij non-profitorganisaties geen eenduidig orgaan dat boven het interne toezicht staat. Het interne toezicht valt dan ook niet vanuit één perspectief of vastomlijnd publiek uit te oefenen: het is meervoudig. Ten tweede zijn goede financiële prestaties en een gezonde bedrijfseconomische huishouding bij non-profitorganisaties nooit het uiteindelijke doel, maar altijd een middel om de maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Wél is er de eis om middelen efficiënt en effectief in te zetten, alleen al vanwege het feit dat er in de non-profitsector vaak met publiek geld wordt gewerkt. Ten derde moeten non-profitinstellingen meestal meerdere doelen nastreven, die onderling kunnen conflicteren. Ten vierde is het, gezien de grote invloed van overheidsregulering, -toezicht en -interventie, lastig om vast te stellen wat de bijdrage van de bestuurders van non-profitinstellingen is aan die meervoudige doelbereiking.

Van intern toezichthouders in de non-profitsector wordt dan ook veel gevraagd. Zij dienen een hoog zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen hebben, rolbewust en rolvast te zijn en toezicht te kunnen houden vanuit ‘meerdimensioneel’ perspectief.

De meerderheid van de non-profitorganisaties heeft het raad van toezichtmodel uit het bedrijfsleven overgenomen voor de structurering van het interne toezicht. De mate en manier van wettelijke verankering van raden van toezicht in de non-profitsector verschilt enorm. Er is geen uniforme wet- en regelgeving.

Hoewel de discussie over de toepassing van het RvT-model in de non-profitsector wél wordt gevoerd naar aanleiding van de vraag in hoeverre non-profitorganisatie als bedrijven zijn te beschouwen, staat het RvT-model zelf nauwelijks ter discussie als manier om het intern toezicht te structureren.

De opdracht voor het interne toezicht is ‘decision control’: het goedkeuren van (nieuwe) plannen, het toezien op de uitvoering hiervan en toezien op de verantwoording. Dit laatste, toezien op de verantwoording, hebben we toegevoegd aan de oorspronkelijke indeling van Fama en Jensen (1983). De reden hiervoor is dat er voor non-profitorganisaties geen AvA is die verantwoording over de uitvoering

van (nieuwe) plannen door de bestuurders verlangt. Omdat de prikkel tot verantwoordelijk ontbreekt bij ontstentenis van aandeelhouders, moet het interne toezicht zichzelf deze prikkel geven.

Voor het intern toezicht onderscheiden we vier rollen: de toezichtrol, de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving.

De toezichtrol omvat drie aspecten namelijk informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie.

Bij de adviesrol moet een balans worden gevonden tussen controleren en adviseren. Er kan 'collusie' optreden wanneer de raad van toezicht een handeling moet beoordelen die hij zelf heeft geadviseerd.

De werkgeversrol omvat topstructuur bepalen; voor de passende bestuurder zorgen; contractvorm en bezoldiging bepalen; bestuurder periodiek evalueren.

Voor de rol van verbinding leggen met de samenleving geldt dat er vele belangen en belanghebbenden die geen of nauwelijks formele invloed hebben. Om deze redenen wordt naar manieren gezocht om de invloed van deze belangen en belanghebbenden te laten gelden. Eén van die manieren is dat de raad van toezicht verbinding met (de verschillende belangen in) de samenleving legt. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen betrokkenheid, of sterker, vertegenwoordiging en onafhankelijkheid.

2 Intern toezicht: beleid en wettelijk kader in de bve- en de hbo-sector

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk belichten we vijf thema's die steeds terugkomen in de verschillende beleidsstudies, -notities en -adviezen die zijn verschenen sinds 2000 -het jaar dat governance en het functioneren van raden van toezicht pregnant op de onderwijsagenda kwam.

- 1 Het eerste thema is het *onderscheid tussen bestuur en toezicht*. Dit thema loopt als een rode draad door de governancediscussie.
- 2 Het tweede thema is het *raad-van-toezichtmodel* als structuur voor de scheiding tussen bestuur en toezicht en de wettelijke verankering ervan in de bve- en hbo-sector.
- 3 Het derde thema dat uit de beleidsanalyse naar voren komt is *het perspectief van het interne toezicht*. Het gaat hierbij om de vraag welk toezichtperspectief zwaarder weegt voor de raden van toezicht: het perspectief van brede maatschappelijke belangen of het perspectief van het belang of de continuïteit van de onderwijsinstelling.
- 4 Het vierde thema is het *interventievacuüm* oftewel het ontbreken van de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het intern toezicht ernstig tekortschiet.
- 5 Het vijfde thema ten slotte is de *relatie tussen intern en extern toezicht*.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 2.2 met een bondige beschrijving van de ontwikkelingen in de bestuurlijke en organisatorische situatie van instellingen voor beroepsonderwijs (bve) en hoger beroepsonderwijs (hbo). In paragraaf 2.3 lichten we de vijf bovengenoemde thema's nader toe. Daarna worden de opbrengsten van een discussie met intern toezichthouders in de bve-sector zelf over drie van de vijf thema's beschreven. Deze discussie is gevoerd tijdens een symposium over raden van toezicht in de bve-sector, georganiseerd door het Max Goote Kenniscentrum in het kader van dit onderzoek. Het hoofdstuk eindigt met conclusies.

2.2 Bestuurlijke situatie

Aan het begin van de jaren tachtig waren er zo'n 1500 bve-instellingen en 400 hbo-instellingen, die bestuurd werden door instellingsbesturen met zowel bestuurlijke als toezichthoudende taken. Er was geen scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht. Dat was ook niet nodig omdat het verticale (externe) toezicht vanuit de overheid zeer gedetailleerd was. De marges voor bestuurlijk handelen waren smal (De Jager, 2004).

Vanaf midden jaren tachtig vindt een aantal ingrijpende bestuurlijke en organisatorische wijzigingen plaats: schaalvergroting, hybridisering en voor de bve-sector: regionalisering (De Jager, 2004; Hooge & Honingh, 2005). Deze wijzigingen hebben een sterke verandering in de bestuurlijke opgaven voor de bve- en hbo-instellingen tot gevolg.

Als gevolg van de schaalvergroting zijn er na verschillende fusierondes nu 71 instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.⁷ Een bve-instelling heeft gemiddeld ongeveer 9000 deelnemers die een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) volgen (www.bveraad.nl). De hbo-sector telt nu 45 hogescholen, waarvan de 15 grootste meer dan 80% van de hbo-studentenpopulatie in huis hebben (www.hbo-raad.nl).

Deze 'schaalvergroting', die voor de bve-sector ook echt een herordening is geweest (Hooge & Honingh, 2005), gaat gepaard met een nieuwe besturingsfilosofie van autonomievergroting, deregulering en metasturing die vanaf midden jaren tachtig voor het gehele onderwijs geldt.

⁷ De bve-sector bestaat nu uit regionale opleidingscentra (ROC's), agrarische opleidingscentra (AOC's), vakscholen en 'overige instellingen' (www.bveraad.nl).

Een andere belangrijke ontwikkeling is hybridisering. De meest in het oog springende hybridisering is de mogelijkheid om contractonderwijs aan te bieden. Maar ook het aanbieden van publieke diensten via een privaatrechtelijke rechtspersoon met publiek geld, het binnen één organisatorisch verband werken met een publieke en een private geldstroom, het als erkende niet-bekostigde instellingen diploma's uitreiken met hetzelfde civiele effect als diploma's binnen het reguliere bestel, en het bestaan van stuur- en verantwoordingsrelaties in de publieke en private setting, naast een verticale stuur- en verantwoordingsrelatie met de rijksoverheid zijn vormen van hybridisering die de afgelopen jaren pregnanter aanwezig zijn (Hooge & Honingh, 2005).

Tot slot is er recentelijk voor de bve-sector een nieuwe belangrijke wijziging in de besturingsfilosofie geïntroduceerd: regionalisering. In *Koers BVE II* met de titel *Het regionale netwerk aan zet* (Min. OCW, 2004) wordt het idee verlaten dat een bve-instelling alleen aan beleidsdoelbereiking werkt, verlaten: in plaats daarvan moet in de regio worden samengewerkt (Hooge & Van der Sluis, 2005).

2.3 Thema 1: scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht

In paragraaf 2.1 noemden we de vijf steeds terugkerende thema's in het onderwijsbeleid. Het eerste thema -scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht- loopt als een rode draad door de governance-discussie voor het onderwijs.

Het is de commissie-Glasz (2000), de commissie die in 2000 een advies uitbrengt over intern toezicht op hogescholen, die als eerste expliciet pleit voor een scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht in het onderwijs. De commissie concludeert dat, gezien de toegenomen verantwoordelijkheden en daarmee gegroeide risico's, hogescholen effectief intern 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" (Commissie-Glasz, 2000, p. 4). Er worden drie bijvoeglijke naamwoorden meegegeven die van toepassing moeten zijn op het intern toezicht van hogescholen: 1) transparant, 2) onafhankelijk en 3) deskundig.

Het onderscheid tussen bestuur en toezicht blijft tot op de dag van vandaag het centrale uitgangspunt bij het beleid en de vormgeving van governance in het onderwijs (Commissie-Vervolgonderzoek Rekenschap, 2004; WRR, 2004; Min. OCWb, 2004; Min. OCW, 2005; Inspectie van het Onderwijs, 2005; SER, 2005; Onderwijsraad, 2006; HBO-raad, 2006).

In 2004 brengt de Onderwijsraad in het advies *Degelijke Onderwijsbestuur* wél een nuance aan op de eis van scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht door te stellen dat deze scheiding 'functioneel' moet zijn. Hiermee wordt bedoeld dat bestuur en toezicht niet per se aan twee aparte organen hoeven te worden toebedeeld. Deze nuanciering geldt vooral voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Voor de bve-sector en het hoger onderwijs acht de raad het wel wenselijk bestuur en toezicht ook daadwerkelijk te splitsen in twee afzonderlijke gremia.

2.4 Thema 2: het raad-van-toezichtmodel

Het *raad-van-toezichtmodel* als structuur voor de scheiding tussen bestuur en toezicht en de wettelijke verankering ervan in de bve- en hbo-sector is het tweede thema. De commissie-Glasz (2000) neemt bij haar advies de toezichthoudende rol van de raad van commissarissen bij structuurvennootschappen als referentie voor hogescholen en vindt dat het model van één rechtspersoon met een bestuur en een onafhankelijke toezichthouder de voorkeur verdient.

Twee jaar later adviseert de Onderwijsraad dat het RvT-model voor de bve-sector en het hoger onderwijs in sectorwetten moet worden vastgelegd, inclusief de basisbevoegdheden voor de raden van toezicht.

Hierbij zou wel de mogelijkheid moeten blijven bestaan niet met het RvT-model te werken, mits dit wordt uitgelegd (Onderwijsraad, 2004, p. 45).

De meeste instellingen voor beroepsonderwijs kennen op dit moment een raad van toezicht en een raad of college van bestuur (CvB), tot nu toe zonder passende wettelijke basis. Echter, in juni 2006 liggen de wetsvoorstellen voor raden van toezicht in de bve-sector en het wetsvoorstel WHOO (Wet op het hoger onderwijs en onderzoek) waarin de raden van toezicht in het hbo onder andere wettelijk verankerd worden bij de Tweede Kamer. In deze wetsvoorstellen wijkt het RvT-model voor de bve-sector op twee punten af van het RvT-model zoals voorgesteld voor het hbo. Ten eerste wordt er voor raden van toezicht in de bve-sector geen algemene informatieplicht worden opgenomen, hetgeen wel geldt voor raden van toezicht in de hbo-sector. Ten tweede is er in het wetsvoorstel voor raden van toezicht in de bve-sector geen aanwijzingsbevoegdheid voor de minister opgenomen jegens het CvB en de RvT, terwijl dit wel wordt voorgesteld in het hbo.

Deze wettelijke verankering heeft een aanloop van twee jaar. In 2004 kondigt het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in *Koers BVE II* aan dat een wetsvoorstel over de positionering raden van toezicht in de bve-sector wordt aangeboden aan de Tweede Kamer (TK). “Dit wetsvoorstel betekent dat de raden van toezicht wettelijk worden verankerd in de sector, en dat daarmee het intern toezicht en de principes van good governance worden versterkt. De Bve raad versterkt dit proces door een branchecode en een profiel voor de leden van de raad van toezicht uit te brengen. De instellingen anticiperen hier al volop door te starten met raden van toezicht” (Min. OCW, 2004a, p. 73). In april van 2005 wordt aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat “het conceptwetsvoorstel Positionering raden van toezicht voor de BVE-sector na zorgvuldige afweging zo is opgezet dat de nadruk in het wetsvoorstel meer is komen te liggen op het interne toezicht binnen de onderwijsinstellingen. Om de samenhang te waarborgen tussen hetgeen met het conceptwetsvoorstel wordt beoogd en de nog vast te stellen departementsbrede “overall” visie op governance voor de onderwijssector zal het wetsvoorstel pas in de eerste helft van 2006 aan de Tweede Kamer worden gestuurd” (TK, bijlage bij 28 248, nr. 75). Kern van het wetsvoorstel zal zijn een verplichte invoering van een raad van toezicht met bijbehorende minimale bevoegdheden en kenmerken van een college van bestuur als bevoegd gezag van de instelling (Bve Raad, 2006, p. 8).

In de zomer van 2005 vervolgens brengt OCW een algemene beleidsnotitie over governance in het onderwijs naar buiten, waarin wordt aangesloten bij het advies *Degelijk onderwijsbestuur* van de Onderwijsraad ((Min. OCW, 2005b, p. 7). Voor de bve-sector en het hoger onderwijs wordt gekozen voor het model van de raad van toezicht: “De scheiding van deze functies zal scherp moeten worden gemarkeerd. Daarom ook zal in het wettelijk kader de elkaar wederzijds uitsluitende bevoegdheidsverdeling tussen beide organen van de onderwijsinstelling worden vastgelegd” (Min. OCW, 2005b, p. 15). In de notitie worden vervolgens de minimale eisen beschreven die de overheid aan de interne governance stelt. Deze eisen betreffen de benoeming en samenstelling van de bestuurs- en toezichtsfunctionarissen, de onafhankelijkheid van het toezicht, de transparantie van het toezicht en het bestuur en de taak- en bevoegdheidsafbakening tussen het bestuur en toezicht. Een deel van deze eisen zal wettelijk worden verankerd, een ander deel zal in de codes van de verschillende sectoren worden verwerkt. De Inspectie van het Onderwijs zal beoordelen of de governance voldoende vertrouwenwekkend functioneert (Min. OCW, 2005b, p. 18). Tot slot van de notitie wordt aangegeven dat wanneer zelfregulering niet voldoende effectief is, de Minister verschillende ‘getrapte’ sanctiemogelijkheden heeft, variërend van actieve monitoring tot punitieve en bekostigings sancties tot en met aanwijzing ter beschikking van de Minister (Min. OCW, 2005b, p. 19).

2.5 Thema 3: het perspectief van het interne toezicht

Het derde thema dat uit de beleidsanalyse naar voren komt zijn de twee perspectieven van waaruit een raad van toezicht zijn rol kan uitoefenen: vanuit het perspectief van brede maatschappelijke belangen of vanuit het perspectief van het belang of de continuïteit van de onderwijsinstelling.

Uit zowel het *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000* (HOOP; Min. OCenW, 2000a) als *Koers BVE* (Min. OCenW, 2000b) blijkt dat de overheid het perspectief van een brede maatschappelijke oriëntering en verantwoordelijkheid voor raden van toezicht van bve- en hbo-instellingen hanteert.

In het HOOP worden raden van toezicht geschetst die hun functie en rol uitoefenen vanuit het perspectief van brede maatschappelijke belangen: “Gelet op de samenstelling van deze organen (*raden van toezicht, ehb*) mag worden verwacht 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” (Min. OCenW, 2000a, 3.6.2).

In datzelfde jaar vestigt ook *Koers BVE* (Min. OCenW, 2000b) de aandacht op de noodzaak van het versterken van het interne toezicht van bve-instellingen, hetgeen ook expliciet in verband wordt gebracht met de noodzakelijk geachte brede maatschappelijke oriëntering van de instellingen. In *Koers BVE* wordt deze brede maatschappelijke oriëntering onder de noemer meervoudige publieke verantwoording (MPV) gebracht.⁸ In *Koers BVE* wordt aan het interne toezicht de rol toebedacht van het stimuleren van en toezien op MPV.

De Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (Commissie-Glasz, 2000, p. 19) constateert echter dat dit brede maatschappelijke perspectief niet naadloos aansluit bij het perspectief dat in de Wet op het hoger onderwijs (WHW) aan het intern toezicht op hogescholen wordt toegedicht: “[...] Bij de vervulling van zijn taak richt de bestuursraad (*lees: raad van toezicht, ehb*) naar het belang van de hogeschool”(art. 10.11 lid 2 WHW). Duidelijk is dat de WHW hier direct aansluiting op het Burgerlijk Wetboek heeft gezocht, dat het toezichtperspectief voor het interne toezicht van structuurvennootschappen als volgt formuleert: “[...] Bij het vervullen van hun taak richten de commissarissen (*lees: intern toezichthouders, ehb*) zich naar het belang van de vennootschap en de met haar verbonden onderneming.” (BW, art. 140, lid 2).

De commissie-Glasz (2000) is van oordeel dat toezicht op de maatschappelijke taakvervulling goed te verenigen is met de opdracht dat RvT-leden zich richten naar het belang van de instelling, echter onder de voorwaarde dat de beoogde taak “geen rivaliserend karakter heeft” (Commissie-Glasz, 2000, p. 23). Hiermee bedoelt de commissie de uitvoering van taken waarbij aanspraak moet worden gedaan op schaarse middelen waarvoor hogescholen onderling met elkaar concurreren. Een concreet voorbeeld is het verkrijgen van een vergunning om nieuwe, publiek bekostigde opleidingen te verzorgen. Door de concurrentie zou het belang van de instelling té zwaar kunnen gaan prevaleren boven het algemeen maatschappelijk belang. De commissie hecht in dit verband grote waarde aan brede maatschappelijke verantwoording door hogescholen die “uitnodigt tot een maatschappelijk oordeel” en kent het jaarverslag (en de website) hierbij een centrale rol toe (Commissie-Glasz, 2000, p. 24).

⁸ MPV is een proces waardoor de omgeving van een bve-instelling kennis kan nemen van wat de instelling doet en zich daarover een oordeel kan vormen. Andersom kan een ROC door het afleggen van MPV draagvlak in en vertrouwen van de omgeving verwerven voor beleidskeuzen en daaraan verbonden activiteiten. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het concept De Vijlder & Westerhuis, 2002.

2.6 Thema 4: het interventievacuüm

Het vierde thema dat aan de orde komt in de verschillende beleidsstudies, -notities en -adviezen is een probleem dat de commissie-Glasz in 2000 al agendeert onder de noemer ‘interventievacuüm’: “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 de belanghebbenden tekortschiet bij het toezicht op het beleid, heeft veel te duchten van de Ondernemingskamer.[...] Het spreekt voor zich dat de Ondernemingskamer pas in geding komt als er sprake is van een ernstige situatie, waarbij er een redelijk vermoeden van wanbeleid bestaat[...] het is dus een laatste redmiddel” (Commissie-Glasz, 2000, p. 15).

De Inspectie van het Onderwijs constateert in 2005 dat het interventieprobleem nog niet is opgelost omdat het wettelijk kader noch de garantie noch de waarborg biedt voor de kwaliteit, continuïteit en het functioneren van het intern toezicht (Inspectie van het Onderwijs, 2005, p. 7): “Zolang een raad van toezicht adequaat invulling geeft aan haar toezichhoudende taak is dat geen probleem, maar wanneer dit niet het geval is en ook het bestuur verzaakt ontstaat er een probleem.”

Het ontbreken van een instrument om in te grijpen wanneer het intern toezicht van hogescholen ernstig tekort schiet, beïnvloedt volgens de commissie-Glasz de relatie tussen het intern en extern toezicht ongunstig. De commissie beveelt aan 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 OCW krijgen op die manier een laatste redmiddel in handen. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseren in respectievelijk 2004 en 2005 om de gang naar de ondernemingskamer mogelijk te maken voor externe belanghebbenden (WRR, 2004, p. 16; SER, 2005, p. 146).

Zowel in de wetgevingsnotitie *Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en* (Min. OCW, 2004a) als in de *Beleidsnotitie governance* (Min. OCW, 2005) gaat OCW in op het interventievacuüm, dat en voor de hogescholen en voor de bve-instellingen aan de orde is. De mogelijkheid voor belanghebbenden om in beroep te gaan bij een autoriteit zoals de Ondernemingskamer wordt expliciet als oplossing genoemd.

In relatie tot (de oplossing van) het interventievacuüm geeft de commissie-Glasz (2000) ook heel expliciet aan dat het lidmaatschap van een RvT geen vrijblijvende zaak is. Een RvT-lid wordt verantwoordelijk gehouden voor het toezicht zoals hij dat uitoefent. Een intern toezichhouder is (mede)aansprakelijk voor de kwaliteit van het interne toezicht. De aansprakelijkheid van RvT-leden wordt echter in de overheidsnotities die na 2000 verschijnen over governance in het onderwijs niet meer expliciet aan de orde gesteld.

2.7 Thema 5: de relatie tussen intern en extern toezicht

Het vijfde en laatste thema betreft de relatie tussen intern en extern toezicht. In de adviezen en beleidsdocumenten die (onder andere) betrekking hebben op het interne toezicht van bve-instellingen en hogescholen worden verschillende accenten gelegd in de visie op de verhouding tussen intern en extern toezicht. Het externe toezicht bestaat uit een combinatie van de activiteiten van de Auditdienst van OCW, de Inspectie van het Onderwijs en het ministerie van OCW zelf.

Janssens (2005) constateert dat er in de discussie over de relatie tussen extern en intern toezicht twee debatten de hoofdtoon voeren. Enerzijds is er het governancedebat dat gaat “om de vraag wanneer en in welke mate de overheid van boven opgelegde sturing en toezicht dient in te ruilen voor interne sturing en intern toezicht op basis van publieke verantwoording.” Anderzijds is er het proportionaliteitsdebat die uitsluiten gaat “over de afstemming van het toezicht op de verantwoording van scholen” (Janssens, 2005, p. 21).

Wat betreft het governancedebat spreekt uit de adviezen en beleidsdocumenten een dominante visie dat een RvT deel uitmaakt van de onderwijsinstelling en dat zijn taak eigenstandig is. De raad van toezicht is daarmee uitdrukkelijk geen vertegenwoordiger van externe toezichthouders (AR, 2002; Commissie-Borghouts, 2000; Commissie-Glasz, 2000; WRR, 2004). In andere woorden: het fundament ligt bij het interne toezicht en het externe toezicht is daarop aanvullend en betreft de kwaliteit en de doelmatige en rechtmatige besteding van publieke middelen (Janssens, 2005, p. 23).

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap wijkt af van bovenstaande visie door raden van toezicht niet alleen te zien als organen van de instellingen, maar tevens als instrument van de overheid in het kader van het externe toezicht (Commissie-Schutte, 2004, p. 92).

In juli 2004 schrijft de minister van Justitie in een brief naar de Tweede Kamer in dit verband: “Het wetsvoorstel (*ter verankering van de positie van raden van toezicht, ehh*) zal in ieder geval pas dan aan de Raad van State worden aangeboden als binnen OCW een eenduidige keuze is gemaakt hoe raden van toezicht worden gepositioneerd: als instrumenten van toezicht van (ook) de rijksoverheid, of als alleen instrumenten van instellingsintern toezicht. Naar verwachting komt hierover in de zomer van 2004 helderheid. Vervolgens zullen voor de respectievelijke sectoren (in ieder geval BVE en HO) de consequenties op het gebied van wet- en regelgeving worden getrokken” (TK, 2004, nr. 13).

Zoals eerder in dit hoofdstuk al aangegeven blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat raden van toezicht in de publieke en non-profitsector, in de eerste plaats het belang van de organisaties dienen - net als raden van commissarissen. Vanwege dit gegeven ziet de overheid een raad van toezicht daarom als intern toezicht dat -gezien zijn niet-onafhankelijke positie- het verticaal toezicht niet zal kunnen vervangen (Min. BZK, 2001, p. 30; AR, 2002, p. 59).

Het ministerie van OCW onderstreept dit drie jaar later door in de algemene governancenotitie aan te geven dat de horizontale verantwoording aan de maatschappelijke omgeving -waarbij raden van toezicht de cruciale rol wordt toegeschreven hierop toe te zien- “nooit geheel het verticale toezicht (het toezicht van het ministerie van OCW) kan vervangen” (Min. OCW, 2005, p. 8).

De commissie-Glasz stelt dat een raad van toezicht zodanig toezicht dient te houden dat het externe toezicht niet tot interventies leidt (Commissie-Glasz, p. 16). Om deze goed uit te kunnen voeren moet de raad van toezicht kunnen beschikken over de toetsingscriteria die de externe toezichthouders hanteren (de externe standaardnorm). Ook de Onderwijsraad constateert dat “voor intern toezicht informatie en normstelling wezenlijk zijn. De inspectierapporten vormen een belangrijke bron voor het interne toezicht” (Onderwijsraad, 2006, p. 11).

Wat betreft het proportionaliteitsdebat wordt in *Koers BVE* (Min. OCW, 2000b) voor bve-instellingen het perspectief geschetst van sterk en deskundig intern toezicht in combinatie met meervoudige publieke verantwoording. Hierdoor wordt zogenaamd proportioneel extern toezicht mogelijk: meer toezicht waar de kwaliteit en het eigen toezicht niet voldoende is, minder toezicht naarmate de kwaliteit (sbewaking) beter is.

De Wet op het onderwijs toezicht (WOT) maakt dit vanaf 2002 mogelijk door te stellen dat de bve-instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de kwaliteitsdoelen (binnen de kaders van de wet), de realisering ervan, de kwaliteitsbewaking en de publieke verantwoording hierover. De Inspectie

van het Onderwijs geeft een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het onderwijs en doet dit door aan te sluiten bij de opbrengsten van de zelfevaluatie van de instellingen.

Twee jaar later wordt in *Koers BVE II* gesteld dat OCW het interne toezicht en MPV zal versterken, naast de al bestaande verticale verantwoording: “Op dit moment is er slechts proportioneel toezicht op de kwaliteit en de doelmatigheid. [...] slagen Raden van Toezicht erin zo goed intern toezicht te houden [...] dat de inspectie kleinere steekproeven kan nemen?” (Min. OCW, 2004b, p. 49). In datzelfde jaar schrijft de minister van Justitie in een brief aan de Tweede Kamer hierover: “Op dit moment wil het kabinet dan ook niet ingaan op mogelijke rollen van raden van toezicht in de bve-sector bij het verticale toezicht, evenals de eventuele introductie van het proportionaliteitsbeginsel bij financieel toezicht” (TK, 2004, nr. 13). In 2006, vier jaar na de WOT, vraagt ook de Onderwijsraad zich af of RvT’s erin slagen op deze manier goed toezicht te houden en zo goed het proces van MPV te doorlopen dat ook voor de rechtmatigheid proportioneel toezicht mogelijk is (Onderwijsraad, 2006).

De WRR schetst een perspectief van trapsgewijze opbouw op weg naar proportioneel toezicht (WRR, 2004, p. 15). De WRR legt ten eerste het fundament van het toezicht bij het interne integrale toezicht op het niveau van de organisatie. Het externe toezicht daarop is aanvullend. De WRR verwacht vervolgens veel van extern kwaliteitstoezicht in de vorm van systemen van visitatie en accreditatie. “Naar het oordeel van de raad is het van groot belang dat organisaties en professionals -als teken van professionaliteit en leervermogen- blijven investeren en zich blijven ‘onderwerpen’ aan deze systemen van kwaliteitsbeoordeling door deskundigen” (WRR, 2004, p. 244). Volgens de WRR is het de moeite waard nu te investeren in deze vormen van kwaliteitsborging en -bewaking waarbij ‘leren’ centraal staat. Het goed uit de verf komen van ten eerste deskundig en scherp intern toezicht en ten tweede stimulerend extern kwaliteitstoezicht is vervolgens een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitoefenen van proportioneel extern toezicht (selectief extern toezicht) (WRR, 2004, p. 244). Ook de Ambtelijke Commissie Toezicht II ziet de mogelijkheid van horizontale publieke verantwoording en het zoeken van aansluiting bij interne bedrijfsprocessen (zoals certificering, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking) als stimulans voor vermindering van toezichtlasten (Commissie-Sint, 2005, p. 18).

2.8 De praktijk aan het woord

Op 27 maart 2006 organiseerde het Max Goote Kenniscentrum een symposium over raden van toezicht in de bve-sector. Onder andere kwamen de resultaten van de analyse van de beleidsstudies, -notities en -adviezen die zijn verschenen sinds 2000 aan de orde. Doel van het symposium was de uitkomsten van de analyse terug te koppelen en te toetsen aan de ervaring en mening van betrokkenen uit de praktijk. De deelnemers aan het symposium waren afkomstig uit raden van toezicht van ROC’s en AOC’s, de Inspectie van het Onderwijs, de Onderwijsraad, de Bve Raad, de Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen (VTOI) en het ministerie van OCW. Fons van Wieringen (Onderwijsraad) en Ella Vogelaar (RvC Unilever en Novib) waren uitgenodigd om vanuit hun achtergrond en ervaring te reageren op de onderzoeksresultaten. Dagvoorzitter was Ruben Maes.

Tijdens het symposium stonden de laatste drie van de vijf hiervoor genoemde thema’s centraal: 3) het perspectief van het interne toezicht, 4) het interventievacuüm en 5) de relatie tussen intern en extern toezicht. We geven hier de reactie op de drie thema’s weer.

2.8.1 Het perspectief van het interne toezicht

“Voor wie werkt een RvT eigenlijk?” Deze vraag stelt Ruben Maes aan het begin van de middag. De toezichthouders antwoorden dat het onderscheid tussen enerzijds toezicht vanuit een breed maatschappelijk belang en anderzijds vanuit de continuïteit van de instelling nogal kunstmatig is. In de

praktijk wordt een organisatie bedreigd in haar voortbestaan zodra het maatschappelijk belang niet heel scherp in de gaten wordt gehouden. De toezichthouders geven hierbij aan dat de abstracte notie van ‘maatschappelijk belang’ zich op regionaal niveau zeer duidelijk manifesteert via contacten met het bedrijfsleven, lokale en provinciale overheden en andere belanghebbenden. Zij vinden dan ook dat de overheid het maatschappelijke perspectief niet zozeer op nationaal niveau moet hanteren, maar dat de toezichthouders dit zelf uitstekend op regionaal niveau kunnen: *“Wij moeten de weg naar het bedrijfsleven vinden en andersom. Dat is heel belangrijk en hoort ook bij de taak van de RvT’s.”*

Ook wordt aangegeven dat maatschappelijke belangen gewaarborgd kunnen worden door te zorgen dat de samenstelling van de RvT een afspiegeling van de maatschappij is wat betreft leeftijd, sekse en beroepssectoren. De aanwezigen op het symposium zien de uitkomst van het onderzoek dat de meeste RvT-leden via de persoonlijke of professionele netwerken van de RvT- en CvB-leden geworven worden echter niet als een probleem of belemmering: *“Een raad van toezicht heeft een onafhankelijke positie dus coöptatie is niet erg.”*

2.8.2 Het interventievacuüm

Wat gebeurt er als een raad van toezicht niet goed functioneert op een ROC of AOC, als er feitelijk geen intern toezicht is? De meeste aanwezigen op het symposium zien de noodzaak en de urgentie van deze vraag niet. Waarom zou een RvT het niet goed doen? Als de RvT zichzelf goed evalueert zijn er geen regels nodig om toezicht op de raden van toezicht te regelen. Het systeem van intern toezicht moet niet worden opgesteld met als uitgangspunt dat er wanbeleid plaatsvindt, de relatie tussen intern toezicht en bestuur moet gebaseerd zijn op onderling vertrouwen. Een toezichthouder moet zeker een antenne hebben voor signalen, maar daarbij dient vertrouwen het uitgangspunt te zijn totdat het tegendeel bewezen is. Het interventievacuüm wordt in de praktijk dus niet als zo dringend ervaren.

