

De waarde van de toezichthouder

Een nabeschuiving van Pim Breebaart na ruim vier jaar voorzitterschap van het bestuur van de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen.

Inleiding

De raden van toezicht zien toe op het college van bestuur. Ze keuren de strategie en houden toezicht op de effectiviteit en efficiëntcy van het beleid van het bestuur. In het voorjaar 2017 werd de eerste periode van de prestatieafspraken afgerond. Drie hogescholen voldeden aan hun zelf geformuleerde ambities, 34 hogescholen realiseerden een of meer ambities niet. De veruit grootste problematiek was de blijvend grote uitval van studenten en het tegenvallende studiesucces. De leidinggevend en docententeams hebben hun ambities niet goed uitgevoerd en/of te hoge strategische ambities geformuleerd. Ik vermoed vooral het laatste. Immers als je een zelfbeeld van flexibiliteit en veranderingsgezindheid hebt, dan ben je al snel geneigd hoge ambities te stellen. En wat is de rol van de raden van toezicht daarin?

Het afnemend studiesucces

De laatste tien jaar is het studiesucces van grote groepen studenten afgenomen. De havisten en mbo'ers anno 2018 scoren aanzienlijk minder dan hun studiegenoten tien jaar geleden. Realiseren de toezichthouders zich wel voldoende dat het afnemende studiesucces de achilleshiel van de hogescholen is? Het gaat om de toekomst van tienduizenden jongeren die de propedeuse niet halen. Zij raken gedesillusioneerd, proberen het nog een keer, beginnen aan een andere studie of blijven zich met vallen en opstaan inzetten voor een studie die niet goed lukt. Heel vaak is er schaamte in het spel, het voelt als een individuele mislukking, maar de realiteit is dat de student vele lotgenoten heeft. Het vreet aan het zelfvertrouwen. Hebben de hogescholen voldoende oog voor de demotivatie die vertraging veroorzaakt? Weten we hoe deze studenten zelf tegen zittenblijven, overstappen of stoppen met studeren aankijken? Zijn we er zeker van dat de docenten en bestuurders alles hebben gedaan dat in hun macht ligt? En heeft de toezichthouder dat voldoende onderzocht? Heeft de toezichthouder een goed zicht gehouden op het evenwicht tussen kennis en academische diepgang (de H) en de meer praktische beroepsvaardigheden (de B)? En kan het zijn dat een ondoordachte verschuiving tussen de H en de B van het HBO zich weerspiegelt in het studiesucces?

Steun voor ons toezicht

Iedere raad van toezicht ervaart steun aan de accreditierapporten die door de NVAO gevalideerd zijn. Zowel opleidingsaccreditaties, de toets nieuwe opleiding als de instellingsaccreditatie geven de intern toezichthouder veel nuttige informatie over de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteitszorg en de kwaliteitscultuur. Zonder deze accreditierapporten zou de interne toezichthouder al gauw een weektaak hebben om alle opleidingen op hun kwaliteit te toetsen. Dat is feitelijk onmogelijk voor toezichthouders met een beperkte deskundigheid en beperkte tijdsbesteding. Het oordeel van de peers is een waardevol extern oordeel dat de intern toezichthouder goed van pas komt. Maar het veronderstelt dat de externe peers hun werk integer en zorgvuldig verrichten. Het valt daarom toe te juichen als de onafhankelijkheid van de panels en hun secretariële ondersteuning gegarandeerd wordt door de NVAO. Dat zal het interne toezicht helpen. Een belangrijke taak van de interne

toezichthouder is om in vervolg op een accreditatie toe te zien hoe de hogeschool opvolging geeft aan de in de rapporten genoemde zwakke punten en aanbevelingen.

Overigens hoeven hogescholen zich niet volgzzaam naar het ritme van de NVAO-accreditaties op te stellen. Ze kunnen ook besluiten om tussentijds iedere opleiding te laten evalueren door strikt onafhankelijke panels van peers uit binnen- en buitenland. En spreek af dat het rapport altijd gepubliceerd wordt. Dat zou moedig zijn en geeft vertrouwen in het bestuur van een hogeschool. En het is het meest effectieve middel in een kwaliteitszorgsysteem.

