

Berenschot

Van toezicht naar verantwoording

De werking van toezicht in het hoger onderwijs

30 januari 2017

Van toezicht naar verantwoording

De werking van toezicht in het hoger onderwijs

Inhoud	Pagina
1. Inleiding en verantwoording	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Uitvoering van de netwerkanalyse	1
1.3 Inhoud van het rapport	1
1.4 Team Berenschot	2
2. Toezicht	3
2.1 Inleiding en model	3
2.2 Toezicht in het onderwijs, historie en structuur	4
2.3 Werking van extern toezicht	8
2.4 Werking van intern toezicht	10
2.5 Interne dynamiek binnen de instellingen	14
2.6 Tot slot	15
3. Beschrijving toezichtveld hoger onderwijs	16
3.1 Toezichtsdynamiek	16
3.2 Soorten toezicht	17
3.3 Toezichtorganisaties in het hoger onderwijs	18
3.4 Toezichtveld van het hoger onderwijs in beeld gebracht	18
4. Knelpuntenanalyse	21
4.1 Toezichtsdrukke	21
4.2 Maatvoering toezicht	21
4.3 Methode van toezicht	22
4.4 Kwaliteit van het toezicht (intern en extern)	22
4.5 Eigenaarschap van de instelling	23
4.6 Conclusie	23
5. Aanbevelingen	24
5.1 Toezichtsmethoden	24
5.2 Kwaliteit van bestuur en toezicht	24
5.3 Zelfregulering	25
5.4 Maatschappelijk eigenaarschap	25
5.5 Naar volwassen extern toezicht	26

Geraadpleegde literatuur en websites	27
Lijst van afkortingen	30

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Achtergrond

Op 19 augustus 2016 stelde de Minister van OCW de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs in¹. Deze commissie heeft tot taak het experiment met de prestatiebekostiging van 2012 tot en met 2016 te evalueren.

Als onderdeel van haar werkzaamheden heeft de Evaluatiecommissie Berenschot gevraagd een netwerkanalyse uit te voeren die de relatie tussen horizontale en verticale verantwoording in het toezicht wat betreft (sturen op) kwaliteit(scultuur) in het hoger onderwijsstelsel inzichtelijk moet maken. Het gaat dan om horizontale verantwoording tussen instellingen en (bestuurlijke) actoren in hun omgeving, de verantwoording binnen instellingen, en over verticale (hiërarchische) verantwoording tussen instellingen, het bestuurlijk middenveld en de Minister van OCW².

Dit rapport is de weerslag van deze vraag. Hierin gaan we in op de werking van het externe en het interne toezicht in het Hoger onderwijs. We beschrijven de verschillende partijen in het toezicht, geven onze observaties bij de feitelijke werking ervan en benoemen knelpunten en aandachtspunten.

1.2 Uitvoering van de netwerkanalyse

Bij de uitvoering van deze analyse is een aantal onderzoeksmethoden gebruikt:

- Deskresearch op basis van bestaand materiaal;
- Bijwonen van twee interviews die de commissie hield met betrokkenen in het veld;³
- Interviews met enkele direct betrokkenen in hoger onderwijsinstellingen;
- De verkregen gegevens zijn vervolgens geanalyseerd en verwerkt in dit rapport.

Het onderzoek startte op 1 december 2016 en is afgerond op 30 januari 2017. Tussentijds is enkele malen overleg geweest met de gedelegeerd opdrachtgever, de secretaris van de commissie en er is een gesprek geweest met de commissie op 19 januari 2017.

1.3 Inhoud van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van de verschillende vormen van toezicht in het hoger onderwijs en de feitelijke werking ervan.

¹ Staatscourant, 23 augustus 2016, Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 augustus 2016 nr. 1042021, houdende instelling van een Commissie ter evaluatie van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs).

² Uitvraag geformuleerd door de secretaris van de commissie, 16 november 2016.

³ Op respectievelijk 9 en 16 december 2016.

In hoofdstuk 3 en de bijlage is het verkregen materiaal geordend op drie wijzen:

- Een zo volledig mogelijk overzicht van alle toezichthouders in het HO, opgenomen, in een bijlage, waarbij wij 'toezicht' breed hebben opgevat (zie ook hoofdstuk 2 voor een nadere definiëring);
- Schematisch is in kaart gebracht hoe de onderscheiden toezichthouders zich tot elkaar verhouden;
- De verschillende toezichthouders zijn vervolgens 'geplot' in een model met twee assen waaruit hun invloed en positie duidelijk wordt.

In hoofdstuk 4 is een knelpuntenanalyse opgenomen en het afsluitende hoofdstuk 5 ten slotte bevat enkele conclusies en aanbevelingen.

1.4 Team Berenschot

Deze rapportage is gemaakt door een team van consultants van Berenschot: drs. I.R. (Roeleke) Vunderink, projectleider en drs. J.J.A. (Jeroen) Wismans, beiden managing consultants, verzorgden de literatuurstudie, hielden de interviews en schreven de tekst van het rapport. D. (Dieuwertje) Smit MSc, junior consultant, bracht het toezichtsveld in kaart en gaf deze grafisch weer. Een conceptversie van de rapportage is van opmerkingen en suggesties voorzien door prof. dr. Th.W.A. (Theo) Camps, hoogleraar Organisatiekunde & Bestuurskunde en bijzonder hoogleraar Leiderschap aan de Tilburg University en bestuursvoorzitter van Berenschot Groep BV.

2. Toezicht

2.1 Inleiding en model

In onze opvatting is de basis voor goede prestaties in het onderwijs gelegen in de kwaliteit van het bestuur. In de governanceverhoudingen in de publieke sector ligt het primaat dan ook bij het bestuur, en niet bij het toezicht. Vanwege de aan ons gestelde vraag beperkt de analyse in dit zich tot het toezicht in het onderwijs. Omdat het interne toezicht als werkgever van het bestuur een belangrijke rol heeft in het borgen van de kwaliteit van het bestuur, besteden wij naast het externe toezicht ook veel aandacht aan de Raad van Toezicht als belangrijkste partij in het interne toezicht.

In deze beschouwing schetsen wij een aantal uitgangspunten voor toezichtmodellen, namelijk horizontale gelaagdheid en verticale relaties; en het onderscheid tussen intern en extern toezicht. Beide uitgangspunten zijn theoretisch goed te beschrijven maar wel moet worden bedacht dat deze zich slecht verhouden met wezenlijke aspecten als verantwoordingseisen, stakeholders-posities, dynamiek van onderwerpen, informatietransparantie en toegang tot informatie. Deze dynamiek in toezichtsrelaties was weliswaar geen onderdeel van de opdracht maar is wel zo relevant voor het begrijpen van het totale veld, dat wij daar op enkele plaatsen aandacht aan hebben besteed.

Het stelsel van extern toezicht in het onderwijs als geheel gaat uit van transparantie maar in werkelijkheid zien wij sluipende processen die afbreuk doen aan de inrichting. Door de verschuiving die hierdoor optreedt wordt de basis van de theoretische uitgangspunten en inrichting ondergraven. Wij zullen deze stelling in het vervolg van dit hoofdstuk nader toelichten en onderbouwen.

Het kabinet en de Algemene Rekenkamer definiëren toezicht als “Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”. Deze definitie legt de nadruk op het oordeel en de eventueel naar aanleiding van dit oordeel volgende handelingen. Dit past bij hoe het extern toezicht is vormgegeven.

Het intern toezicht heeft naast deze taak, nog meer taken: namelijk adviseren, netwerktoegang en de werkgeversrol. Het vormgeven van deze vier, van elkaar verschillende taken, is niet altijd eenvoudig⁴.

Naast de rollen die deels vergelijkbaar en deels verschillend door het externe en interne toezicht worden uitgevoerd, al dan niet succesvol, is er in het denken over toezicht in de loop der jaren verandering opgetreden. Die verandering is te schetsen als enerzijds meer verantwoording door de instellingen en daarmee gepaard gaand minder extern toezicht, en anderzijds als meer maatschappelijke aandacht voor hoe en door wie wordt bestuurd en toezicht gehouden, dan voor de

⁴ Ook wordt wel gesproken over institutionele rol, inhoudelijke rol, procedurele rol en strategisch partnerschap; zie: Rienk Goodijk, Falend toezicht in semi-publieke organisaties? Zoeken naar verklaringen, Van Gorcum, 2013, en Mijntje Lückerrath-Rovers, Bouwstenen voor High Performance Boards, oratie Tilburg University, 2014.

structuren in zichzelf. Ook komt steeds meer aandacht voor de feitelijke werking in het toezicht en de dynamiek van de relaties tussen de partijen.

In dit hoofdstuk verkennen we deze beweging en zien we wat dit voor het toezicht in de onderwijssector betekent. Is er sprake van een paradigmashift? Is het toezicht dan nog wel adequaat ingericht?

Wij vatten 'toezicht' breed op: naast de instituties die op basis van wettelijke bepalingen toezicht houden, zijn er ook instanties die toezicht houden middels al dan niet toe te kennen financiering of accreditaties en zijn er (branche)verenigingen die met hun leden een eigen toezichtskader ontwerpen (bij voorbeeld in governancecodes). Onder toezicht rekenen wij ook partijen die zich publiekelijk een mening vormen over het bestuur van de organisatie; denk hierbij aan de medezeggenschap, de landelijke en lokale pers, de pers binnen de instellingen en de social media. Deze brede definitie van 'toezicht' is behulpzaam om het volledige speelveld te kunnen zien waarbinnen instellingen in het onderwijs hun werk verrichten en welke in- en externe partijen zich hiermee 'bemoeien' (in de goede zin van het woord). De brede definitie leidt ook tot aandacht voor hoe partijen in het toezicht werken en wat dit betekent voor onderlinge verhouding en processen binnen de instellingen waarop toezicht wordt gehouden.