De toezichthouders merken daarbij wel op dat het ontzettend belangrijk is dat er verantwoording plaatsvindt. Er is meer behoefte aan bewustwording over de noodzaak tot brede publieke verantwoording dan aan een Ondernemingskamer waar belanghebbenden kunnen klagen. Het invullen van de verantwoording aan verschillende belanghebbenden is wel een punt van discussie: hier bestaat geen blauwdruk voor. Er worden verschillende ideeën geopperd, zoals een jaarlijkse vergadering van belanghebbenden.

2.8.3 De relatie tussen intern en extern toezicht

Waar houdt het externe toezicht op en waar begint het interne toezicht? Aanwezigen op het symposium vinden de RvT zelfstandig, en zeker geen instrument van (het externe toezicht van) de overheid. Voorwaarde hiervoor is wel dat de betrokkenheid van belanghebbenden dient te zijn gegarandeerd, bijvoorbeeld door dit te institutionaliseren. Een raad van toezicht kan het college van bestuur daarop aanspreken.

Ook vindt men dat het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs niet alleen aan de Inspectie van het Onderwijs moet worden overgelaten. De instellingen moeten dit zelf doen. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld of van een RvT wel verwacht kan worden dat deze de kwaliteit van het onderwijs bewaakt; heeft de RvT hiervoor wel de kennis en middelen? De meningen zijn hierover verdeeld.

Naast de verantwoordelijkheid die de RvT moet nemen voor kwaliteitsbewaking van het onderwijs, dient er een externe toets van de kwaliteit van het onderwijs plaats te vinden.

Sommige aanwezigen stellen zelfs dat het interne toezicht zo goed moet zijn dat de Inspectie alleen bij twijfel ingrijpt. Vraag is of dit de Inspectie dan niet overbodig maakt. Wat de Inspectie wel mag doen is het vergelijken van resultaten van scholen. De mogelijkheden voor een accreditatiesysteem voor bve-instellingen wordt ook nog geopperd. Mocht de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs

bij het interne toezicht komen te liggen, dan moet er wel gemeten worden met nauwkeurigere maatstaven dan nu het geval is, bijvoorbeeld door middel van een jaarverslag over de kwaliteit van onderwijs. Naar aanleiding van dit thema wordt ook geopperd dat de taak van het interne toezicht verder gaat dan het goedkeuren van belangrijke beslissingen. Er wordt gesteld dat inhoudelijke onderwerpen niet onbesproken kunnen blijven; binnen de RvT bij ROC's en AOC's dient een zinnig gesprek gevoerd te worden over onderwijs. Dit kan bijvoorbeeld bewerkstelligd worden door het instellen van een onderwijscommissie die een aantal discussiepunten voorbereidt. Het gesprek kan gaan over zowel cijfers als over kwalitatieve aspecten, zoals taalbeleid, veiligheid, contacturen en voortijdig schoolverlaten. Het gaat erom dat de kwaliteit van het onderwijs ook binnen de RvT systematisch besproken wordt. Deze suggestie ontmoet steun; men oppert dat het agenderen van inhoudelijke onderwerpen kan helpen om de klankbordfunctie van de RvT ten opzichte van het CvB goed in te vullen.

2.9 Conclusies

Aan het begin van de jaren tachtig worden bve-instellingen en hbo-instellingen bestuurd door instellingsbesturen met zowel bestuurlijke als toezichthoudende taken. Er is geen scherpe scheiding tussen bestuur en toezicht en de marges voor bestuurlijk handelen waren smal. Vanaf midden jaren tachtig vindt een aantal ingrijpende bestuurlijke en organisatorische wijzigingen plaats met als gevolg een sterke verandering in de bestuurlijke opgaven voor de bve- en hbo-instellingen. Vanaf 2000 komt governance, en daarmee ook het functioneren van raden van toezicht, pregnant op de onderwijsagenda.

Vijf thema's komen steeds terug in de verschillende beleidsstudies, -notities en -adviezen die vanaf dat moment zijn verschenen: 1) onderscheid tussen bestuur en toezicht, 2) het raad-van-toezichtmodel als structuur voor de scheiding tussen bestuur en toezicht en de wettelijke verankering ervan, 3) het perspectief van het interne toezicht, 4) het interventievacuüm oftewel het ontbreken van de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het intern toezicht ernstig tekortschiet en 5) de relatie tussen intern en extern toezicht.

Hoewel de Onderwijsraad onderschrijft dat het interne toezicht in de bve- en hbo-sector het best gestructureerd kan worden met behulp van het raad-van-toezichtmodel, adviseert de raad wel dat de mogelijkheid moet blijven om met een andere structuur te werken, mits dit kan worden uitgelegd. De meeste instellingen voor beroepsonderwijs kennen op dit moment een raad van toezicht en een raad of college van bestuur, echter nu nog zonder passende wettelijke basis. In juni 2006 liggen de wetsvoorstellen ter verankering van de raden van toezicht van bve- en hbo-instellingen bij de Tweede Kamer.

De dominante visie op het perspectief van het interne toezicht is dat het vanuit een breed maatschappelijk belang moet worden uitgeoefend. De commissie-Glasz tekent hierbij aan dat het particuliere bedrijfsleven het belang van de eigen organisatie juist richtinggevend voor het interne toezicht is. Brede maatschappelijke belangen en het belang van de eigen organisatie hoeven elkaar niet te bijten volgens de commissie, tenzij er sprake is van concurrentie wat betreft aanbod en inschrijvingen.

Echter, uit onderzoek blijkt dat raden van toezicht in de non-profitsector zich vooral richten naar het belang van de eigen organisatie -net als raden van commissarissen- (AR, 2002, p. 59). Volgens Janssens (2005) is dit in de non-profitsector waarschijnlijk te wijten aan het gebrek aan professionaliteit en de onafhankelijkheid van intern toezicht. Hierdoor hebben raden van toezicht niet zonder meer oog hebben voor behartiging van het algemeen belang. "Eerder de belangen van de direct betrokken worden beschermd dan het algemeen of overheidsbelang" (Janssens, 2005, p. 55). Volgens Janssens verklaart dit mogelijk ook het breed geconstateerde verschijnsel dat intern toezicht liever wil adviseren dan inspecteren. Het opleiden van intern toezichthouders kan er volgens hem toe leiden dat zij professioneler en

onafhankelijker gaan opereren, meer de toezichtrol oppakken en (mede) oog krijgen voor algemeen en overheidsbelang.

Wat betreft de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het intern toezicht ernstig tekortschiet wordt herhaaldelijk de mogelijkheid geopend om in beroep te gaan bij een autoriteit zoals de Ondernemingskamer.

De aansprakelijkheid van intern toezichthouders wordt na het rapport van de commissie-Glasz niet meer aan de orde gesteld. De verwachting is dat dit onderwerp in navolging van het bedrijfsleven wél weer op de agenda zal komen. Voor commissarissen van beursgenoteerde bedrijven geldt dat de code-Tabaksblat niet zozeer iets heeft veranderd aan de rechtsregels aangaande de aansprakelijkheid, maar wel wat betreft het verwachtingspatroon over wat de taak van een commissaris is. “Het risico van reputatieschade wordt veel sterker gevoeld dan het juridisch risico. Mensen willen die ellende voorkomen en gaan daardoor anders opereren dan ze vroeger deden (Winter, 2006, p. 16). Nemen we de Aholdzaak als voorbeeld, dan lijken de juridische risico’s dichterbij te komen. Opvallend is dat de Zweede ex-commissaris Fahlin strafrechtelijk is aangeklaagd in deze zaak. Ondanks de vrijspraak wegens gebrek aan bewijs, verweet de rechtbank de voormalige Ahold-commissaris wel ‘onbehoorlijke taakuitoefening’.

De visie dat een raad van toezicht onderdeel is van de onderwijsinstelling en dat zijn taak daarmee eigenstandig is, is dominant. Wél wordt er door de overheid en de Onderwijsraad twijfel geuit over de mogelijkheid van proportioneel extern toezicht, gezien de praktijk van het interne toezicht. De raden van toezicht worden onvoldoende professioneel geacht.

Uit een onderzoek van het SCO-Kohnstamminstituut (Emmelot et al., 2004) blijkt dat de bve-sector de werkwijze van de Inspectie van het Onderwijs om de intensiteit te variëren afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs onderschrijft: “Hoe beter de zaken op orde zijn, hoe minder de Inspectie komt.” Ook onderschrijft de bve-sector de werkwijze van de Inspectie om zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de opbrengsten van de zelfevaluatie van de bve-instelling om te komen tot een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit.

Echter, dit onderzoek laat ook zien dat ondanks deze consensus over de werkwijze, de praktijk van het proportionele toezicht niet optimaal verloopt (Emmelot et al., 2004).

Ten eerste heeft de Bve Raad de indruk dat de instellingen wat betreft de zelfevaluatie volkomen ‘op safe’ spelen. Hoewel de Bve Raad zelf een brancheformatie ‘zelfevaluatie’ heeft vervaardigd waarin naast het toezichtskader van de WOT ook branche-eigen aspecten voorkomen, lijken de instellingen de zelfevaluatie volledig op te bouwen volgens het waarderingskader van de Inspectie. Het negatieve gevolg hiervan is, volgens de Bve Raad, dat de instellingen zich bij de zelfevaluatie alleen op de verticale verantwoording richten en de meervoudige publieke verantwoording nauwelijks uit de verf komt (Emmelot et al., 2004, p. 80). In andere woorden: de Bve Raad vindt de bevordering van MPV, regionalisering en het bepalen van de eigen ambities heel belangrijke doelen bij zelfevaluatie. Door de focus op de verticale verantwoording wordt dit ernstig belemmerd.

Ten tweede zijn de ervaringen met het benutten van de opbrengsten van de zelfevaluatie door de Inspectie van het Onderwijs heel wisselend, terwijl de bve-instellingen er veel werk van maken (Emmelot et al., 2004, p. 81). De instellingen hebben geen inzicht in de criteria op grond waarvan de inspecteurs de zelfevaluatie beoordelen. Wanneer is de zelfevaluatie voldoen en op welke wijze worden deze gebruikt bij de beoordeling door de Inspectie? De werkwijze van de Inspectie lijkt willekeurig (Emmelot et al., 2004).

Het hierbovengenoemde onderzoek naar de huidige praktijk van proportioneel toezicht legt de spanning bloot tussen zelfevaluatie bedoeld om externe toezicht mogelijk te maken en zelfevaluatie bedoeld voor horizontale verantwoording. Janssens (2005) concludeert in dit kader dat van zelfevaluatie bedoeld om extern toezicht mogelijk te maken onbedoelde sturing uitgaat die de autonome ontwikkeling, verbetering en innovatie door onderwijsinstellingen belemmert. Hij beveelt dan ook aan de wettelijke verplichting dat

zelfevaluatie een schakel is tussen de onderwijsinstelling en proportioneel toezicht, weg te nemen (Janssens, 2005, p. 54). Hierdoor kan de Inspectie van het Onderwijs zelf bepalen welke informatie zij betreft bij haar onafhankelijk oordeel en kunnen de instellingen zich primair richten op MPV, verbetering en innovatie.

3 Intern toezicht: governancecodes in de bve- en de hbo-sector

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende instrumenten om 'goed bestuur' te bevorderen en organisaties te overtuigen van het nut ervan: door middel van wet- en regelgeving, via externe druk (via belanghebbenden zoals leerlingen/studenten en hun ouders of via 'de media'), governancecodes, (zelf)evaluatie, onderlinge visitatie, trainingen, cursussen, 'elkaar aanspreken', passend leiderschap en een passende organisatiecultuur.

Een veel besproken en opvallend verschil tussen Europa en de Verenigde Staten is dat in de VS sinds 2002 de Sarbanes Oxley-wet (SOx) van kracht is die met name risicobeheersing en interne controle bij beursgenoteerde bedrijven wettelijk afdwingt. Afwijken van de wet staat gelijk aan de wet overtreden hetgeen tot strafrechtelijke vervolging kan leiden.

Wat betreft corporate governance in de gehele Europese Unie is in 2005 is het European Corporate Governance Forum opgericht, dat onder andere criteria voor onafhankelijk toezicht heeft geformuleerd. Er komt geen Europese governancecode voor beursgenoteerde bedrijven, maar vanuit Brussel wordt wel via andere wegen gestreefd naar meer transparantie en meer macht voor aandeelhouders zoals via richtlijnen, verordeningen, beschikkingen en aanbevelingen.

In verschillende Europese landen is de governancecode een zeer populair instrument ter bevordering van goed (ondernemings)bestuur. Voor Nederlandse, Duitse en Spaanse beursgenoteerde bedrijven is het openbaar maken van in hoeverre de governancecode wordt nageleefd wettelijk verankerd door het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe te verplichten in het jaarverslag. In het Verenigd Koninkrijk is naleving van de governancecode een voorwaarde voor beursnotering. Wordt er niet aan voldaan, dan heeft de beursautoriteit verschillende sanctiemogelijkheden van een openbare reprimande, tot een handelbeperking tot het ontzeggen van beursnotering. In Italië is naleving van de governancecode ook een voorwaarde voor beursnotering, maar worden aandeelhouders geacht de naleving te controleren. In Zweden wordt ook het 'pas-toe-of-leg-uit'-principe gehanteerd bij de governancecode maar is er sprake van zelfregulering: het principe is niet wettelijk verankerd.

In Nederland is sinds 2003 de Nederlandse corporate-governancecode (code-Tabaksblat) van kracht, waarvan het principe 'pas toe of leg uit' door middel van een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) wettelijk is verankerd.

In de non-profitsector zijn diverse governancecodes opgesteld, per sector en soms zelfs per subsector. Voor woningcorporaties heeft de brancheorganisatie Aedes in 2003 de zogenaamde AedesCode vastgesteld, als vervolg op de voorloper ervan: de bedrijfstakcode. Het lidmaatschap van Aedes is gekoppeld aan de AedesCode. In de AedesCode is de maatschappelijke functie van de leden op het terrein van wonen vastgelegd en uitgewerkt. Een externe Commissie Governancecode Woningcorporaties onder leiding van Jaap Winter is op verzoek van Aedes en de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW) bezig een governancecode op te stellen. Deze code bevat afspraken over de regels van goed bestuur bij woningcorporaties. Uitgangspunt in een nieuw arrangement tussen de overheid, corporaties en de burger is dat het primaat berust bij het intern toezicht. In juni 2006 wordt de governancecode voorgelegd aan de ledenraad. In de AedesCode een artikel opgenomen dat verwijst naar de governancecode.

Voor de zorgsector geldt dat sinds 1 januari 2006 de *Zorgbrede Governancecode* in werking treedt. De code is een gezamenlijk product van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ). Bij het opstellen van de nieuwe code was de verplichting tot nakoming een belangrijk uitgangspunt van de gezamenlijke brancheverenigingen. Dit betekent dat binnenkort bij alle betrokken brancheverenigingen een voorstel tot statutenwijziging voorligt om de naleving van de zorgbrede governancecode te koppelen aan het lidmaatschap. Eerdere (individuele) codes zoals de Arcares-code uit 2003 en de code van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ-code) uit 2004 komen hiermee te vervallen.

In 2006 hebben de Bve Raad en de HBO-raad eigen governancecodes uitgebracht ter (zelf)regulering van de governance in respectievelijk de bve-sector en de hbo-sector. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat governancecodes te beschouwen zijn als een zogenaamd disciplineringsmechanisme, net zoals intern toezicht. In de paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk gaan we dan ook nader in op de functie van een governancecode bij het realiseren van 'goed bestuur'. Vervolgens analyseren we in paragraaf 3.3 de inhoud van de bve- en de hbo-governancecodes. We besluiten dit hoofdstuk met conclusies in paragraaf 3.4.

3.2 De functie van een governancecode bij het realiseren 'goed bestuur'

Een code wordt wel omschreven als "een geheel van regels over hetgeen in een bepaalde kring voor al dan niet geoorloofd geldt" of als "een morele ordening op afspraak" (Koelemeijer, 2004). In bijvoorbeeld het onderwijs kan een governancecode bijdragen aan het goede checks and balances en daarmee aan het vertrouwen van studenten/leerlingen, ouders, 'de samenleving', overheid en politiek in onderwijsinstellingen.

Een governancecode heeft ten eerste een interne functie: de coördinatie en samenhang van het eventueel de aandeelhouders, het intern toezicht, het bestuur en de dagelijkse leiding van een organisatie worden verhelderd en versterkt, alsmede de relaties met de stakeholders.

Ook heeft een governancecode een externe functie omdat door openheid en verantwoording aan de buitenwacht duidelijk wordt gemaakt op welke wijze de organisatie haar doelstellingen verwezenlijkt. Een governancecode is in die zin een instrument om publiek vertrouwen op te bouwen.

Een governancecode kan het karakter van een streefbeeld hebben. Dan worden essentiële waarden en ambities van goed bestuur benoemd zonder dat er in de code specifieke invulling aan wordt gegeven. In zo'n geval wordt de code 'principle-based' genoemd.

In een 'principle-based' code worden 'waarden' beschreven die ten grondslag moeten liggen aan niet nader gedefinieerd gedrag. Het 'Committee on Standards in Public Life' voorgezeten door Lord Nolan bijvoorbeeld presenteerde in Engeland in 1995 zeven 'principles of public life' als leidraad voor het gedrag van politici en leidinggevendenden in publieke organisaties: 1) onbaatzuchtigheid; 2) integriteit; 3) objectiviteit; 4) aansprakelijkheid; 5) openheid; 6) eerlijkheid; 7) leiderschap (Lord Nolan, 1995).

Om een principle-based code niet te vaag of te vrijblijvend te laten worden, kunnen wel goede voorbeelden uit de praktijk worden beschreven. Hierdoor wordt duidelijker tot welk gedrag de beschreven waarde leidt en wordt het bestuur handreikingen gegeven hoe concreet vorm te geven aan de waarde.

Een governancecode kan ook normerend zijn. Dan zijn in de code normen vastgelegd die voor de organisatie als verplicht gelden. Als een organisatie of sector zichzelf niet alleen verantwoordelijk acht voor de samenstelling, maar ook voor de naleving van de code, is er sprake van zelfregulering. Zelfregulering houdt in dat de organisatie of sector zelf de verantwoordelijkheid neemt voor het bepalen en vastleggen van gewenste gedragingen en 'good practices' van bestuur. Vervolgens is er ook een eigen verantwoordelijkheid voor (het toezicht op) de uitvoering van de governancecode en het 'levend' houden van de code door 'doorontwikkeling'.

Zelfregulering is goed mogelijk wanneer organisaties zich verenigd hebben in een branchevereniging. Zó kan het naleven van de governancecode als voorwaarde worden gesteld voor het lidmaatschap en heeft de branchevereniging instrumenten tot haar beschikking om te sanctioneren wanneer de code niet (goed) wordt nageleefd. Effectief toezicht op naleving kenmerkt zich door (Koelemeijer, 2004) :

- vrees voor eventuele sancties vanuit de sector zelf (royeren, negatief imago);
- wettelijke verankering van het principe ‘pas toe of leg uit’;
- toetsing van gedrag aan normen;
- correctie afwijkend gedrag;
- interpretatie van normen (jurisprudentie);
- beschikking over voldoende toezichtinstrumenten: mogelijkheid om informatie te verzamelen, klachtenregeling, geschillenbeslechting.

Wanneer het principe van zelfregulering, al dan niet met behulp van een governancecode, niet effectief blijkt, wordt vaak overgegaan tot aanscherping van wet- en regelgeving en/of wettelijke verankering van de code. Een duidelijk voorbeeld hiervan is dat de zelfregulering op basis van de veertig aanbevelingen voor goed ondernemingsbestuur bij beursgenoteerde ondernemingen van de commissie-Peters (1997) onvoldoende effect had. Vervolgens is de commissie-Tabaksblat (2003) aan de slag gegaan om de Nederlandse corporate-governancecode te maken. De code is verankerd in een Algemene Maatregel van Bestuur door middel van het principe ‘pas toe of leg uit’.

Een governancecode, ‘principle-based’ of normerend, wordt gekenmerkt door vrijwilligheid en is juridisch niet bindend. De vraag die dan direct rijst is in hoeverre met succes een beroep kan worden gedaan op de code indien een betrokkene zich er niet aan houdt. Een deel van het antwoord ligt hierin dat juridische niet-bindende bepalingen wel degelijk van invloed kunnen zijn op het recht en tevens rechtsgevolgen kunnen hebben. Dit geldt met name voor wat hierboven een normerende governancecode is genoemd. De gedragslijn die kan worden afgeleid uit een (normerende) governancecode is immers gebaseerd op de redelijkheids-, billijkheids- en zorgvuldigheidsnormen.⁹

Sceptis ten aanzien van de juridische waarde is op zijn plaats, governancecodes worden niet voor niets ‘soft law’ genoemd (Cools, 2005). Toch is het de moeite waard de psychologische waarde ervan in ogenschouw te nemen. In hoeverre kan een code worden benut om discussie uit te lokken over goed bestuur en mensen te bewegen tot reflectie hierover? Als op het niveau van de onderwijsinstellingen na een stevig gesprek ‘onder elkaar’ en met belanghebbenden aanvaardbare spelregels kunnen worden vastgesteld naar aanleiding van de in de code neergelegde principes van goed bestuur is al een flinke stap gezet. Dan wordt de code ‘het geweten’ van de sector.

Deze psychologische werking wordt ook wel ‘normatieve kracht’ genoemd. De volgende vier voorwaarden zijn bevorderend voor de normatieve kracht van een governancecode (Koelemeijer, 2004):

- 1 Formuleer de bepalingen in de governancecode heel precies zodat de adressanten weten welk gedrag van hen wordt verwacht.
- 2 Zorg ervoor dat de norm van de governancecode ‘terugkomt’ in andere bestuurlijke en managementdocumenten.
- 3 Zorg dat de code een procesmatig karakter heeft door regelmatige terugkoppeling met gebruikers en belanghebbenden door consultatie en rapportage.
- 4 Realiseer voldoende draagvlak. Dit wordt bepaald door:
 - in hoeverre de in de code opgenomen gedragsregels sporen met de al heersende cultuur;

⁹ Koelemeijer (2004) stelt dat coderegels binnen hun werkingsgebied kunnen worden aangemerkt als ‘algemene erkende rechtsbeginselen’ die uitdrukking geven aan ‘de binnen Nederland levende overtuigingen’. “Dit rechtvaardigt een ruime toetsing van besluiten en overig rechtspersonenrechtelijk handelen aan de redelijkheid en billijkheid in de zin van art. 2:8 juncto art. 2:15 lid 3 sub a BW.”

- een brede (democratische) legitimering voor de code. Dit kan wanneer bijvoorbeeld een brancheorganisatie de code in de algemene ledenvergadering vaststelt. Als er geen brancheorganisatie is kunnen verschillende stakeholders expliciet betrokken worden.

3.3 Analyse van de governancecodes in de bve- en hbo-sector

Het bestuur van de Bve Raad heeft in januari 2006 de governancecode bve definitief vastgesteld (Bve Raad, 2006). De nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de bve-instellingen en de overheid zijn aanleiding voor de instellingen hun governance op professionele en eigentijdse wijze te regelen. Bij de uitgangspunten van de code wordt aangegeven dat naarmate de governance van de instellingen beter vorm krijgt, de sturing en het verticaal toezicht vanuit de overheid worden beperkt, zonder ooit geheel te verdwijnen. De code is het resultaat van bestuurlijke afspraken die de Bve Raad in november 2005 met de staatssecretaris van OCW heeft gemaakt (Bve Raad, AOC-raad, Min. OCW, Min. LNV, 2005). De inhoud van de code is een uitwerking van de voorstellen die de Commissie Governance Beroepsonderwijs (2005) begin 2005 aan de bve-sector heeft gedaan.

Een maand later, in februari 2006 ziet de branchecode governance voor de hbo-sector het licht (HBO-raad, 2006). In de code wordt geconstateerd dat er nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en hogescholen zijn ontstaan die hogere eisen stellen aan bestuur en toezicht van de instellingen. De code heeft tot doel duidelijk te maken hoe de hogescholen reageren op die eisen. De inhoud van de code bouwt voort op de aanbevelingen van de commissie-Glasz (2000). De aanbevelingen zijn vertaald in principes, waarbij van hogescholen wordt gevraagd in het jaarverslag en/of op de website toe te lichten welke uitwerking bij welk principe is gekozen. Wat betreft vormgeving en het gebruik van de code wordt aangesloten bij het leerproces dat de WRR in zijn rapport *Bewijzen van goede dienstverlening* (WRR, 2004) cruciaal acht. De preambule besteedt ook aandacht aan de naleving van de code. Er wordt een periodieke, systematische evaluatie van de ontwikkelingen voorgesteld, zoals voorzien door de commissie-Frijns voor beursgenoteerde ondernemingen. Aandachtspunten daarbij zullen in ieder geval de administratieve belasting alsmede de praktische toepasbaarheid van de code voor kleinere hogescholen zijn.

In deze paragraaf Analyseren we zowel de bve- als de WOO-code wat betreft het intern toezicht oftewel de RvT. Hiertoe zijn uit beide codes zijn alleen de verplichte bepalingen, principes en uitwerkingen geanalyseerd.

Voor de governancecode bve zijn dat alleen de verplichte bepalingen, voor de governancecode hbo 2006 zijn dat de principes en de uitwerkingen, waarvoor een 'pas-toe-of leg-uit-principe' geldt.

De analyse van beide governancecodes richt zich op:

- 1 opbouw en inhoud code;
- 2 uitgangspunten code;
- 3 handhaving code;
- 4 toezichtperspectief voor de RvT;
- 5 toezichtrol RvT;
- 6 adviesrol RvT;
- 7 werkgeversrol;
- 8 aanspreekbaarheid RvT;
- 9 transparantie RvT;
- 10 onafhankelijkheid RvT
- 11 functioneren RvT;
- 12 zelfevaluatie RvT;
- 13 rol externe accountant
- 14 klokkenluidersregeling;
- 15 rol voorzitter RvT;

- 16 kennis-vaardigheden RvT;
- 17 vergaderingen RvT;
- 18 honorarium leden RvT;
- 19 commissies;
- 20 werving, selectie en benoeming nieuwe leden RvT;
- 21 benoemingstermijn leden RvT;
- 22 reglementering-formalisering;
- 23 praktische ondersteuning van de RvT.

Tabel 3.2 Opbouw en inhoud code

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
1 Inleiding	Principes en uitwerkingen (pas toe of leg uit) voor:
2 Verplichte bepalingen voor CvB's	I Naleving en handhaving van de code
3 Verplichte bepalingen voor RvT's	II Het CvB
4 Verplichte bepalingen voor CvB's en RvT's gezamenlijk	III RvT
5 Verplichte bepalingen voor de relaties met belanghebbenden	IV De audit van de financiële verslaggeving en de positie van de interne controlefunctie en van de externe accountant
6 Handhaving van de code	V Horizontale dialoog met stakeholders
Handreiking t.b.v. CvB's, RvT's en de externe relatie met de belanghebbenden	

Tabel 3.1 laat zien dat beide governancecodes een normerend karakter hebben. In de bve-code wordt gewerkt met verplichte bepalingen. Aan het eind zijn handreikingen opgenomen als adviezen en suggesties, die door de leden van de Bve Raad al dan niet kunnen worden opgevolgd.

De governancecode hbo kent principes en uitwerkingen waarop het 'pas-toe-of-leg-uit' principe van toepassing is. Dit op de code-Tabaksblat geënte principe houdt in dat wanneer een hbo-instelling het principe of de uitwerking niet toepast, dit met argumenten moet worden onderbouwd in het jaarverslag (website) en op die manier wordt uitgelegd aan 'de buitenwacht'.

Beide codes richten zich primair op het CvB en de RvT. Ook zijn in beide codes normen ten aanzien van de relaties met stakeholders opgenomen.

In de governancecode hbo wordt de aandacht extra gevestigd op de financiële verslaggeving, het toezicht hierop en op de interne controlefunctie. In de governancecode bve wordt dit aspect er niet als zodanig uitgelicht.

Tabel 3.2 Uitgangspunten code

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Beschrijving instellingen</i>	<i>Beschrijving instellingen</i>
- Bve-instellingen ontwikkelen zich tot maatschappelijke ondernemingen	- Hogescholen verzorgen onderwijs en verrichten toegepast onderzoek in nauwe verwevenheid met de beroepspraktijk
<i>Doel code</i>	<i>Doel code</i>
- Scheiding tussen toezicht en bestuur via het RvT-model	- Hoe hogescholen reageren op hogere eisen aan bestuur en toezicht
- Positionering t.o.v. het Rijk: Rijk verantwoordelijk voor 'wat', bve-instellingen verantwoordelijk voor vertaling van het 'wat' en het 'hoe'	- Aanvullende wet- en regelgeving t.a.v. bestuur, toezicht en verantwoording overbodig maken
- Governance moet op professionele en eigentijdse manier geregeld zodat het Rijk sturing en extern toezicht kan beperken, zonder ooit geheel te verdwijnen	- Code schept verwachtingen over afname van interventie door het externe toezicht ten bate van ruimte voor intern toezicht voor taakuitoefening
	- Code sluit aan bij een nieuw evenwicht tussen horizontale en verticale verantwoording
<i>Zaken die in inleiding of preambule worden benadrukt</i>	<i>Zaken die in inleiding of preambule worden benadrukt</i>
- Onafhankelijkheid is absolute voorwaarde voor een RvT	- Preambule code stelt voor jaarrekeningen hogescholen onder het regime van de Raad voor de Jaarverslaggeving te brengen
- Bve-raad neemt verantwoordelijkheid voor stimulering ontwikkeling governance van bve-instellingen, geformaliseerd in bestuurlijke afspraak met OCW d.d. 24-11-05	- Preambule code agendeert het belang van een andere benadering van de rechtmatigheidscontrole die meer vertrouwen moet geven in de accountantsverklaring
	- Preambule vermeldt dat aanbevelingen Cie Glasz (2000) zijn geëvalueerd: er is goede voortgang, maar relatief weinig aandacht voor relaties met stakeholders en risicomanagement. Daarom uitgangspunt van deze code dat het de maatschappelijke verantwoordelijkheid van hogescholen is om in een open dialoog met de betrokken stakeholders inhoud te geven aan onderwijs en onderzoek

Tabel 3.2 maakt duidelijk dat met beide codes beperking van sturing en toezicht door het Rijk wordt beoogd.

