

## **De nieuwe Code goed bestuur hogescholen**

Aldert Jonkman & Cor van Montfort<sup>1</sup>

### Gepubliceerd als:

'De nieuwe code goed bestuur hogescholen', in: Thema Hoger Onderwijs, 2013-4, p. 9-12

### Inleiding

De uitgangspunten voor bestuur en intern toezicht van hogescholen (hun "governance") liggen vast in de wet, in het bijzonder in de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Maar al geruime tijd geleden (commissie Glasz, 2000) is vastgesteld dat er behoefte bestaat aan een aanvullende set van afspraken die de ruimte overbrugt die bestaat tussen wettelijke bepalingen, die vaak globaal van aard zijn, en de opgaven en uitdagingen van alle dag waarvoor de instellingen zich gesteld zien<sup>2</sup>. Het helpt de instellingen om zich maatschappelijk te verantwoorden voor hun beleidskeuzes en resultaten. Die verantwoording is vertrekpunt voor de bestending van hun "license to operate". Transparantie, verantwoording en legitimiteit van handelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Het advies van de commissie Glasz is de basis gebleken voor de Governance code hbo die in 2006 van kracht is geworden. De werking van de code is in opdracht van de vereniging van hogescholen (toen nog: HBO-raad) in 2012 grondig geëvalueerd door de commissie Van Montfort. Vastgesteld werd dat de naleving beter kan en moet. Maar ook dat aan het draagvlak voor de code leek te schorten. Over nut en noodzaak van de code werd door bestuurders en toezichthouders van de hogescholen verschillend gedacht. Eén van de belangrijkste adviezen van de evaluatiecommissie betrof dan ook het werken aan draagvlak: "de commissie beveelt de hogescholen aan om in de preambule van de code vast te leggen welke doelstellingen en welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het handelen van bestuurders en interne toezichthouders. Dat is essentieel voor het draagvlak van de code."

Voorjaar 2013 is het concept van de nieuwe Code goed bestuur hogescholen gepubliceerd op de website van de Vereniging Hogescholen. Vaststelling vindt plaats in de vergadering van de Vereniging Hogescholen van oktober 2013. In het concept zijn de aanbevelingen van de evaluatiecommissie verwerkt. In deze bijdrage richten wij ons op een plaatsbepaling van de hbo code in het geheel van codes voor goed bestuur in de semipublieke sectoren. Daarbij ligt het accent op de bovengenoemde fundamenten voor draagvlak.

### Codes in de semipublieke sectoren

Het hbo was niet de eerste noch de laatste semipublieke sector die een eigen code voor goed bestuur heeft ontwikkeld. De zorg, vrijwel alle onderwijssectoren, de kinderopvang en de sociale woningbouw kennen alle een eigen code. In veel gevallen zijn de codes op hoofdlijnen gemodelleerd naar de code Tabaksblat voor het bedrijfsleven. Gevolg daarvan is dat de codes veel elementen delen. In de zorg heeft de hoge mate van congruentie tussen codes voor deelsectoren in 2010 geleid tot een zorg-brede governancecode. Voor zover het zaken betreft die

---

<sup>1</sup> Respectievelijk secretaris en voorzitter van de evaluatiecommissie die de governance code HBO uit 2006 in 2012 evalueerde.

<sup>2</sup> In de terminologie van Huisman en De Vijlder: het helpt een antwoord te vinden voor de paradox van toezicht die erop neerkomt dat er gelijktijdig een roep is om minder toezicht (ruimte voor de professional) én juist om meer toezicht als reflex op de incidenten die zich van tijd tot tijd voordoen. (WRR, Webpublicatie nr. 64, mei 2012.)

de bedrijfsvoering van de instellingen raken, zijn de verschillen tussen de sectorcodes gering. Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen over de verhouding tussen bestuur en intern toezicht, de onafhankelijkheid van leden van intern toezichtorganen, zittingstermijnen, commissies van toezichtorganen, etc. Het is niet vreemd dat dit soms de vraag oproept of niet, zoals in de zorg, een aanmerkelijke stroomlijning van codes plaats kan vinden. Dat zou op het niveau van een sector kunnen (onderwijs), maar ook bovensectoraal en dus geldend voor alle semipublieke sectoren tezamen.