Het onderzoekskader wordt in hoofdstuk 3 nader beschreven. Gegeven de opdracht en de beschikbare tijd voor deze netwerkanalyse hebben wij ons gefocust op machten, krachten en actoren en blijft de aandacht voor de intensiteit van de onderlinge relaties beperkt.

2.2 Toezicht in het onderwijs, historie en structuur

2.2.1 Onderwijsveld

De onderwijssector is niet uniform georganiseerd. In het PO en VO zijn er veel en ook betrekkelijk kleine instellingen (soms met minder dan 100 leerlingen) en in het MBO zijn er wisselend kleine en grote instellingen al dan niet in combinaties met andere sectoren⁵. In het HBO en in bijzonder het WO zijn er grote en soms zeer grote instellingen (met meer dan 30.000 studenten). Naast omvang en ook mede daardoor, is de mate van professionaliteit van het bestuur van de instellingen verschillend. De vraag die wij stellen is of de inrichting van het toezicht daadwerkelijk is gebaseerd op de veelvormigheid en variëteit in het veld of dat veelvormigheid en variëteit het toezichtstelsel in de hand werkt.

In het onderwijsveld zijn in de Nederlandse geschiedenis politiek en ideologisch geladen veranderingen aangebracht (de Mammoetwet, de Middenschool etc.). In politieke en ideologische zin lijkt over de rol en het belang van onderwijs en daarmee gepaard gaande maatregelen niet eenduidig te worden gedacht. Zo is de discussie over voorspelbaarheid van onderwijskansen op basis van afkomst (weer) actueel en is er geen brede consensus over afschaffing van het leenstelsel. Gezien de complexiteit van de in het onderwijs voorliggende vraagstukken is het wellicht begrijpelijk dat het externe toezicht meer per onderdeel van de onderwijsketen (PO, VO e.d.) is ingericht en ontbreekt een algemeen toezicht op 'het' onderwijs, zoals we dat in de financiële sector

⁵ Een lijst met verklaringen van de afkortingen is aan het einde van dit rapport opgenomen, te vinden op pagina 27.

en bijvoorbeeld de woningcorporaties wel kennen. De vraag wordt dan ook gesteld hoe de overheid haar verantwoordelijkheid voor het stelsel kan waarmaken⁶.

Het extern toezicht op deze clusters door de overheid (de Inspectie) verschilt. In het PO en VO is er toezicht op het hele spectrum en in bijzonder op kwaliteit; in het MBO ziet de Inspectie toe op kwaliteit van het onderwijs en de financiën en in het HO wordt er door de Inspectie vooral financieel toezicht gehouden en is het toezicht op kwaliteit elders belegd.

Het interne toezicht heeft de afgelopen tien jaar een grote ontwikkeling doorgemaakt, mede door landelijke ontwikkelingen. Bevoegdheden werden verdeeld en gespreid tussen nationale en lokale overheden, onderdelen van overheden werden verzelfstandigd tot autonome organisaties (bijvoorbeeld verzelfstandiging van het openbaar schoolbestuur) en er kwam lumpsumbekostiging. Het traditionele model van een vaak uit vrijwilligers bestaand bestuur bleek minder passend bij de toenemende verzelfstandiging en noodzaak voor verdere professionalisering. In de meeste organisaties van enige omvang werd een duaal model ingericht waarin bestuur en toezicht in de interne regelgeving en ten aanzien van de personen die de functies bezetten, van elkaar werden gescheiden (ook wel: two-tier constructie). Daardoor is het intern toezicht een relevante partij geworden in het totaal van de kwaliteitsbewaking in het onderwijs. De vraag is vervolgens of deze verschoven verantwoordelijkheden hebben meegewogen bij de inrichting en werking van het stelsel.

Naast de ontwikkeling in het interne toezicht is de ook de dynamiek binnen de instellingen relevant. Die betreft niet alleen de opstelling van medezeggenschapsorganen die zich steeds meer als toezichthouder gaan gedragen⁷, maar ook het steeds complexer wordende speelveld waarin het bestuur acteert.

2.2.2 Extern toezicht - structuur

Vanwege de focus van dit onderzoek beperken we ons tot het toezicht op het hoger onderwijs. Het externe toezicht valt globaal in drie delen uiteen:

- Toezicht op het stelsel;
- Toezicht via collectieve maatregelen zoals bij voorbeeld regelingen, prestatieafspraken e.d.;
- Toezicht op de individuele instelling.

Toezicht op het stelsel wordt uitgeoefend door het Ministerie, de Inspectie en de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Zij hebben de focus op de werking van het onderwijsstelsel als geheel. De tweede vorm van toezicht betreft collectieve afspraken, zoals de prestatieafspraken tussen het Ministerie en brancheorganisaties. Hierop wordt toezicht gehouden door de Reviewcommissie Hoger onderwijs, Commissie Doelmatigheid Onderwijs (CDHO) en de Inspectie waar het gaat om financiën. Als het gaat om toezicht op de instelling zelf dan is dit wederom de Inspectie maar ook de RCHO en de NVAO bij individuele opleidingen. Sommige toezichthouders begeven zich dus op meerdere terreinen in het toezichtsspectrum.

⁶ De Onderwijsraad bracht over deze vraag een advies uit: Publieke belangen (2013).

⁷ <http://www.advalvas.vu.nl/nieuws/medezeggenschap-wil-zelf-bestuurders-benoemen>

In onze definitie kent extern toezicht daarnaast twee dimensies: horizontaal en verticaal. Het verticale toezicht wordt allereerst uitgeoefend door actoren waaraan de instelling in hiërarchische zin ondergeschikt is (het Ministerie, de Inspectie, de NVAO e.d.). Vervolgens zijn er vanuit de overheid organen die een bredere taak hebben en binnen deze bredere taak ook toezicht houden op het onderwijs. Veelal gebeurt dit door onderzoeken (bv de Algemene Rekenkamer die een onderzoek heeft aangekondigd naar het stelsel van prestatieafspraken in het hoger onderwijs), maar ook door adviezen die vanwege de status van het adviesorgaan impact hebben (WRR, Onderwijsraad).

Meer naar het horizontale toezicht bewegend zijn er de eigen brancheorganisaties VSNU en Vereniging Hogescholen; deze bestaan al lange tijd en hebben daarmee een positie verworven als lobbyorganisatie naar de overheid. Tegelijkertijd fungeren zij ook als zelfopgelegd toezichtsorgaan voor hun leden via door diezelfde leden ontwikkelde en vastgestelde governancecodes en door afstemming en uitwisseling van best practices en problemen. Als vierde onderdeel in het externe toezicht noemen we de vakbonden en de externe media die zich horizontaal verhouden tot het hoger onderwijs: enerzijds hebben de hoger onderwijsinstellingen een zekere macht en positie als werkgever, anderzijds zijn de instellingen in zekere zin onmachtig als bonden en ook externe media spreekbuis worden van 'verontrusten'⁸. Wij noemen deze vorm van toezicht 'pop-up toezicht' vanwege de incident-gedrevenheid, omdat dit een vorm is van ad hoc acteren waar instellingen lastig op kunnen anticiperen.

Opvallend is dat in dit rijtje enkele van de belangrijkste stakeholders ontbreken: de ouders, toekomstige werkgevers en het afnemend beroepenveld. Stakeholderspatronen verschillen per onderwijssoort omdat de relevante omgeving anders wordt gedefinieerd. In het HBO hebben veel instellingen een beroepenveldcommissie, veelal per opleiding, maar voor het overige handelt het beroepenveld meer op incidenten, bijvoorbeeld bij de onlangs aangekondigde numerus fixus bij enkele technische opleidingen⁹. Het MBO neemt daarin een middenpositie in. Ouderverenigingen zijn meer te vinden in het PO en VO¹⁰, wat vanwege de leeftijd van de kinderen verklaarbaar is. Desalniettemin zouden wij verwachten dat ouders gezien het belang van het hoger onderwijs voor de toekomst van hun kind en de daarmee gepaard gaande financiële investering, een actievere en georganiseerdere bemoeienis zouden hebben met het HO.

De hier genoemde clusters van groepen zijn nader uitgewerkt en geordend in de schema's in hoofdstuk 3.

⁸ In 2013 zochten enkele decanen en de medezeggenschap de publiciteit om hun onvrede over ontwikkelingen binnen de Vrije Universiteit naar buiten te brengen. Op basis van voorinzage van het te verschijnen artikel trad de rector magnificus per direct terug. <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/03/30/de-vastgelopen-universiteit-1230056-a372276>

⁹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/19/bij-acht-technische-studies-komt-een-stop-4890219-a1527450>

¹⁰ Bij voorbeeld Ouders&Onderwijs: <https://www.oudersonderwijs.nl/>

2.2.3 Intern toezicht - structuur

Alle universiteiten en hogescholen worden bestuurd door een College van Bestuur, dat bestaat uit één tot drie personen. Op het bestuur wordt toezicht gehouden door de Raad van Toezicht en andere, meer informele partijen.

Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht heeft vier rollen:

- Toezicht houden op het bestuur;
- Vervullen van de klankbordrol voor het bestuur;
- Werkgever van het bestuur; de RvT benoemt, schorst en ontslaat de leden van het bestuur en is ook coach voor de bestuurder;
- Verbindende schakel zijn naar het netwerk van de instelling.

De wijze waarop de leden van de Raad van Toezicht worden benoemd, verschilt. Dit hangt samen met hun rechtsvorm en met het zijn van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoon.

Universiteiten

De meeste universiteiten zijn een publiekrechtelijke instelling. Ze bezitten rechtspersoonlijkheid op grond van [artikel 1.8](#) van de [Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek](#). De Minister van OCW benoemt, schorst en ontslaat de leden van de Raad van Toezicht.