De Bve Raad neemt de onafhankelijkheid van de raden van toezicht als algemeen uitgangspunt van de governancecode bve, terwijl de HBO-raad insteekt op relaties met stakeholders en risicomanagement. De HBO-raad benut de preambule van de code om vier zaken (opnieuw) met klem te agenderen. Ten eerste pleit de HBO-raad ervoor de jaarrekeningen van hogescholen onder het regime van de Raad voor de Jaarverslaggeving te brengen. Dit is conform de aanbevelingen van de commissie-Glasz (2000), net zoals de tweede aanbeveling in de code om te onderzoeken of de Ondernemingskamer een zinvolle rol kan spelen indien een belanghebbende partij van oordeel is dat een hogeschool geen recht doet aan een principe uit deze code.

Ten derde wordt het belang van een andere benadering van de rechtmatigheidscontrole opgevoerd die meer vertrouwen moet geven in de accountantsverklaring.

Ten vierde wordt in de preambule gesteld dat de mate van dat externe toezicht sterk af zal moeten nemen om het interne toezicht meer kans te geven zijn taak op "een behoorlijke wijze te kunnen uitoefenen." Erkend wordt dat het ministerie van OCW de rechtmatigheid van de besteding van de publieke middelen moet kunnen vaststellen, maar wat betreft het toezicht op de bedrijfsvoering van de hogescholen moet het ministerie zich terughoudend opstellen, "het huidige wettelijk kader biedt daarvoor nu nog weinig mogelijkheden."

Opvallend in tabel 3.2 is ten slotte de governancecode bve de bve-instellingen in bestuurlijke termen definiëert, namelijk als maatschappelijke ondernemingen, terwijl in de hbo-code de inhoudelijke doelstellingen van hogescholen staan vermeld. Door dit begrip te gebruiken sluit de Bve Raad zich expliciet aan bij de beweging ofwel zoektocht naar de definitie, doelen en juridisch-bestuurlijke

vormgeving van hybride non-profitorganisaties zoals bve-instellingen. Het begrip ‘maatschappelijke onderneming’ is een paraplu-begrip dat in verschillende betekenissen wordt gebruikt (Hooge & Faber, 2005). Politieke partijen, maar ook brancheorganisaties houden zich bezig met de profilering en positionering van ‘maatschappelijke ondernemingen’. Een voorbeeld is de MOgroep (Maatschappelijk Ondernemers Groep), die zich opwerpt als belangenbehartiger voor ‘ondernemers’ in de sectoren Welzijn & maatschappelijke dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang. Naast dit soort sectorgebonden belangenbehartigers neemt het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO) een prominente plaats in. Daarin hebben zes brancheorganisaties op het gebied van zorg, onderwijs en wonen hun krachten gebundeld, waaronder de Bve Raad. Hun gezamenlijke doel is vernieuwing van de bestuurlijke verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke ondernemingen. Het NTMO legt bij de invulling van het begrip maatschappelijk ondernemen de nadruk op de mogelijkheden die het biedt voor ‘betere dienstverlening en lokaal maatwerk voor de burger’.

Tabel 3.3 Handhaving code

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - De code bevat bepalingen en sancties t.a.v. handhaving binnen de branchevereniging - De Bve Raad stelt een onafhankelijke externe commissie in die de implementatie van de code gedurende de eerste twee jaar monitort 	<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - CvB en RvT zijn verantwoordelijk voor de governance van de hogeschool en voor de naleving van de Governancecode hbo - Er is periodieke systematische evaluatie zoals voorzien door de commissie-Frijns voor beursgenoteerde ondernemingen - Wettelijke verankering van deze code in nieuwe WHO ligt in de verwachting
<p><i>Sanctionering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Instelling onafhankelijke commissie ter handhaving van Verenigingscode en Governancecode bij besluit van algemene vergadering die periodiek toetst of leden van de branchevereniging bve zich aan de codes houden en die fungeert als klachtencommissie - Over de samenstelling en competentie van de onafhankelijke commissie zijn bepalingen opgenomen, net zoals t.a.v. de periodieke toetsing en de klachtencommissie - Ook zijn bepalingen opgenomen over bestuurlijke interventie vanuit het bestuur van de bve Raad naar aanleiding van uitspraken van de commissie. Uiterste sanctie is schorsing of royeren 	<p><i>Sanctionering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - In de preambulecode wordt om onderzoek gevraagd naar de rol van de Ondernemingskamer indien een belanghebbende partij van oordeel is dat een hogeschool geen recht doet aan een principe uit deze code

Tabel 3.3 maakt duidelijk dat beide brancheorganisaties het principe van zelfregulering omarmen, zij het elk op eigen wijze.

De Bve Raad stelt zichzelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de governance van bve-instellingen en ook voor de handhaving van de naleving van de governancecode. Hiertoe hanteert deze organisatie een aantal instrumenten. Ten eerste het instellen van een zogenaamde ‘monitoringcommissie’ die de implementatie en naleving van de code volgt en evalueert, gedurende twee jaar vanaf het moment dat de code het licht zag. Vervolgens wordt er een handhavingscommissie ingesteld die ook fungeert als klachtencommissie. Deze commissie kan het bestuur van de Bve Raad adviseren bij het derde instrument, namelijk sanctionering indien de governancecode bve niet wordt nageleefd.

De HBO-raad vult de eigen verantwoordelijkheid voor de governance van de hogescholen meer indirect in door te anticiperen op wettelijke verankering van de code door de overheid in de nieuwe Wet op het hoger onderwijs (WHO). Daarnaast gebruikt ook de HBO-raad het instrument van een ‘monitoringcommissie’, maar stelt deze in dienst van de hogescholen die zelf verantwoordelijk worden gesteld voor naleving van de code. De HBO-raad stelt zich uitdrukkelijk niet op als toezichthoudende

instantie. Wél wil de HBO-raad -in navolging van het advies van de commissie-Glasz (2000)- het zogenaamde interventievacuüm (zie paragraaf 2.6) oplossen door te onderzoeken wat de rol van de Ondernemingskamer kan zijn indien stakeholders van mening zijn dat een hogeschool niet opereert volgens de principes en uitwerkingen van de governancecode hbo.

Tabel 3.4 Toezichtperspectief

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - RvT houdt integraal toezicht op alle aspecten van de bve-instelling en alle relevante belangen overwegend - RvT richt zich naar de maatschappelijke doelstellingen van de instelling en behartigt op deze wijze het belang van de instelling en de relevante stakeholders - deelnemers met name genoemd 	<ul style="list-style-type: none"> - RvT richt zich naar het belang van de hogeschool en weegt daartoe de in aanmerking komende belangen van bij de hogeschool betrokkenen af

Tabel 3.4 laat zien dat de governancecode hbo geënt is op het toezichtperspectief van RvC's van commerciële bedrijven zoals beschreven in het Burgerlijk Wetboek. Eerst wordt het belang van de hogeschool genoemd, en vervolgens de noodzakelijke belangenafweging van alle stakeholders. Het gaat hier wel om de 'in aanmerking komende belangen' met het oog op het belang van de hogeschool. Het toezichtperspectief voor de RvT zoals geformuleerd in de bve-codes ademt meer de geest van integraliteit. Op alle aspecten van de bve-instelling moet toezicht worden gehouden, alle relevante belangen overwegend.

Tabel 3.5 Toezichtrol RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<p><i>Waarop toezicht?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - RvT houdt toezicht op beleid CvB en algemene gang van zaken instelling en de met haar verbonden instellingen 	<p><i>Waarop toezicht?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - RvT houdt toezicht op het CvB en de algemene gang van zaken in de hogeschool - Het toezicht van de RvT op CvB omvat o.a.: <ul style="list-style-type: none"> a realisatie doelstellingen; b strategie en risico's; c interne risicobeheersings- en controlesystemen; d kwaliteitsbeleid; e kwaliteit van de horizontale dialoog; f financiële verslaggevingproces; g naleving van wet- en regelgeving -besteding - RvT ziet toe op de kwaliteit en de volledigheid van de openbaar gemaakte financiële berichten door het CvB - CvB legt verantwoording af aan de RvT. - CvB rapporteert over naleving wet- en regelgeving en beheersing risico's aan RvT en zijn auditcommissie
<p><i>Wat ter goedkeuring door RvT</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Visie instelling in relatie tot maatschappelijk belang - Meerjarenplan met meerjarenbegroting - Jaarplan met begroting - Vaststellen van jaarrekening en het jaarverslag - Statutenwijziging/ontbinding/aanvragen faillissement - surséance van betaling - Nevenfuncties leden CvB - Reglement bevattende de taak- verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling CvB, en de communicatie van CvB 	<p><i>Wat ter goedkeuring door RvT</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - (Verandering in) de governancestructuur en naleving van de code - Operationele en financiële doelstellingen - Strategie ter realisatie van die doelstellingen - Randvoorwaarden bij strategie - Vormgeving horizontale dialoog - Jaarverslag - Jaarrekening - Begroting

<ul style="list-style-type: none"> met RvT - Opdrachtverlening niet-controlewerkzaamheden externe accountant - Besluiten van CvB waarbij tegenstrijdige belangen spelen - Aanvaarden van nevenfunctie door lid CvB - Overige majeure beslissingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Besluiten van CvB waarbij tegenstrijdige belangen spelen - Opdrachtverlening niet-controlewerkzaamheden externe accountant - Aanvaarding lid CvB lidmaatschap RvT andere grote rechtspersoon - Auditcie. (indien afwezig hele RvT) beoordeelt hoe de externe accountant te betrekken bij inhoud en publicatie financiële berichten, anders dan jaarrekening. - Majeure beslissingen
<i>Specificatie majeure beslissingen?</i>	<i>Specificatie majeure beslissingen?</i>
Nee, zelf te bepalen door de bve-instelling en vast te leggen in statuten/reglement instelling	Ja, zoals bedoeld in art. 164 BW Boek 2
<i>Criteria indicatoren voor goedkeuring?</i>	<i>Criteria indicatoren voor goedkeuring?</i>
Ja, de criteria waarop RvT goedkeuring verleent of onthoudt moeten vastgelegd in reglement	
<i>Interventie door RvT?</i>	<i>Interventie door RvT?</i>
- RvT kan leden CvB schorsen, ontslaan of anderszins ingrijpen bij disfunctioneren CvB	
<i>Informatie voor RvT, rol RvT?</i>	<i>Informatie voor RvT, rol RvT?</i>
- RvT is verantwoordelijk voor het verlangen van alle informatie van het CvB en de externe accountant nodig voor zijn toezichttaak	- RvT collectief en de leden afzonderlijk zijn verantwoordelijk voor het verlangen van alle informatie van het CvB en van de externe accountant die nodig is voor de toezichttaak
- Indien RvT dat nodig acht, wint deze informatie in bij functionarissen en externe adviseurs van de instelling	
<i>Informatie voor RvT, rol RvB?</i>	<i>Informatie voor RvT, rol RvB?</i>
- CvB verschaft RvT informatie over de gang van zaken bij de instelling en over zijn eigen functioneren	- CvB verschaft RvT alle informatie nodig voor toezichttaak.
- CvB verschaft RvT alle informatie nodig voor toezichttaak	

Tabel 3.5 laat zien dat de governancecode hbo explicieter en uitgebreider dan de governancecode bve definiëert waarop de RvT toezicht dient te houden. Financiële verslaggeving, interne risico- en controlesystemen, beheersing van risico's en naleving van wet- en regelgeving worden apart genoemd, geheel in lijn met het accent dat hierop wordt gelegd in de preambule. Het in de preambule beloofde accent op stakeholderrelaties wordt bij 'waarop toezicht' alleen vertaald in toezicht op de kwaliteit van de horizontale dialoog.

In de bve-code wordt alleen in globale termen beschreven waarop de RvT toezicht dient te houden: 'algemene gang van zaken van de instelling en de met haar verbonden instellingen'.

In beide codes worden naast 'majeure beslissingen' een aantal zaken expliciet genoemd die goedkeuring behoeven van de RvT. Opvallend hierbij is dat in de bve-code 'de visie op het maatschappelijk belang' wordt genoemd, iets dat in de hbo-code niet gebeurt. Wél valt ook hier op dat in de hbo-code weer expliciet zaken rondom de financiële verslaggeving, het toezicht hierop en op de interne controlefunctie worden genoemd. Het in de preambule beloofde accent op stakeholderrelaties wordt ook bij de zaken ter goedkeuring voor de RvT minder waargemaakt.

Bij de specificatie van de 'majeure beslissingen' laat de bve-code de ruimte aan de instellingen deze zelf te benoemen en vast te leggen, terwijl voor de hogescholen deze geldt zoals bedoeld in art. 164 BW Boek 2. Ook hier is weer de analogie met de RvC's in het bedrijfsleven.

Opvallend is dat de hbo-code noch verplicht dat de RvT criteria vaststelt op grond waarvan besluiten worden goedgekeurd, noch worden de interventiemogelijkheden van de RvT expliciet benoemd. Beide zaken gebeuren wel in de bve-code.

Beide codes houden zowel het CvB als de RvT verantwoordelijk voor informatie die de RvT nodig heeft voor de toezichtstaak. De hbo-code noemt alleen het CvB en de externe accountant als informatiebron, terwijl de bve-code aangeeft dat -indien de de RvT dat nodig acht- ook informatie ingewonnen moet worden bij functionarissen en externe adviseurs van de instelling.

Tabel 3.6 Adviesrol RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- RvT staat het CvB met raad terzijde en fungeert als klankbord	- RvT staat het CvB met raad terzijde
- CvB maak effectief gebruik adviesfunctie RvT door zaken voor te leggen en te bespreken	

Tabel 3.6 laat zien dat de governancecode hbo alleen de RvT de adviesrol opdraagt, terwijl de bve-code verder gaat en het CvB medeverantwoordelijk maakt voor het gebruiken van de adviesfunctie van de RvT.

Tabel 3.7 Werkgeversrol RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Verantwoordelijkheid passend bestuur</i>	<i>Verantwoordelijkheid passend bestuur</i>
- RvT zorgt voor een goed CvB	- Jaarlijks evaluatie CvB, collectief en de
- RvT stel gewenste omvang CvB vast	afzonderlijke leden incl. te verbinden
- RvT benoemt leden CvB, bepaalt contractduur, rechtspositie, beloning en andere arbeidsvoorwaarden	conclusies
- RvT evalueert jaarlijks (leden) CvB en bespreekt toekomst	
<i>Bezoldiging</i>	<i>Bezoldiging</i>
Hoogte en structuur beloning sluiten aan bij zwaarte functie, houden rekening met maatschappelijke waarden en normen, bevorderen optimale inzet CvB-leden en zetten niet aan tot gedrag in eigen belang	- Vaststellen bezoldiging CvB-leden, op voorstel van renumeratiecie, binnen het vastgestelde bezoldigingsbeleid en relevante wettelijke kaders
<i>Belangenverstremgeling</i>	<i>Belangenverstremgeling</i>
-	- RvT is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met tegenstrijdige belangen bij leden van het CvB, van de RvT en de externe accountant in relatie tot de hogeschool.
	- Nevenfuncties van CvB-leden moeten worden gemeld aan RvT met tijdsbeslag en honorering
<i>Belet of ontstentenis CvB</i>	<i>Belet of ontstentenis CvB</i>
- Bij belet of ontstentenis van alle CvB-leden voorziet RvT in het bestuur met dien verstande dat RvT-leden niet bestuur kunnen vormen	- Bij ontstentenis van CvB treedt het lid dat tijdelijk voorziet in het bestuur uit de RvT
- Bij belet of ontstentenis van alle CvB-leden is de RvT aanspreekpunt binnen en buiten de organisatie	

Tabel 3.7 laat enkele verschillen zien tussen beide codes wat betreft de werkgeversrol van de RvT. De bve-code is wat uitgebreider in de beschrijving hoe in een passend bestuur moet worden voorzien, en in de hbo-code zijn enkele bepalingen opgenomen wat betreft belangenverstrengeling door leden van het CvB. Wat betreft de bezoldiging zijn in de bve-code enkele normatieve bepalingen wat betreft het doel van de bezoldiging opgenomen, namelijk dat rekening wordt gehouden met maatschappelijke waarden en normen, dat de bezoldiging de optimale inzet van de leden van het CvB bevordert en niet aanzetten tot gedrag in eigen belang. In de hbo-code zijn technische bepalingen opgenomen over bezoldiging, waarbij voor de normering ervan naar bezoldigingsbeleid en wettelijk kader wordt verwezen.

Tabel 3.8 Aanspreekbaarheid RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- RvT is aanspreekbaar op: de zorg voor goed CvB, de zorg voor adequate inrichting en functioneren RvT, het toezicht op het beleid van CvB en de algemene gang van zaken instelling en de met haar verbonden instellingen, het geven of onthouden van goedkeuring aan besluiten CvB, het met raad terzijde staan en functioneren als klankbord van CvB	-

Tabel 3.8 laat helder zien dat alleen in de governancecode bve een bepaling is opgenomen over zaken waarop de RvT aanspreekbaar is. Opvallend is dat in beide codes niet wordt gerept over de aansprakelijkheid van de toezichthouders.

Tabel 3.9 Transparantie RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- Externe belanghebbenden worden geïnformeerd en aan hen wordt verantwoording afgelegd over: omvang, samenstelling en honorering van RvT, hoofd- en nevenfuncties, alsmede het jaar van eerste benoeming, gehanteerde werkwijze bij(her)benoeming van een lid en de activiteiten van de RvT van het afgelopen jaar	- RvT doet verslag van zijn werkzaamheden in jaarstukken. Toelichting op de jaarrekening bevat hoogte en structuur van bezoldiging individuele leden RvT - Via verslag RvT of v website opgave van geslacht, leeftijd, hoofdfunctie, nevenfuncties, tijdstip eerste benoeming, termijn benoeming en lidmaatschap kerncie. RvT voor elk lid - Hoofdpijnen renumeratierapport van RvT in jaarverslag en op website incl. salaris en variabel deel incl. prestatiecriteria, duur van contract, opzegtermijn, afvloeiingsregeling, financiering pensioentoezegging - Profielschets RvT op website - RvT vermeldt in het jaarverslag dat naar het oordeel van de RvT is voldaan aan de criteria t.a.v. onafhankelijkheid van de RvT

Uit tabel 3.9 kunnen we op maken dat de governancecode hbo meer en concretere bepalingen kent ten aanzien van de transparantie van de RvT dan de code bve, zoals het opnemen van de profielschets van de RvT op de website, en de verklaring van de RvT in het jaarverslag dat naar zijn oordeel voldaan is aan de onafhankelijkheidscriteria. Ook wordt in de bve-code niet expliciet genoemd 'hoe' externe belanghebbenden worden geïnformeerd, terwijl in de hbo-code steeds wordt gesproken van het jaarverslag, de website of 'het verslag van de RvT'.

Tabel 3.10 Onafhankelijkheid RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - Structurele belangenverstrengeling is niet toegestaan - RvT bewaakt elke vorm en schijn van belangenverstrengeling - RvT-lid mag geen CvB-lid worden bij zelfde instelling - RvT-lid onthoudt zich van discussie en besluitvorming als hij tegenstrijdige belangen heeft 	<ul style="list-style-type: none"> - Elke vorm en schijn van belangenverstrengeling tussen RvT en hogeschool wordt vermeden - Criteria t.a.v. onafhankelijkheid expliciet in code opgenomen (III.2.2) - RvT is zo samengesteld dat de leden t.o.v. elkaar, t.o.v. het CvB en t.o.v. welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren - RvT is verantwoordelijk voor de besluitvorming over de omgang met tegenstrijdige belangen bij leden van het CvB, van de RvT en de externe accountant in relatie tot de hogeschool - Lid RvT onthoudt zich van discussie en besluitvorming als hij tegenstrijdige belangen heeft - RvT-voorzitter, voorzitter auditcie. en voorzitter selectie/renumeratie zijn geen voormalig lid van het CvB van de hogeschool

Tabel 3.10 laat zien dat beide codes de RvT een centrale rol toekennen bij het voorkomen van belangenverstrengeling. Net als bij transparantie van de RvT, kent de governancecode hbo meer en concretere bepalingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van de RvT dan de code bve. In de hbo-code zijn criteria ten aanzien van de onafhankelijkheid opgenomen, hetgeen niet het geval is voor de bve-code. In essentie komt de inhoud overeen, alleen de bve-code stelt een en ander in globalere termen. De enige afwijking is dat de hbo-code stelt dat de voorzitter van de RvT of van een commissie binnen de RvT geen voormalig lid van het CvB van de hogeschool mag zijn, terwijl de bve-code hierover niets specifiek zegt.

Tabel 3.11 Functioneren RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - RvT zorgt voor adequate inrichting en functioneren van RvT - RvT bepaalt de omvang RvT, de competenties die nodig zijn, de zittingsduur van de leden en honorering - RvT benoemt, schorst en ontslaat leden RvT 	<ul style="list-style-type: none"> - RvT is verantwoordelijk voor de kwaliteit van zijn eigen functioneren - Bij onvoldoende functioneren, bij onverenigbaarheid van belangen of wanneer dit anderszins naar het oordeel van de RvT is geboden treedt lid RvT af - Jaarlijkse bespreking gewenste profiel, samenstelling en competentie van de RvT

Tabel 3.11 laat zien dat wat betreft het functioneren van de RvT beide codes de RvT zelf verantwoordelijk stellen. Ook hier blijft de bve-code iets globaler, in de hbo-code zijn nog specifieke toevoegingen opgenomen over in welke gevallen een RvT-lid dient af te treden en over de jaarlijkse te bespreken gewenste profiel, samenstelling en competentie van de RvT.

Tabel 3.12 Zelfevaluatie RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - Ja, jaarlijks, collectief en de afzonderlijke leden. CvB kan vooraf visie op RvT geven 	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijks, collectief en de afzonderlijke leden incl. te verbinden conclusies

Uit tabel 3.12 maken we op dat beide codes als norm stellen dat de RvT jaarlijks collectief en voor de afzonderlijke leden een zelfevaluatie moet uitvoeren. De bve-code kent het CvB hierbij nog een rol toe in het vooraf geven van een visie op de RvT.

Tabel 3.13 Rol externe accountant

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Benoeming</i> - Door RvT	<i>Benoeming</i> - Door RvT, op advies van het CvB
<i>Woont bespreking jaarrekening en management-letter in RvT bij</i> - Ja	<i>Woont bespreking jaarrekening en management-letter in RvT bij</i> - Externe accountant kan over zijn verklaring worden bevraagd door de RvT
<i>Rapportage aan CvB en RvT gelijkelijk</i> - Ja	<i>Rapportage aan CvB en RvT gelijkelijk</i> - Ja, indien auditcie. dan is deze commissie het eerste aanspreekpunt van de externe accountant in casu onregelmatigheden inhoud financiële berichten
<i>Heroverweging keuze accountant</i> - Ja, elke zes jaar, gemotiveerd	<i>Heroverweging keuze accountant</i> - CvB en auditcie. rapporteren jaarlijks over de relatie met de externe accountant, in het bijzonder zijn onafhankelijkheid (met inbegrip van de wenselijkheid van rotatie van verantwoordelijke partners binnen een kantoor van externe accountants dat met de controle is belast en van het verrichten van niet-controlewerkzaamheden voor de hogeschool verricht door hetzelfde kantoor). Mede op grond hiervan bepaalt de RvT zijn benoeming van de externe accountant - Ten minste een maal per vier jaar beoordelen CvB en auditcie. het functioneren van de externe accountant grondig, beoordeling wordt besproken in de RvT en vermeld in het jaarverslag van de hogeschool

In tabel 3.13 is te zien dat ondanks het feit dat de strekking van beide codes gelijk is als het gaat om de rol van de externe accountant, de governancecode hbo meer en concretere bepalingen kent dan de code bve. Beide codes geven aan dat de externe accountant door de RvT benoemd dient te worden, maar de hbo-code brengt het CvB hier in stelling door hem adviesbevoegdheid op dit punt te geven. Als het gaat om de rapportage van de externe accountant dan schrijven beide codes voor dat dit gelijkelijk dient te gebeuren aan het CvB en de RvT, waarbij de hbo-code de auditcommissie, indien aanwezig, als eerste aanspreekpunt naar voren schuift in het geval van onregelmatigheden. De bve-code zegt hier niets specifiek over. Beide codes stellen ook dat de keuze voor de accountant periodiek moet worden heroverwogen, volgens de bve-code elke zes jaar, volgens de hbo-code elke vier jaar. De hbo-code stelt hierbij nog dat het CvB en de auditcommissie jaarlijks over de relatie met de externe accountant moet rapporteren over de relatie, in het bijzonder over de onafhankelijkheid van de externe accountant. In bve-code staat hierover niets vermeld.

Tabel 3.14 Klokkenluidersregeling

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - RvT draagt zorg voor mogelijkheid werknemers de RvT te informeren over onregelmatigheden binnen de instelling zonder benadeling van hun belangen 	<ul style="list-style-type: none"> - CvB draagt zorg voor de mogelijkheid werknemers aan de CvB-voorzitter of door hem aangewezen functionaris te rapporteren over vermeende onregelmatigheden van algemene, operationele en financiële aard, zonder gevaar voor hun rechtspositie - Vermeende onregelmatigheden die het functioneren van CvB-leden betreffen worden gerapporteerd aan de RvT-voorzitter -Klokkenluidersregeling staat in elk geval op de website van de hogeschool

Wat betreft de klokkenluidersregeling laat tabel 3.14 zien dat beide code een andere lijn kiezen. De governancecode bve belast de RvT met de zorg voor de mogelijkheid voor werknemers om 'de klok te luiden' zonder benadeling van hun belangen, terwijl de governancecode hbo deze zorg opdraagt aan het CvB, tenzij de onregelmatigheden het functioneren van leden van het CvB betreffen, dan kan men zich wenden tot de RvT.

De hbo-code stelt dat de klokkenluidersregeling op de website van de hogeschool dient te staan, de bve-code zegt hier niets over.

Tabel 3.15 Rol voorzitter RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - Is verantwoordelijk voor het creëren van voor voorwaarden voor het adequaat functioneren van de RvT - Is het primaire aanspreekpunt wat betreft het adequaat functioneren van de RvT - Doet doorgaans -samen met een lid RvT- de jaarlijkse evaluatie van het CvB 	<ul style="list-style-type: none"> - Bepaalt de agenda - Leidt de vergaderingen - Ziet toe op goed functioneren RvT en Cie's - Draagt zorg voor adequate info-voorziening aan Rv - Draagt zorg voor voldoende tijd voor besluitvorming - Draagt zorg voor adequate introductie - Is voornaamste aanspreekpunt voor CvB - Initieert evaluatie functioneren RvT en CvB

Tabel 3.15 laat zien dat beide codes dezelfde bepalingen hebben opgenomen ten aanzien van de rol van de voorzitter van de RvT, zij het in andere bewoordingen.

Tabel 3.16 Kennis en vaardigheden RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<ul style="list-style-type: none"> - Dat de RvT zelf de eigen omvang, benodigde competenties en zittingsduur bepaalt en leden zelf benoemt, schorst en ontslaat stelt hoge eisen aan het zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen van de RvT 	<ul style="list-style-type: none"> - Elk lid moet hoofdlijnen totale beleid kunnen beoordelen. - Elk lid beschikt over specifieke deskundigheid gezien taak en profielschets van de RvT - Minstens 1 lid is financieel expert - Scholing jaarlijks mogelijk gezien introductie- of opleidingsbehoefte

Tabel 3.16 laat zien dat als het gaat om de kennis en vaardigheden waarover leden van de RvT moeten beschikken, de bve-code ervan uitgaat dat, gezien het zelfreflecterend en zelfcorrigerend vermogen van de

RvT, de RvT zelf de benodigde competenties bepaalt. In de governancecode hbo wordt hier specifiek ingegaan op de gewenste kennis en vaardigheden en is bepaald dat er jaarlijks scholing mogelijk moet zijn.

Tabel 3.17 Vergaderingen RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
-	<ul style="list-style-type: none"> - Bij frequente afwezigheid worden leden daarop aangesproken - In afwezigheid CvB vergaderen, minstens eenmaal per jaar bij zelfevaluatie RvT - Als geen auditcie. dan overleg ten minste eenmaal per jaar buiten het CvB met de externe accountant

Alleen in de hbo-code zijn normen opgenomen ten aanzien van de vergaderingen van de RvT, zoals bijvoorbeeld de plicht om eenmaal per jaar bij zelfevaluatie in afwezigheid van het CvB te vergaderen, zie tabel 3.17. In de bve-code zijn geen specifieke bepalingen ten aanzien van het vergaderen opgenomen.

Tabel 3.18 Honorarium leden RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- Ja, RvT stelt vast	- Ja, gemeenschappelijke vergadering RvT en CvB stellen vast

Tabel 3.18 toont dat de bve-code stelt dat de RvT het honorarium van de leden van RvT vaststelt, de hbo-code laat de RvT dat in gemeenschappelijke vergadering met het CvB doen.

Tabel 3.19 Commissies

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- Ja, de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en samenstelling van commissies worden vastgelegd in een reglement	<ul style="list-style-type: none"> - Ja, indien RvT meer dan vijf leden dan twee kerncommissies: auditcie. en selectie/renumeratiecie. - Taak cie's is voorbereiding besluitvorming - Tenminste 1 financieel expert maakt deel uit van de auditcie. - De auditcie. bepaalt wanneer anderen bij vergadering van cie. aanwezig zijn - De auditcie. overleg ten minste eenmaal per jaar buiten het CvB met de externe accountant

Beide governancecodes bepalen dat er commissies kunnen worden ingesteld. De bve-code laat de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en samenstelling vrij, maar stelt wel dát een en ander dient te worden vastgelegd in een reglement. De hbo-code stelt bij meer dan vijf leden de audit-, selectie- en remuneratiecommissies verplicht en regelt nog enkele specifieke zaken zoals dat er ten minste één financieel deel uit moet maken van de auditcommissie.

Tabel 3.20 Werving, selectie en benoeming nieuwe leden RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Profielschets</i> - Ja, RvT maakt profielschets voor elke vacature - RvT maakt een rooster van aftreden	<i>Profielschets</i> - RvT maakt profielschets voor omvang en samenstelling - RvT maakt een rooster van aftreden
<i>Hoe werving?</i> Er worden afspraken gemaakt over werving en selectie, de stappen die gezet worden en wie wat doet	<i>Hoe werving?</i> -
<i>Voordracht belanghebbenden?</i> Belangrijke stakeholders moeten worden betrokken	<i>Voordracht belanghebbenden?</i> -

Tabel 3.20 laat zien dat wat betreft de werving, selectie, en benoeming van nieuwe leden de bve-code dit keer specifiek is dan de hbo-code. Hoewel beide codes bepalen dat er een profielschets moet zijn en een rooster van aftreden, bepaalt de bve-code dát er afspraken moeten worden gemaakt over de wervings- en selectieprocedure en dat belangrijke stakeholders hierbij moeten worden betrokken.