De raad van toezicht ziet ook toe op de kwaliteit van het onderzoek. Daarbij wordt de toezichthouder geholpen door het landelijk afgesproken kwaliteitszorgstelsel. Het is vervolgens belangrijk dat de interne toezichthouder ook hier de resultaten van de peerreviews volgt en toeziet op de opvolging van de aanbevelingen. Uit de jaarverslagen van de hogescholen ontstaat echter het beeld dat dit slechts sporadisch gebeurt. Daar komt bij dat de externe kwaliteitstoetsing van het onderzoek nog maar in de kinderschoenen staat. De toezichthouder kan bij het onderzoek minder vertrouwen op een valide accreditatie dan bij het onderwijs. Het systeem en zijn uitvoering behoeven nog vele jaren van ontwikkeling. Bovendien is de onderzoeksfunctie in de hogeschool nog lang geen gevestigde waarde met breed gedragen kwaliteitsnormen. Veel onderzoek in de hogescholen heeft een sterke verbinding met werkvelden waarvoor wordt opgeleid. En dat is altijd een gevaarlijk mengsel, zeker als er betaald wordt voor het onderzoek of lectoraat. Vraagstukken rond de integriteit van het onderzoek en de onderzoeker zijn in de hogescholen nog nauwelijks aan de orde. Zijn er voldoende waarborgen dat bij het veelvuldige opdrachtgeverschap vanuit de samenleving de integriteit van de onderzoeker niet in het geding is? De laatste jaarverslagen melden hier weinig tot niets over. Integriteit bij onderzoek is geen vanzelfsprekendheid, het moet elke keer opnieuw veroverd worden en daar is een open gesprek voor nodig. Hoe eerder toezichthouders intern vragen stellen, des te beter.

Zoals in de inleiding al benoemd, is in het voorjaar 2017 de eerste tranche van prestatieafspraken afgerond. Uit de jaarverslagen van de hogescholen blijkt dat een deel van de raden van toezicht zich in het begin niet heeft bemoeid met de totstandkoming van de prestatieafspraken. Maar nadien hebben bijna alle raden de realisatie van de afspraken op de voet gevolgd. En volgens de jaarverslagen hebben ook veel raden van toezicht periodiek een overzicht van de tussentijdse stand van zaken ontvangen en werden de prestatieafspraken als vast agendapunt opgenomen. Deze bijvangst is daarmee misschien wel belangrijker dan het officiële doel van de prestatieafspraken. De raad van toezicht is veel meer dan daarvoor betrokken geraakt bij het toezien op de realisatie van de gestelde ambities. En bovendien heeft volgens de jaarverslagen in deze periode ongeveer 50% van de raden van toezicht een auditcommissie onderwijs en onderzoek ingericht. En daarmee informeren de toezichthouders zich diepgaander en krijgen ze meer zicht op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

Nog even over die prestatieafspraken. Sommigen ageren tegen de prestatieafspraken, maar dat deden ze ook al voorheen. En sommigen pleiten voor prestatieafspraken, maar ook zij deden dat al veel langer. Er is bijna geen onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek gepleegd naar de effectiviteit van dit maatschappelijke arrangement, anders dan beleidsadviezen vanuit diverse stakeholders. Onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit zou de sector kunnen helpen. En dat mag best veralgemeniseerd worden, zijn de interventies die hogescholen in hun onderwijs plegen

voldoende onderbouwd door onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek? Hogescholen doen heel veel interventies en er wordt hard gewerkt. Maar doen ze dat ook verstandig? Met hulp van onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit zou de hogeschool, en zeker de toezichthouder, erg geholpen zijn. Dit kan beter.

De raden van toezicht van de hogescholen kunnen hun functie zonder steun van buiten niet uitoefenen. Rienk Goodijk heeft een paar jaar geleden geconstateerd dat het contact tussen de interne en externe toezichthouder bijna afwezig is. En dat is een vreemde zaak. Want beide vormen van toezicht liggen in elkaars verlengde en bij een goede afstemming van het interne en externe toezicht zal de effectiviteit van het toezicht toenemen. De interne toezichthouder is sterk gebaat in de uitoefening van zijn functie met de waarnemingen en oordelen van de externe toezichthouders. Dit kan nog beter!

Verwachtingen

De Nederlandse samenleving verwacht veel van de toezichthouder. De vraag die wij ons stellen is of we dit waar (kunnen) maken? Daar zijn deskundigheid en tijd voor nodig.