Drie universiteiten hebben een privaatrechtelijke status:

- De Vrije Universiteit is een stichting, het bestuur is een personele unie met het College van Bestuur. De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door de Raad van Toezicht echter na bindend advies van de Ledenraad van de VU-Vereniging;
- De Radboud Universiteit en Tilburg University zijn beide stichtingen waar het stichtingsbestuur tevens de Raad van Toezicht vormt. De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door het stichtingsbestuur.

Daarnaast zijn er enkele kleinere protestantse universiteiten en een humanistische universiteit waar de leden van de RvT worden benoemd door het betreffende landelijke kerkbestuur/verbond¹¹.

Hogescholen

Alle hogescholen zijn stichtingen en daarmee privaatrechtelijke instellingen. De leden van de Raad van Toezicht worden benoemd door de RvT zelf, ongeacht de eventuele bijzondere status op basis van bevindelijkheid.

¹¹ Protestantse Theologische Universiteit te Kampen, uitgaande van de Protestantse Kerk in Nederland; Theologische Universiteit der Christelijke Gereformeerde Kerken in Nederland te Apeldoorn, uitgaande van het kerkgenootschap Christelijke Gereformeerde Kerken; Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, uitgaande van de Stichting Universiteit voor Humanistiek, Theologische Universiteit, uitgaande van de gezamenlijke rechtspersoonlijkheid bezittende Gereformeerde Kerken in Nederland (vrijgemaakt) te Kampen.

Overig intern toezicht

Hoewel de Raad van Toezicht de meest relevante partij is in het interne toezicht, onderscheiden wij ook andere partijen. Deze andere partijen hebben een bestaansrecht via een eigen, soms wettelijke, verantwoordelijkheid; in hun feitelijke optreden zijn echter ook toezichtsaspecten zichtbaar.

Door de medezeggenschap wordt feitelijk toezicht uitgeoefend omdat zij via het advies- en instemmingsrecht in de positie zijn voorgenomen besluiten van het bestuur af te wijzen of te wijzigen. Dat geldt zowel voor medewerkers als studenten, al dan niet in een gezamenlijk medezeggenschapsorgaan. De medezeggenschap heeft hierin een andere positie dan bijvoorbeeld decanen of domeinvoorzitters omdat zij zich niet in een van het CvB afhankelijke positie bevinden. Binnen de instellingen zijn er examen- en opleidingscommissies die een eigenstandige bevoegdheid hebben zoals onlangs aangescherpt via de Wet Versterking Bestuurskracht.

De medezeggenschap heeft met deze wet ook een bevoegdheid gekregen bij de aanstelling van bestuurders: zij krijgen de profielschets voor advies voorgelegd en geven advies over de voorgenomen (her)benoeming.

Aan de meer informele kant treffen we de medewerkers en studenten aan die zich organiseren via vakbonden (medewerkers en studenten), via organisaties¹² of individueel van zich laten horen. Ook bestuurders doen dit, zoals de mailwisseling tussen Kees Boele (HAN) en Jet de Ranitz (Inholland) in Scienceguide¹³. In strikte zin is dit uiteraard geen toezicht maar betrokkenen signaleren wel degelijk zaken waarop het bestuur dient te reageren en dat vaak ook doet. Het zou meer een vorm van maatschappelijk toezicht genoemd kunnen worden.

In de volgende paragrafen gaan we in op hoe het externe en interne toezicht feitelijk werkt.

2.3 Werking van extern toezicht

Deze paragraaf gaat in op de vraag *hoe* het toezicht werkt en of daarmee de gestelde doelen worden bereikt. Daarbij richten wij ons op de partijen die zijn opgesomd in de bijlage.

2.3.1 Waardepatronen in toezichtsystemen

Als er oordelen worden gegeven over het werk van het extern toezicht, dan valt op dat deze niet zozeer gaan over de structuur, de governance, de regels, maar vooral gaan over achterliggende waardepatronen van waaruit het extern toezicht werkt. Waardepatronen zijn bijvoorbeeld een inherent wantrouwen, controlebehoefte of juist vertrouwen en partnerschap. Anders dan in het PO en het VO waar omvang en verscheidenheid te groot zijn voor algemene allesomvattende akkoorden, is dat in de HO-sector wel gebeurd. Er is een hoofdlijnenakkoord (tussen het Ministerie en de instellingen – via de VSNU en de VH) gesloten met prestatieafspraken per instelling waarbij het niet behalen ervan financiële consequenties heeft. Dit akkoord werkt volgens de sturingsprincipes van New Public Management: er worden duidelijke afspraken gemaakt aan de voorkant en de (financiële) sancties bij niet behalen ervan zijn vooraf bekend. Een risico hiervan is

¹² Zoals Beter Onderwijs Nederland (BON) of Science in Transition.

¹³ <http://www.scienceguide.nl/201612/kees-schrijft-jet-de-teugels-laten-vieren.aspx>

dat het verbeteren van de kwaliteit van onderwijs daarbij niet altijd is gebaat (*performance paradox*)¹⁴. Het in de publiciteit verfoeide rendementsdenken is hiervan een uitvloeisel.

In het PO en VO wordt meer gewerkt met soft controls (bijvoorbeeld verspreiden van *best practices*), die vooralsnog goed blijkt te werken¹⁵. Uit beschrijvingen van complexe probleem-situaties in het onderwijs wordt ook de rol van de Inspectie aan de orde gesteld. In het geval van Amarantis valt op dat zowel het extern als het intern toezicht te veel meeding met graduele veranderingen en de bestuurlijke toezeggingen dat de problemen in het verleden lagen en dat er in de toekomst beter gestuurd zou worden¹⁶.

Nabijheid, vanuit de wens om te ondersteunen bij de oplossing, kan leiden tot onvoldoende afstand om de problemen daadwerkelijk te kunnen beoordelen. Hoe lang mag vertrouwen duren en wanneer is het moment gekomen om werkelijk in te grijpen, wat is 'proportioneel toezicht'?

Hoe kan een extern toezichthouder voorkomen dat er een *wicked problem*¹⁷ ontstaat, waarbij de kennis over een verschijnsel afwezig is of beperkt of er veel kennis met elkaar in strijd is, en partijen het oneens zijn over waarden en oplossingen. Om hierover goed te kunnen oordelen is relevant de waardepatronen te bezien van waaruit de toezichthouder acteert. Enkele studies¹⁸ gaan in op de beoordeling van de extern toezichthouder op aspecten als hierboven benoemd. De Onderwijsraad vindt dat aanpassen van de governance in het extern toezicht niet noodzakelijk is en zelfs niet wenselijk¹⁹. Het gaat om een betere toepassing in de praktijk, een versterking van het besturend vermogen van instellingen en een rol van de Inspectie in het bijzonder bij kwaliteitsbevordering.

2.3.2 Situationeel toezicht

In 2016 werd een onderzoek gedaan naar veranderde verhoudingen tussen externe toezichthouders en organisaties-onder-toezicht in de publieke sector²⁰. Uitgegaan werd van twee vormen van extern toezicht: *rule based* (gedetailleerde regels met strikte naleving) en *principle-based* (open uitgangspunten met minder strikte naleving). Ondervraagde organisaties gaven aan wat goed gaat en wat beter kan. Ook werd expliciet stilgestaan bij het maatschappelijk vertrouwen. De onderzoekers constateren dat *rule based* toezicht het meest effectief is als de afstand omtrent ethische dilemma's tussen toezicht en organisatie groot is en *principle based* als de afstand klein is. Het externe toezicht, zo blijkt uit deze studie, lijkt deze vorm van situationeel toezicht steeds beter te beheersen. Er wordt gehecht aan een constructief-kritische werkrelatie met de organisaties onder

¹⁴ Hans de Bruijn, Prestatie-afspraken, bestuurders en professionals, interne publicatie, 2016.

¹⁵ Aansturen op beter onderwijs, De harde en zachte kant van bestuursakkoorden, Anje Margeet Woltjer en Edith Hooge. In: Goed Bestuur & Toezicht 02-2016.

¹⁶ Amarantis, Het verhaal achter een vertraagde val.

¹⁷ Arno F.A. Korsten, Wicked problems in het kort, 2016.

¹⁸ Zie de studies genoemd in de noten 16, 17 en 20.

¹⁹ Onderwijsraad: Publieke belangen dienen, 2013.

²⁰ Uitgevoerd in opdracht van de Governance University en de Vrije Universiteit Amsterdam. Het onderzoek is beschreven door Stefan Peij, Hoe overleef ik mijn externe toezichthouder? Kritiek en verbeterpunten van organisaties onder toezicht. In: Goed Bestuur & Toezicht, 04-2016.

toezicht en de toenemende aandacht voor gedrag en cultuur wordt positief ontvangen. Het is zaak naar een volgend niveau te gaan door investeren in de kwaliteit van toezichthouders, een situationeel toezichtinstrumentarium en een proactieve instelling gebaseerd op opvoeden en informeren en minder op handhaven.

2.3.3 Publieke waarde

Een terugkerend thema is de publieke waarde van het onderwijs; hoe kan een extern toezichthouder de focus leggen op realisatie van publieke waarde²¹ en minder op toepassing van regels? Kan de toezichthouder bewegen van het *realistische* perspectief, waarin wet- en regelgeving centraal staan, structuren en processen, interne control, codes en compliance, naar een *constructivistisch* perspectief? In dit perspectief zijn maatschappelijke organisaties onderdeel van een groter geheel dat zijn bestaansrecht ontleent aan publieke waarden. Goed bestuur richt zich op een gezamenlijke moraliteit en is bovenal deugdelijk bestuur²².

In organisaties waar het is misgegaan, zo concluderen wij, ontbrak een focus op creëren van gelegitimeerde publieke waardeproposities. Een extern toezichthouder zou naast regels en controle wellicht meer nog de focus kunnen hebben op de publieke waarde en hoe het stelsel, de instelling, daar naar handelt. Dat vraagt in gesprek zijn, open communicatie, meedenken vanuit eigen verantwoordelijkheid, vragen stellen zonder te oordelen. Evenwicht zoeken tussen risicobeheersing en de normatieve kwaliteitscomponent.