Tabel 3.21 Benoemingstermijn leden RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Hoe lang?</i> - Maximaal vier jaar	<i>Hoe lang?</i> - Vier jaar. - Lid treedt tussentijds af bij onvoldoende functioneren, onverenigbaarheid van belangen of anderszins naar oordeel van de RvT
<i>Maximaal aantal termijnen?</i> - 2 termijnen maximaal	<i>Maximaal aantal termijnen?</i> - 3 termijnen maximaal
<i>Herbenoeming automatisme?</i> - Nee, op basis van competenties in relatie tot herijkte profielschets	<i>Herbenoeming automatisme</i> - Nee, na zorgvuldige overweging, met inachtneming profielschets van de RvT als geheel

De bepalingen rondom de benoemingstermijn van de leden van de RvT komen overeen in beide codes: een termijn bedraagt maximaal vier jaar, leden van de RvT kunnen twee (bve) of drie (hbo) termijnen in de RvT zitten en herbenoeming is geen automatisme maar gebeurt na overweging met behulp van een profielschets, zie tabel 3.21.

Tabel 3.22 Reglementering - formalisering

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
<i>Wat?</i> - Uitkomsten evaluatie van en afspraken met CvB formaliseren - Criteria voor oordeelsvorming/goedkeuring in reglement - Werkwijze van de evaluatie van het CvB en de RvT - Invulling van het begrip 'majeure beslissingen' waarvoor de RvT goedkeuring moet geven - Taken en werkwijze RvT - Wijze van communicatie van CvB met RvT - Zaken betreffend de samenstelling RvT - Zaken betreffend commissies van RvT	<i>Wat?</i> - Taakverdeling RvT en werkwijze - Omgang met CvB en MR - Rol en verantwoordelijkheid, samenstelling en werkwijze's
<i>Transparantie ?</i>	<i>Transparantie ?</i> - Reglement RvT op website hogeschool

Tabel 3.22 maakt duidelijk dat de bve-code van meer zaken verwacht dat bve-instellingen deze reglementeren en formaliseren dan de hbo-code van hogescholen verwacht. Opvallend is dat in beide codes nergens over de medezeggenschapsraad (MR) wordt gesproken, behalve dan dat de hbo-code voorschrijft dat de omgang tussen het CvB en de MR moet worden vastgelegd. Iets anders dat opvalt is dat de hbo-code wél transparantie eist wat betreft het reglement van de RvT en de bve-code niet.

Tabel 2.23 Praktische ondersteuning van de RvT

Governancecode bve 2006	Governancecode hbo 2006
- RvT beschikt over secretariaat van binnen of van buiten de instelling, instelling maakt dit financieel mogelijk	- Hogeschool faciliteert introductie of opleiding leden RvT
- Instelling maakt informatie inwinnen bij eigen functionarissen of externe adviseurs (financieel) mogelijk	- Hogeschool draagt zorg voor adequate ondersteuning voorzitter RvT

Tot slot laat tabel 3.23 zien dat zowel de bve- als de hbo-code voorziet in de ondersteuning van de RvT, hetzij op verschillende wijze verwoord.

3.4 Conclusies

De governancecode is een zeer populair instrument ter bevordering van goed (ondernemings)bestuur. In binnen- en buitenland zijn de afgelopen jaren zowel voor beursgenoteerde ondernemingen, als voor de verschillende sectoren in de non-profitsector veel codes verschenen. Een governancecode kan meer het karakter van een streefbeeld hebben ('principle based') of voorschrijvend zijn (normerend). In een principle-basedcode worden essentiële waarden en ambities van goed bestuur benoemd zonder dat er specifiek invulling aan wordt gegeven. In een normerende code gebeurt dit laatste juist wel.

Als een organisatie/sector zichzelf niet alleen verantwoordelijk acht voor de samenstelling van de code, maar ook voor de naleving ervan, is er sprake van zelfregulering. Zelfregulering is goed mogelijk wanneer organisaties zich verenigd hebben in een branchevereniging. Zó kan het naleven van de governancecode als voorwaarde gesteld worden voor het lidmaatschap en heeft de branchevereniging instrumenten tot haar beschikking om te sanctioneren wanneer de code niet (goed) wordt nageleefd. Wanneer het principe van zelfregulering met behulp van een governancecode niet effectief blijkt, wordt vaak overgegaan tot wettelijke verankering van de code en/of aanscherping van wet- en regelgeving.

Terwijl sceptis ten aanzien van de juridische waarde op zijn plaats is, is het de moeite waarde naar de psychologische waarde van een governancecode te kijken. Deze psychologische werking wordt ook wel 'normatieve kracht' genoemd.

Recent hebben de brancheorganisaties in respectievelijk de bve- en de hbo-sector hun eigen governancecodes vastgesteld. In dit hoofdstuk zijn beide codes geanalyseerd wat betreft het intern toezicht oftewel de raad van toezicht. Uit beide codes hebben we alleen de verplichte bepalingen, principes en uitwerkingen geanalyseerd.

Uit de analyse blijkt dat beide governancecodes als 'normerend' kunnen worden getypeerd. Met beide codes beogen zowel de Bve Raad als de HBO-raad een beperking van sturing en toezicht door het Rijk.

Beide brancheorganisaties zetten hiertoe zelf een stap door het principe van zelfregulering te omarmen, zij het elk op eigen wijze.

De Bve Raad stelt zichzelf verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de governance van bve-instellingen en ook voor de handhaving van de naleving van de governancecode.

De Bve Raad hanteert hiertoe een aantal instrumenten namelijk het instellen van een zogenaamde ‘monitoringcommissie’ die de implementatie en naleving van de code volgt en evalueert, gedurende twee jaar vanaf het moment dat de code het licht ziet. Vervolgens wordt er een handhavingscommissie ingesteld die ook fungeert als klachtencommissie. Deze commissie kan het bestuur van de Bve Raad adviseren bij sanctionering indien de governancecode bve niet wordt nageleefd.

De Onderwijsraad ziet een kwetsbaar element in de constructie van zelfregulering zoals de Bve Raad dat doet met de eigen governancecode: “Als branches gaan optreden als toezichthouder nemen ze overheidstaken over. De branches komen dan in een spagaat tussen belangenbehartiger en toezichthoudende instantie. Instellingen zullen vervolgens de brancheorganisatie(regels) gaan voelen als externe, overheidsgerelateerde regels. De brancheorganisaties moeten dan afscheid nemen van het behartigen van een bepaald belang en zich meer onafhankelijk opstellen. Er ontstaat een nieuwe bureaucratische tussenlaag” (Onderwijsraad, 2006, p. 47).

De vraag ligt nu voor hoe het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs op de governance van de bve-instellingen (zie paragraaf 2.4) zich gaat verhouden tot het toezicht op de naleving van de eigen governancecode door de handhavingscommissie en de eventuele sancties vanuit de Bve Raad. Zal het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs op de governance van de instellingen óók proportioneel (aansluitend op de zelfevaluatie met betrekking tot governance) en selectief (hoe beter de governance, hoe minder intensief het toezicht van de Inspectie) zijn? En is de kwaliteit van de raden van toezicht evenals de kwaliteit van de zelfevaluatie hiervoor toereikend? Deze verhouding zal zich de komende jaren moeten uitkristalliseren. Hier moet worden voorkomen dat de instellingen ‘op safe’ spelen, zoals in paragraaf 2.9 is beschreven. Het is immers niet de bedoeling dat de bve-instellingen bij de zelfevaluatie van de governance volledig gaan bouwen op het toezichtskader dat de Inspectie van het onderwijs hiertoe zal ontwikkelen. De ‘branche-eigen’ doelen, de eigen invulling van de instellingen mogen niet in de verdrukking komen.

De HBO-raad vult de eigen verantwoordelijkheid voor de governance van de hogescholen meer indirect in door te anticiperen op wettelijke verankering van de code door de overheid in de nieuwe WHO. Daarnaast gebruikt ook de HBO-raad het instrument van een ‘monitoringcommissie’, maar stelt deze in dienst van de hogescholen die zelf verantwoordelijk worden gesteld voor naleving van de code. De HBO-raad stelt zich uitdrukkelijk niet op als toezichthoudende instantie. Wél wil de HBO-raad het interventievacuüm (zie paragraaf 2.6) oplossen door te onderzoeken wat de rol van de Ondernemingskamer hierbij kan zijn.

Het kwetsbare element in de constructie van HBO-raad is mogelijk vrijblijvendheid en té veel vertrouwen in ‘stakeholdersactivisme’ die de gang naar de Ondernemingskamer zullen gaan maken.

Zowel de Bve Raad als de HBO-raad benutten de inleiding c.q. preambule van de governancecode om een aantal zaken te stellen of te agenderen.

De Bve Raad positioneert de bve-instellingen ten opzichte van de overheid als maatschappelijke ondernemingen en sluit zich hiermee expliciet aan bij de ‘beweging ofwel zoektocht’ naar de definitie, doelen en juridisch-bestuurlijke vormgeving van maatschappelijke ondernemingen.

De HBO-raad agendeert in de preambule het onderbrengen van jaarverslagen bij de Raad voor de Jaarverslaggeving, een onderzoek naar de rol van de Ondernemingskamer, het belang van een andere benadering van de rechtmatigheidscontrole én het afnemen van de mate van extern toezicht ten bate van de speelruimte van het interne toezicht.

In de governancecode hbo wordt de aandacht extra gevestigd op de financiële verslaggeving, het toezicht hierop en op de interne controlefunctie. Risicomanagement en relaties met stakeholders staan centraal in de code, zo wordt in de preambule gesteld.

In de governancecode bve worden deze aspecten er niet als zodanig uitgelicht, maar is de onafhankelijkheid van de raden van toezicht algemeen uitgangspunt.

Bij de uitwerking is de hbo-governancecode duidelijk geënt op het toezichtperspectief van RvC's van bedrijven zoals beschreven in het Burgerlijk Wetboek, waarbij de raad van toezicht zich richt naar het belang van de instelling. Het in de preambule geformuleerde accent op risicomanagement is duidelijk terug te vinden in de code, de relaties met stakeholders worden in de code minder duidelijk uitgewerkt.

Het toezichtperspectief voor de RvT zoals geformuleerd in de bve-code ademt meer de geest van integraliteit uit dan gerichtheid op het belang van de instelling. De code verlangt dat op alle aspecten van de bve-instelling toezicht wordt gehouden, alle relevante belangen overwegend.

Het verschil tussen de bve-code en de hbo-code komt wat betreft dit punt het best tot uiting bij de zaken die volgens de code ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de RvT. De bve-code noemt hier uitdrukkelijk 'de visie op het maatschappelijk belang', iets dat in de hbo-code niet wordt genoemd.

Wat betreft tien zaken komt de inhoud van de codes met elkaar overeen.

- 1 Zowel het CvB als de RvT worden door beide codes verantwoordelijk gehouden voor de informatie die de RvT nodig heeft voor de toezichtstaak.
- 2 In beide codes wordt niets gezegd over de aansprakelijkheid van de toezichthouders.
- 3 Beide codes kennen de RvT een centrale rol toe bij het voorkomen van belangenverstrengeling.
- 4 Beide stellen de RvT verantwoordelijk voor haar eigen functioneren.
- 5 Beide codes stellen als norm dat de RvT jaarlijks zowel collectief als voor de afzonderlijke leden een zelfevaluatie moet uitvoeren.
- 6 De strekking van beide codes is gelijk als het gaat om de rol van de externe accountant.
- 7 Beide codes kennen dezelfde bepalingen ten aanzien van de rol van de RvT-voorzitter, zij het in andere bewoordingen.
- 8 Beide governancecodes bepalen dat er commissies (zoals een auditcommissie) kunnen worden ingesteld.
- 9 Beide codes regelen de benoemingstermijn van de leden van de RvT.
- 10 Beide codes voorzien in de praktische ondersteuning van de RvT.

Tot slot vraagt de analyse van de governancecodes bve en hbo om een conclusie in relatie tot het uiteindelijke doel van 'goed bestuur' zoals dat in paragraaf 1.1 aan de orde is gekomen. Naleving van een governancecode is geen doel op zich. 'goed bestuur' wordt niet bereikt door lijstjes af te vinken waarbij de vraag 'Voldoen we eraan?' de boventoon voert. Het zou eerder om de vraag moeten gaan: '(Hoe) Gedragen we ons?'"(Hooge, 2005, p. 5). 'Goed bestuur' gaat dus verder dan het invoeren van een structuur en het naleven van regels en afspraken, het gaat juist om feitelijk gedrag, om handelen 'in de geest' van een governancecode. Hiermee ligt de vraag voor in hoeverre het in de rede ligt dat met behulp van de governancecodes bve en hbo vertrouwen wordt gewonnen en behouden, en -in het verlengde daarvan- bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs.

Voor de bve-instellingen hangt veel af van de manier waarop de naleving van de governancecode wordt gecontroleerd en gesanctioneerd via de Bve Raad en daarnaast hoe de Inspectie van het Onderwijs het toezicht op de governance van de instellingen vormgeeft. Worden instellingen alleen aangesproken op naleving van de code in letterlijke zin, of wordt er meer gekeken naar of de praktijk van bestuur, toezicht en verantwoording overeenstemt met de bedoeling van de governancecode (in minder letterlijke zin)? Wanneer het accent op het eerste ligt, is er kans op strategisch gedrag door instellingen. Hiermee bedoelen we dat instellingen streven naar 'goed bestuur' om te voldoen aan de eisen van de eigen

brancheorganisatie/het externe toezicht, en waardoor de intrinsieke motivatie om te streven naar een praktijk van integer en transparant bestuur en toezicht naar de achtergrond wordt verdrongen.

Aan hbo-instellingen wordt meer ruimte gegeven voor het naleven van de code, waarbij de wettelijke verankering van het ‘pas toe of leg uit’-principe en mogelijkheid van de gang naar de Ondernemingskamer de stok achter de deur vormen. Zoals gezegd is het risico vrijblijvendheid, anderzijds is de kans op strategisch gedrag zoals hierboven beschreven voor bve-instellingen juist kleiner.

We concluderen dat het vertrouwen in de bve-sector niet wordt vergroot wanneer de naleving van de governancecode uitmondt in strategisch gedrag door de instellingen.

Voor de hbo-instellingen geldt dat vrijblijvendheid ertoe kan leiden dat minder snel een praktijk van ‘goed bestuur’ van de grond komt waardoor het vertrouwen in de hbo-sector niet wordt vergroot. Echter, geven de hbo-instellingen blijk van een praktijk van goed bestuur, aangespoord door de governancecode, dan is er gegronde reden tot vertrouwen.

Leidt naleving van de governancecodes tot goed bestuur en daarmee tot beter onderwijs? De bve-code lijkt op dit punt hogere ogen te gooien dan de hbo-code omdat in de governancecode voor het hbo een zwaar accent ligt op financiële verslaggeving, het toezicht hierop en op de interne controlefunctie (risicobeheersing, planning en controle).

Cools legt met de titel van zijn boek *Controle is goed, vertrouwen nog beter* de schaduwzijden hiervan voor het bedrijfsleven bloot. Monitoring en risicobeheersing werken vaak demotiverend en hebben een negatieve invloed op de betrokkenheid en het gevoelde vertrouwen: “Betere risicobeheersing is goed, maar [...] laten de schaduwzijden zien voor motivatie en prestaties op de werkvloer. Dat is slecht nieuws. “Waarom die extra controles, vertrouwen jullie me niet?” is een veel gehoorde reactie bij management en medewerkers” (Cools, 2005, p. 125). Volgens Cools hebben medewerkers onder de volgende voorwaarden meer autonomie en ruimte voor ondernemerschap en creativiteit en dus voor betere prestaties:

- geef meer beslissingsruimte;
- vergoot de betrokkenheid van medewerkers;
- waardeer goede prestaties;
- pas selectief het principe ‘geen nieuws is goed nieuws’ toe in combinatie met ‘slecht nieuws snel brengen’.

Deze bevindingen uit het bedrijfsleven zouden ook kunnen gelden voor het hogescholen. Als dat zo is, dan is het niet onwaarschijnlijk dat invoering van de governancecode hbo een negatieve invloed heeft op de betrokkenheid en het gevoelde vertrouwen van managers en docenten op hbo-instellingen en daarmee niet bijdraagt aan beter onderwijs. Hogescholen zouden wat dat betreft de aanbevelingen van Cools in acht kunnen nemen bij het vormgeven van hun ‘interne governance’.

4 Intern toezicht in de bve-sector: de praktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we de praktijk van het intern toezicht in de bve-sector in beeld op basis van de enquête die in het kader van deze studie in oktober 2005 is gehouden onder voorzitters van raden van toezicht van ROC's en AOC's. In paragraaf 4.2 doen we eerst de opzet van het onderzoek uit de doeken. In paragraaf 4.3 geven we alle resultaten, waar mogelijk aangevuld met met eerdere gegevens (Ax & Van Wieringen, 1996; Van Ophem & Van Wieringen, 1999; Max Goote Kenniscentrum, Resources Connection & CBE Consultants, 2004). Paragraaf 4.4 eindigt met conclusies.

4.2 Onderzoekopzet

In oktober 2005 hebben we een enquête uitgezet onder de voorzitters van de raden van toezicht van alle ROC's en AOC's. De vragenlijst bevatte vragen over de aard van de RvT, de rol- en taakopvatting en het functioneren van de RvT. We hebben gekozen voor het benaderen van de RvT-voorzitters omdat we verwachtten dat zij voldoende overzicht hebben op het reilen en zeilen van de RvT om de vragenlijst in te kunnen vullen.

Om RvT-voorzitters te bereiken zijn de CvB-voorzitters van alle 51 ROC's en AOC's op de hoogte gesteld van het onderzoek. Hen is gevraagd de contactgegevens van de voorzitters van de RvT te verstrekken. In de meeste gevallen zijn deze gegevens direct beschikbaar gesteld, maar op 43% van de ROC's en AOC's waren de medewerkers niet bereid de gegevens van de voorzitter van de RvT te geven zodat wij hen zelf konden benaderen. Op een aantal van deze instellingen weigerde men de naam van de RvT-voorzitter bekend te maken. Dit betekende overigens niet dat deze voorzitters niet mee hebben gewerkt aan het onderzoek. Bij 28% verliep het (e-mail)contact met de RvT-voorzitter via het ROC of AOC.

Van de 51 benaderde instellingen bleken er twee een bestuursstructuur te kennen zonder RvT. Deze instellingen hebben we buiten de onderzoeksgroep gehouden.

Alvorens de vragenlijst te versturen, hebben twee personen de vragenlijst getest op inhoud en op bruikbaarheid: een voorzitter van het CvB van een ROC en een lid van een RvT van een ander ROC. Beide personen hebben de vragenlijst ingevuld en van commentaar voorzien. Dit commentaar is vervolgens verwerkt in de definitieve versie.

Er zijn een schriftelijke en een digitale versie van de vragenlijst gemaakt. Zie voor de vragenlijst bijlage I van dit rapport. De meeste respondenten hebben een verzoek tot deelname aan het onderzoek per e-mail gekregen met de mogelijkheid de vragenlijst via een link naar het internet in te vullen. Indien dit voor de respondent tot problemen leidde kon een schriftelijke versie worden ingevuld en kon deze per post worden verstuurd. Na het versturen van de vragenlijst zijn er twee herinneringsronden geweest: een schriftelijke en een telefonische.

Van de 49 benaderde voorzitters waren er 29 bereid om mee te werken aan de digitale vragenlijst. Nog eens zeven voorzitters hebben de schriftelijke versie van de vragenlijst ingevuld. De totale respons komt daarmee op 74% (36 ingevulde vragenlijsten).

4.3 Resultaten van het onderzoek

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van het onderzoek. Hierbij dient opgemerkt te worden dat daar waar er meerdere antwoordmogelijkheden konden worden aangekruist, de som van de percentages

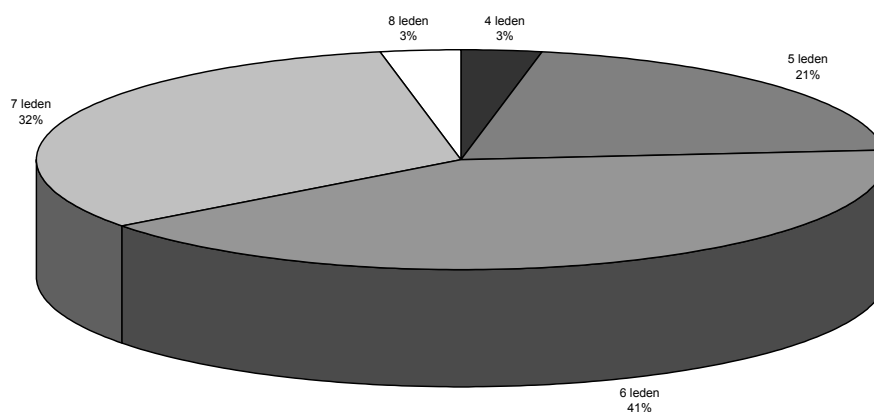
steeds meer dan 100%. Het percentage per antwoordcategorie geeft dus het percentage van de gehele groep van 36 RvT-voorzitters weer dat het antwoord aankruiste, tenzij anders vermeld.

4.3.1 Samenstelling van de RvT in aantal leden, leeftijd en sekse

Gemiddeld hebben de raden van toezicht zes leden. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de percentages van het aantal leden. De meeste RvT's hebben vijf (21%), zes (42%) of zeven (32%) leden.

De afgelopen tien jaar is het aantal bestuursleden¹⁰ gedaald. In 1995 telde de besturen van bve-instellingen meestal zeven, negen of elf leden (in 42% van de gevallen) (Ax & Van Wieringen, 1996), terwijl dit aantal in 1998 al was afgenomen naar gemiddeld zes leden per bestuur (Van Ophem & Van Wieringen, 1999).

Figuur 4.1 Aantal RvT-leden in de bve-sector

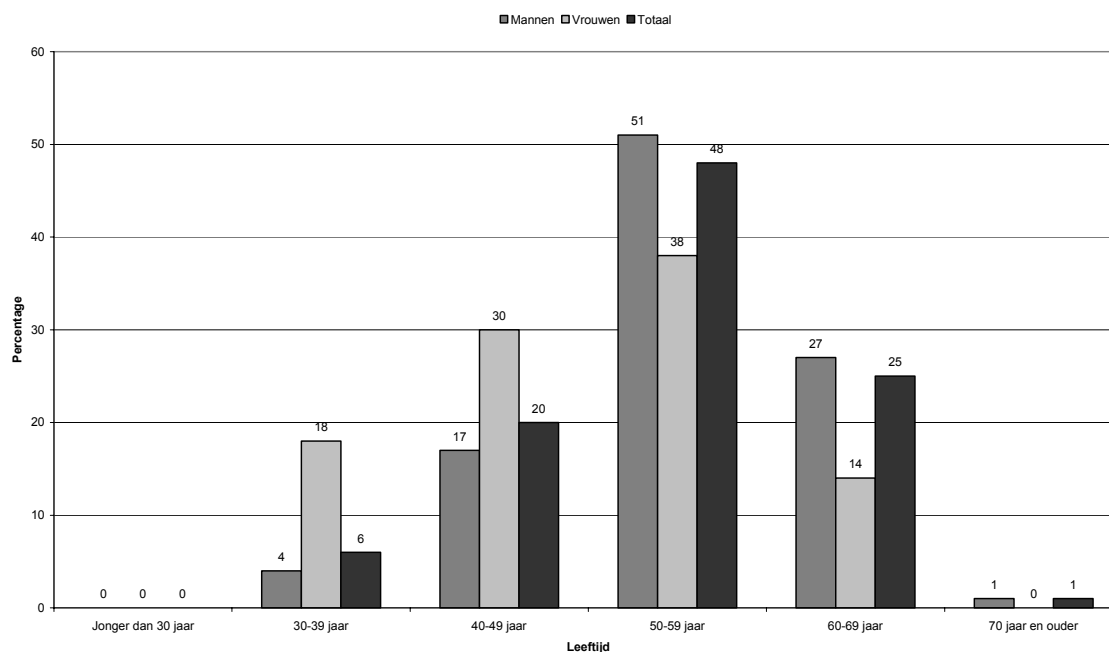


Van alle leden die de raden van toezicht in de bve-sector tellen is 80% man. In meer dan de helft van de gevallen (61%) zitten vrouwen als enige vrouw in de raad van toezicht van een ROC of AOC. Er zijn geen RvT's met minder dan drie mannelijke leden. Andersom zijn er geen RvT's die meer dan drie vrouwelijke leden tellen. In 12% van de RvT's zitten helemaal geen vrouwelijke leden.

In 1995 was 18% van alle bestuurders vrouw (Ax & Van Wieringen, 1996). In 1998 was dit percentage iets gedaald, naar 14% (Van Ophem & Van Wieringen, 1999). In 2005 is het percentage vrouwen dus weer gestegen naar 20%.

¹⁰ In de jaren 1995 en 1998 wordt steeds van 'bestuursleden' gesproken. Hiermee worden bedoeld zowel de bestuurders (met vaak een toezichthoudende rol) als leden van de raad van toezicht, waarvan er in 1998 al een aantal waren.

Figuur 4.2 RvT-leden in de bve-sector verdeeld naar sekse en leeftijd



In figuur 4.2, dat de leeftijdsverdeling en de sekse van de leden van raden van toezicht in de bve-sector weergeeft, valt een aantal zaken op.

Bijna de helft (48%) van het totale aantal leden is tussen de 50 en 59 jaar oud. Er zijn geen leden jonger dan 30 jaar en nauwelijks leden van 70 jaar en ouder (1%).

Betrekken we de man-vrouwverdeling bij de leeftijdscategorieën, dan zien we dat de vrouwen gemiddeld jonger zijn dan de mannen. De meeste mannen (78%) is tussen de 50 en 70 jaar oud. De meeste vrouwen (68%) zijn tussen de 40 en 60 jaar oud. Verder valt op dat slechts 4% van de mannen tussen de 30 en 39 jaar is, terwijl dit bij de vrouwen 17% is.

4.3.2 Kennis en vaardigheden en beroepsachtergronden binnen de RvT

Over welke kennis en vaardigheden beschikken leden van raden van toezicht in de bve-sector? Tabel 4.1 brengt dit in beeld: in kolom 1 is te zien welke kennis en vaardigheden in de RvT nu aanwezig is, en in kolom 2 is te zien van welke kennis en vaardigheden de RvT-voorzitters vinden dat die nog een goede aanvulling zouden zijn.

De tabel laat zien dat kennis op het gebied van bestuur of management en op het gebied van ondernemerschap het meest aanwezig is in de RvT's (94%). Ook strategische vaardigheden en financiële kennis komen heel vaak voor (92%). Analytische vaardigheden, kennis op het gebied van personeel en HRM en onderwijskundige en wetenschappelijke kennis zijn in 70% tot 81% aanwezig. Iets meer dan de helft van de voorzitters (53%) geeft aan in de RvT te beschikken over juridische kennis. Opvallend is dat kennis op het gebied van communicatie en PR en automatiserings- of ICT-kennis het minst vaak voorkomen, respectievelijk 25% en 11%.

Het is dan ook niet vreemd dat de RvT-voorzitters aangeven kennis op het gebied van communicatie en PR (28%) en kennis op het gebied van personeel en HRM (22%) aan te willen vullen. Ook geeft 11% van de voorzitters aan geen aanvulling te behoeven wat betreft kennis en vaardigheden in de RvT.

Vergelijken we deze resultaten met die uit 1995 en 1998 (Ax & Van Wieringen, 1996; Van Ophem & Van Wieringen, 1999) dan valt een algemeen stijging van kennis en vaardigheden op.

De stijging van het percentage bestuurders met kennis van bestuurlijk-politieke zaken ofwel van bestuur en management is groot: van 19% in 1995, naar 20% in 1998 naar 94% in 2005. Het percentage bestuurders met financiële kennis is ook flink gestegen: van 20% in 1995, naar 23% in 1998 naar 92% in 2005. Het percentage bestuurders met onderwijskundige (en wetenschappelijke) kennis is eerst gedaald, maar daarna ook enorm gestegen van 21% in 1995, naar 14% in 1998 naar 70% in 2005.

Tabel 4.1 Kennis en vaardigheden in RvT's in de bve-sector

Kennis en vaardigheden	Aanwezig %	Gewenst %
Kennis op het gebied van bestuur of management	94	3
Kennis op het gebied van ondernemerschap	94	3
Strategische vaardigheden	92	6
Financiële kennis	92	0
Analytische vaardigheden	81	14
Kennis op het gebied van personeel en HRM	72	22
Onderwijskundige en wetenschappelijke kennis	70	17
Juridische kennis	53	19
Kennis op het gebied van communicatie en PR	25	28
Automatiserings- of ICT-kennis	11	17
Andere kennis en vaardigheden, namelijk kennis van het beroepenveld waarvoor men opleidt	8	0

We vroegen de RvT-voorzitters ook in welke maatschappelijk velden de leden van de raden van toezicht werkzaam of actief zijn of waren. De resultaten staan in tabel 4.2. De toezichthouders zijn of waren met name werkzaam in het bedrijfsleven (89%) en de zakelijke dienstverlening (83%). De sectoren politiek, openbaar bestuur en overheid en onderwijs en wetenschap zijn tussen de 60% en 70% vertegenwoordigd. 44% van de toezichthouders is of was werkzaam in de welzijn- en (jeugd)zorgsector. Toezichthouders uit de sectoren woningbouw, justitie en politie en werkgevers- en werknemersorganisaties zijn het minst vertegenwoordigd (minder dan 18%).

Vergelijken we deze resultaten met die uit 1995 en 1998 (Ax & Van Wieringen, 1996; Van Ophem & Van Wieringen, 1999) dan valt de stijging op van het percentage bestuurders uit de zakelijke dienstverlening: van 13% in 1995, naar 22% in 1998 naar 83% in 2005.

Het percentage bestuurders met een achtergrond in het openbaar bestuur, overheid en gezagshandhaving (justitie, politie) is eerst gedaald, maar daarna ook enorm gestegen van 23% in 1995, naar 13% in 1998 naar 83% in 2005.

Het percentage bestuurders met een achtergrond in het onderwijs (en wetenschap) is eerst gedaald, maar daarna ook enorm gestegen van 17% in 1995, naar 8% in 1998 naar 61% in 2005.