Daar staat dan echter tegenover dat veel aan flexibiliteit verloren zou gaan. Waar nu op basis van de ontwikkeling in een specifieke sector de desbetreffende code vrij eenvoudig kan worden vernieuwd, zal ingeval van sectorale en zeker van bovensectorale afspraken c.q. regelingen een moeizamer aanpassingsproces mogen worden verwacht. Neem als voorbeeld de eisen die aan toezichthouders gesteld worden. In zijn algemeenheid laten die zich wel vangen met begrippen als deskundig, ervaren en netwerk. Maar het doet ertoe welke deskundigheid wordt gevraagd, welke ervaring etc. Niet alleen tussen sectoren maar ook in de tijd kunnen daarin aanmerkelijke verschillen optreden. Overigens kan worden vastgesteld dat de praktijk van het hbo laat zien dat de wetgever een deel van wat in een code wordt geregeld overneemt in de sectorwet. Zo was de scheiding van bestuur en toezicht de kern van het advies van Glasz c.s. en belangrijk structurelement van de Governancecode hbo uit 2006. In 2010 is het door middel van de Wet Versterking Besturing opgenomen in de WHW. De wetgever heeft daarmee een ontwikkeling uit de praktijk gecodificeerd. In dit verband verwijzen wij tot slot naar de interessante benadering die de evaluatiecommissie van de Code goed bestuur in de BVE sector recent heeft gekozen. De commissie pleit voor het onderscheiden van lidmaatschapseisen (de "harde", objectiveerbare elementen uit de code) van de meer zachte, met cultuur en bestuurlijk handelen verbonden elementen die zouden kunnen worden ondergebracht in een gedragslijn goed bestuur.

#### Doelstellingen, normen en waarden

Verschillen tussen de sectorcodes zijn er kortom wel degelijk, en die typeren vooral het eigene van de sectoren. In de sociale woningbouw gaat in het bijzonder aandacht uit naar de relatie met de huurders, in de kinderopvang naar die met de ouders en in het beroepsonderwijs naar de horizontale dialoog met het bedrijfsleven. Deze relaties kunnen worden gevangen met termen als "stakeholdermanagement". Het gaat er in de kern om dat in iedere sector duidelijk is "voor wie je het doet", met andere woorden: welke doelstellingen en welke normen en waarden uitgangspunt zijn voor het handelen van bestuurders en interne toezichthouders. Hieronder vergelijken we de nieuwe hbo code met de wijze waarop in andere sectoren uitwerking is gegeven aan wat wij de "waardenoriëntatie" noemen.

#### HBO

Ten opzichte van de Branchecode governance hbo uit 2006 zijn in de nieuwe Code goed bestuur belangrijke aanvullingen doorgevoerd waar het gaat om de doelstellingen van de hogeschool. Daartoe is de term "maatschappelijke opdracht" geïntroduceerd in zowel de taakomschrijving van het college van bestuur als van de raad van toezicht. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de gerechtvaardigde behoefte van stakeholders om inzicht te hebben in de nadere uitwerking van de wettelijke taken die voor iedere hogeschool gelden (zoals vastgelegd in artikel 1.3 van de WHW) in een missie en concrete doelstellingen van elke hogeschool afzonderlijk. De *eigen visie* op de maatschappelijke opdracht is leidend voor de beoordeling van de prestaties van de hogeschool. De raad van toezicht werkt dit uit een toetsingskader dat een openbaar document moet zijn. Voor het interne toezicht is daarbij expliciet bepaald dat de raad van

toezicht bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie centraal stelt.

### Zorg

De zorg-brede governancecode definieert in artikel 2.1 de zorgorganisatie als *maatschappelijke onderneming* met als hoofddoelstelling het bieden van verantwoorde zorg. Daaronder wordt verstaan: cliëntgerichte, veilige en betaalbare zorg. In de toelichting wordt dit als volgt uitgewerkt. De zorgorganisatie als maatschappelijke onderneming is het fundament van het ondernemerschap in de zorg en daarmee het fundament van de code. Het is ondernemerschap met de realisatie van het maatschappelijk belang als missie. Het leveren van verantwoorde zorg waarbij de cliënt centraal staat, is dus het leidmotief. Het feit dat een zorgorganisatie een maatschappelijke onderneming is, moet blijken uit het feit dat deze een aantal specifieke uitgangspunten hanteert. Daarbij hoort ook dat de zorgorganisatie bij het verlenen van zorg, die binnen de daartoe beschikbare middelen zal moeten plaatsvinden, voldoet aan eigentijdse kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen krijgen, met inachtneming van de Kwaliteitswet zorginstellingen, invulling door het kwaliteitsbeleid van de instelling. Onder eigentijdse kwaliteitseisen wordt onder meer verstaan dat de personen die de zorg verlenen, handelen in overeenstemming met de op hen rustende verantwoordelijkheid, voortvloeiende uit de voor hen geldende professionele standaard.