2.4 Werking van intern toezicht

In het interne toezicht is tegendruk en tegenspraak relevant, niet alleen als er problemen zijn, maar als een continue vorm van checks and balances. In onze definitie vatten we intern toezicht breed op, dus zowel het geïnstitutionaliseerde toezicht (de Raad van Toezicht) als vormen van toezicht die ontstaan via de complexe interne verhoudingen in de instellingen. In deze paragraaf gaan we eerst in op de Raad van Toezicht en vervolgens op de dynamiek binnen de instellingen.

De Raad van Toezicht is onderdeel van de zogenaamde *first line of defense* en staat daarmee vrijwel automatisch onder kritische druk. Zodra zich in een publieke organisatie een bestuurlijk probleem voordoet dat de landelijke pers haalt, is immers onmiddellijk de vraag: Waar is (was) de Raad van Toezicht?²³

Van recente grote bestuurlijke problemen werden nauwgezette beschrijvingen gemaakt door een speciaal ingestelde commissie of door onderzoeksjournalisten²⁴. Daaruit blijkt veelal dat een sluipend proces gaande is geweest waar toezichthouders zich lang (te lang is de constatering achteraf) hebben laten leiden door geruststellende geluiden vanuit het bestuur of onderdeel van de keten zijn geworden waardoor de noodzakelijke afstand om te reflecteren ontbrak.

²¹ Mark H. Moore, *Creating public value, Strategic management in government*. Harvard University Press, 1995.

²² Sophia Viet, *De affaire Vestia, Gebrekkig toezicht of ontoereikend moreel kompas?* In: Sophia Voet en Gerda van Dijk, *Publiek leiderschap*, Boom Lemma, 2016.

²³ Goos Minderman, *Waar is de raad van toezicht?* Boom Lemma, 2012.

²⁴ Bij voorbeeld: Amarantis, Vestia, Inholland, VUmc, Maevita, ROC Leiden.

Op basis van deze constatering blijken Raden van Toezicht zich de afgelopen jaren op een aantal onderdelen te hebben ontwikkeld:

- Er zijn governancecodes ontwikkeld ('pas toe of leg uit') die tot een aantal structuurmaatregelen hebben geleid zoals beperkte zittingstermijnen (maximaal twee maal vier jaar is inmiddels de norm) en een open en transparante werving;
- Brancheverenigingen van toezichthouders zoals de VTOI, VTW en NVTz²⁵ zijn steeds actiever in het organiseren van bijeenkomsten met leden waarin de kwaliteit van het toezicht wordt besproken, brengen daarover publicaties uit en zijn actief in scholing en opleidingen;
- Steeds meer Raden van Toezicht werken met commissies (audit en kwaliteit) en met een toezichtkader en -plan;
- De ondersteuning van de Raad van Toezicht is geprofessionaliseerd en steeds vaker onafhankelijk van het bestuur ingericht;
- Over het werk van de Raad van Toezicht wordt verantwoording afgelegd in een Jaarverslag RvT, waaraan ook publiek aandacht wordt besteed²⁶.

Dit alles neemt niet weg dat op belangrijke punten nog aandacht nodig is, zoals ook de Inspectie van het Onderwijs constateerde in een eigen onderzoek naar het interne toezicht²⁷ en uit recente rapporten²⁸. De grootste issues zijn de volgende:

2.4.1 De organisatie in

Van Raden van Toezicht wordt verwacht dat zij hun eigen informatie vergaren en zich niet afhankelijk maken van het bestuur. Dat betekent eigen onderzoek doen en spreken met interne en externe partijen. Het zou gebruikelijk moeten zijn om een aantal keer per jaar te spreken met de medezeggenschap, met decanen of domeinvoorzitters, met studenten, met de laag onder het bestuur, met professionals, maar ook met externe stakeholders onder wie ook de Inspectie. Een RvT zou in ieder geval een informatieprotocol moeten hebben waarin het systeem van de contacten, de frequentie e.d. is vastgelegd. Daarnaast zou logboek een interessante toevoeging kunnen zijn; daarin is dan vastgelegd welke acties de Raad van Toezicht heeft ondernomen en wat aan de orde is geweest.

2.4.2 Personen in de Raad van Toezicht

In toenemende mate is relevant wie de personen zijn binnen de Raad van Toezicht. Het is inmiddels gebruikelijk dat er met profielschetsen wordt gewerkt, dat een werving- en selectiebureau wordt

²⁵ Vereniging Toezichthouders in het Onderwijs, Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties, Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg.

²⁶ Zoals het geven van bekendheid aan een prijs voor het beste jaarverslag RvT: <http://www.vtw.nl/nieuws/prijzen-uitgereikt-voor-beste-rvc-jaarverslag>

²⁷ Inspectie van het onderwijs, Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs, Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing, 2013.

²⁸ Bijvoorbeeld: Commissie Beter toezien; Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop, VTOI, 2016.

ingeschakeld bij de search en dat ordentelijke sollicitatiegesprekken worden gevoerd. Maar dat zegt nog niet alles. Soms worden bij fusies Raden van Toezicht in elkaar geschoven omdat persoonlijke belangen prevaleren boven de benodigde kwaliteit in organisaties²⁹. Ook is een oud-politicus of een (oud-)bestuurder wellicht interessant voor het netwerk maar daardoor niet per definitie een goede toezichthouder. Het vraagt in het wervingsproces de focus te houden op de kwaliteiten als toezichthouder en geen andere irrelevante aspecten te laten meespelen. Als geheel dient de RvT voldoende divers te zijn; dat heeft uiteraard betrekking op de verhouding man-vrouw, die idealiter 50-50 zou moeten zijn, maar ook op culturele achtergrond, leeftijd, ervaring en vooral ook persoonlijkheid. De samenstelling van een Raad van Toezicht zou daarom uit moeten gaan van productieve variëteit: functioneel, herkomst, denkkader, moraliteit en verbinding met de inhoud en onafhankelijkheid³⁰. In de praktijk is echter veeleer sprake van een systeem dat zichzelf in stand houdt; gelijksoortige toezichthouders die elkaar via coöptatie, ook wanneer er open werving plaatsvindt, (her-)benoemen. Het vraagt immers moed om een nieuw lid RvT aan te stellen dat dwarsdenkt, omdat dit confronterend kan zijn voor de zittende RvT-leden.

Een van de belangrijkste taken van de RvT is het aanstellen van het bestuur en in te grijpen als het bestuur onvoldoende functioneert. Werving en selectie van bestuurders vraagt een scherp psychologisch inzicht in de persoonlijkheid van de bestuurder (aannemende dat factoren als ervaring en niveau afdoende zijn getoetst). In sommige sectoren is sprake van externe toetsing van de bestuurder: in de financiële sector via DNB, bij woningcorporaties via de 'fit and propertest', die onder andere een thema als 'zelfreflectie' meet³¹ en in de zorg waar de Nederlandse Vereniging van Directeuren in de Zorg van leden vraagt zich te accrediteren³². Het ontstaan van deze 'tests' kan worden gezien als te weinig vertrouwen in de selectiecapaciteiten van de Raad van Toezicht. Daardoor vraagt dit van Raden van Toezicht de selectieprocessen aan te scherpen omdat niemand wil dat de beoogde kandidaat bij de externe toezichthouder strandt³³. In het onderwijs bestaat overigens (nog) geen externe toetsing van bestuurders en ook valt op dat vrijwel geen universiteit en slechts een beperkt aantal RvT's van hogescholen lid zijn van de VTOI.

2.4.3 Gedragsaspecten in de Raad van Toezicht

De wetgever heeft onlangs de beloning voor leden van Raden van Toezicht verruimd met als doel het toezicht te verbeteren onder andere door de tijdsbesteding aan het toezicht. Van de RvT mag dan ook wat worden verwacht. RvT's houden in de regel één keer per jaar een zelfevaluatie, al dan niet met externe begeleiding. De echte vraag is of binnen RvT's het functioneren van het collectief en de leden daarbinnen frequent onderwerp is van discussie. Kan een disfunctionerend lid worden heengezonden of leidt dit tot een schisma in de RvT? Is de voorzitter voldoende doortastend rond

²⁹ Onderzoekscommissie Toezichtfunctie VUmc, Weer in contact komen, 2012.

³⁰ Mijntje Lückcrath-Rovers, Bouwstenen voor een High Performance Board, oratie, Tilburg University, 2014.

³¹ Autoriteit Woningcorporaties, Beoordelingskader geschiktheid en betrouwbaarheid, 2016.

³² <https://www.nvzd.nl/overige/100ste-accreditatie-voor-zorgbestuurder>

³³ Zie ook Commissie Ottawa, Rapportage Evaluatie externe toetsingsproces AFM en DNB, 2016.

de kwaliteitsbewaking in de RvT?³⁴ Zijn er voldoende kritische geesten om de vragen te stellen die gesteld moeten worden?

Als het gaat om ingrijpen bij problemen in het bestuur, dan zijn er publiek situaties bekend waarin dit ingrijpen te lang achterwege is gebleven, met soms ernstige gevolgen³⁵. Via casestudies zijn de redenen daarvoor inzichtelijk geworden: te weinig eigen onderzoek en teveel vertrouwen op de informatie van het bestuur, geen constructief wantrouwen, een symbiose tussen voorzitter RvT en voorzitter Bestuur en incompetentie bij de leden RvT. 'Optreden of aftreden' is niet overal gemeengoed. Leden van de RvT en in het bijzonder de voorzitter zullen zich er van bewust moeten zijn dat goed functioneren van het bestuur de belangrijkste succesfactor is voor het functioneren van de organisatie en dat het aan hen is daarop in te grijpen als dat functioneren onvoldoende is of dreigt te worden. Daarbij is relevant dat de RvT niet alleen oog heeft voor de resultaten van de organisatie maar ook voor gedragsaspecten en de persoonlijkheid van het bestuur.