Tabel 4.2 Maatschappelijke velden waarin de toezichthouders hun beroep uitoefen(d)en of actief zijn/waren

Maatschappelijke velden	Percentage
Bedrijfsleven (met uitzondering van zakelijke dienstverlening)	89
Zakelijke dienstverlening (advocatuur, advies, accountancy etc.)	83
Politiek	69
Openbaar bestuur en overheid	69
Onderwijs en wetenschap	61
Welzijn, (Jeugd)zorg	44
Woningbouw	17
Justitie, Politie	14
Andere maatschappelijke velden, namelijk werkgevers- en werknemersorganisatie	3

4.3.3 Toezichtperspectief

In de enquête is gevraagd vanuit welk perspectief de raad van toezicht handelt. Tabel 4.3 laat zien dat bijna alle raden van toezicht handelen vanuit het perspectief van de continuïteit van de instelling (92%). Het perspectief van de samenleving en de regio wordt door ruim driekwart (75%) van de RvT's gehanteerd. Ook driekwart van de RvT's (75%) hanteert het perspectief van de deelnemers als toezichtperspectief. De helft van de RvT's (50%) hanteert perspectief van het afnemend beroepenveld en een derde (31%) dat van het vervolgonderwijs. Ongeveer een tiende van de RvT's (11%) hanteert het perspectief van OCW.

Tabel 4.3 Het perspectief dat de RvT hanteert

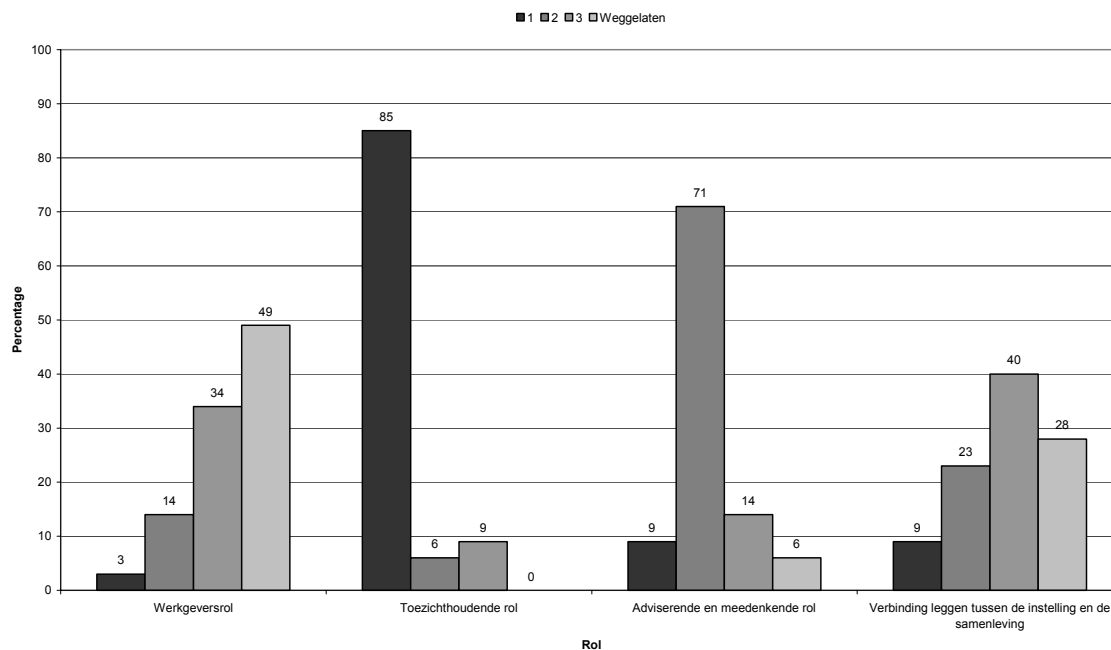
Perspectief van	Percentage
- de continuïteit van de instelling	92
- de regio(s) waarbinnen de instelling actief is	75
- de samenleving	75
- de deelnemers	75
- het afnemend beroepenveld	50
- het vervolgonderwijs	31
- het ministerie van OCW	11
- een ander perspectief namelijk identiteit van de instelling	3

4.3.4 Rolvervulling door raden van toezicht

In paragraaf 1.6 is aan de orde gekomen dat bij de functie van intern toezicht in de non-profitsector vier rollen kunnen worden onderscheiden: 1) toezichthoudende rol; 2) adviesrol; 3) werkgeversrol en 4) rol van het verbinding leggen met de samenleving.

Aan de voorzitters van de raden van toezicht is gevraagd welke van deze vier rollen zij in een top drie zetten en welke rangorde zij daarbij hanteren. Niet alle voorzitters konden een keuze maken, en één rol weglaten. Soms werd meerdere keren aan een bepaalde rol hetzelfde cijfer toegekend. Deze zijn meegeteld, waardoor de totalen per rol soms verschillen. Alleen de voorzitter die helemaal geen top drie opgaf is niet meegenomen in de uitkomsten. De resultaten zijn te zien in figuur 4.3. De verschillende staven geven het percentage voorzitters weer dat de rol op de eerste, tweede of derde plek zette of wegliet uit de top drie.

Figuur4.3 Top drie in rolvulling door raden van toezicht in de bve-sector



De toezichthoudende rol wordt door de meeste voorzitters (81%) op de eerste plek gezet. De adviserende rol komt op een tweede plaats in de top drie (71%) en het leggen van een verbinding met de samenleving neemt de derde plaats in (40%). Opvallend is het resultaat voor de werkgeversrol. Deze wordt met name op de derde plek (34%) gezet, maar ook het meest niet meegenomen in de top drie, namelijk door bijna de helft (48%) van de voorzitters.

Het onderzoek van het Max Goote Kenniscentrum, Resources Connection & CBE Consultants uit 2004 wijst uit dat de rol van adviseur/klankbord voor het CvB als belangrijkste rol wordt gezien voor de raad van toezicht (42%), gevolgd door risicobeheersing (20%) en werkgever van het bestuur (17%). Hoewel we op grond hiervan zouden kunnen concluderen dat de toezichthoudende rol de adviesrol van de eerste plaats heeft gestoten, moeten we hierbij een enorm voorbehoud maken. In het onderzoek uit 2004 is 'toezicht houden' namelijk niet als antwoordcategorie opgenomen, zodat de respondenten het ook niet konden kiezen. Desondanks heeft een aantal respondenten zelf 'toezicht houden' ingevuld als antwoordcategorie.

De onderzoeken van Ax en Van Wieringen en Van Ophem en Van Wieringen uit respectievelijk 1995 en 1998 laten zien dat ook toen al de rol van verbinding leggen tussen de samenleving gemiddeld genomen 'erg belangrijk' wordt gevonden. Het feit dat deze rol in 2005 op de derde plaats belandt, doet vermoeden dat deze anno 2005 minder belangrijk wordt gevonden. We kunnen dit echter niet aantonen omdat in 1995 en 1998 niet gevraagd is verschillende rollen te prioriteren.

4.3.5 De toezichtrol

De RvT-voorzitters beoordelen de uitoefening van de toezichtrol door de raden van toezicht als 'goed' (gemiddeld wordt een 7,7 gegeven, de gegeven rapportcijfers die worden gegeven variëren van 7 tot 9). De uitoefening van de toezichthoudende rol is nader onderzocht door naar de drie aspecten van de toezichtrol te kijken: informatieverzameling; oordeelvorming en interventie (zie paragraaf 1.6). In de

vragenlijst zijn vragen opgenomen over deze drie aspecten waarvan de antwoorden hieronder worden gepresenteerd.

Informatievoorziening

Ten eerste is gevraagd over welke periodieke en systematische informatie de raden van toezicht beschikken. In tabel 4.4 is te zien dat de RvT's beschikken over een uitgebreide hoeveelheid informatie. De meerderheid van de RvT's (81 tot 97%) beschikt over financiële voortgangsrapportages, informatie over huisvesting, (onderwijs) inhoudelijk en beleidsmatige voortgangsrapportages, kwaliteitsrapportages en resultaten van tevredenheidsonderzoeken. Om en nabij twee derde van de RvT's (59 tot 69%) beschikt over benchmarkgegevens, risicoanalyses, markt- en omgevingsanalyses en rapportages van externe adviseurs.

De onderzoeken van Ax en Van Wieringen (1995) en van Van Ophem en Van Wieringen (1998) laten zien dat de bestuurders gedurende de afgelopen tien jaar regelmatig informatie ontvangen over onderwijsrendement en onderwijsvraag.

In 1995 ontving 14% van de besturen (zeer) regelmatig informatie over onderwijsrendement en in 1998 is dit percentage verdubbeld tot 28%. Anno 2005 ontvangt 89% van de raden van toezicht periodiek en systematisch informatie over (onderwijs)inhoudelijke en beleidsmatige voortgang en 86% ontvangt kwaliteitsrapportages. De informatievoorziening op dit gebied is dus fors toegenomen.

Wat betreft de onderwijsvraag ontving 17% van de besturen (zeer) regelmatig informatie en in 1998 is dit percentage flink toegenomen naar 48%. Vergelijken we dit met de periodieke en systematische informatie over markt- en omgevingsanalyses dan is er nog een kleine toename in 2005 te constateren naar 58%.

Tabel 4.4 Periodieke en systematische informatietoever van de RvT

Informatie	Percentage
Financiële voortgangsrapportages	97
Informatie over huisvesting	92
(Onderwijs)inhoudelijke en beleidsmatige voortgangsrapportages	89
Kwaliteitsrapportages	86
Resultaten tevredenheidsonderzoeken	81
Benchmarkgegevens	69
Risicoanalyses	64
Markt- en omgevingsanalyses	58
Rapportage externe adviseurs	56

Ten tweede is nagegaan van wie de raden van toezicht deze informatie ontvangen.

In tabel 4.4 is te zien dat het CvB centraal staat bij de informatievoorziening (97%). Ook de accountant is een belangrijke informatiebron. Bij 92% van de RvT's levert hij informatie aan. Twee derde van RvT's (64%) geeft aan informatie te ontvangen van de Bve Raad en AOC Raad, en ook bijna twee derde van RvT's (61%) geeft aan informatie te ontvangen van de medezeggenschapsraad.

Opvallend is dat slechts 8% van de raden van toezicht informatie ontvangt van deelnemers (en hun ouders) en de JOB (JongerenOrganisatie Beroepsonderwijs).

Tabel 4.5 Van wie ontvangt de RvT informatie?

Informatiebron	Percentage ontvangen
CvB	97
Externe accountant	92
Bve Raad/AOC Raad	64
MR	61
De onderwijsinspectie	44
Staffunctionarissen	39
Externe adviseurs	33
Managers en/of (opleidings)directeuren	28
OCW/LNV	25
Deelnemers (en hun ouders)	8
JOB	8
Anders	3

De voorzitters van de raden van toezicht is ook gevraagd of de RvT zelf actief informatie verwerft. De helft van de RvT's (52%) verwerft zelf actief informatie.

Tabel 4.6 52% van de RvT's verwerft zelf actief informatie. Bij wie?

Informatiebron	Percentage van de 52% RvT's die zelf actief verwerft
CvB	100
Externe accountant	74
MR	74
Staffunctionarissen	47
Externe adviseurs	37
Bve Raad/AOC Raad	32
Managers en/of (opleidings)directeuren	32
Anders	21
OCW/LNV	5
Deelnemers (en hun ouders)	5
JOB	0
De onderwijsinspectie	0

Vervolgens is nagegaan bij wie deze 52% van de raden van toezicht zelf actief informatie verwerven. Tabel 4.6 laat zien dat ook hier het CvB hier centraal staat: alle RvT's die zelf actief informatie verwerven doen dit bij het CvB. Bijna driekwart (74%) van deze groep doet dit ook bij de externe accountant en bij de MR. Opvallend is dat bijna geen enkele raad van toezicht die zelf actief informatie verwerft dit doet bij OCW/LNV (5%) en helemaal niet bij de onderwijsinspectie (0%). Ook de deelnemers (en hun ouders) worden nauwelijks als informatiebron benut (5%) en de JOB helemaal niet (0%).

Oordeelsvorming

Een ander aspect van de toezichtrol betreft oordeelsvorming. We hebben de voorzitters gevraagd waarover de raden van toezicht goedkeuringsbevoegdheid hebben. In tabel 4.7 valt op dat de helft van de RvT's goedkeuringsbevoegdheid heeft wat betreft de maatschappelijke opdracht van de instelling en het jaarverslag (respectievelijk 53% en 50%). Ruim een derde van de RvT's keurt ook structurele samenwerking met derden en de meerjarenbegroting goed (respectievelijk 67% en 68%). Tot slot maakt tabel 4.7 duidelijk dat de meeste RvT's (78 tot 94%)

de jaarrekening, statutenwijziging, de begroting, de accountant, het aangaan van fusie, onroerend goed transacties, ontbinding van de rechtspersoon, het strategisch beleidsplan, majeure beslissingen en het aanvragen van faillissement of surséance van betaling goedkeuren.

Tabel 4.7 Onderwerpen waarover de RvT goedkeuringsbevoegdheid heeft

	Percentage
De jaarrekening	94
Statutenwijziging	94
De begroting	92
De accountant	92
Aangaan van fusie	92
Ontbinding van de rechtspersoon	81
Onroerend goed transacties	81
Strategisch beleidsplan	81
Majeure beslissingen	78
Aanvragen van faillissement of surséance van betaling	78
Aangaan van structurele samenwerking met derden	69
Meerjarenbegroting	67
Visie op de maatschappelijke opdracht van de instelling	53
Jaarverslag	50

Naast het geven van goedkeuring is gevraagd of raden van toezicht indicatoren hebben opgesteld voor het houden van toezicht. Minder dan de helft (44%) van de RvT's heeft indicatoren opgesteld voor het houden van toezicht.

Vervolgens is nagegaan waarop de indicatoren die deze 44% van de RvT's hanteren betrekking hebben. Tabel 4.8 geeft hiervan de resultaten weer.

Het gros van de deze RvT's hanteert indicatoren die betrekking hebben op het functioneren van het CvB (94 %), de te realiseren strategische doelen van de instelling (88%), het rendement van de instelling (81%) en de bedrijfseconomische situatie van de instelling (81%).

Opvallend is dat bij enkele (6%) van RvT's de indicatoren betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs, terwijl bij ruim twee derde (69%) de indicatoren betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs.

Bij krap de helft van de van de RvT's die toezichtsindicatoren hanteren, zijn deze indicatoren gericht op de relatie van de instelling met externe belanghebbenden (44%), en op de positionering van de instelling in de regio (50%).

Tabel 4.8 44% van de RvT's hanteert indicatoren voor het houden van toezicht. Waarop hebben die indicatoren betrekking?

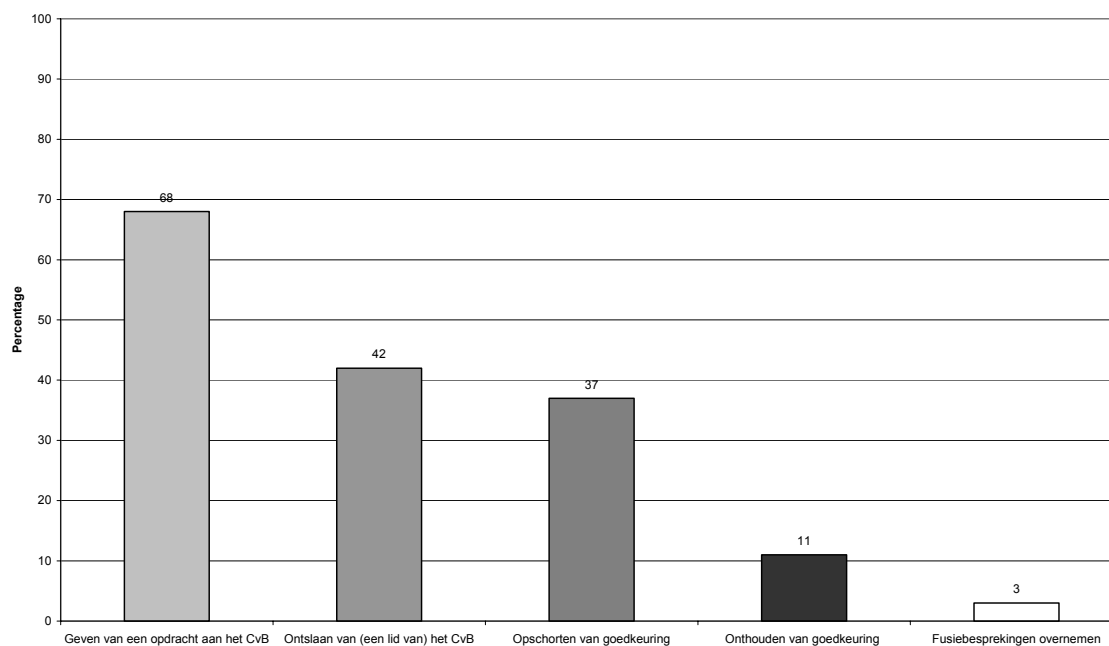
	Percentage
Functioneren van het CvB	94
Te realiseren strategische doelen van de instelling	88
Rendement van de instelling	81
Bedrijfseconomische situatie van de instelling	81
Halen van management targets	75
Kwaliteit van het onderwijs	69
Huisvesting	56
Positionering van de instelling in de regio	50
Kwaliteit van de organisatie	50
Relatie van de instelling met externe belanghebbenden	44
Personeel van de instelling	38
Ethische en maatschappelijke vraagstukken	31
Lopende verbeter- of veranderingstrajecten	25
Medezeggenschap	25
Inhoud van het onderwijs	6

Interventie

Het derde aspect van toezicht houden is het plegen van interventie. Het stellen van informatieve, kritische en zelfs ongemakkelijke vragen kan als voorloper van een interventie worden beschouwd. Alle raden van toezicht hebben in 2005 informatieve vragen gesteld aan het CvB, en de meeste (97%) ook kritische vragen. Het stellen van ongemakkelijke vragen komt minder algemeen voor. Iets meer dan de helft (53%) van de voorzitters geeft aan dat de RvT in 2005 ongemakkelijke vragen heeft gesteld aan het CvB.

Uit het onderzoek blijkt dat een krappe meerderheid (53%) van de RvT's in de afgelopen drie jaar een heeft interventie gepleegd.

In figuur 4.4 is weergegeven op welke wijze die 53% van alle RvT's de afgelopen drie jaar interveniëerden. In twee derde van de gevallen werd een opdracht gegeven aan het CvB (68%). In 42% van de gevallen is (een lid van) het CvB ontslagen. In ruim een derde van de gevallen (37%) werd de goedkeuring opgeschort of onthield de RvT zich van goedkeuring (11%). Eenmaal werden fusiebesprekingen overgenomen (3%).

Figuur 4.4 53% van de RvT's interveniëerde de afgelopen drie jaar. Op welke wijze?


4.3.6 De adviesrol

Aan de voorzitters van de raden van toezicht is gevraagd of de RvT's ook ongevroegd advies geven aan het CvB. Dit wordt door de meeste gedaan: 97% van de RvT's zegt ongevroegd advies te geven aan het CvB.

De RvT-voorzitters beoordelen de uitoefening van de adviesfunctie door raden van toezicht als ruim voldoende (gemiddeld wordt een 7,4 gescoord, waarbij de beoordeling varieert van een 5 tot een 9).

4.3.7 De werkgeversrol

Wat betreft de werkgeversrol van de raden van toezicht blijkt dat RvT's die ook werkelijk uitoefenen: alle RvT's benoemen de leden van het CvB en daarbij hanteren alle RvT's een profielschets.

Wat betreft de bezoldiging bepalen ook bijna alle RvT's (97%) de hoogte en structuur van bezoldiging van de CvB-leden. Op een vijfde (20%) van de instellingen wordt een beloningsstructuur voor CvB-leden gehanteerd met een variabel, van behaalde resultaten afhankelijk, deel.

Ook zijn bijna alle de RvT's (97%) op de hoogte van de nevenfuncties van de leden van het CvB. Krap een derde van de RvT's (29%) heeft criteria vastgesteld wat betreft nevenfuncties van CvB-leden.

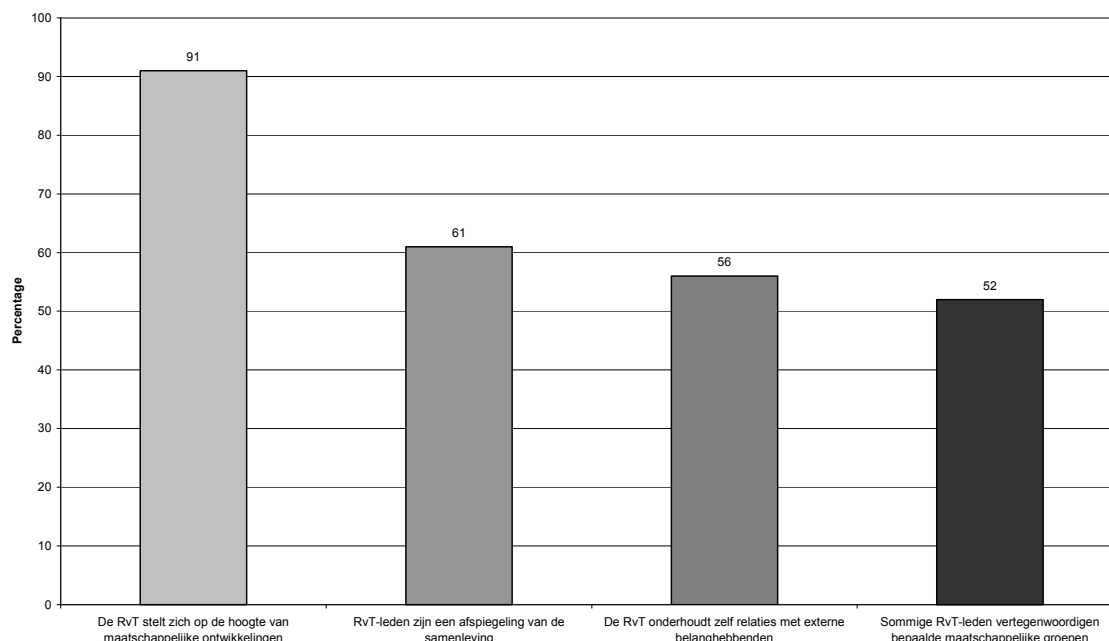
De RvT-voorzitters beoordelen de uitoefening van de werkgeversrol door RvT's als ruim voldoende tot goed (gemiddeld wordt een 7,6 gescoord, waarbij de beoordeling varieert van een 5 tot een 10).

4.3.8 De rol van verbinding leggen met de samenleving

Bijna alle voorzitters van de raden van toezicht (92%) zien het als een rol van de RvT om een verbinding te leggen tussen de instelling en de samenleving. Dit is een opvallend resultaat gezien het feit dat de voorzitters deze taak op de derde plaats in de top drie zetten.

Figuur 4.5 is een weergave van de antwoorden die gegeven zijn op de vraag: “Hoe legt de raad van toezicht verbinding tussen de samenleving en de onderwijsinstelling?” De figuur laat zien dat de RvT’s dit op verschillende manieren doen. Het zich op de hoogte stellen van maatschappelijke ontwikkelingen is de meeste genoemde manier (91%). Tweederde van de voorzitters (61%) geeft aan dat de leden van de RvT een afspiegeling van de samenleving zijn. Ruimte de helft (56%) van de raden van toezicht onderhoudt zelf relaties met externe belanghebbenden. In de helft van de RvT (52%) vertegenwoordigen sommige leden bepaalde maatschappelijke groepen.

Figuur 4.5 Manieren waarop de RvT verbinding maakt tussen de samenleving en de onderwijsinstelling



De RvT-voorzitters beoordeelden de rol van het leggen van verbinding met de samenleving met een ‘voldoende’ (gemiddeld 6,4 waarbij de rapportcijfers variëren van een ruime onvoldoende (3) tot goed (8)).

4.3.9 Het functioneren van de RvT

Met behulp van de vragenlijst is ook nagegaan hoe raden van toezicht functioneren. Hieronder komen respectievelijk de resultaten aan de orde wat betreft de vergaderingen, honorering, commissies, reglementering, belangenverstrengeling en zelfevaluatie.

Vergaderingen

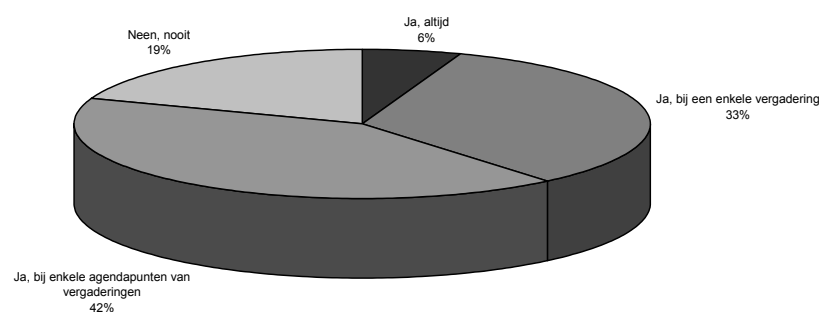
De raden van toezicht in de bve-sector vergaderen tussen de drie en tien keer per jaar. Bijna de helft (47%) van de RvT’s vergadert zes à acht keer per jaar, en eveneens bijna de helft (45%) vergadert minder vaak: drie tot vijf keer per jaar. De overige RvT’s (8%) vergaderen het vaakst: tussen de acht en tien keer per jaar.

De gemiddelde vergaderfrequentie is de afgelopen tien jaar niet veranderd, in 1995 en 1998 vergaderden de besturen ook al gemiddeld zes keer per jaar (Ax & Van Wieringen, 1996; Van Ophem & Van Wieringen, 1999).

De RvT-voorzitters is ook gevraagd of er vergaderd wordt zonder aanwezigheid van het CvB. In figuur 4.6 is te zien dat driekwart van de RvT's (75%) (delen van) vergaderingen kent zonder aanwezigheid van het CvB.

Bijna een vijfde (19%) van de RvT's vergadert nooit zonder het CvB, terwijl 6% altijd zonder het CvB vergadert. Bijna de helft (42%) van de RvT's vergadert bij enkele vergaderpunten zonder het CvB, en een derde (33%) vergadert een enkele keer zonder het CvB.

Figuur 4.6 Vergadert de RvT in afwezigheid van het CvB?



Naast de formele vergaderingen vindt er bij bijna alle raden van toezicht (97%) apart overleg plaats tussen de voorzitter van de RvT en de voorzitter van het CvB.

In de meeste gevallen (94%) wordt gesproken over de agenda van de vergaderingen van de RvT en over inhoudelijke onderwerpen die ook in de vergaderingen van de RvT worden besproken.

In bijna de helft van de gevallen (49%) wordt ook gesproken over inhoudelijke onderwerpen die niet besproken worden in de vergaderingen van de raad van toezicht.

De RvT-voorzitters spreken vaker met de CvB-voorzitters over het functioneren van het CvB als geheel (in 75% van de gevallen) dan over het functioneren van de leden afzonderlijk (in 46% van de gevallen). Hoewel zij samen überhaupt minder over de RvT praten, spreken de RvT-voorzitters ook vaker met de CvB-voorzitters over het functioneren van het RvT als geheel (in 43% van de gevallen) dan over het functioneren van de leden afzonderlijk (in 26% van de gevallen).

Honorering

Er is aan de voorzitters gevraagd of de RvT-leden een honorarium ontvangen voor hun werkzaamheden en of de hoogte hiervan openbaar is. Het merendeel van RvT-leden (86%) ontvangt een honorarium. In meer dan de helft van de gevallen (58%) wordt de hoogte van de honorering openbaar gemaakt. Dit gebeurt meestal via het bestuurssecretariaat (66%), maar ook wordt het honorarium opgenomen in het jaarverslag (44%). De hoogte van het honorarium van de RvT-leden is nooit te vinden op de website van de onderwijsinstelling.

Commissies

Met behulp van de vragenlijst is gevraagd naar het bestaan van drie verschillende soorten commissies binnen de RvT, namelijk de auditcommissie, de honoreringscommissie en de benoemingscommissie (al dan niet ad hoc). Ook hebben we gevraagd hoe vaak per jaar de commissies vergaderen en uit welke leden zij bestaan.

Opvallend is dat bijna alle RvT's (86%) een benoemingscommissie kennen, maar dat ongeveer een derde van de RvT's een auditcommissie of een honoreringscommissie kent (respectievelijk 33% en 31%).

De benoemingscommissie komt bijeen wanneer er een benoeming op handen is. Twee derde van de auditcommissies (64%) komt drie tot vijf keer per jaar bijeen. De honoreringscommissies komen minder vaak bijeen, in 80% van de gevallen één tot twee keer per jaar.

Tabel 4.9 De leden van de audit-, honorerings- en de benoemingscommissie (al dan niet ad hoc)

Commissie	Audit	Honorering	Benoeming
Voorzitter van de RvT	50	91	81
Lid /leden van de RvT	100	100	84
Voorzitter van het CvB	33	18	65
Lid /leden van het CvB	58	9	3
Hoofd van de financiële staf	42	0	6
Interne accountant	25	18	-
Controller	25	0	-
Anders namelijk bestuurssecretaris	8	9	-
Voorzitter van de MR	-	-	13
Lid /leden van de MR	-	-	19
Anders, namelijk management en medewerkers	-	-	13
Externe accountant	58	9	-
Externe adviseur	-	9	23

-: geen gegevens beschikbaar

Tabel 4.9 laat zien uit welke personen de verschillende commissies zijn samengesteld.

De auditcommissie bestaat altijd uit leden van de RvT, en in een ruime helft van de gevallen (58%) uit een lid van het CvB en/of de externe accountant. In de helft van de auditcommissies zit de RvT-voorzitter, en in 42% van de auditcommissies zit het hoofd van de financiële staf van de instelling.

De honoreringscommissie bestaat ook altijd uit leden van de RvT en heel vaak (91%) uit de voorzitter van de RvT. In bijna een vijfde (18%) van de honoreringscommissies heeft de voorzitter van het CvB zelf plaats en/of in bijna een tiende (9%) een lid van het CvB.

De benoemingscommissie bestaat bijna altijd uit leden van de RvT (84%) en/of de RvT-voorzitter (81%). Ook de CvB-voorzitter speelt hier een belangrijke rol, van twee derde van de benoemingscommissies (65%) maakt hij onderdeel uit. Verder valt bij de benoemingscommissies op dat de voorzitter van de MR en/of leden van de MR deel uitmaken van respectievelijk 13% en 19% van de benoemingscommissies. In 13% van de benoemingscommissies zitten ook managers/personeelsleden. Verder valt op dat externe adviseurs vooral een rol spelen in benoemingscommissies (23%).

Reglement

Ruim de helft (61%) van de raden van toezicht heeft een reglement. Wat leggen RvT's vast in een reglement? Tabel 4.10 laat dit zien.

Tabel 4.10 61% van de RvT's heeft een reglement. Welke zaken worden daarin vastgelegd?

	Percentage
Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	100
Besluitvormingsprocedures	86
Functie en positie van de voorzitter	86
Benoemingsprocedure	82
Profiel en samenstelling	77
Wijze van omgang met het CvB	59
Vergaderwijze	55
Belangenverstrengeling en onverenigbaarheid van functies	55
Evaluatie RvT	50
Informatievoorziening	50
Honorering/onkostenvergoeding leden RvT	46
Werkverdeling (waaronder bijvoorbeeld commissies)	41
Gedragsregels toezichthouders	36
Verantwoording	32

Tabel 4.10 toont dat alle raden van toezicht die een reglement hebben, daarin de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vastleggen.