### Woningcorporaties

In het voorwoord bij de Governancecode woningcorporaties 2011 wordt aangegeven waar de corporaties voor staan: “het bieden van betaalbare huisvesting voor diegenen die daarin niet zelf kunnen voorzien.” In de preambule wordt dat als volgt toegelicht: de woningcorporatie functioneert niet ten eigen behoeve maar beoogt maatschappelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen te verwezenlijken. Aan deze overweging wordt uitwerking gegeven in een omschrijving van goed maatschappelijk ondernemerschap: “integer en transparant handelen door het bestuur, alsmede goed toezicht hierop, waaronder begrepen het afleggen van verantwoording over het uitgeoefende toezicht, zijn essentiële voorwaarden voor het stellen van vertrouwen in het bestuur en het toezicht door de belanghebbenden.” In de code zelf wordt gesproken over de “volkshuisvestelijke en maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporatie”. De code geeft echter geen nadere uitwerking van de bovenomschreven waarden noch legt deze aan de corporaties de verplichting op deze nader te definiëren.

### BVE

In het kader voor de code wordt aangegeven dat goed bestuur ten dienste staat van goed onderwijs (paragraaf 2.1). In bepaling 3.1.1 is uitgewerkt dat “Het College van Bestuur [zich] richt naar de maatschappelijke doelstellingen van de instelling en de daarmee verbonden onderwijsdoelstellingen en behartigt op deze wijze het belang van de instelling en de relevante belanghebbenden, primair de studenten. In (het kader voor) de code is verder geen uitwerking gegeven aan de inhoud van de maatschappelijke doelstellingen. Daarvoor wordt aangesloten bij wat de wet (WEB) voorschrijft. Zoals hierboven aangegeven is de BVE code recent geëvalueerd. De evaluatiecommissie pleit voor een verdere versterking van de aandacht van de raden van toezicht voor onderwijskwaliteit. Dat moet vooral “door blijk te geven van ambities, betrokkenheid en hoge verwachtingen aan alle betrokkenen op alle niveaus in de onderwijsorganisatie.” In die formulering klinkt iets door van een vergelijkbare ontwikkeling als in het hbo doordat ambities explicieter moeten worden benoemd. Dat wordt verder echter niet uitgewerkt.

## Universiteiten

De code volgt de wettelijke bepalingen (WHW). In paragraaf 5 is expliciet bepaald dat “het college van bestuur een visie [hanteert] op de maatschappelijke positie van de universiteit als uitgangspunt of onderdeel voor zijn beleid. Het CvB vertaalt die visie in een missie en doelstellingen van de universiteit.” De code biedt geen andere, niet reeds in de wet vastgelegde verwijzingen naar waarden.

## Primair onderwijs

Voor het primair onderwijs is meer gedetailleerd uitgewerkt wat de scholen tot hun specifieke verantwoordelijkheid rekenen. In artikel 7 – Opdracht staat het zo verwoord: “Bevoegde gezagsorganen binnen het primair onderwijs zijn maatschappelijke instellingen met een specifieke verantwoordelijkheid. Zij verzorgen de vorming en opleiding van kinderen in de leeftijd van 4 tot circa 12 jaar en zorgen voor kwalitatief goed onderwijs.” Dat wordt als volgt nader toegelicht: “Het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan zijn er namens het bevoegd gezag in ieder geval verantwoordelijk voor dat:

- ieder kind het maximale rendement uit zijn of haar mogelijkheden kan halen, doordat hij of zij het best mogelijke onderwijs krijgt;
- de scholen adequate opbrengsten realiseren;
- de leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen als democratisch burger en lid van de samenleving (burgerschap);
- de leerlingen zich er van bewust worden dat leren positief bijdraagt aan hun ontwikkeling en een ‘leven lang’ aan de orde zou moeten zijn;
- de medewerkers zich optimaal kunnen ontwikkelen en onder optimale omstandigheden hun bijdrage aan deze processen kunnen leveren (goed werkgeverschap);
- de beschikbare middelen op een effectieve en verantwoorde wijze worden ingezet ter realisatie van deze opdracht.”