2.4.4 Verantwoordingsvacuüm

Een laatste aandachtspunt betreft de vraag aan wie de Raad van Toezicht verantwoording aflegt. Namens wie houden zij toezicht, wie is hun 'achterban' en van waaruit houden zij toezicht? Bij een aantal universiteiten benoemt de Minister van OCW de leden van de Raad van Toezicht (zie paragraaf 2.2.3) maar dit lijkt vooral een papieren exercitie te zijn (een voordracht van de RvT zelf die de Minister bekrachtigt) dan een echte sturing³⁶. Het feit dat de overige universiteiten en alle hogescholen stichtingen zijn waarvan de leden van de RvT's zichzelf via coöptatie benoemen³⁷ is niet behulpzaam in de verantwoordingsvraag of de vraag: wie is de eigenaar of de maatschappelijk aandeelhouder?

Een stichting is niet de meest geëigende vorm om eigenaarschap te organiseren. Het is dan ook niet voor niets dat op sommige plaatsen wordt geëxperimenteerd met andere vormen, zoals een maatschappelijke raad³⁸, een vereniging met leden die de achterban vormen of met een coöperatievorm. Los van welke juridische vorm dan ook zal de Raad van Toezicht zich altijd de vraag moeten stellen en beantwoorden: aan wie leg ik verantwoording af? Zijn de stakeholders georganiseerd, met wie kan ik in gesprek gaan om mij te verantwoorden, in welk netwerk bevinden wij ons en wie houdt toezicht op ons?

³⁴ Willem van Leeuwen, Regisseur, coach of leider? De groeiende verantwoordelijkheid van de RvC-voorzitter. In Goed Bestuur & Toezicht, 1-2016.

³⁵ Zie de opsomming in noot 24.

³⁶ <http://www.folia.nl/actueel/101667/update-bussemaker-in-lastig-parket>

³⁷ Een uitzondering hierop zijn de Vrije Universiteit waar de Ledenraad van de VU-Vereniging – zij het per 2016 niet meer als benoemende instantie– de bevoegdheid heeft feitelijk de leden van de Raden van Toezicht van de VU (en VUmc) te benoemen via een bindend advies, en Stichting Katholieke universiteit (Radboud), waar de Nederlandse Bisschoppenconferentie de leden van het stichtingsbestuur/RvT benoemt.

³⁸ Prof. dr. Theo Camps, Dansende leiders op de punt van een naald, Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen, Rede, uitgesproken aan de TIAS Nimbas Business School, 2012.

2.5 Interne dynamiek binnen de instellingen

De besturing binnen universiteiten en hogescholen is een interessant thema waarover al vele publicaties zijn verschenen en in de pers frequent meningen worden geuit door diegenen die in de instellingen werken. In HO-instellingen en zeker universiteiten, waar decanen een in de wet verankerde positie hebben, is het voor elk bestuur zoeken naar hoe er bestuurd wordt, hoeveel verandering de instelling aan kan en wil en hoe dit in overeenstemming te brengen met wat de buitenwereld vraagt.

Binnen de drie processen waarvoor de instellingen staan: onderwijs, onderzoek en valorisatie, verschilt de verantwoording en het toezicht. Onderzoek kent vooral een internationale component en is ook onderhevig aan externe mechanismen als rankings en subsidietoekenningen. Daardoor is feitelijk een eigen toezichtssysteem werkzaam. Valorisatie bestaat uit de aard der zaak uit samenwerking met derden, buiten de instellingen en uit maatschappelijke waardering. Ook valorisatie is daardoor ingebed in een bredere dynamiek dan binnen de instelling alleen.

Voor onderwijs ligt dit anders. Vanwege het maatschappelijk belang van het hoger onderwijs en de ermee gemoeide middelen is het externe toezichtssysteem juist in het onderwijs manifest. De prestatieafspraken hadden een interne werking en als gevolg daarvan bleek ook een effect op de wijze van verantwoording. Om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen vroeg het voldoen aan de afspraken een gemeenschappelijke actie binnen de instellingen, die niet overal al bestond of wenselijk werd geacht. Bij de Instellingstoets Kwaliteitszorg bestond eenzelfde dynamiek. Verwacht werd een zeker mate van gezamenlijk beleid en sturing maar die bleek niet overal het geval. Een aantal instellingen moest de toets herkansen.

De prestatieafspraken en de ITK hebben op tweeërlei wijze een interne werking binnen de instellingen tot gevolg gehad. Als eerste is hierdoor meer interne afstemming gekomen en meer samenwerking ten aanzien de inhoudelijke prestaties waar het de kwaliteit van onderwijs betreft. Los van het effect op de prestaties zelf heeft dit ook effect gehad op de besturing en interne samenwerking.

De commissie Slob, die door de Vereniging Hogescholen is ingesteld om de werking van de prestatieafspraken te onderzoeken en aanbevelingen geeft voor de toekomst, constateert onder andere: "Door een deel van onze gesprekspartners zijn de afspraken ervaren als een hulpmiddel om de ambities van de eigen instelling te verscherpen. De prestatieafspraken hebben focus gebracht"³⁹. Ook binnen universiteiten zijn er effecten: decanen en rector hebben meer dan voorheen gezamenlijk afspraken gemaakt over vraagstukken over besturing en beleid en ook eenduidigheid binnen de onderwijsorganisatie. Daarmee zijn er voorwaarden geschapen voor een intern kwaliteitssysteem waarin verantwoordelijkheden op de juiste plaats zijn belegd.

Een andere kant van de werking van de prestatieafspraken is echter geweest dat binnen de instellingen wordt ervaren dat een algemeen percentage voor de hele instelling geen recht doet aan verscheidenheid en eigen verantwoordelijkheden op verschillende niveaus binnen de instellingen.

³⁹ Kwaliteit door Dialoog. Eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo

Opgemerkt is ook dat voor veel onderzoekers en docenten de prestatieafspraken weinig zijn gaan leven en ook niet breed bekend zijn. Tegelijkertijd is het decentrale niveau voor de kwaliteitsbewaking het meest relevant omdat daar de feitelijke invloed bestaat. Opleidingen hebben eigen kwaliteitsreferentiekaders en op individuele opleidingen vindt toezicht plaats: door de NVAO maar ook via bij voorbeeld de Studiekeuzegids en de Nationale Studentenenquête wordt een kwaliteitsoordeel gegeven. Vertrouwen in een instelling gaat bovenal over vertrouwen in de kwaliteit van opleidingen.

Inmiddels hebben de VSNU en de VH zich uitgesproken tegen nieuwe prestatieafspraken, juist ook vanuit de verantwoordelijkheid die zij zelf wensen te nemen. Te stellen doelen zouden meer in een horizontale vorm van verantwoording gerealiseerd moeten worden. Daarmee zou een vorm van horizontaal toezicht kunnen ontstaan.

2.6 Tot slot

In dit hoofdstuk beschreven we het externe en interne toezicht ten aanzien van structuren en vanuit de feitelijke werking.

Het externe toezicht, in het bijzonder het verticale externe toezicht, beweegt zich van opstellen van regels, kritische opstelling en interventies naar een professionele partner die vanuit een eigen verantwoordelijkheid instellingen aanspreekt en begeleidt naar betere prestaties. Interventies horen daar ook bij maar zorgvuldig, in gesprek en niet per definitie gericht op voor de organisatie vaak schadelijke externe publiciteit. Bij het meer horizontale toezicht is het toezicht diffuser: professionele organisaties zijn partner geworden in verbetering van het toezicht door het voortdurende gesprek met externe en interne stakeholders. Dat neemt niet weg dat via de (social) media een enkel incident tot verstreckende gevolgen kan leiden, zoals in paragraaf 2.2.2 besproken.

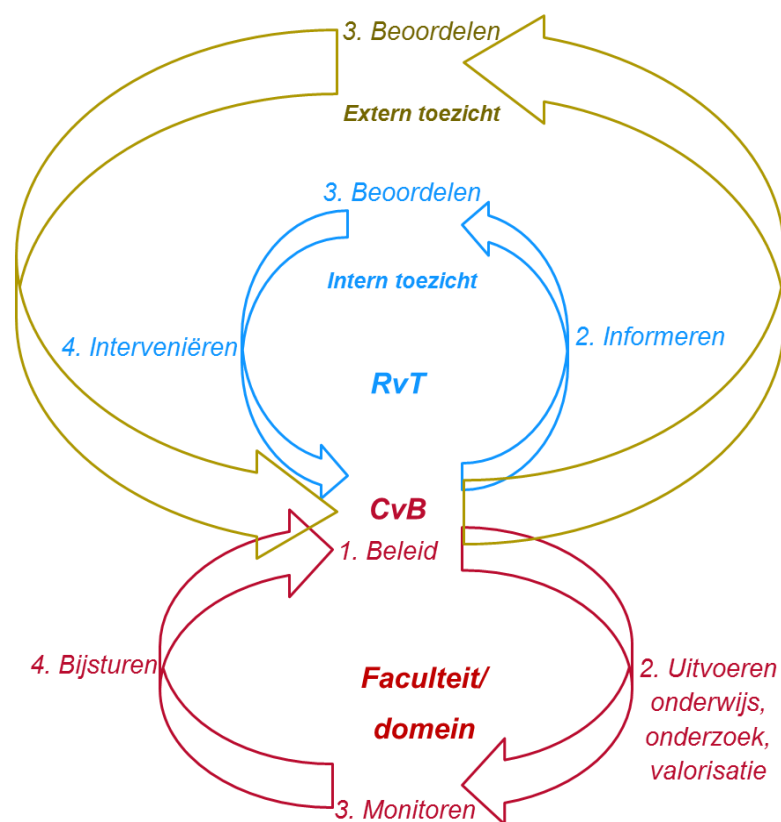
Het interne toezicht en dan in het bijzonder de belangrijkste partij, de Raad van Toezicht, heeft zich net als elders in de publieke sector, veranderd en is sterk geprofessionaliseerd in werkwijze en taakopvatting. Uitdagingen liggen er vooral in de meer soft controls en het gedrag binnen de RvT en naar het bestuur. Ook is de vraag relevant aan wie de Raad van Toezicht verantwoording aflegt.