Opvallend is dat in de helft van de gevallen zaken worden vastgelegd rondom de evaluatie van de RvT en rondom informatievoorziening.

Slechts een derde van de RvT's met een reglement regelt hierin zaken rondom verantwoording.

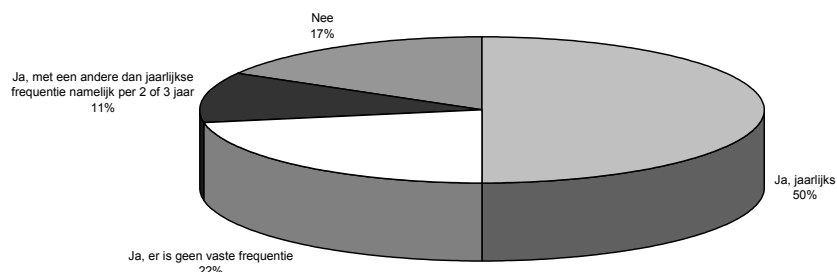
Belangenverstrengeling

Twee vijfde van de RvT's (39%) heeft een handelswijze vastgelegd over hoe om te gaan met de (schijn van) belangenverstrengeling.

Bij drie RvT's is er de laatste drie jaar daadwerkelijk sprake geweest van (een schijn van) belangenverstrengeling. Er is daarmee verschillend omgegaan. Het onthouden van een oordeel bij de bespreking of onthouding van deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp en het terugtreden van de toezichthouder uit eigen beweging of op aandringen van de RvT, werden alle vier één keer aangekruist. Eén voorzitter kruiste zowel aan 'de toezichthouder heeft zich onthouden van een oordeel bij bespreking van het betreffende onderwerp', als 'de toezichthouder heeft zich onthouden van deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp'.

Eigen functioneren

Evalueren raden van toezicht hun eigen functioneren? Uit de antwoorden van de RvT-voorzitters blijkt dat een grote meerderheid dit doet (83%), zie figuur 4.7. De helft van de RvT's (50%) doet dit jaarlijks. De 17% die het eigen functioneren nu niet bespreekt, is van plan dit binnen twee jaar te gaan doen.

Figuur 4.7 Bespreekt de RvT het eigen functioneren (van de raad als geheel), en zo ja, met welke frequentie?

De meerderheid van de raden van toezicht (87%) geeft aan gevolgen te verbinden aan de zelfevaluatie door veranderingen door te voeren. Soms worden er hardere maatregelen getroffen. Bij een vijfde van de RvT's (19%) was er in de afgelopen drie jaar sprake van onvoldoende functioneren van leden van de RvT. In de helft van die gevallen heeft dit geleid tot het tussentijds aftreden van deze persoon, of tot het niet herbenoemen.

RvT's geven zichzelf een voldoende voor het eigen functioneren (gemiddeld een 6,0, de rapportcijfers variëren van 1 tot 10. De twee voorzitters die hun RvT een 1 als rapportcijfers geven merken hierbij op dat dit het gevolg is van het ontbreken van externe verantwoording).

4.3.10 Werving en selectie

Profielschets

Bijna alle raden van toezicht (89%) werkt met een profielschets voor de RvT als geheel. Van deze RvT's bespreekt 84% de profielschets periodiek en stelt deze zo nodig bij. Hetzelfde percentage werkt met een profielschets voor een nieuw lid.

Selectie

In tabel 4.11 zijn de verschillende kanalen weergegeven die de raden van toezicht gebruikt om nieuwe leden te werven. Meestal worden nieuwe leden geworven via de professionele netwerken van de RvT (86%). Ook de persoonlijke netwerken van de RvT spelen een belangrijke rol (78%). De professionele en persoonlijke netwerken van het CvB spelen in meer dan de helft van de gevallen ook een rol, respectievelijk 67% en 56%. In een kwart van de gevallen (25%) wordt er geworven via advertenties in dag-, week- of vakbladen. In 8% van de gevallen wordt er een wervings- en selectiebureau ingeschakeld. Nog minder vaak wordt er via de interne organisatie geworven (6%).

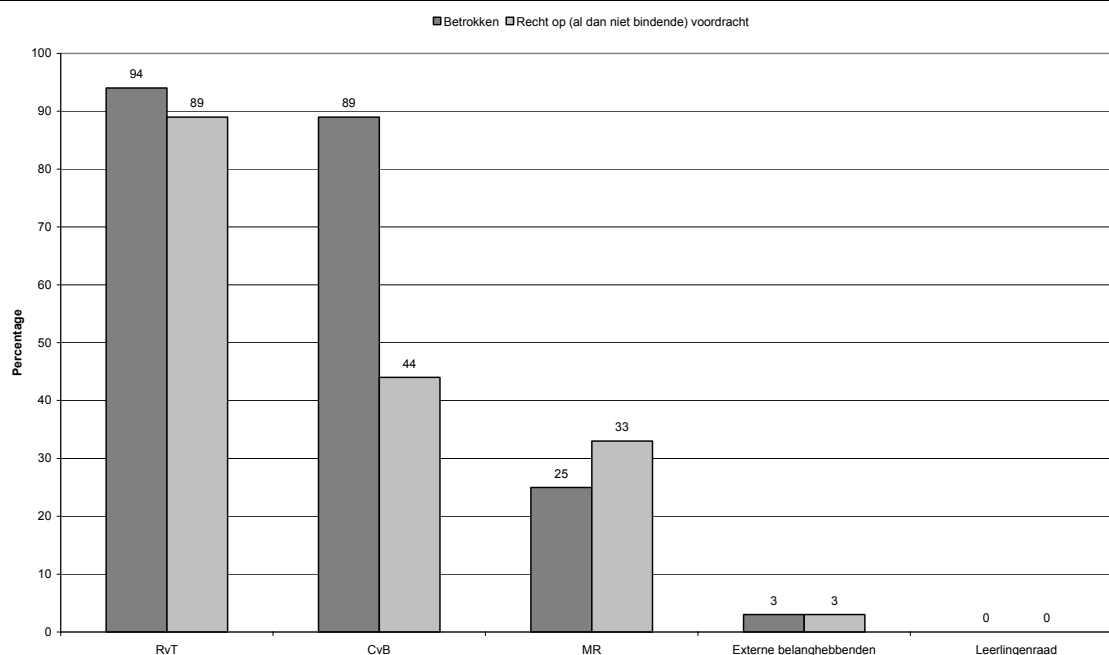
Tabel 4.11 Wervingskanalen voor nieuwe leden van de RvT

De RvT werft nieuwe leden	Percentage
- via professionele netwerken van de RvT	86
- via persoonlijke netwerken van de RvT	78
- via professionele netwerken van het CvB	67
- via persoonlijke netwerken van het CvB	56
- via advertenties in dag-, week- of vakblad	25
- via een wervings- en selectiebureau	8
- via de interne organisatie	6

Benoeming

Bij de procedure van selectie en benoeming van nieuwe leden voor de RvT kan er een onderscheid gemaakt worden tussen betrokkenheid bij de procedure en het recht van (al dan niet bindend) voordracht doen. De percentages voor verschillende betrokkenen (horizontale as) zijn te zien in figuur 4.8.

Figuur 4.8 Betrokkenen bij de procedure van selectie en benoeming die al dan niet recht op (bindende) voordracht hebben



De RvT zelf is bijna zonder uitzondering betrokken bij de procedure van selectie en benoeming (94%), en heeft ook vaak het recht een voordracht te doen (89%) in de procedure van selectie en benoeming. Het CvB is wel vaak betrokken (89%) maar heeft in minder dan de helft van de gevallen (44%) het recht van voordracht.

Ook de MR is in een kwart van de gevallen betrokken bij de procedure (25%), maar heeft vaker, namelijk in een derde van de gevallen (33%) het recht om een voordracht te doen. Externe betrokkenen en de leerlingenraad worden zelden tot nooit betrokken bij de procedure, en hebben zelden het recht van voordracht (3%). Op één AOC wordt een externe stakeholder betrokken bij de selectie en benoemingsprocedure voor twee zetels in de RvT.

Benoemingstermijn

Alle raden van toezicht hebben in de statuten een benoemingstermijn voor de RvT-leden vastgelegd. Gemiddeld is de duur hiervan vier jaar. Twee RvT's hebben de termijn vastgesteld op negen jaar, de overige op drie of vier jaar.

De gemiddelde zittingsduur de afgelopen tien jaar niet afgenomen. In 1995 bedroeg die nog vijf jaar, in 1998 4,5 jaar (Ax & Van Wieringen, 1996; Van Ophem & Van Wieringen, 1999) en nu is die dus gemiddeld vastgesteld op vier jaar.

Bijna alle raden van toezicht (97%) hanteren een maximaal aantal termijnen; in 71% van deze raden zijn dit twee termijnen. Zo goed als alle RvT's (94%) houden zich in de praktijk aan het maximaal aantal gestelde termijnen.

Bij zeven RvT's (19%) is herbenoeming van een lid een automatisme.

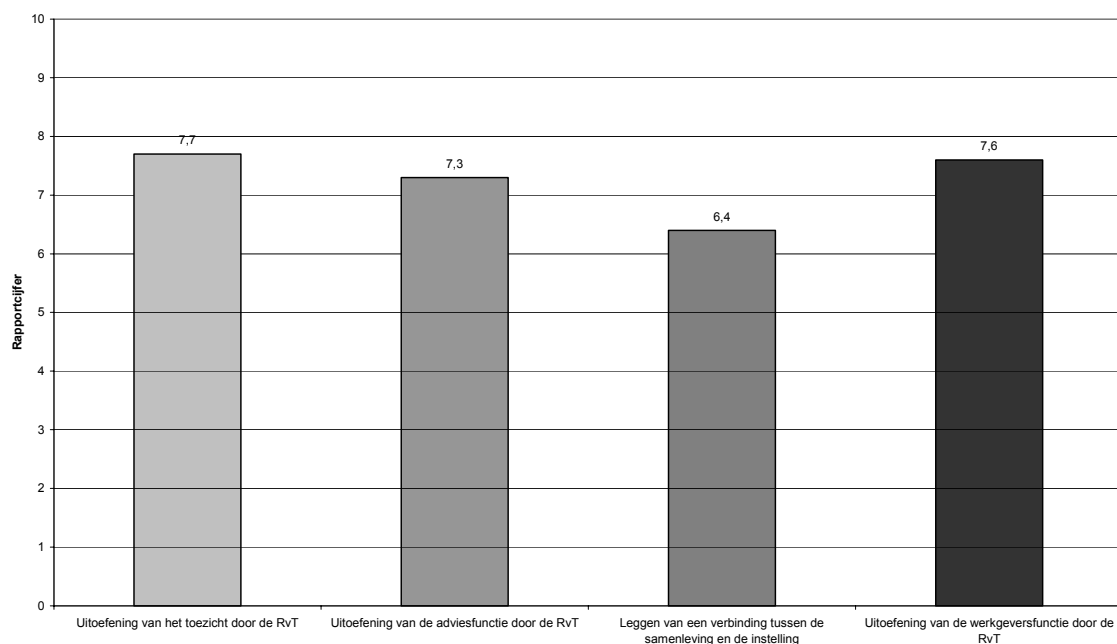
4.3.11 Beoordeling eigen functioneren en stellingen

Beoordeling eigen functioneren

Aan de RvT-voorzitters is gevraagd rapportcijfers te geven over verschillende aspecten van het functioneren van 'hun' raad van toezicht. Van deze rapportcijfers is al eerder in dit hoofdstuk verslag gedaan, maar hier geven we nog een integraal overzicht.

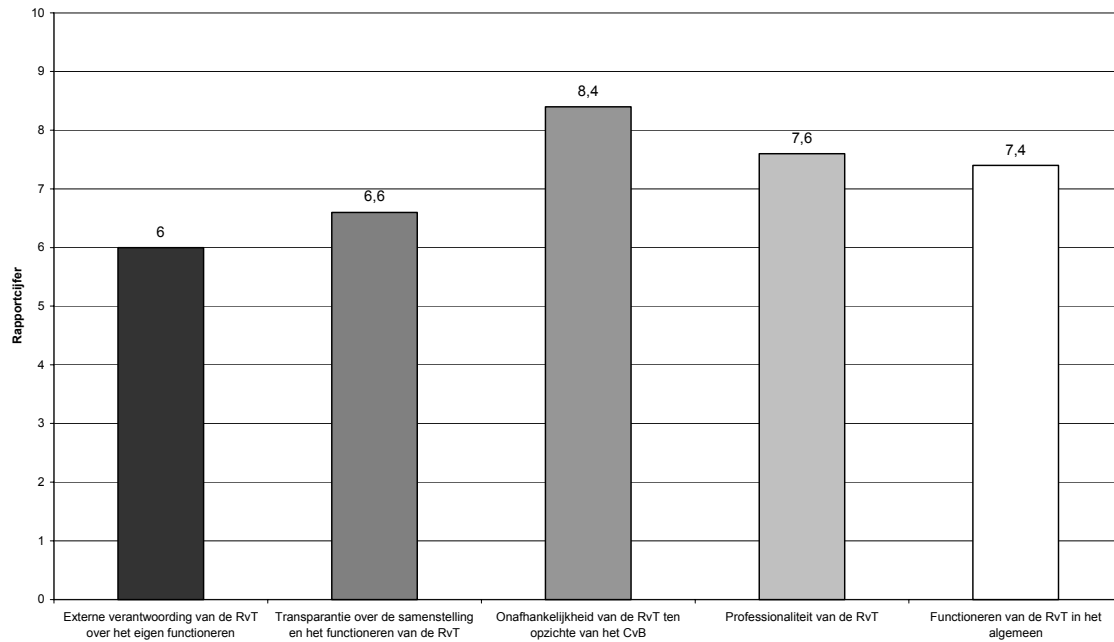
Wat betreft de vier rollen van de RvT: de toezichtrol, de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving, zien we in figuur 4.9 dat de RvT-voorzitters voor de toezichtrol het hoogste rapportcijfer uitdelen: 'goed' (7,7). Voor de rol van verbinding leggen met de samenleving wordt het laagste rapportcijfer uitgedeeld: een 'voldoende' (6,4).

Figuur 4.9 Gemiddelde rapportcijfers voor de vier rollen van de RvT



Wat betreft overige aspecten van het functioneren van raden van toezicht is in figuur 4.10 te zien dat de externe verantwoording van de RvT het laagst wordt beoordeeld, namelijk als ‘voldoende’ (6,0). Het hoogste gemiddelde rapportcijfer kennen de RvT-voorzitters toe aan de onafhankelijkheid van de RvT ten opzichte van het CvB: ‘goed’ (8,4).

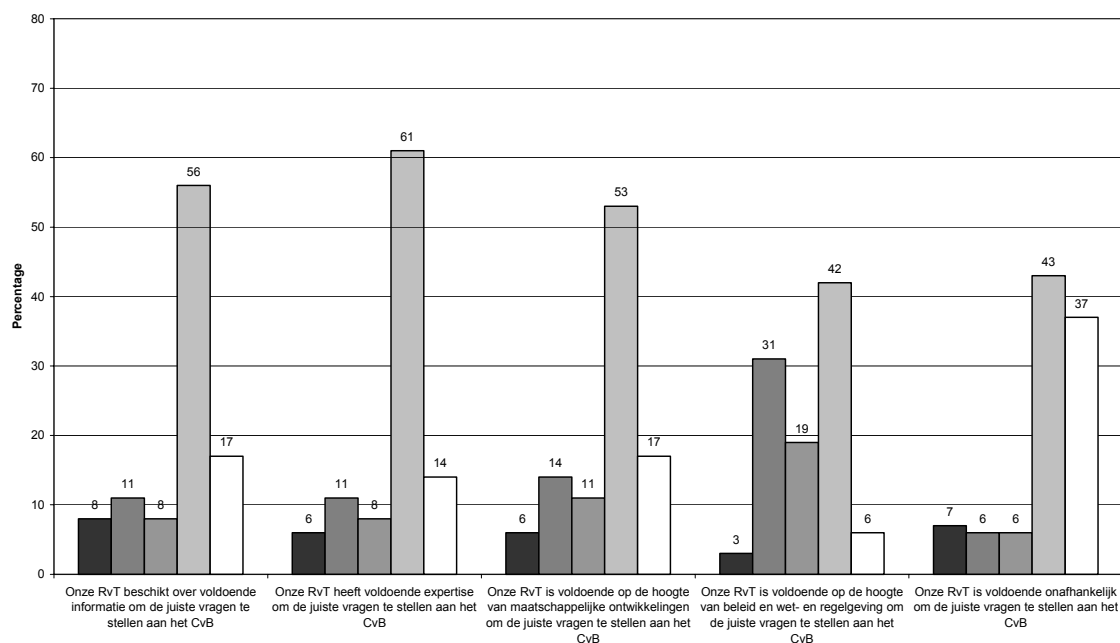
Figuur 4.10 Gemiddelde rapportcijfers functioneren



Stellingen

Aan de RvT-voorzitters is ook gevraagd aan te geven in hoeverre zij het eens zijn met een aantal stellingen die betrekking hebben op belangrijke voorwaarden voor het houden van intern toezicht. In figuur 4.11 zijn de resultaten te zien.

Figuur 4.11 Stellingen



Bijna driekwart (73%) van de RvT-voorzitters is het (zeer) eens met de stelling dat de raad over voldoende informatie beschikt om de juiste vragen te stellen aan het CvB. Bijna een vijfde (19%) is het (volledig) oneens met deze stelling.

Precies driekwart (75%) van de voorzitters vindt dat de raad van toezicht over voldoende expertise beschikt om de juiste vragen te stellen aan het CvB (zeer mee eens + mee eens). Bijna een vijfde (17%) is het (zeer) oneens met deze stelling.

Ruim twee derde (69%) van de RvT-voorzitters is het (zeer) eens met de stelling dat de raad voldoende op de hoogte is van maatschappelijke ontwikkelingen om de juiste vragen te stellen aan het CvB. Een vijfde deel (20%) van de voorzitters is het (zeer) oneens met deze stelling.

Nog geen helft (47%) van de RvT-voorzitters is het (zeer) eens met de stelling dat de RvT voldoende op de hoogte is van beleid en wet- en regelgeving om de juiste vragen te stellen aan het CvB. Een derde (34%) is het (zeer) oneens met deze stelling, terwijl 19% neutraal is.

Eerder onderzoek (Max Goote Kenniscentrum, Resources Connection & CBE Consultants, 2004) bevestigt is dat ontwikkelingen in wet- en regelgeving door weinig respondenten (21%) als een zaak wordt gezien voor de raad van toezicht.

De meerderheid van de voorzitters van de raden van toezicht (80%) is het (zeer) eens met de stelling: onze RvT is voldoende onafhankelijk om de juiste vragen te stellen aan het CvB. Slechts 13% is het (zeer) oneens met deze stelling.

4.4 Samenvatting van de resultaten van de enquête

In oktober 2005 is een enquête gehouden onder de RvT-voorzitters van alle ROC's en AOC's. De vragenlijst bevatte vragen over de aard van de raad van toezicht, de rol- en taakopvatting en het functioneren van de RvT. De respons bedroeg 74%.

Samenstelling van de raden van toezicht

De raden van toezicht van ROC's en AOC's tellen gemiddeld zes leden. Van alle toezichthouders in de bve-sector is 80% man. In bijna twee derde van de gevallen (61%) zitten vrouwen als enige vrouw in de RvT van een ROC of AOC. Bijna de helft (48%) van het totale aantal leden is tussen de 50 en 59 jaar oud. Betrekken we de man-vrouwverdeling bij de leeftijdscategorieën, dan zien we dat de vrouwen gemiddeld jonger zijn dan de mannen.

Kennis, vaardigheden en achtergrond van de intern toezichthouders

Wat betreft de aanwezige kennis en vaardigheden is kennis op het gebied van bestuur of management, op het gebied van ondernemerschap, financiële kennis en strategische vaardigheden het meest aanwezig in de raden van toezicht (92 - 94%).

Kennis op het gebied van communicatie en PR en automatiserings- of ICT-kennis is het minst aanwezig. Een kwart van de RvT-voorzitters (22 - 28%) geeft dan ook aan deze kennis te willen aanvullen.

De toezichthouders zijn of waren met name werkzaam in het bedrijfsleven en de zakelijke dienstverlening (respectievelijk 89% en 83%). Toezichthouders uit de sectoren woningbouw, justitie en politie en werkgevers- en werknemersorganisaties zijn het minst vertegenwoordigd (minder dan 18%).

Perspectief van toezicht

Bijna alle raden van toezicht handelen vanuit het perspectief van de continuïteit van de instelling (92%).

Driekwart van de RvT's hanteert het perspectief van de samenleving en de regio. Ook driekwart van de RvT's hanteert het perspectief van de deelnemers als toezichtperspectief. Ongeveer een tiende van de RvT's (11%) hanteert het perspectief van OCW bij het houden van toezicht.

Rolvervulling door de raden van toezicht

Op de vraag een top drie verdeling te maken in de rollen van een raad van toezicht, zetten de RvT-voorzitters de toezichtrol op de eerste plaats. Op de tweede en derde plaats komen respectievelijk de adviesrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving.

De werkgeversrol valt buiten de top drie en komt op de vierde plaats.

Wat betreft de vier rollen van de raad van toezicht: de toezichtrol, de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving, geven de RvT-voorzitters voor de toezichtrol het hoogste rapportcijfer (goed) en voor de rol van verbinding leggen met de samenleving wordt het laagste rapportcijfer uitgedeeld: een 'voldoende'.

Toezichtrol

Het CvB en de externe accountant staan centraal bij de informatievoorziening voor de raden van toezicht; bijna alle RvT's ontvangen van hen informatie (respectievelijk 97% en 92%). Slechts 8% van de RvT's informatie ontvangt van deelnemers (en hun ouders) en de JOB.

De helft van de RvT's (52%) verwerft zelf actief informatie. Ook hier staat het CvB centraal. Driekwart van de RvT's werft zelf actief informatie bij de externe accountant en bij de MR.. Opvallend is dat bijna geen enkele raad van toezicht die zelf actief informatie verwerft dit doet bij het ministerie van OCW/LNV (5%) en helemaal niet bij de onderwijsinspectie (0%). Ook de deelnemers (en hun ouders) worden nauwelijks als informatiebron benut (5%) en de JOB helemaal niet (0%).

Nog niet de helft (47%) van de RvT-voorzitters is het (zeer) eens met de stelling dat de RvT voldoende op de hoogte is van beleid en wet- en regelgeving om de juiste vragen te stellen aan het CvB.

Wat betreft de goedkeuringsbevoegdheid van de raden van toezicht laat dit onderzoek zien dat de helft van de RvT's goedkeuringsbevoegdheid heeft wat betreft de maatschappelijke opdracht van de instelling en het jaarverslag (respectievelijk 53% en 50%).

Minder dan de helft (44%) van de RvT's heeft indicatoren opgesteld voor het houden van toezicht. Opvallend is dat bij enkele (6%) van deze RvT's de indicatoren betrekking hebben op de inhoud van het onderwijs, terwijl bij ruim twee derde (69%) de indicatoren betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Bij net de helft van de van RvT's die toezichtsindicatoren hanteren, zijn deze indicatoren gericht op de relatie van de instelling met externe belanghebbenden (44%), en op de positionering van de instelling in de regio (50%).

Alle raden van toezicht hebben in 2005 informatieve vragen gesteld aan het CvB, en de meeste (97%) ook kritische vragen. Het stellen van ongemakkelijke vragen komt minder algemeen voor. Iets meer dan de helft (53%) van de voorzitters geeft aan dat de RvT in 2005 ongemakkelijke vragen heeft gesteld aan het CvB. Uit het onderzoek blijkt dat een krappe meerderheid (53%) van de RvT's in de afgelopen drie jaar een interventie heeft gepleegd.

Adviesrol

Wat betreft de adviesrol geven bijna alle raden van toezicht aan (97%) ongevraagd advies te geven aan het CvB.

Werkgeversrol

Wat betreft de werkgeversrol van raden van toezicht van blijkt dat interventie die ook werkelijk uitoefenen: alle RvT's benoemen de leden van het CvB en daarbij hanteren ze allemaal een profielschets. Op een vijfde van de instellingen wordt een beloningsstructuur voor CvB-leden gehanteerd met een variabel, van behaalde resultaten afhankelijk, deel.

Net een derde van de interventie RvT's (29%) heeft criteria vastgesteld wat betreft nevenfuncties van leden van het CvB.

Rol van verbinding leggen met de samenleving

Bijna alle RvT-voorzitters (92%) zien het als een rol van de raad van toezicht om een verbinding te leggen tussen de instelling en de samenleving. Dit is een opvallend resultaat gezien het feit dat de voorzitters deze taak op de derde plaats in de top drie zetten. Hoe doen de RvT's dit?

Twee derde van de voorzitters (61%) geeft aan dat de RvT-leden een afspiegeling van de samenleving zijn, ruim de helft (56%) van de RvT's onderhoudt zelf relaties met externe belanghebbenden, en de helft van de RvT (52%) vertegenwoordigen sommige leden bepaalde maatschappelijke groepen.

Functioneren van de raden van toezicht

De raden van toezicht in de bve-sector vergaderen tussen de drie en tien keer per jaar. Driekwart van de RvT's kent (delen van) vergaderingen zonder aanwezigheid van het CvB. Bijna een vijfde (19%) van de RvT's vergadert nooit zonder het CvB, terwijl 6% altijd zonder van het CvB vergadert.

Bij bijna alle raden van toezicht (97%) vindt apart overleg plaats tussen de voorzitter van de RvT en de voorzitter van het CvB. In de meeste gevallen (94%) wordt gesproken over de agenda van de vergaderingen van de RvT en over inhoudelijke onderwerpen die ook in de vergaderingen van de RvT worden besproken. In bijna de helft van de gevallen (49%) wordt ook gesproken over inhoudelijke onderwerpen die niet besproken worden in de vergaderingen van de RvT.

Het merendeel van RvT-leden (86%) ontvangt een honorarium. In meer dan de helft van de gevallen (58%) wordt de hoogte van de honorering openbaar gemaakt. Dit gebeurt meestal via het bestuurssecretariaat (66%), maar ook wordt het honorarium opgenomen in het jaarverslag (44%). De hoogte van het honorarium van de RvT-leden is nooit te vinden op de website van de onderwijsinstelling.

Bijna alle RvT's (86%) kennen een benoemingscommissie, ongeveer een derde van de RvT's kent een auditcommissie of een honoreringscommissie (respectievelijk 33% en 31%).

Ruim de helft (61%) van de raden van toezicht heeft een reglement. In de helft van de gevallen worden zaken vastgelegd rondom de evaluatie van de RvT en rondom informatievoorziening. Een derde van de RvT's met een reglement regelt hierin zaken rondom verantwoording.

Twee vijfde van de RvT's (39%) heeft een handswijze vastgelegd over hoe om te gaan met de (schijn van) belangenverstrengeling.

Evalueren raden van toezicht hun eigen functioneren? Uit de antwoorden van de RvT-voorzitters blijkt dat een groter meerderheid dit doet (83%). De helft van de RvT's (50%) doet dit jaarlijks. De meerderheid van de RvT's (87%) geeft aan gevolgen te verbinden aan de zelfevaluatie door veranderingen door te voeren. Soms worden er hardere maatregelen getroffen, zoals aftreden of niet herbenoemen van een lid van de raad van toezicht.

Bijna alle raden van toezicht (89%) werkt met een profielschets voor de RvT als geheel. Van deze RvT's bespreekt 84% de profielschets periodiek en stelt deze zo nodig bij. Hetzelfde percentage werkt met een profielschets voor een nieuw lid.

Meestal worden nieuwe leden geworven via de professionele netwerken van de RvT (86%). Ook de persoonlijke netwerken van de RvT spelen een belangrijke rol (78%). De professionele en persoonlijke netwerken van het CvB spelen in meer dan de helft van de gevallen ook een rol, respectievelijk 67% en 56%.

In een kwart van de gevallen (25%) wordt er geworven via advertenties in dag-, week- of vakbladen. In 8% van de gevallen wordt er een wervings- en selectiebureau ingeschakeld. Nog minder vaak wordt er via de interne organisatie geworven (6%).

De MR is in een kwart van de gevallen betrokken bij de wervings- en selectieprocedure (25%), maar heeft vaker, namelijk in een derde van de gevallen (33%), het recht om een voordracht te doen. Externe betrokkenen en de leerlingenraad worden zelden tot nooit betrokken bij de procedure, en hebben zelden het recht van voordracht (3%).

Alle raden van toezicht hebben in de statuten een benoemingstermijn voor de RvT-leden vastgelegd. Gemiddeld is de duur hiervan vier jaar. Twee RvT's hebben de termijn vastgesteld op negen jaar, de overige RvT's op drie of vier jaar. Bijna alle RvT's (97%) hanteren een maximaal aantal termijnen; in 71% van deze raden zijn dit twee termijnen. Zo goed als alle RvT's (94%) houdt zich in de praktijk aan het maximaal aantal gestelde termijnen.

Bij een vijfde (19%) is herbenoeming van een lid een automatisme.

Wat betreft het eigen functioneren beoordelen de RvT-voorzitters de externe verantwoording van de raad van toezicht als het laagst, namelijk met een 'voldoende'. Het hoogste gemiddelde rapportcijfer kennen de RvT-voorzitters toe aan de onafhankelijkheid van de RvT ten opzichte van het CvB: 'goed'.

5 Conclusies

Inleiding

De raden van toezicht in de bve-sector zijn de afgelopen jaren tot wasdom gekomen in een context van enorme aandacht voor goed bestuur, zowel in de non-profitsector als in het bedrijfsleven. Hoewel het soms lijkt alsof de hernieuwde aandacht voor ‘goed bestuur’ alleen te wijten is aan (inter)nationale bedrijfsschandalen en misstanden, gebrek aan legitimatie en transparantie in de non-profitsector, zijn er dieperliggende oorzaken voor. Voor onderwijsinstellingen geldt dat de verzelfstandiging ten opzichte van de overheid, de toegenomen eigen beleidsruimte en de daarmee gepaard gaande risico's, de schaalvergroting en nieuwe wensen en vragen van mensen en organisaties die een beroep doen op de scholen leiden tot hogere eisen aan de transparantie, integriteit en professionaliteit van bestuur en toezicht.

Goed bestuur is nooit een doel op zich, maar kan een middel zijn vertrouwen te (her)winnen en behouden. In het geval van onderwijsinstellingen is het doel van goed bestuur het winnen en behouden van het vertrouwen van leerlingen, studenten (en hun ouders), van de overheid als belangrijke financier en van belangrijke stakeholders zoals het bedrijfsleven/beroepenveld of bijvoorbeeld de Jeugdzorg. In andere woorden, ouders, studenten, ‘de maatschappij’ moeten erop kunnen vertrouwen dat met de inzet van publieke middelen de best mogelijke kwaliteit van onderwijs wordt gerealiseerd.