## Kinderopvang

Kinderopvangorganisaties zijn private ondernemingen met een maatschappelijke doelstelling. Anders dan in veel andere sectoren besteedt de governancecode veel aandacht aan de keuze voor de bestuursvorm. De code onderscheidt zes bestuursmodellen, van raad van toezicht model tot eenmanszaak. Voor alle modellen gelden volgens de code vergelijkbare uitgangspunten voor de inrichting van bestuur en toezicht. Dat moet helpen bij het “scheppen van meer eenheid en duidelijkheid in de wijze waarop organisaties in de kinderopvang worden bestuurd”. De code is in 2008 ingevoerd en in 2013 op enkele onderdelen aangepast. In de gewijzigde inleiding bij de code wordt gereflecteerd op de betekenis van incidenten en actuele ontwikkelingen in de sector voor de praktijk van bestuur en toezicht. Waar in de code van het bestuur al werd gevraagd om “een visie op de maatschappelijke positie van de kinderopvangorganisatie als uitgangspunt voor zijn beleid”, wordt dit in de herziene inleiding direct gekoppeld aan de license to operate: “Als duidelijk is waar directie, bestuur en toezicht voor staan, is er meer vertrouwen vanuit de omgeving. Dat draagt ertoe bij dat kinderopvangorganisaties- in samenspraak met belanghebbenden - hun beleid kunnen bepalen en daar verantwoording over kunnen afleggen.” Een doorwerking van deze aanscherping in de taak en werkwijze van het controlerend orgaan is nog niet in de code verwerkt.

## Afronding

De wijze waarop semipublieke sectoren in hun codes de “raison d’être” van de daar werkzame instellingen als uitgangspunt voor bestuur en intern toezicht nemen verschilt aanzienlijk. In sommige codes is nadrukkelijk een plaats ingeruimd voor de professional en professioneel

handelen. In enkele codes wordt het ambigue begrip “maatschappelijke onderneming” gebruikt om de in die sector werkzame instellingen te positioneren. In vrijwel alle codes wordt kwaliteit van de dienstverlening centraal gesteld, maar nauwelijks nader uitgewerkt. Voor een deel heeft dat ongetwijfeld te maken met het gegeven dat essentiële aspecten van hun doelstelling, normen en waarden (“kwaliteit”) elders in wetgeving geregeld zijn. Dat laat onverlet dat ook, of misschien wel juist, de praktische invulling van een begrip als kwaliteit vraagt om keuzes die ertoe doen: voor de cliënten, huurders, leerlingen, maar evenzeer voor de andere stakeholders. In dit verband is zonder meer relevant dat de verschillen tussen de hogescholen groter worden, een gevolg van onder meer de implementatie van de Veerman agenda. Het overheidsbeleid zet in op zwaartepuntvorming en differentiatie. Het gevolg zal een meer divers hbo landschap zijn.

Op dit punt lijkt de hbo code een belangrijke vernieuwing te bieden door van iedere hogeschool te vragen om de algemene doelstelling, de maatschappelijke opdracht, niet alleen langs klassieke lijnen te vertalen in een visie, missie en doelstellingen, maar de keuzes vervolgens ook te expliciteren en als leidraad te nemen voor het interne toezicht. Het dwingt instellingsbesturen scherper aan de wind te varen bij het maken van keuzes en verantwoording af te leggen over de resultaten die worden geboekt. Het vraagt van toezichthouders een veel explicieter opvatting over wat toezicht inhoudt en waar het zich op richt. In die situatie is het geen luxe om voor het interne toezicht te werken met een toezichtkader.

De praktijk zal moeten leren welke bijdrage de explicitering van de maatschappelijke opdracht heeft voor de kwaliteit van bestuur en toezicht. Er zijn vele andere factoren die daarbij een rol spelen. Zo zal in termen van systemen en structuren het interventievacuüm moeten worden aangepakt. Toezichthouders bieden nu nog te vaak te weinig kritische tegenmacht ten opzichte van elkaar en de bestuurder. De kloof tussen intern en extern toezicht is te groot geworden. Als de hbo-code in de WHW zou worden verankerd zou daarmee het publieke karakter van het hbo worden benadrukt. De kwaliteit van bestuur en toezicht kan daarmee betrokken worden in het jaarlijkse toezicht dat de onderwijsinspectie uitoefent. Dat heeft een vooruitschaduwende werking, en kan voor de hogescholen een aansporing zijn om de kwaliteit van de governance voortdurend op de agenda te houden en niet alleen als er sprake is van incidenten en affaires. Ook op dit punt bevat de nieuwe code, en dan met name de preambule, interessante initiatieven die aansluiten bij ontwikkelingen in sectoren als de sociale woningbouw en het mbo.