Binnen de instellingen hebben de prestatieafspraken een nieuwe dynamiek teweeg gebracht. Die heeft enerzijds effect op de meer gezamenlijke sturing op kwaliteit maar anderzijds geleid tot weerstand tegen een vervolg van de prestatieafspraken. Gezocht wordt naar een vorm van eigen en interne verantwoording in interactie met horizontale stakeholders.

3. Beschrijving toezichtveld hoger onderwijs

3.1 Toezichtsdynamiek

Toezicht is geen statisch begrip, maar een dynamisch en cyclisch proces. In bijgaande figuur schetsen wij de werking en onderlinge relaties tussen bestuur, uitvoering en het toezicht in het hoger onderwijs.



Figuur 1. Dynamiek in toezichtsrelaties

Met Uitvoeringscyclus wordt bedoeld: het CvB bepaalt het beleid/de strategie van de instelling en zorgt ervoor dat het onderwijs, onderzoek en valorisatie via de faculteiten en domeinen wordt uitgevoerd volgens de richtlijnen van het beleid. Hiertoe monitort het CvB de uitvoering (via management informatie) en stuurt hierin bij waar dat nodig is en past daarop het beleid aan.

Met Toezichtcyclus wordt bedoeld: Het toezicht op de instelling bestaat uit het intern en extern toezicht. Beide cycli doorlopen dezelfde stappen. De toezichthouder verzamelt informatie over het onderwerp/de onderwerpen waarop hij toezicht houdt. Vaak ontvangt de toezichthouder de informatie van of via het CvB. Op basis van de informatie vormt de toezichthouder zich een oordeel en afhankelijk van zijn oordeel interenieert hij. De interventie kan diverse vormen aannemen, maar

zal altijd gericht zijn op het verbeteren of versterken van het bestaande beleid. Voorbeelden van interventiemogelijkheden van de toezichthouders zijn:

- Maatregelen opleggen / afdwingen;
- Adviseren van de bestuurder;
- Coachen van de bestuurder;
- Netwerk openstellen aan de bestuurder (ten behoeve van verbeteringen).

Aan de wijze waarop deze processen verlopen is in hoofdstuk 4 op onderdelen aandacht besteed.

3.2 Soorten toezicht

Het toezicht op het hoger onderwijs krijgt op velerlei manieren gestalte. Niet altijd gaat het om formele (wettelijk bepaalde) toezichtrelaties; het Hoger onderwijs kent ook vele informele toezichthouders. De toezichthouders bevinden zich zowel binnen als buiten de instellingen (intern en extern toezicht). Daar waar sprake is van een hiërarchische verhouding in de toezichtrelatie, spreken we van verticaal toezicht. Als er echter sprake is van gelijkwaardige partners spreken we van horizontaal toezicht.

Om het toezichtveld van het hoger onderwijs te beschrijven hebben wij de toezichthoudende organisaties en toezichthoudende interne organen geclassificeerd naar diverse categorieën. Hieronder beschrijven wij de categorieën en geven we enkele voorbeelden per categorie. Daarna geven we een overzicht van de organisaties in het onderwijsveld en brengen wij deze in beeld met hun onderlinge relaties.

Formeel en informeel toezicht

Formele toezichthouders zijn toezichthouders die bij wet een toezichthoudende taak hebben. Daarbij kunnen we een onderscheid maken tussen formele toezichthouders die op het niveau van de instelling kunnen interveniëren. Dit zijn bijvoorbeeld het Ministerie van OCW, de Inspectie, de NVAO en de RvT. Daarnaast zijn er formele toezichthouders die niet rechtstreeks kunnen interveniëren, maar slechts via de Minister van OCW of de Inspectie, dit zijn bijvoorbeeld de CDHO, RCHO en Dienst Uitvoeringsorganisatie Onderwijs, maar ook de Algemene Rekenkamer.

Informele toezichthouders zijn er vele. Iedere organisatie die betrokken is bij het Hoger onderwijs en iedere interne betrokkene kan via de informatie die hij/zij verkrijgt zich een toezichthoudende rol aanmeten in de zin van 'informatie verzamelen en signaleren'. Het ontbreekt de informele toezichthouders echter aan de wettelijke status en wettelijke instrumenten om te interveniëren. Dit betekent echter niet dat zij geen invloed kunnen uitoefenen op individuele HO-instellingen of indirecte invloed kunnen hebben via de formele toezichthouders. Een goed voorbeeld hiervan zijn de brancheorganisaties (VSNU en Vereniging Hogescholen). Zij hebben geen formele toezicht-taken, maar zijn wel degelijk invloedrijk en kunnen individuele instellingen tot gedragsverandering aanzetten.

Extern en intern toezicht

Alle toezichthoudende instanties die zich buiten de HO-instelling bevinden, noemen we externe toezichthouders. Dit zijn dus het Ministerie van OCW, de Inspectie, NVAO, maar ook de werkgevers

in de regio en de brancheorganisaties. De toezichthoudende organen binnen de instellingen rekenen we tot het intern toezicht. Hiervan zijn de RvT en de medezeggenschapsraad belangrijkste voorbeelden.

Verticaal en horizontaal

Als de toezichthouder een hiërarchische relatie heeft met de instelling waarop hij toezicht houdt, spreken we van verticaal toezicht. Dat wil dus zeggen dat de toezichthouder het toezicht kan afdwingen en kan interveniëren in de instelling. In het hoger onderwijs behoren de Ministeries van OCW en EZ (agrarische opleidingen), de Inspectie en de NVAO tot de verticale toezichthouders.

Van horizontaal toezicht is sprake als de toezichthouder en de instelling op gelijkwaardig niveau staan. Het toezicht vindt in dat geval op vrijwillige basis plaats, in het belang van beide organisaties. Een goed voorbeeld hiervan zijn de werkgevers en werkgeversorganisaties. Zij hebben belang bij goede opleidingen die aansluiten bij hun vraag naar personeel en onderzoek dat gericht is op innovaties voor hun sector. De werkgevers zijn om die reden betrokken bij de HO-instellingen en maken afspraken over onderwijs en onderzoek met de instellingen. Vervolgens houden zij ook toezicht op het naleven van de afspraken door de HO-instellingen. Hetzelfde kan gezegd worden van collegiaal toezicht door de brancheorganisaties. Zij zien er op toe dat universiteiten en hogescholen zich aan de onderlinge afspraken houden die binnen de branches gemaakt worden.

3.3 Toezichtorganisaties in het hoger onderwijs

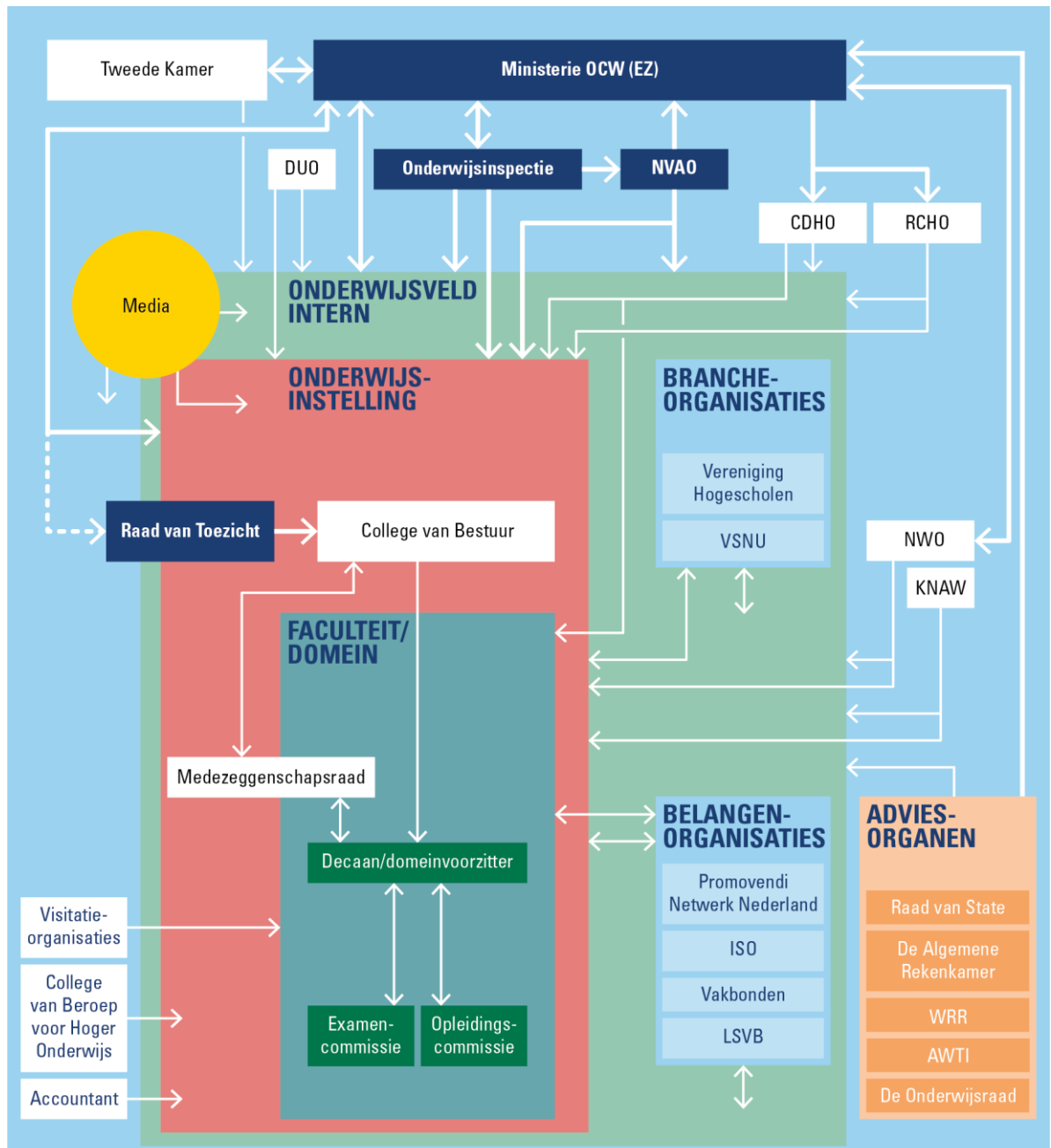
In totaal hebben wij meer dan dertig instanties en organisaties in beeld gebracht die deel uitmaken van het toezichtstelsel op het hoger onderwijs. Sommige organisaties hebben een bredere en diepere toezichtfocus dan andere. Sommige organisaties kunnen rechtstreeks ingrijpen, andere kunnen slechts indirect invloed uitoefenen. Alle toezichtorganisaties die wij in beeld hebben gebracht voldoen aan de definitie van toezicht, namelijk: ze verzamelen informatie over de HO-instelling(en), vormen zich een oordeel en interveniëren (direct of indirect). Ook hebben wij de belangrijkste interne organen met een toezichthoudende rol benoemd en beschreven.