De deskundigheid van de toezichthouder moet nog verder toenemen. Naast de al langer aanwezige kennis over financiën, vastgoed en HRM, zijn de laatste jaren veel nieuwe toezichthouders met kennis en ervaring van het onderwijs en onderzoek aangetrokken. Bovendien is de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen in 2017 begonnen met een stevig bijscholingsprogramma. Dit wordt in 2018 voortgezet en aangevuld met een diner pensant, een onderzoek naar de mogelijkheden om beter toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te houden en een symposium ter gelegenheid van het vijfjarig jubileum. Bovendien ontmoet ik steeds vaker collega's die zich door deze en gene cursus bijscholen.

Maar ook de tijdsbesteding speelt een belangrijke rol. Gezien de opdracht is een tijdsinvestering van vier tot zes uur per week voor een lid van de raad van toezicht noodzakelijk. Die tijdsinvestering verdienen de hogescholen ook. En dat gaat niet voor niets. Toezichthouders die hun taak serieus nemen, moeten ook een overeenkomstige vergoeding ontvangen. De hogeschool mag kwaliteit verlangen tegenover die bezoldiging. Daarom is het goed als de vergoeding voor toezichthouders omhoog gaat naar 80% van het voor de betreffende hogeschool geldende wettelijke maximum. En als de schoolgemeenschap dan wel zijn MR meent dat de toezichthouder niet de kwaliteit of de tijdsbesteding levert die afgesproken is, is een voortijdig einde van deze relatie een verstandige optie. Dat is onderdeel van de deal.

De meerwaarde van de toezichthouder

De toezichthouder zoekt naar betekenisvolle mogelijkheden om op de kernprocessen toezicht te houden en de goede sparringpartner van het bestuur en de hogeschool te zijn. Dat vergt van de toezichthouder onafhankelijke analyse en reflectie en dat kost tijd. De verhouding tussen de toezichthouder en het bestuur veranderde de laatste jaren. Mijn verwachting is dat dit de komende jaren nog wel zal doorgaan totdat er een nieuw evenwicht tussen de raad van toezicht en het bestuur is. De toezichthouder is nadrukkelijker aanwezig in de visieontwikkeling en het bespreken van belangrijke dilemma's in het beleid. Ook vraagt de toezichthouder meer data en narratieven over de resultaten van het beleid. Het college van bestuur zal er rekening mee moeten houden dat de

toezichthouder daarom vaker en eerder mee praat en dus soms al vooraf geïnformeerd wil worden. De bestuurder zal de toezichthouder moeten faciliteren om zijn toezichthoudende taak goed uit te kunnen oefenen. Ook zal de toezichthouder meer dan voorheen met de medezeggenschapsorganen en met medewerkers en studenten van de hogeschool spreken. En de interne toezichthouder zal met grotere interesse dan voorheen de rapporten van de externe toezichthouder bestuderen en waar zinnig ook zelf contact zoeken om zich op de hoogte te stellen van het oordeel van externe peers. De toezichthouder en de bestuurder hebben ontegenzeggelijk hetzelfde doel en belang voor ogen, de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek in relatie tot de maatschappelijke ontwikkelingen. In die betekenis groeien ze naar elkaar toe. Maar ze oefenen hun functies wel vanuit een andere rol, achtergrond en invalshoek uit. Dat bepaalt juist de meerwaarde van het interne toezicht en zorgt er uiteindelijk voor dat het leerproces van de student en de kwaliteit van het onderzoek op een hoger niveau komen. En de toezichthouder zal zich jaarlijks de vraag stellen: heb ik de juiste vragen gesteld, heb ik dat tijdig gedaan, heb ik voldoende tijd besteed aan de hogeschool, was dit effectief en heeft mijn bijdrage de hogeschool vooruit geholpen?

Tot slot

De toezichthouder bestuurt niet. De toezichthouder houdt toezicht! Het is belangrijk om die leidraad vast te houden en dit blijvend tegen elkaar te zeggen. Rolvastheid is een deel van het succes van het interne toezicht. De raad van toezicht is de werkgever van de bestuurders, keurt de strategie, houdt toezicht op de effectiviteit en efficiency van het beleid van het bestuur en op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek, maar het kan overeenkomstig de wetgeving het bestuur of de docenten en onderzoekers van de hogeschool ook adviseren. In al die gesprekken helpt helderheid over de eigen rol, rolvastheid scherpt de meerwaarde van de interne toezichthouder aan om mede daardoor het interne toezicht tot een succes te maken.

Bovenstaande nabeschuiving is gepubliceerd in maart 2018 in het jaarverslag 2017 van de VTH.