Omdat vertrouwen alleen tot stand komt op basis van bewezen kwaliteit, stuiten we op het uiteindelijke doel van goed bestuur in het onderwijs: het moet leiden tot -of in ieder geval bijdragen aan- verbetering, vernieuwing of op zijn minst behoud van de kwaliteit van onderwijs. Tot op heden heeft onderzoek niet aangetoond dat een praktijk van goed bestuur zou leiden tot bijvoorbeeld betere prestaties in het onderwijs.

Intern toezicht: conceptuele analyse

Deze studie is gericht op intern toezicht van instellingen voor beroepsonderwijs. Bij goed bestuur kunnen drie hoofdprocessen worden onderscheiden: sturen, toezicht houden en verantwoorden. Intern toezicht is dus een belangrijke pijler van goed bestuur.

Intern toezicht vindt zijn oorsprong in de behoefte van het bedrijfsleven aan een manier om bestuurders te disciplineren om zoveel mogelijk te handelen in het belang van de eigenaren van een bedrijf. Intern toezicht is zo'n disciplineringsmechanisme.

Passen we het verschijnsel ‘intern toezicht’ vervolgens toe op de non-profitsector met in het achterhoofd deze oorsprong, dan mogen we van intern toezichthouders van non-profitorganisaties verwachten dat zij zoveel mogelijk handelen in het belang van de eigenaren van de non-profitorganisatie. En hier zit de adder onder het gras: het is heel lastig te bepalen wie de aandeelhouders van non-profitorganisaties zijn. Het eigenaarschap van non-profitorganisaties berust bij diverse partijen (burgers, klanten/cliënten, particulier initiatief, de overheid, de maatschappij).

Het heil dat wordt verwacht van de professionalisering van raden van toezicht van instellingen voor beroepsonderwijs in combinatie met de invoering van governancecode duidt op een behoefte om het agencyconflict tussen de eigenaren en de bestuurders van het beroepsonderwijs op te lossen. Een belangrijke eigenaar is de overheid, die op dit moment naarstig zoekend is naar een passende rol ten opzichte van de verzelfstandigde, hybride non-profitinstellingen zoals ROC's. Maar ook studenten en hun ouders, of het afnemend beroepenveld kunnen worden beschouwd als eigenaren.

Deze studie laat zien dat de stakeholderbenadering voor de non-profitsector een belangrijke verbreding is van het concept van ‘goed bestuur’ omdat meestal de aandeelhouders ontbreken en het eigenaarschap - zoals hierboven al aangegeven- in feite berust bij diverse stakeholdersgroepen die variëren in abstractie. De afwezigheid van aandeelhouders, van toezicht op het interne toezicht dus, legt een wankel basis onder de legitimatie van intern toezichthouders. Daarom wordt brede maatschappelijke verankering zo

belangrijk geacht voor de non-profitsector. Tijdens het symposium dat MGK in het kader van deze studie bleek dat de externe toezichthouders zelf vinden dat door toe te zien op verantwoording en stakeholderrelaties het interventievacuüm (ontstentenis van aandeelhouders) voldoende is opgelost. Anderen zijn van mening dat ‘de stok achter de deur’ ontbreekt en de vrijblijvendheid té groot is. Zij verwachten de oplossing in een constructie zoals die van de Ondernemingskamer voor bedrijven.

Het interne toezicht van non-profitorganisaties moet toezicht houden vanuit meerdere dimensies, met het oog op verschillende belangen en doelen, waarbij het aandeel van de raad van bestuur aan de doelbereiking vaak niet duidelijk is. Goed bestuur bij non-profitorganisaties stelt dus hoge eisen aan het interne toezicht.

De meerderheid van de non-profitorganisaties heeft het raad-van-toezichtmodel uit het bedrijfsleven overgenomen voor de structurering van het interne toezicht. Hoewel de discussie over de toepassing van het RvT-model in de non-profitsector wél wordt gevoerd naar aanleiding van de vraag in hoeverre non-profitorganisatie als bedrijven te beschouwen zijn, staat het rRvT-model zelf nauwelijks ter discussie als manier om het intern toezicht te structureren.

De opdracht voor het interne toezicht is ‘decision control’: het goedkeuren van (nieuwe) plannen, het toezien op de uitvoering hiervan en toezien op de verantwoording. Dit laatste, toezien op de verantwoording, hebben we toegevoegd aan de oorspronkelijke indeling van Fama en Jensen (1983). De reden hiervoor is dat er voor non-profitorganisaties geen aandeelhouders zijn die verantwoording over de uitvoering van (nieuwe) plannen door de bestuurders verlangen. Omdat de prikkel tot verantwoorden ontbreekt bij ontstentenis van aandeelhouders, moet het interne toezicht zichzelf deze prikkel geven. Voor het intern toezicht onderscheiden we vervolgens vier rollen: de toezichtrol, de adviesrol, de werkgeversrol en de rol van verbinding leggen met de samenleving.

Deze studie laat zien dat het het uitoefenen van intern toezicht op non-profitorganisaties lastiger is dan de rol van commissaris in het bedrijfsleven, vanwege de vele perspectieven en belangen. Wie de opsomming van perspectieven van toezicht, taken en rollen in ogenschouw neemt, ziet dat er veel ruimte is voor het leggen van accenten bij een rol of perspectief en voor het zwaarder of minder zwaar invullen daarvan. Ten eerste moet er evenwicht worden gezocht in het perspectief van waaruit het toezicht wordt uitgeoefend. Dan gaat het om vragen als: Namens wie houden wij toezicht? Is dat perspectief steeds hetzelfde, of wisselt dat naar gelang het toezichtsobject? Waarom en wanneer dan ligt het zwaartepunt bij een bepaald perspectief, zoals dat van de cliënt/klant, van de overheid, van de regionale economie, enzovoort?

Ten tweede moet het interne toezicht voortdurend evenwicht zoeken tussen afstand houden tot de bestuurders of ‘er bovenop’ zitten. Duidelijk is dat intern toezichthouders nooit op de stoel van de bestuurders mogen gaan zitten, maar als er verkeerde beslissingen worden genomen of bepaalde risico’s worden veronachtzaamd moeten zij wel ingrijpen, en liefst op tijd. Vragen zoals de volgende komen hierbij aan de orde. Wanneer en in hoeverre ga ik op andere signalen af dan de informatie van de bestuurders? Wanneer gaan vragen van het interne toezicht te veel in op de details en wanneer zijn ze nodig om goed toezicht te kunnen houden? Is er nog voldoende vertrouwen tussen het bestuur en het interne toezicht zodat elk in zijn eigen rol kan blijven?

Een andere evenwichtskwestie betreft die tussen toezicht en advies. Het is voor het interne toezicht bijzonder lastig om de uitvoering van een plan te controleren wanneer het zelf tot in de details op het uitvoeringsplan heeft geadviseerd (collusie). Het evenwicht tussen toezicht en advies hangt in die zin samen met het evenwicht tussen afstand houden en ‘er bovenop zitten’. Intern toezichthouders zullen zichzelf ten eerste moeten afvragen of zij voldoende terughoudend zijn in hun adviserende rol ten einde de toezichtrol niet in gevaar te brengen. Vragen als “Hebben onze adviezen het karakter van een uitgewerkt plan of een beslissing, of richten ze zich meer op langs welke weg en met wie tot een plan of

beslissing te komen?” en “Zijn onze adviezen voldoende open zodat er voor de bestuurders ruimte is eigen alternatieven, varianten en strategieën in te passen?” horen bij het bewaken van dit evenwicht. Tot slot moet intern toezicht het evenwicht zoeken tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid bij de verschillende stakeholders. Voor het interne toezicht geldt dat er toezicht moet kunnen worden uitgeoefend zonder last of ruggespraak en onder enig bijzonder belang te vertegenwoordigen. Tegelijkertijd moeten er ook het vertrouwen zijn van de stakeholders, juist in de non-profitsector waar -bij ontstentenis van aandeelhouders- de maatschappelijke legitimatie zo belangrijk is. Er moet dus een evenwicht worden gezocht tussen enerzijds het collegialiteitsbeginsel en anderzijds het stakeholdersbeginsel. Vragen die in dit verband relevant zijn voor het interne toezicht zijn: Functioneren wij als een college en treden wij ‘met één gezicht’ naar buiten (‘one board, one voice’)? Wegen wij integraal alle belangen af? Hoe doen we dat? Hoe verdienen we het vertrouwen van de ‘de samenleving’ of ‘de gemeenschap’ namens wie wij toezicht houden, hoe geven wij de belangen een plek?

Het zoeken naar evenwicht is geen eenvoudige zaak, en bovenstaande vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden, maar het is wel een belangrijke taak voor raden van toezicht. Juist dáárin ligt de verantwoordelijkheid van het interne toezicht. Zij zijn niet zoals de bestuurders verantwoordelijk voor ‘goed bestuur en beleid’, maar wél voor goed toezicht op dat bestuur. Dáár kunnen intern toezichthouders op worden aangesproken en de verwachting is dat dit -mede als gevolg van de inzichten die voortvloeien uit corporate governance- in toenemende mate zal gebeuren.

Bij deze conclusie rijst de vraag in hoeverre het te leren is het juiste evenwicht bij de dilemma’s die per definitie kleven aan intern toezicht in de non-profitsector te vinden. Veel lijkt hierbij ook af te hangen van inzicht en vaardigheden die sterk met karakter, persoonlijkheid, ervaring en mentaliteit van doen hebben: “op het juiste moment weten te doen.” Of een scholingsprogramma voor toezichthouders, zoals veel wordt aangeboden tegenwoordig, voldoende is om deze inzichten en vaardigheden in de vingers te krijgen, is de vraag. Het organiseren van intensievere leerprocessen zoals coaching, intervisie en voortdurend reflecteren op de praktijk lijken hier meer op hun plaats.

Een tweede vraag die hierbij opkomt is hoe het vinden van evenwicht: transparant kan worden gemaakt, zodat niet alleen de toezichthouder zelf, maar ook de onder toezicht gestelden (bestuurders) en stakeholders op de hoogte kunnen zijn van de criteria en overwegingen hierbij. Transparantie is een belangrijke pijler van corporate governance, dus ook de transparantie voer het proces van inter toezicht. Hoe impliciet en ‘gevoelsmatiger’ het zoeken naar evenwicht bij de dilemma’s verloopt, hoe lastiger het is er transparant over te zijn en er verantwoording over af te leggen.

Beleid ter bevordering van professioneel onafhankelijk intern toezicht in het beroepsonderwijs

Vijf thema’s komen steeds terug in de verschillende beleidsstudies, -notities en -adviezen die vanaf dat moment zijn verschenen: 1) onderscheid tussen bestuur en toezicht, 2) het raad-van-toezichtmodel als structuur voor de scheiding tussen bestuur en toezicht en de wettelijke verankering ervan, 3) het perspectief van het interne toezicht, 4) het interventievacuüm oftewel het ontbreken van de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het intern toezicht ernstig tekortschiet en 5) de relatie tussen intern en extern toezicht.

De dominante visie op het perspectief van het interne toezicht is dat het vanuit een breed maatschappelijk belang moet worden uitgeoefend. Ook in de bve-governancecode wordt deze visie gehanteerd. De huidige praktijk blijkt anders te zijn. De meeste RvT’s (92%) hanteren het perspectief van de continuïteit van de instelling voorop bij hun toezichtrol. Driekwart (75%) van de RvT’s hanteert daarnaast ook het perspectief van de samenleving en de regio.

Deze uitkomst bevestigt eerdere uitkomsten van onderzoek dat RvT’s in de non-profitsector zich, net als RvC’s in het bedrijfsleven, vooral richten naar het belang van de eigen organisatie (Algemene Rekenkamer, 2002, p. 59).

Tijdens het symposium in het kader van deze studie hebben de toezichthouders zelf aangegeven dat zij het onderscheid tussen enerzijds toezicht vanuit een breed maatschappelijk belang en anderzijds vanuit de continuïteit van de instelling nogal kunstmatig vinden. Volgens hen valt het in de praktijk samen: *“Een organisatie wordt bedreigd in haar voortbestaan zodra het maatschappelijk belang niet heel scherp in de gaten wordt gebonden”* De toezichthouders geven hierbij aan dat de abstracte notie van ‘maatschappelijk belang’ zich op regionaal niveau zeer duidelijk manifesteert via contacten met het bedrijfsleven, lokale en provinciale overheden en andere belanghebbenden. Zij vinden dan ook dat de overheid het maatschappelijke perspectief niet zozeer op nationaal niveau moet hanteren, maar dat de toezichthouders dit zelf uitstekend op regionaal niveau kunnen.

Janssens kijkt hier wat anders tegenaan. Volgens hem hebben intern toezichthouders niet zonder meer oog voor behartiging van het algemeen belang en is dit in de non-profitsector te waarschijnlijk wijten aan het gebrek aan professionaliteit en de onafhankelijkheid van intern toezicht. Hierdoor hebben raden van toezicht niet zonder meer oog hebben voor behartiging van het algemeen belang. *“Eerder de belangen van de direct betrokken worden beschermd dan het algemeen of overheidsbelang”* (Janssens, 2005, p. 55). Volgens Janssens verklaart dit mogelijk ook het breed geconstateerde verschijnsel dat intern toezicht liever wil adviseren dan inspecteren.

Dit laatste verschijnsel blijkt niet (meer?) aan de orde bij de raden van toezicht van de ROC's en AOC's: de toezichtrol wordt op de eerste plaats gezet, dan de adviesrol en dan pas de rol van verbinding leggen met de samenleving. Wat betreft de mogelijkheid om in te grijpen wanneer het intern toezicht ernstig tekortschiet wordt herhaaldelijk de mogelijkheid geopperd om in beroep te gaan bij een autoriteit zoals de Ondernemingskamer.

De visie dat een raad van toezicht onderdeel is van de onderwijsinstelling en dat zijn taak daarmee eigenstandig is wordt breed gedeeld. Het extern toezicht zou daardoor meer aanvullend moeten werken (proportioneel) en kan gedeeltelijk terugtreden (selectief). Op basis van de huidige situatie in de praktijk, leven er nu bij de overheid wél twijfels over de haalbaarheid hiervan. De raden van toezicht worden onvoldoende professioneel geacht.

Om ‘goed bestuur’ te realiseren is de zogenaamde ‘governancecode’ een populair instrument. Hier geldt ook dat naleving van een governancecode geen doel op zich is. Goed bestuur wordt niet bereikt door lijstjes af te vinken waarbij de vraag ‘Voldoen we eraan?’ de boventoon voert. Het zou eerder om de vraag moeten gaan: ‘(Hoe) Gedragen we ons?’. Goed bestuur gaat dus verder dan het invoeren van een structuur en het naleven van regels en afspraken, het gaat juist om van feitelijk gedrag, om handelen ‘in de geest’ van een governancecode.

Begin 2006 hebben zowel de Bve Raad als de HBO-raad governancecodes vastgesteld voor respectievelijk bve-instellingen en hogescholen. In het kader van deze studie zijn beide codes geanalyseerd.

Het toezichtperspectief voor de RvT zoals geformuleerd in de bve-codes ademt de geest van integraliteit. Op alle aspecten van de bve-instelling moet toezicht worden gehouden, alle relevante belangen overwegend.

De governancecode hbo ent het interne toezicht meer op het belang van de hogeschool, en daarna op de noodzakelijke belangenafweging van alle stakeholders. Het gaat hier dan wel om de ‘in aanmerking komende belangen’ met het oog op het belang van de hogeschool. De relaties met stakeholders, worden in de hbo-governancecode wél als belangrijk aangemerkt maar minder concreet uitgewerkt dan in de bve-governancecode.

Omdat de Bve Raad zelf de verantwoordelijkheid neemt voor de implementatie van de bve-governancecode zou de invoering ervan kunnen uitmonden in strategisch gedrag door de bve-instellingen. We bedoelen hiermee dat de instellingen de naleving van de code als ‘doel op zich’ gaan zien en de code ‘afvinken’ om te voldoen aan de eisen voor het lidmaatschap van de brancheorganisatie (Bve Raad). Dit kan de daadwerkelijke realisatie van goed bestuur belemmeren, juist omdat goed bestuur valt of staat met de intrinsieke motivatie om ‘het goede te doen’.

De HBO-raad legt nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de governancecode bij de hogescholen zelf, waar dan weer het risico van vrijblijvendheid de kop op steekt. Bovendien zou van de invoering van de governancecode hbo een negatieve invloed kunnen uitgaan op de betrokkenheid en het gevoelde vertrouwen van managers en docenten op hbo-instellingen. Dit heeft te maken met het sterke accent in deze code op financiële verslaggeving, het toezicht hierop en op de interne controlefunctie (risicobeheersing, planning & controle). Om deze negatieve invloed te dempen, zouden hbo-instellingen bij de invoering van de governancecode de volgende zaken in acht kunnen nemen bij het vormgeven van de ‘interne governance’ (Cools, 2005): geef meer beslissingsruimte, vergroot de betrokkenheid van medewerkers, waardeer goede prestaties, pas selectief het principe ‘geen nieuws is goed nieuws’ toe in combinatie met ‘slecht nieuws snel brengen’.

In dit rapport (paragraaf 3.2) is aangegeven dat naast de juridische waarde, de werking van governancecodes ook ligt in hun zogenaamde ‘normatieve kracht’. In hoeverre voldoen de codes aan de vier voorwaarden die de normatieve kracht bevorderen?

Aan de eerste voorwaarde (formuleer de bepalingen heel precies) wordt voor beide codes voldaan, net als aan de derde voorwaarde (zorg dat de code een procesmatig karakter heeft). Immers, er worden monitoringcommissies ingesteld om de invoering van de codes te volgen, in interactie met de instellingen. Of de code terugkomt in andere instellingsdocumenten zal dan moeten blijken.

Dat zowel de Bve Raad als de HBO-raad de code in de ledenvergadering heeft vastgesteld, is bevorderend voor het draagvlak.

De laatste voorwaarde (voor draagvlak) hangt af van de vraag in hoeverre de inhoud van de code spoort met de al heersende cultuur. Op grond van de enquêteopbrengsten kunnen we hier iets over zeggen. Zoals gezegd is het eerste grote verschil dat de code aangeeft dat RvT's toezicht houden vanuit breed maatschappelijk perspectief, terwijl in de praktijk de RvT's met name het instellingsbelang voorop zetten. In de bve-governancecode wordt ook gesteld dat de criteria voor het houden van toezicht expliciet moeten zijn, terwijl minder dan de helft van de RvT's indicatoren voor het houden van toezicht heeft opgesteld.

Een derde opvallend verschil tussen het gewenste gedrag in de code en de praktijk, is dat de helft van de RvT's zelf actief informatie verwerft, terwijl de bve-code stelt dat “indien de RvT dat nodig acht, hij informatie inwint [...]”

De ‘normatieve kracht’ van beide governancecodes lijkt voldoende sterk, hoewel de kloof tussen praktijk en gewenst gedrag in de bve-code nog meer kan worden gedicht.

Een verschil tussen de hbo-code en de bve-code is dat de eerste meer bepalingen heeft opgenomen wat betreft transparantie. Dat de bve-code wellicht wat meer accent behoeft op de eis van transparantie, blijkt uit de (resultaten van) het onderzoek.

Ten eerste zijn de ROC's en AOC's niet erg transparant over wie er in hun raden van toezicht zitten en hoe deze personen kunnen worden benaderd.

Ten tweede regelt slechts een derde van de RvT's zaken rondom verantwoording in hun reglement en stelt slechts de helft het jaarverslag vast. Het jaarverslag wordt gezien als een belang middel om transparant te zijn over het doen en laten van de onderwijsinstelling.

Opvallend tot slot is dat er, noch in de beleidsdocumenten en -adviezen, noch in de governancecodes gerept wordt over de aansprakelijkheid van toezichthouders en bestuurders. Dit is opmerkelijk owant “de kans op aansprakelijkheid houdt niet op in ondernemingsland” (Glasz in Luursemá et al., 2003, p. 8). In de bve-governancecode worden RvT's wél aanspreekbaar gehouden. Dit zou als een verzwakte vorm van aansprakelijkheid kunnen worden gezien.

De praktijk van het interne toezicht op ROC's en AOC's

Uit onze enquête onder een representatieve steekproef van RvT-voorzitters van ROC's en AOC's blijkt dat de gemiddelde intern toezichthouder van een ROC of AOC een man is tussen de 50 en 59 jaar oud, werkzaam (geweest) in het bedrijfsleven of de zakelijke dienstverlening. Hij heeft vooral kennis en

vaardigheden op het gebied van ondernemerschap, financiën en strategie en is wat minder bekwaam op het gebied van communicatie, PR en ICT.

Het is de vraag of dit gemiddelde beeld snel zal veranderen, omdat werving van nieuwe RvT-leden vooral gebeurt door middel van coöptatie (in meer dan de helft van de gevallen (56-86%) worden nieuwe leden geworven via de professionele en persoonlijke netwerken van de RvT-leden of van de raad van bestuur). In slechts een kwart van de gevallen (25%) wordt er geworven via advertenties in dag-, week- of vakbladen, in 8% van de gevallen wordt er een wervings- en selectiebureau ingeschakeld. Wél laat onderzoek vanaf 1995 zien dat het aantal vrouwelijke RvT-leden toeneemt.

Als er apart naar gevraagd wordt (en niet in vergelijking met andere rollen), geven bijna alle RvT-voorzitters (92%) aan dat zij het leggen van verbinding tussen de instelling en de samenleving zien als een rol voor de raad van toezicht.

De meeste raden van toezicht (91%) doen dit door zich op de hoogte te stellen van maatschappelijke ontwikkelingen. De helft tot twee derde van de RvT's legt op een directere manier een verbinding tussen de instelling en de samenleving: door de leden van de RvT een afspiegeling van de samenleving te laten zijn (61%), door sommige leden bepaalde maatschappelijke groepen te laten vertegenwoordigen (52%) of door zelf relaties te onderhouden met externe belanghebbenden (56%).

Raden van toezicht vinden zichzelf beter in hun toezichtrol (als goed beoordeeld) dan in hun rol van verbinding leggen met de samenleving (als voldoende beoordeeld).

Verrassend is dat ondanks dat de RvT's hun eigen toezichtrol als 'goed' beoordelen, zoals gezegd meer dan de helft van de RvT's geen indicatoren heeft opgesteld voor het houden van toezicht. Echter, om een oordeel te kunnen vormen heeft een RvT concrete maatstaven nodig. Voor de onder toezicht gestelden - de bestuurders- is het ook van belang te weten welke maatstaven worden gehanteerd door het interne toezicht.

Driekwart van de RvT's hanteert het perspectief van de deelnemers als toezichtperspectief. Hierbij rijst de vraag op welke gronden de raden van toezicht dit perspectief hanteren, daar zij nauwelijks informatie ontvangen van deelnemers (en hun ouders) en de JOB en zij zelf ook nauwelijks of niet actief informatie werven bij deelnemers, ouders en de JOB.

Raden van toezicht ontvangen veel informatie van verschillende partijen en actoren, waarbij het CvB en de externe accountant bovenaan staan. De helft van de RvT's (52%) verwerft zelf actief informatie. Ook hier staan het CvB centraal, maar zijn de externe accountant en de MR ook goed in beeld.

Een derde (34%) is het (zeer) oneens met de stelling dat de raden van toezicht voldoende op de hoogte is van beleid en wet- en regelgeving om de juiste vragen te stellen aan het CvB. Opvallend hierbij is dat tegelijkertijd (bijna) geen enkele RvT daar iets aan doet: slechts 3% werft zelf actief informatie bij het ministerie van OCW/LNV en geen enkele RvT doet dit bij Inspectie van het Onderwijs.

Een grote meerderheid van de RvT's evalueert het eigen functioneren, de helft doet dit jaarlijks. De meeste raden van toezicht geven aan hier ook gevolgen aan te verbinden. Soms worden er harde maatregelen getroffen, zoals aftreden of niet herbenoemen van een RvT-lid.

Als afsluiting leggen we het functioneren van raden van toezicht in de bve-sector in praktijk nog eens naast de vier functies die in paragraaf 1.3 (tabel 1.2) werden gegeven van het intern toezicht. We geven de tabel hieronder nog een keer weer (tabel 5.1). In navolging van het Nederlandse bedrijfsleven vervullen de RvT's in elk geval hun rol vanuit de agencytheorie: het monitoren van de bestuurders en de prestaties. De RvT's zien hun toezichtrol immers als belangrijkste rol. Echter, om deze rol écht te kunnen waarmaken

zullen de intern toezichthouders meer dan nu ook criteria moeten expliciteren op grond waarvan zij hun oordeel vellen.

Daarnaast pakken de raden van toezicht hun netwerkfunctie voortvarend op, in die zin dat zij de rol 'van verbinding leggen met de samenleving' serieus nemen en belangrijker vinden dan de werkgeversrol. Zoals hierboven aangegeven legt een ruime helft op een directere manier een verbinding tussen de instelling en de samenleving.

Ook de rol van 'management experts' wordt door de raden van toezicht uitgeoefend. De adviesrol staat op de tweede plaats.

Alleen de rol die de 'legal scholars' het interne toezicht toeschrijven komt niet of onvoldoende uit de verf. Ten eerste staat de werkgeversrol niet in de top drie van de rolvulling. Daarnaast voelt een derde van de RvT's zich onvoldoende toegerust met kennis van beleid en regelgeving om de juiste vragen aan de bestuurders te kunnen stellen en wint bijna geen enkele RvT informatie in bij het ministerie van OCW/LNV of de Inspectie van het Onderwijs. Op het gebied van het voldoen aan wet- en regelgeving ('compliance') lijkt er nog een wereld te winnen op het gebied van informatievoorziening, zowel voor de RvT, als voor de overheid zelf.

Tabel 5.1 Functies van het interne toezicht

Agency theory	Vanuit de agency theorie wordt de rol van de RvC gezien als het monitoren van de bestuurders en de prestaties.
Resource dependence theory	De resource-dependencetheoretici zijn gefocust op netwerken. Via de netwerken met andere organisaties dienen commissarissen kapitaal en zakenpartners (resources) 'binnen te halen'.
Legal scholars	Legal scholars vinden dat de RvC vooral zijn wetgevende verplichtingen dient te vervullen als toezichthouder van de ondernemer. Tevens dient de RvC vanuit deze optiek de belangen van aandeelhouders te behartigen, het bestuur te benoemen en te ontslaan, en elke situatie die strijdig is met de wet tegen te gaan.
Management experts	De management experts vinden dat de RvC, de bestuurders met (strategisch) advies terzijde moet staan en de onderneming naar buiten moet promoten.

Bron: Van Eyck van Heslinga & Schoenmakers, 2006, p. 43.

Geraadpleegde literatuur

- AR (1997). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. TK 1997 - 1998, 25 956, nrs. 1-2.
- AR (2002). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AR (2004a). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- AR (2004b). *Verbreiding van de publieke verantwoording. Ontwikkeling in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: SDU uitgevers.
- Ax, J. & A.M.L. van Wieringen (1996). *Moderinsering van besturen van bve instellingen*. MGK-rapport 96-14. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Brandsen, T. & J. K. Helderma (2004). *Volkshuisvesting*. Achtergrondstudie bij WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Bve Raad (2006). *Governance Code BVE*. De Bilt: Bve Raad.
- Bve Raad, AOC Raad, Ministerie van OCW, Ministerie van LNV (2005). *Ruimte voor ambitie en innovatie in het MBO*. Bestuurlijke Agenda. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen.
- CFV (2003). *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel toezicht bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- CFV (2005). *Private taak, publieke zaak. Vijf indicatoren voor een professionele verantwoording door interne toezichthouders bij woningcorporaties*. Naarden: Centraal Fonds Volkshuisvesting.
- Commissie-De Boer (2005). *Lokaal wat kan, centraal wat moet*. Nieuw bestel voor woningcorporaties. In opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Commissie-Borghouts (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie-Glasz (1998). *Naar professioneel toezicht*. Advies van de Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties in opdracht van Aedes vereniging van woningcorporaties. Almere: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Commissie-Glasz (2000). *De raad van toezicht in het hbo: Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*. Eindrapport van de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen. Den Haag: HBO-raad.
- Commissie-Meijerink (2005). *Educational governance bij bve-instellingen*. Advies voor een code van de Commissie Governance Beroepsonderwijs aan de Bve Raad. De Bilt: Bve Raad.
- Commissie-Meurs (1999). *Health care governance. Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*. Eindrapport van de Commissie Health Care Governance.
- Commissie-Pennekamp (2004). *Vreemde ogen. Naar een andere kijk op toezichtarrangementen*. Eindrapport van de commissie-Pennekamp.
- Commissie-Peters (1997). *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland; aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoordingen*. Commissie Corporate Governance. Amsterdam: Secretariaat Commissie Corporate Governance.
- Commissie-Sas (2005).
- Commissie-Schutte (2004). *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap. Utrecht: Commissie Rekenschap (www.commissierekenschap.nl).
- Commissie-Sint (2005). *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*. Ambtelijke Commissie Toezicht - II. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Commissie-Tabaksblat (2003). *De Nederlandse corporate governance code; beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*. Eindrapportage van de Commissie Corporate Governance. Den Haag.
- Conijn, J. (2005) *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*. RIGO in opdracht van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Amsterdam: RIGO.
- Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen is beter. Over bestuurders en corporate governance*. Den Haag/Assen: Stichting Management Studies/Van Gorcum.