In de bijlage bij dit rapport is een uitgebreid overzicht aan van de toezichthoudende instanties en de interne organen met toezichthoudende rol opgenomen. Op basis van dit overzicht hebben wij in de volgende paragraaf een aantal figuren geschetst om het toezichtveld van het hoger onderwijs in beeld te brengen.

3.4 Toezichtveld van het hoger onderwijs in beeld gebracht

In de volgende figuur schetsen wij de onderlinge relaties tussen de toezichthoudende organisaties en de HO-instellingen en de intern toezichthoudende organen van de instellingen. Wat opvalt in de figuur is de drukte rondom de instellingen. Er zijn zeer veel toezichthouders. Met al deze organisaties moet de HO-instelling een relatie onderhouden.

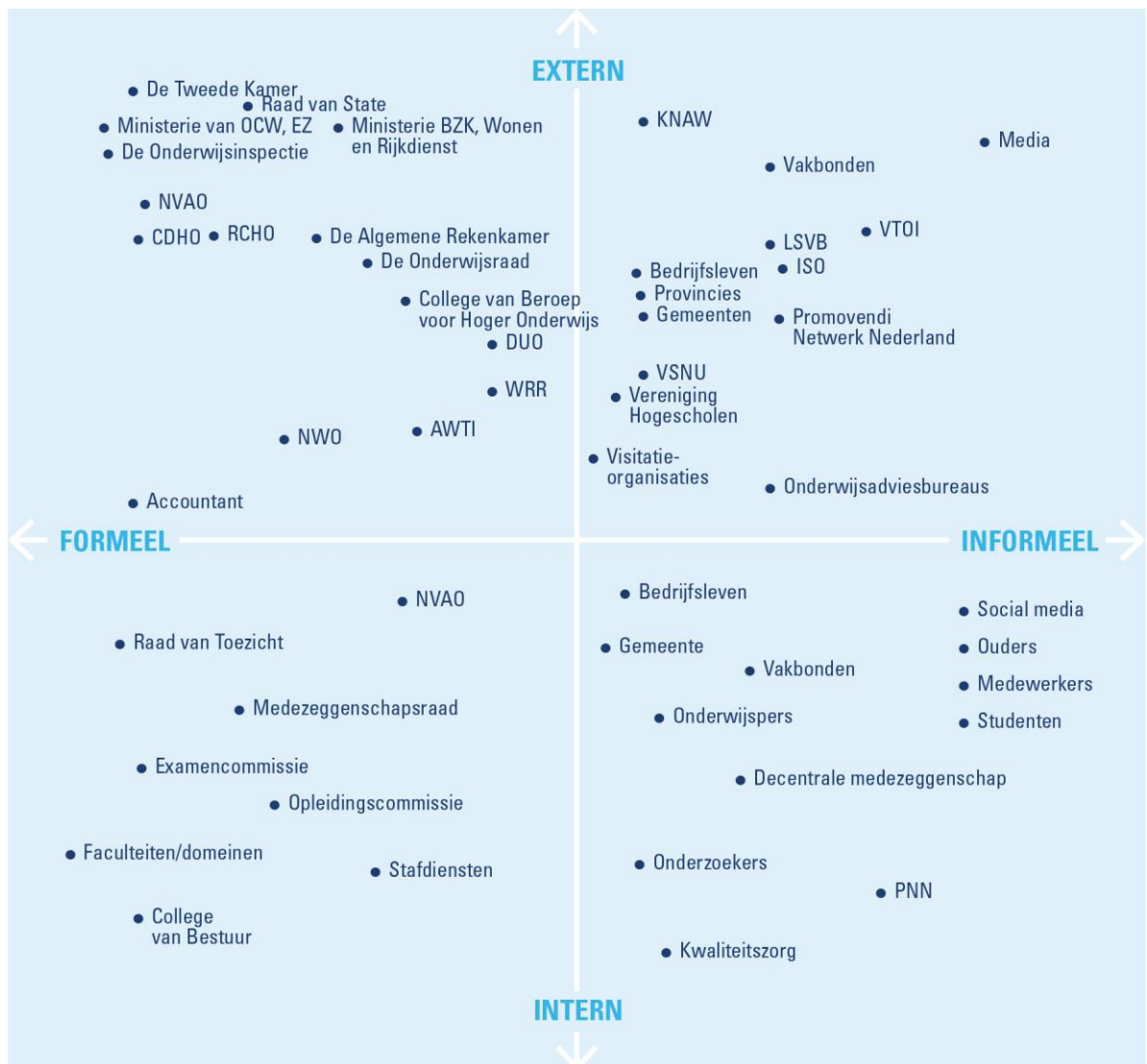
Figuur 2: Toezichtveld hoger onderwijs



- | | | |
|--|--|---|
| Ministerie OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap | NWO Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek | ISO Interstedelijk Studentenoverleg |
| Ministerie EZ Ministerie van Economische Zaken | AWTI Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie | VTOI Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen |
| Ministerie BZK Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | WRR Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid | |
| NVAO Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie | DUO Dienst Uitvoering Onderwijs | |
| CDHO Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs | KNAW Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen | |
| RCHO Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek | LSVB Landelijke Studentenvakbond | |

Daarnaast kunnen we het toezichtveld in beeld brengen volgens de drie eerder omschreven dimensies; formeel-informeel, intern-extern en verticaal-horizontaal (deze laatste is niet als zodanig in het schema zichtbaar gemaakt). Wij hebben hierbij de mate van afstand tot (het CvB van) de instelling genomen als maatstaf voor de score op de as intern-extern. Het CvB staat zelf ook in dit veld opgenomen omdat het intern toezicht houdt als onderdeel van hun hiërarchische verantwoordelijkheid. De mate van (wettelijke) mogelijkheden tot interveniëren of beïnvloeden hebben wij genomen als maatstaf voor de score of de as formeel-informeel. Dit leidt tot onderstaande figuur. In het geval van social media, ouders en medewerkers/studenten gaat het om 'pop-up toezicht' (zie ook paragraaf 2.2.2).

Figuur 3: Toezichtveld in drie dimensies



4. Knelpuntenanalyse

Op basis van onze beschouwing in hoofdstuk 2 en de inventarisatie van het toezichtsveld in hoofdstuk 3 valt ons een aantal knelpunten op. Deze knelpunten zijn belemmerend in een systeem van toezicht dat juist gericht is op het bevorderen van het goed functioneren van het onderwijsveld.

Onderstaand geven wij de knelpunten weer. In het volgende hoofdstuk doen wij een aantal aanbevelingen om met deze knelpunten om te gaan.

4.1 Toezichtsdrukke

Zoals uit de visualisaties van het toezichtsveld al direct is af te lezen (Figuur 2 en 3), is het erg druk in het toezicht op het hoger onderwijs. Daarnaast is het toezicht versnipperd, er vallen (wellicht) gaten en het is mogelijk dat er dubbel toezicht wordt gehouden. Wat opvalt is ook dat het toezicht op het HO verschilt van het toezicht op PO, VO en MBO: in deze sectoren wordt veel directer toezicht gehouden op een breed spectrum terwijl in het HO het toezicht niet alleen versnipperd is tussen een groot aantal partijen maar bovendien de wettelijke toezichthouder, de Inspectie, zich grotendeels beperkt tot financieel toezicht.

De drukke in het toezichtsveld heeft een aantal consequenties:

- Binnen het toezichtsveld zelf is coördinatie nodig; dit leidt tot inefficiëntie en hogere lasten;
- Een groot aantal spelers verkleint de totale kwaliteit;
- Verschillende toezichthouders waarderen gelijke situaties anders met onduidelijkheid voor het bestuur tot gevolg;
- Hoewel niet door ons onderzocht, lijkt aannemelijk dat er een risico bestaat van witte vlekken, met als consequentie zowel een niet sluitend toezichtstelsel als ruimte die ontstaat voor andere partijen (zoals social media);
- Voor de instellingen betekent veel toezichthouders interne drukke omdat al die toezichthouders eigen rapportages en overleggen vragen. Dat kost tijd, geld en aandacht;
- De vertrouwensvraag wordt manifest: is er wel voldoende vertrouwen in de instellingen als er zoveel toezichthouders zijn? En, omgekeerd: hebben de instellingen wel vertrouwen in de toezichthouders?