- Emmelot, Y., S. Karsten, G. Ledoux & A. Vermeulen (2004). *Ervaringen met het vernieuwde onderwijstoezicht*. SCO-rapport 707. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut, Faculteit der Maatschappij en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam.
- Ernste, D. & D. de Wit (2005). *Goed Bestuur. Werkboek voor maatschappelijke organisaties*. Oerden: Organisatieadviesbureau De Beuk..
- Eyck van Heslinga, van H. & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*. Sassenheim: Van Vliet.
- Fama, E.F. & M.C. Jensen (1983). Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics*, 26 (2), pp. 301-325.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Pitman Publishing Company.
- Frentrop, P. (2002). *Ondernemingen en hun aandeelhouders sinds de VOC*. Academisch Proefschrift. Amsterdam: Prometheus.
- Glasz, J.R. (1986). *De commissaris. Aanbevolen gedragsregels*. Deventer: Nederlands Centrum van Directeuren en Commissarissen/Kluwer.
- HBO-raad (2006). *Branchecode governance voor de HBO-sector*. Den Haag: HBO-raad.
- Hessels, S.J.A. & E.H. Hooge (2006). *Small Business Governance. Een verkenning naar de betekenis en de praktijk van corporate governance in het MKB*. Zoetermeer/Breda: EIM/Lectoraat corporate governance Avans Hogeschool.
- Hooge, E.H. (2004). Deugdelijk bestuur van grote betekenis voor het onderwijs. *VBSchrift*, november 2004.
- Hooge, E.H., M.E. van der Sluis & F.J. de Vijlder (2004). *Stakeholders in beeld. Over instellingen voor beroepsonderwijs en hun stakeholders en over methoden om stakeholders te identificeren en te positioneren*. MGK-rapport 04-70. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Hooge, E. H. & M. Faber (2005). Maatschappelijk ondernemen: een verkenning. *Socialisme en Democratie*. Themaserie 'Gat in de markt. De ondernemende verzorgingsstaat.' Jaargang 62, nr. 7-8, pp. 20-25.
- Hooge, E.H. & M.E. Honingh (2005). ROC's in een spagaat. Over de spanning tussen overheidssturing en maatschappelijke ondernemerschap. *Jaarboek Onderwijsrecht 2002-2004. Stichting NTO*, p. 67-82.
- Hooge, E.H. & M.E. van der Sluis (2005). *Een ROC presteert niet alleen. Beschouwing over het nieuwe besturingsmodel uit Koers BVE II*. MGK-rapport 05-77. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jager, G. de (2004). De ontwikkeling van het interne toezicht bij hogescholen. *Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management. Thema Corporate Governance*, 3-2004, pp. 37-41.
- Jansen, D. & W. van Logtestijn (2005). *De voordrachtcommissaris. Een evenwichtkunstenaar*. Den Haag: Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders.
- Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie*. Over onderwijstoezicht en Educational Governance. Enschede: Universiteit Twente.
- Keasy, K. & M. Wright (1997). Introduction: Corporate Governance, accountability and enterprise. In: K. Keasy & M. Wright (eds.) (1997). *Corporate Governance, Responsibilities, Risks and Remuneration*. Chichester: John Wiley.
- Keasy, K., S. Thompson & M. Wright (1997). *The Corporate Governance Problem: Competing Diagnoses and Solutions. Corporate Governance: Economic and Financial Issues*, p. 1-17. Oxford: Oxford University Press.
- Koelmeijer, M. (2004). Gedragscode: effectief instrument voor maatschappelijk verantwoord ondernemen? *Tijdschrift voor ondernemingsbestuur*, nr. 1, pp. 11-21.
- Luursema, M.A., M.J.W. van Twist, F.A. Beemer & R.M. Timmerman (2003). *Toekomst voor raden van toezicht? Corporate governance in de publieke sector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Berenschot Fundatie.
- Max Goote Kenniscentrum, Resources Connection & CBE Consultants (2004). *Resultaten enquête 'Toezicht in het onderwijs'*. Interne publicatie Max Goote Kenniscentrum, 2004.
- Meurs, P.L. (2005). Goede zorg vereist goed bestuur. *Goed bestuur*, jrg. 1, nr. 1, pp. 90-95.

- Meurs, P. & T. Schraven (2002a). *Langs de meetlat. Een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de zorg*. Kenniscentrum Governance in de zorg.
- Min. BZK (2001). *De kaderstellende visie op toezicht. Tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Min. EZ/ Projectgroep Public Governance (2004). *Public governance en maatschappelijke ondernemen*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Min. OCenW (2000a). *Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Min. OCenW (2000b). *Koers BVE*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Min. OCW (2004a). *Koers BVE II. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Min. OCW (2004b). *Naar een nieuwe Wet op het hoger onderwijs en onderzoek; wetgevingsnotitie*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Min. OCW (2005). *Beleidsnotitie governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Moerland, P.W. (1997). *Corporate governance, theorie en praktijk in internationaal perspectief*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Mouwen, C.A.M. (2004). Governance in het hoger onderwijs; de relatie instelling - overheid. *Thema* 2004, 3, p. 22-26.
- Nolan, L. (1995). *Standards in Public Life: First Report on the Committee on Standards in Public Life*. London: HMSO.
- Onderwijsraad (2004). *Degelijke onderwijsbestuur*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006) *Doortastend onderwijstoezicht*. Advies. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ophem, I.M.J. van & A.M.L. van Wieringen (1999). *Toezichthouders in de bve-sector. Een onderzoek naar het bevoegd gezag van bve-instellingen*. MGK-rapport 99-45. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Peij, S.C. et al. (2002). *Handboek Corporate Governance*. Deventer: Kluwer.
- Pelzer, H. (2004). Kritische momenten in de werkgeversrol. *ZM magazine*, nr. 10, pp. 7-9.
- Ridder, J. de (2004). *Een goede raad voor toezicht*. Oratie. Hoofddorp: Boom Juridische Uitgevers.
- Ru, de H.J., J.L. Burggraaf & L.A.J. Spaans (2005). *De maatschappelijke onderneming. Een studie naar de noodzaak en wenselijkheid van een eigen regeling voor de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht*. Den Haag: Boom.
- SER (2005). *Ondernemerschap voor de publieke zaak*. Advies 05/04. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Strikwerda, H. (2004). Policy Governance. Bestuur en toezicht voor instellingen van hoger onderwijs. *Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management. Thema Corporate Governance*. 3 - 2004, pp. 15-21.
- Thema 'Corporate Governance'. (2004). *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*. Nummer 3.
- Tricker, R.I. (1984). *Corporate Governance, Practices, Procedures, and Powers in British Companies and their Boards of Directors*. Oxford: The Corporate Policy Group.
- TK (2004). *Rechtsstaat en rechtsorde. Brief van de Minister van Justitie*. 29 279, nr. 13, 15 juli 2004. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- TK (2005). *Voortgangsrapportage Rekenschap / motie Joldersma.* Bijlage bij 28 248, nr. 75, 7 april 2005. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Veld, R. in 't (2004). Governance in de vaart der volkeren. *Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management. Thema Corporate Governance*. 3 - 2004, p. 7.
- Veld, R.J. in 't, M.J.W. van Twist & M. A. Luursema (2002). Raden van toezicht in de not-for-profitsector. *Bedrijfskunde, Jrg. 74, 2002, nr. Special Corporate Governance*, pp. 31-37.
- Vijlder, F.J. de & A. Westerhuis (2002). *Meervoudige Publieke Verantwoording. Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*. MGK-rapport 02-56. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Winter, J. (2006). Code vraagt van commissaris intensieve betrokkenheid. In H. van Eyck van Heslinga & J. Schoenmakers (2006). *Codes & Commissarissen. Integriteit, discipline en risicomijdend gedrag in de boardroom*, pp. 15-19. Sassenheim: Van Vliet.
- WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening, nr. 70*. Amsterdam: Amsterdamse University Press.

Bijlage I

Vragenlijst

Welkom!

Deze vragenlijst is onderdeel van een grootschalig empirisch onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot de raden van toezicht van ROC's en AOC's, uitgevoerd door het Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Het doel van dit onderzoek is meer feitelijke kennis te genereren over de samenstelling, rolvulling en het functioneren van raden van toezicht.

De vragenlijst is als volgt opgebouwd:

- 1 samenstelling van de raad van toezicht;
- 2 rolvulling;
- 3 het functioneren van de raad van toezicht;
- 4 profilering, werving en selectie;
- 5 tot slot.

Het invullen van de vragenlijst neemt ongeveer een half uur in beslag. De meeste vragen zijn gesloten vragen. Wij verzoeken u bij elke vraag één antwoordcategorie in te vullen, tenzij dit anders is vermeld.

Mocht u vragen hebben, dan kunt u altijd contact met ons opnemen op onderstaand telefoonnummer of per e-mail.

Bij voorbaat willen wij u hartelijk danken voor uw medewerking.

Met vriendelijke groeten,

Mevr.dr. E. Hooge, projectleider

Mevr.drs. F. Nusink en mevr.drs. M. van der Sluis, onderzoekers

Max Goote Kenniscentrum bve

Universiteit van Amsterdam

Postbus 94208

1090 GE Amsterdam

020 525 1550 of 1245

f.nusink@uva.nl

www.maxgoote.nl

Samenstelling

1 Hoeveel leden telt uw raad van toezicht in 2005?

..... leden.

2 Wat is de verdeling binnen de raad van toezicht naar geslacht en leeftijd?

(u kunt het aantal leden per leeftijdscategorie en naar geslacht invullen)

Leeftijd	Mannelijk geslacht	Vrouwelijk geslacht
Jonger dan 30 jaar		
30-39 jaar		
40-49 jaar		
50-59 jaar		
60-69 jaar		
70 jaar en ouder		

3 Welke kennis en vaardigheden zijn er in uw raad van toezicht aanwezig?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Strategische vaardigheden
- Analytische vaardigheden
- Kennis op het gebied van bestuur of management
- Kennis op het gebied van ondernemerschap
- Kennis op het gebied van personeel en HRM
- Kennis op het gebied van communicatie en PR
- Onderwijskundige en wetenschappelijke kennis
- Financiële kennis
- Juridische kennis
- Automatiserings- of ICT-kennis
- Andere kennis en vaardigheden, namelijk:

.....

4 Welke kennis en vaardigheden zouden volgens u een waardevolle aanvulling zijn op de huidige samenstelling van de raad van toezicht?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Geen kennis of vaardigheden
- Strategische vaardigheden
- Analytische vaardigheden
- Kennis op het gebied van bestuur of management
- Kennis op het gebied van ondernemerschap
- Kennis op het gebied van personeel en HRM
- Kennis op het gebied van communicatie en PR
- Onderwijskundige en wetenschappelijke kennis
- Financiële kennis
- Juridische kennis
- Automatiserings- of ICT-kennis
- Andere kennis en vaardigheden, namelijk:

.....

5 In welke maatschappelijke velden oefen(d)en de toezichthouders hun beroep uit of zijn/waren zij actief?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk):

- Bedrijfsleven (met uitzondering van zakelijke dienstverlening)
- Zakelijke dienstverlening (advocatuur, advies, accountancy etc.)
- Woningbouw
- Welzijn, (Jeugd)zorg
- Justitie, Politie

- Politiek
 - Onderwijs en wetenschap
 - Openbaar bestuur en overheid
 - Andere maatschappelijke velden, namelijk:
-

Rolvervulling

- 6 Hieronder staan vier rollen van een raad van toezicht in willekeurige volgorde. Wilt u aangeven hoeveel belang u hecht aan de verschillende rollen door voor onderstaande rollen een 'top 3' te kiezen? U kunt dit doen door achter de rollen een 1, 2, of 3 te plaatsen, waarbij de meest belangrijke rol een 1 krijgt.

Rollen van de raad van toezicht	Cijfer
Werkgeversrol	
Toezichthoudende rol	
Adviserende en meedenkende rol	
Verbinding leggen tussen de instelling en de samenleving	

- 7 Ziet uw raad van toezicht het leggen van een verbinding tussen de instelling en de samenleving als haar rol?
- Ja
 - Neen (ga naar vraag 9)

- 8 Hoe legt de raad van toezicht verbinding tussen de samenleving en de onderwijsinstelling?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De raad van toezicht stelt zich op de hoogte van maatschappelijke ontwikkelingen
 - De leden van de raad van toezicht zijn een afspiegeling van de samenleving
 - De raad van toezicht onderhoudt zelf relaties met externe belanghebbenden
 - Sommige leden van de raad van toezicht vertegenwoordigen bepaalde maatschappelijke groepen
 - Anders, namelijk:
-

- 9 Vanuit welk perspectief handelt uw raad van toezicht?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Vanuit het perspectief van de continuïteit van de instelling
 - Vanuit het perspectief van de regio(s) waarbinnen de instelling actief is
 - Vanuit het perspectief van het ministerie van OCW
 - Vanuit het perspectief van de samenleving
 - Vanuit het perspectief van de deelnemers
 - Vanuit het perspectief van het afnemend beroepenveld
 - Vanuit het perspectief van het vervolgonderwijs
 - Vanuit een ander perspectief, namelijk:
-

- 10 Geeft de raad van toezicht ongevraagd advies aan het college van bestuur?

- Ja
- Neen

- 11 Over welke periodieke en systematische informatietoever beschikt de raad van toezicht?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (Onderwijs) inhoudelijke en beleidsmatige voortgangsrapportages
- Financiële voortgangsrapportages
- Risicoanalyses
- Markt en omgevingsanalyses

- Informatie over huisvesting
- Kwaliteitsrapportages
- Resultaten tevredenheidsonderzoeken
- Rapportage externe adviseurs
- Benchmarkgegevens
- Andere informatie, namelijk:
.....

12 Van wie ontvangt de raad van toezicht informatie?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- College van bestuur
- Managers en/of (opleidings) directeuren
- Staffunctionarissen
- Medezeggenschapsraad
- Deelnemers (en hun ouders)
- Externe accountant
- Externe adviseurs
- Onderwijsinspectie
- Ministerie van OCW
- Bve Raad
- Jongeren organisatie beroepsonderwijs (JOB)
- Anders, namelijk:
.....

13 Verwerft de raad van toezicht zelf actief informatie?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 15)

14 Bij wie verwerft de raad van toezicht zelf actief informatie?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- College van bestuur
- Managers en/of (opleidings) directeuren
- Staffunctionarissen
- Medezeggenschapsraad
- Deelnemers (en hun ouders)
- Externe accountant
- Externe adviseurs
- Onderwijsinspectie
- Ministerie van OCW
- Bve Raad
- Jongeren organisatie beroepsonderwijs (JOB)
- Anders, namelijk:
.....

15 Waarover heeft de raad van toezicht goedkeuringsbevoegdheid?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De jaarrekening
- De begroting
- De accountant
- Majeure beslissingen
- De visie op de maatschappelijke opdracht van de instelling
- Het strategisch beleidsplan
- De meerjarenbegroting
- Het jaarverslag
- Statutenwijziging
- Ontbinding van de rechtspersoon
- Het aanvragen van faillissement of surséance van betaling

- Aangaan van fusie
- Aangaan van structurele samenwerking met derden
- Onroerend goed transacties
- Anders, namelijk:
.....

16 Heeft de raad van toezicht indicatoren geformuleerd voor het houden van toezicht?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 18)

17 Over welke onderwerpen hanteert de raad van toezicht indicatoren?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Te realiseren strategische doelen van de instelling
- Het halen van management targets
- De positionering van de instelling in de regio
- Het rendement van de instelling
- De inhoud van het onderwijs
- De kwaliteit van het onderwijs
- De bedrijfseconomische situatie van de instelling
- De huisvesting
- Het personeel van de instelling
- Ethische en maatschappelijke vraagstukken
- De kwaliteit van de organisatie
- Het functioneren van het college van bestuur
- Lopende verbeter- of veranderingstrajecten
- Medezeggenschap
- De relatie van de instelling met externe belanghebbenden
- Andere onderwerpen, namelijk:
.....

18 Heeft de raad van toezicht de afgelopen drie jaar wel eens geïntervenieerd?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 20)

19 Welke van de volgende interventies heeft de raad van toezicht in de afgelopen drie jaar gepleegd?

- Het opschorten van goedkeuring
- Het onthouden van goedkeuring
- Het geven van een opdracht aan het college van bestuur
- Het ontslaan van (een lid van) het college van bestuur
- Anders, namelijk:
.....

Invulling van de werkgeversrol

20 Benoemt de raad van toezicht de leden van het college van bestuur?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 23)

21 Werkt de raad van toezicht met een profielschets bij benoeming van leden van het college van bestuur?

- Ja
- Neen

22 Bepaalt de raad van toezicht de hoogte en structuur van bezoldiging van de leden van het college van bestuur?

- Ja

Neen

23 Kent de beloningsstructuur voor leden van het college van bestuur een variabel, van behaalde resultaten afhankelijk, deel?

- Ja
 Neen

24 Is de raad van toezicht op de hoogte van eventuele nevenfuncties van de leden van het college van bestuur?

- Ja
 Neen

25 Heeft de raad van toezicht criteria vastgesteld wat betreft nevenfuncties van leden van het college van bestuur?

- Ja
 Nee

Het functioneren van de raad van toezicht

Wilt u aangeven, door het zetten van een kruisje, of onderstaande stellingen van toepassing zijn op uw raad van toezicht?

	Ja	Neen
26 In 2005 heeft onze raad van toezicht informatieve vragen gesteld aan het college van bestuur.		
27 In 2005 heeft onze raad van toezicht kritische vragen gesteld aan het college van bestuur.		
28 In 2005 heeft onze raad van toezicht ongemakkelijke vragen gesteld aan het college van bestuur.		

Wilt u voor de onderstaande stellingen aangeven, door het zetten van een kruisje, in hoeverre u het ermee eens bent?

(1=Volledig mee oneens 2=Mee oneens 3=Neutraal 4=Mee eens 5=Volledig mee eens)

	1	2	3	4	5
29 Onze raad van toezicht beschikt over voldoende informatie om de juiste vragen te stellen aan het college van bestuur					
30 Onze raad van toezicht heeft voldoende expertise om de juiste vragen te stellen aan het college van bestuur					
31 Onze raad van toezicht is voldoende op de hoogte van maatschappelijke ontwikkelingen om de juiste vragen te stellen aan het college van bestuur					
32 Onze raad van toezicht is voldoende op de hoogte van beleid en wet- en regelgeving om de juiste vragen te stellen aan het college van bestuur					
33 Onze raad van toezicht is voldoende onafhankelijk om de juiste vragen te stellen aan het college van bestuur					

34 Is er de laatste drie jaar binnen de raad van toezicht sprake geweest van (de schijn van) belangenverstrengeling?

- Ja
 Neen (ga naar vraag 36)

35 Op welke wijze is met de (schijn van) belangenverstrengeling omgegaan?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk in het geval van meerdere situaties van belangenverstrengeling)

- Er is niets speciaals ondernomen
 De toezichthouder heeft zich onthouden van een oordeel bij bespreking van het betreffende onderwerp
 De toezichthouder heeft zich onthouden van deelname aan de vergadering bij het betreffende onderwerp

-
- De toezichthouder is uit eigen beweging teruggetreden
- De toezichthouder is op aandrang van de raad van toezicht teruggetreden
- Anders, namelijk:
.....
-
- 36 Heeft de raad van toezicht een handelswijze vastgelegd over hoe om te gaan met de (schijn van) belangenverstrengeling?
- Ja
- Neen
-
- 37 Hebben zich binnen uw raad van toezicht in de afgelopen drie jaar situaties voorgedaan waarbij sprake was van onvoldoende functioneren van leden van de raad van toezicht?
- Ja
- Neen (ga naar vraag 39)
-
- 38 Heeft het onvoldoende functioneren van een lid van de raad van toezicht geleid tot tussentijds aftreden van deze persoon?
- Ja
- Neen
- Anders, namelijk:
.....
-
- 39 Bespreekt de raad van toezicht het eigen functioneren (van de raad van toezicht als geheel)?
- Ja (ga naar vraag 41)
- Neen
-
- 40 Als u het eigen functioneren nu niet bespreekt, gaat uw raad van toezicht dit dan binnen twee jaar doen?
- Ja (ga naar vraag 43)
- Neen (ga naar vraag 43)
-
- 41 Bespreekt de raad van toezicht het eigen functioneren (van de raad als geheel) met een vaste frequentie?
- Nee, er is geen vaste frequentie
- Ja, jaarlijks
- Ja, met een andere dan jaarlijkse frequentie, namelijk:
.....
-
- 42 Worden er naar aanleiding van de bespreking van het eigen functioneren van de raad van toezicht veranderingen doorgevoerd?
- Ja
- Neen
-
- 43 Hoe vaak vergadert de raad van toezicht?
(het gaat om een gemiddelde frequentie van vergaderingen van de raad van toezicht al dan niet samen met anderen en onder normale omstandigheden)
- minder dan 3 keer per jaar
- 3 à 5 keer per jaar
- 6 à 8 keer per jaar
- 8 à 10 keer per jaar
- meer dan 10 keer per jaar
-
- 44 Vergadert de raad van toezicht ook in afwezigheid van het college van bestuur?
- Ja, altijd
- Ja, bij een enkele vergadering
- Ja, bij enkele agendapunten van vergaderingen
- Neen, nooit
-
- 45 Voert de voorzitter van de raad van toezicht apart overleg met de voorzitter van het college van bestuur?
-

- Ja
- Neen (ga verder naar vraag 47)

46 Waarover voert de voorzitter van de raad van toezicht apart overleg met de voorzitter van het college van bestuur?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De opzet van de agenda van de vergaderingen van de raad van toezicht
- Inhoudelijke onderwerpen die besproken worden in de vergaderingen van de raad van toezicht
- Inhoudelijke onderwerpen die niet besproken worden in de vergaderingen van de raad van toezicht
- Het functioneren van de raad van toezicht
- Het functioneren van leden van de raad van toezicht
- Het functioneren van het college van bestuur
- Het functioneren van leden van het college van bestuur
- Anders, namelijk:
.....

47 Is er een reglement voor het functioneren van de raad van toezicht?

- Ja
- Neen (ga verder naar vraag 49)

48 Wat is in dit reglement van de raad van toezicht vastgelegd?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden
- Profiel en samenstelling
- Benoemingsprocedure
- Functie en positie van de voorzitter
- Werkverdeling (waaronder bijvoorbeeld commissies)
- Vergaderwijze
- Besluitvormingsprocedures
- Wijze van omgang met het college van bestuur
- Informatievoorziening
- Belangenverstrengeling en onverenigbaarheid van functies
- Gedragsregels toezichthouders
- Evaluatie raad van toezicht
- Honorering/onkostenvergoeding leden raad van toezicht
- Verantwoording
- Andere onderwerpen, namelijk:
.....

49 Ontvangen leden van de raad van toezicht een honorarium voor hun werkzaamheden?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 52)

50 Is de hoogte van het honorarium van de leden van de raad van toezicht openbaar?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 52)

51 Hoe maakt de raad van toezicht het honorarium van haar leden openbaar?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- Het honorarium is opgenomen in het jaarverslag
- Het honorarium is opvraagbaar bij het bestuurssecretariaat
- Het honorarium is te zien op de website van de instelling
- Anders, namelijk:
.....

52 Kent de raad van toezicht een auditcommissie?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 55)

53 Wie maken deel uit van de auditcommissie?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De voorzitter van de raad van toezicht
- Een lid (leden) van de raad van toezicht
- De voorzitter van het college van bestuur
- Een lid (leden) van het college van bestuur
- De interne accountant
- De externe accountant
- het hoofd van de financiële staf
- De controller
- Een lid van de financiële staf
- Anders, namelijk:

.....

54 Hoe vaak komt de auditcommissie bijeen?

- 1 - 2 keer per jaar
- 3 à 5 keer per jaar
- meer dan 6 keer per jaar

55 Kent de raad van toezicht een remuneratiecommissie (honoreringscommissie)?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 58)

56 Wie maken deel uit van de remuneratiecommissie (honoreringscommissie)?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De voorzitter van de raad van toezicht
- Een lid (leden) van de raad van toezicht
- De voorzitter van het college van bestuur
- Een lid (leden) van het college van bestuur
- De voorzitter van de medezeggenschapsraad
- Een lid (leden) van de medezeggenschapsraad
- De interne accountant
- De externe accountant
- Het hoofd van de financiële staf
- De controller
- Een lid van de financiële staf
- Deelnemers
- Externe belanghebbenden
- Externe adviseur
- Anders, namelijk:

.....

57 Hoe vaak komt de remuneratiecommissie (honoreringscommissie) bijeen?

- 1 - 2 keer per jaar
- 3 à 5 keer per jaar
- meer dan 6 keer per jaar

58 Kent de raad van toezicht een benoemingscommissie (al dan niet ad hoc)?

- Ja
- Neen (ga naar vraag 60)

59 Wie maken deel uit van de (ad hoc) benoemingscommissie?

(meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- De voorzitter van de raad van toezicht
- Een lid (leden) van de raad van toezicht
- De voorzitter van het college van bestuur

- Een lid (leden) van het college van bestuur
- De voorzitter van de medezeggenschapsraad
- Een lid (leden) van de medezeggenschapsraad
- Het hoofd van de financiële staf
- Een lid van de financiële staf
- Deelnemers
- Externe belanghebbenden
- Externe adviseur
- Anders, namelijk:
.....

Profilering, werving en selectie

-
- 60 Werkt de raad van toezicht met een profielschets voor de raad als geheel?
- Ja
 - Neen (ga naar vraag 62)
-
- 61 Wordt de profielschets van de raad van toezicht als geheel periodiek besproken en zo nodig bijgesteld?
- Ja
 - Neen
-
- 62 Werkt de raad van toezicht met een profielschets voor een nieuw te werven lid?
- Ja
 - Neen
-
- 63 Via welke kanalen werft de raad van toezicht nieuwe leden?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk):
- Via professionele netwerken van de raad van toezicht
 - Via persoonlijke netwerken van de raad van toezicht
 - Via professionele netwerken van het college van bestuur
 - Via persoonlijke netwerken van het college van bestuur
 - Via de interne organisatie
 - Via advertenties in dag-, week- of vakblad
 - Via een wervings- en selectiebureau
 - Anders, namelijk:
.....
-
- 64 Wie zijn betrokken bij de procedure van selectie en benoeming van nieuwe leden van de raad van toezicht?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk):
- Raad van toezicht
 - College van bestuur
 - Medezeggenschapsraad
 - Leerlingenraad
 - Externe belanghebbenden
 - Anderen, namelijk:
.....
-
- 65 Wie heeft het recht een voordracht (al dan niet bindend) te doen bij de procedure van selectie en benoeming van nieuwe leden van de raad van toezicht?
(meerdere antwoorden zijn mogelijk):
- Raad van toezicht
 - College van bestuur
 - Medezeggenschapsraad
 - Leerlingenraad

- Externe belanghebbenden
- Anderen, namelijk:

.....

66 Is er een statutaire benoemingstermijn voor de leden van de raad van toezicht?

- Ja
- Neen (*ga naar vraag 71*)

67 Wat is de duur van de statutaire benoemingstermijn (dus één periode) voor een lid van de raad van toezicht?

..... jaar

68 Is er een maximum aantal termijnen waarvoor een lid van de raad van toezicht benoemd kan worden?

- Ja
- Neen (*ga naar vraag 71*)

69 Wat is het maximum aantal termijnen waarvoor een toezichthouder benoemd kan worden?

- 1 termijn
- 2 termijnen
- Meer dan 2 termijnen

70 Houdt men zich in de praktijk aan het maximum aantal termijnen?

- Ja
- Nee

71 Is herbenoeming van een lid van de raad van toezicht een automatisme?

- Ja
- Neen

Tot slot

Als u het functioneren van uw raad van toezicht zou beoordelen, welk rapportcijfer geeft u dan aan elk van de volgende onderdelen van het functioneren van de raad van toezicht?

(cijfer 1 tot en met 10 invullen)

Cijfer

72 De uitoefening van het toezicht door de raad van toezicht

73 De uitoefening van de adviesfunctie door de raad van toezicht

74 De uitoefening van het 'verbinding met de samenleving maken' door de raad van toezicht

75 De uitoefening van de werkgeversfunctie (jegens het college van bestuur) door de raad van toezicht

76 De externe verantwoording van de raad van toezicht over het eigen functioneren

77 De transparantie over de samenstelling en het functioneren van de raad van toezicht

78 De onafhankelijkheid van de raad van toezicht ten opzichte van het college van bestuur

79 De professionaliteit van de raad van toezicht

80 Het functioneren van de raad van toezicht in het algemeen

Zodra de resultaten beschikbaar zijn, sturen wij u een exemplaar van het rapport op. U ontvangt vanzelf een uitnodiging voor het symposium over toezicht en bestuur in de bve-sector.

Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AOC	Agrarisch opleidingscentrum
AR	Algemene Rekenkamer
AvA	Algemene vergadering van aandeelhouders
BBSH	Besluit beheer sociale huursector
BoZ	Brancheorganisaties Zorg
Bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CEO	Chief executive officer
CFV	Centraal Fonds Volkhuysvesting
CvB	College van bestuur
EZ	Ministerie van Economische Zaken
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
Ho	Hoger onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
HRM	Human resource management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
JOB	Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond
LNv	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MGK bve	Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
MKB	Midden- en kleinbedrijf
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemers Groep
MPV	Meervoudige publieke verantwoording
MR	Medezeggenschapsraad
NTMO	Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming
NVTZ	Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OR	Ondernemingsraad
PR	Public relations
ROC	Regionaal opleidingscentrum
RvB	Raad van bestuur
RvC	Raad van commissarissen
RvT	Raad van toezicht
SER	Sociaal-Economische Raad
SOx	Sarbenes Oxley-wet
TK	Tweede Kamer der Staten Generaal
VTOI	Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen
VTW	Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties
WHO	Wet op het hoger onderwijs
WHOO	Wet op het hoger onderwijs en onderzoek
WHW	Wet op het hoger onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

ZBO Zelfstandig bestuursorgaan

Over de auteurs

Mw.dr. E.H. (Edith) Hooge werkt bij het Max Goote Kenniscentrum aan de programmalijn 'Sturing en verantwoording'. Zij doet onderzoek naar toezichts-, verantwoordings- en besturingsvraagstukken zoals het functioneren van toezichthouders van ROC's en het aangaan en onderhouden van stakeholderrelaties door instellingen voor beroepsonderwijs. Daarnaast werkt Edith als lector Corporate Governance bij Avans Hogeschool. Zij geeft leiding aan een kenniskring van docent-onderzoekers en voert met hen toepassingsgericht onderzoek uit naar vraagstukken van 'goed bestuur' in het MKB, bij non-profitorganisaties en bij decentrale overheden.

Mw.drs. F. (Floor) Nusink is werkzaam als onderzoeker bij het Max Goote Kenniscentrum. Zij verrichtte hier onder meer onderzoek naar de sociale en economische functie van het beroepsonderwijs. In 2003 studeerde ze af als politicologe in de afstudeerrichting Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Amsterdam. Tijdens haar studie was zij als lid van verschillende commissies betrokken bij onderwijspolitiek en de ontwikkeling van curricula voor de propedeuse en doctoraalfase van politicologie. Gedurende de herfst 2000 schreef zij het conceptjaarverslag 1999/2000 voor het Onderwijsinstituut PSCW van de Universiteit van Amsterdam. Daarna was zij werkzaam bij het Max Goote Kenniscentrum als student-assistent voor de Monitor Postinitieel op het gebied van een leven lang leren. In 2001 liep zij stage bij The Network University waar zij betrokken was bij het organiseren van een wereldwijd onlinedebat in opdracht van de commissie-Terlouw voor Biotechnologie en Voedselveiligheid.

Mw.drs. M.E. (Margriet) van der Sluis studeerde Onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam met als afstudeerrichting 'Onderwijsbeleid en Lokaal Bestuur'. In 2003-2004 volgde zij een deel van haar studie aan de Universiteit van Florence, Italië. Vervolgens liep ze stage bij de afdeling 'voortgezet onderwijs' van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van Gemeente Amsterdam, waarbij zij zich richtte op de problematiek rond stages in het vmbo. In 2005 studeerde zij af met de scriptie 'Voortijdig schoolverlaten oplosbaar? Een beschouwing over het beleidsprobleem voortijdig schoolverlaten'. Margriet werkte met Edith Hooge en Frans de Vijlder aan het MGK-rapport Stakeholders in beeld en met Edith Hooge en Floor Nusink aan het MKG-rapport over raden van toezicht in de bve-sector. Op dit moment is zij betrokken bij onderzoek naar de mogelijkheden van invoering van lectoren in het middelbaar beroepsonderwijs.