4.2 Maatvoering toezicht

Het toezicht op universiteiten en hogescholen is vrijwel identiek ingericht terwijl er voldoende aanleiding is om te differentiëren gezien de verschillende focus nationaal/regionaal en internationaal. Ook de focus op onderwijs versus onderwijs én onderzoek vraagt aandacht. De NVAO wordt gezien als toezichthouder op de kwaliteit van het stelsel. Met de Instellingstoets Kwaliteitszorg is daaraan veel aandacht besteed; deze toets heeft in veel instellingen geleid tot toenemende focus op onderwijs en heeft voor CvB's meer eenheid van beleid en besturing mogelijk gemaakt. De uitdaging is nu wel deze aandacht vast te houden.

Via de accreditatie van nieuwe en bestaande opleidingen ontstaat een goed beeld van de kwaliteit van deze opleidingen maar dat betekent nog niet per definitie een uitspraak over de totale kwaliteit van de sector⁴⁰. Daarbij houdt de NVAO ook toezicht op het Vlaamse stelsel, waardoor focus een issue kan zijn⁴¹.

4.3 Methode van toezicht

In het HO is gekozen voor een systeem van accreditatie van opleidingen, financieel toezicht, een hoofdlijnenakkoord en prestatieafspraken per instelling. De prestatieafspraken zijn allen behaald. De vraag is of deze systematiek van prestatieafspraken bijgedragen heeft aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek⁴². De universiteiten zelf vinden van niet; zij geven aan dat zij de prestaties ook op eigen kracht hadden bereikt en volgende afspraken liever binnen de instelling maken⁴³. In het HBO is door de Vereniging Hogescholen de eerder genoemde commissie-Slob ingesteld die als opdracht heeft het bestuur van de Vereniging Hogescholen te adviseren over het sturingsconcept van prestatieafspraken met hogescholen. De VH liet weten: 'De kracht van medezeggenschap en de betrokkenheid van de omgeving van de hogeschool en universiteit moet zo groot zijn dat verticale sturing contraproductief en irrelevant wordt'⁴⁴.

Daarmee bestaat er bij universiteiten en hogescholen weinig animo om met een vergelijkbaar systeem verder te gaan. De uitdaging zal zijn tot een vorm van, wellicht meer horizontaal, toezicht te komen met andere methodieken dan nu gebruikt.

4.4 Kwaliteit van het toezicht (intern en extern)

Zowel in het externe als interne toezicht is kwaliteit een aandachtspunt.

In het externe toezicht is het geen sinecure toezicht te houden op het hoger onderwijs. Het HO-veld en zeker de universiteiten, zijn grote en machtige instellingen geworden die zich grotendeels ook internationaal oriënteren. Juist als toezicht meer wil zijn dan meten van prestaties of nalopen van afvinklijstjes (incidenten die ingrijpen noodzakelijk maken daargelaten), dan zal niet alleen de vorm relevant zijn, zoals hierboven gesteld, maar zullen de personen die toezicht houden gespreks-partner moeten zijn voor alle lagen binnen de instellingen. Dat vraagt een focus op kwaliteit binnen het toezichtsveld.

In het interne toezicht is zoals we beschreven in paragraaf 2.4, de afgelopen jaren een kwalitatieve inhaalslag gemaakt. Een van de belangrijkste, zo niet dé belangrijkste functie van de interne toezichthouder is het aanstellen van kwalitatief goed bestuur, en in te grijpen als de kwaliteit niet meer voldoende is.

⁴⁰ <https://www.nvao.net/actueel/nieuws/nederlands-hoger-onderwijs-van-deugdelijke-kwaliteit>

⁴¹ De NVAO heeft de ondersteunende organisatie inmiddels wel verdeeld in Nederland en Vlaanderen:

<https://www.nvao.net/actueel/nieuws/vacatures-directeur-nederland-en-directeur-vlaanderen>

⁴² Zie ook het essay van Hans de Bruijn.

⁴³ http://www.vsnu.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/267-universiteiten-komen-prestatieafspraken-na.html

⁴⁴ <http://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/vertrouw-in-het-eigen-bestuur-van-het-hoger-onderwijs>

Om deze taak goed te kunnen vervullen moet de intern toezichthouder zich bewust zijn van de complexiteit van een universiteit of hogeschool en de leiderschapskwaliteiten die nodig zijn om een diverse gemeenschap mee te nemen die zich niet altijd wil laten besturen. Dat vraagt toezichthouders die over de kwaliteiten beschikken om zo'n proces goed te kunnen; immers wanneer hier een vacuüm ontstaat zijn er anderen die hier – vaak publiekelijk – op wijzen waardoor schade aan de instelling gaat ontstaan.

Voor besturen binnen de HO-instellingen geldt het bewustzijn van de complexiteit wellicht nog meer. Het krachtenveld binnen de instelling is groot, individuele meningen krijgen soms breed de aandacht en van partijen die anderen vertegenwoordigen is de representativiteit soms dun terwijl zij wel over machtsmiddelen beschikken. Voor een bestuur vraagt dit balanceren tussen de eigen bestuurlijke agenda, het meenemen van de interne partijen met een formele positie en rekening houden met individuen die zich laten horen en zij die zwijgen.

4.5 Eigenaarschap van de instelling

In paragraaf 2.2.3 beschreven we de structuur van de universiteiten en hogescholen en in 2.4.4 het zogenaamde 'verantwoordingsvacuüm'. Wie is de eigenaar van de instelling en aan wie legt uiteindelijk de Raad van Toezicht verantwoording af? En is deze verantwoording ook echt inhoudelijk van waarde of is het een formaliteit geworden? Het gaat daarbij niet alleen om de benoeming of het ontslag van toezichthouders, maar vooral om een ervaren eigenaarschap van de omgeving voor wie de instelling werkt. Het ontbreken van een 'eigenaar' anders dan wat vaak in vage bewoordingen 'de maatschappij' wordt genoemd, leidt tot een diffuse verantwoordingsrelatie waarin verschillende toezichthouders, zowel ex- als intern, zich een toezichtsrol aanmeten, al dan niet daartoe ingesteld.

4.6 Conclusie

In het onderwijs is een diffuus toezichtsveld ontstaan, waarin per onderdeel van de sector een andere vorm van (extern) toezicht wordt toegepast. Vergeleken met andere sectoren (gezondheidszorg, woningcorporaties) is sprake van versnippering met veel partijen en veel verschillende vormen van toezicht. Daarnaast is er sprake van 'toezichtdrukte', wat ultimo kan leiden tot minder gefocust toezicht, overlappingsen en witte vlekken. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend en het toezichtinstrumentarium verschillen eveneens per sector. Dat situationele toezicht kan waardevol zijn maar kan ook tot ongewenste prikkels leiden.

Daarnaast zien we dat er sluipende processen gaande zijn die afbreuk doen aan de inrichting van het toezicht. Wezenlijke aspecten als verantwoordingseisen, stakeholders-posities, dynamiek van onderwerpen, informatietransparantie en toegang tot informatie hebben nog onvoldoende een plaats gekregen in het toezichtsarsenaal. Intussen is het interne toezicht versterkt waardoor een systeemgrens is overschreden. De inrichting van het externe toezicht lijkt niet met deze ontwikkelingen mee te bewegen en blijkt daarmee buitengewoon resistent voor veranderingen.

5. Aanbevelingen

De analyse in het voorafgaande leidt tot een aantal aanbevelingen, die meegenomen kunnen worden in het denken over vormen van toezicht in het hoger onderwijs.

Onze aanbevelingen hebben betrekking op toezichtsmethoden, kwaliteit van bestuur en toezicht, zelfregulering, eigenaarschap en de structuur van het externe toezicht.

5.1 Toezichtsmethoden

De huidige prestatieafspraken als vorm van extern toezicht hebben als positief effect de bereidheid van alle instellingen om hun eigen kwaliteitssystemen naar het gewenste niveau te brengen. Als nadelige effecten zien wij de perverse prikkels die kunnen optreden en het voldoen aan de gestelde eisen enkel omdat een externe partij dit als voorwaarde stelt.

Om naar een volwassen systeem van toezicht op kwaliteit te komen, zou de focus meer kunnen liggen op de zogenaamde soft controls. Het externe toezicht kan zich hierbij positioneren als deskundige partij die de hele sector overziet, instellingen met raad en daad terzijde staat, best practices propageert en modellen en handreikingen verspreidt. De personen die met de instellingen in gesprek gaan moeten tot op het niveau van het bestuur gelijkwaardige gesprekspartners zijn waardoor een evenwichtige uitwisseling van ideeën en gegevens ontstaat. Een 'reinigende dialoog' in plaats van een 'corrigerend gesprek'.

Een en ander neemt niet weg dat er ook 'hard' toezicht zal moeten bestaan om te kunnen optreden bij incidenten en misstanden, maar deze zal uitzondering dienen te zijn en niet de regel.

5.2 Kwaliteit van bestuur en toezicht

De kwaliteit van bestuur van de instelling is de beste garantie voor kwaliteit in de instelling. De Raad van Toezicht stelt het bestuur aan en grijpt in als het bestuur niet voldoet. Dat betekent dat de Raad van Toezicht van zodanige kwaliteit dient te zijn dat het deze taak adequaat kan uitvoeren. De werving en selectie van toezichthouders en ook de tussentijdse monitoring van het functioneren dient daarom uitstekend te zijn. De instantie die de toezichthouders benoemt dient zich van deze verantwoordelijkheid goed bewust te zijn. Bij enkele universiteiten is de Minister de benoemende partij; aanbevolen wordt dat de Minister dit proces nauwlettend volgt of hier een eigen kwaliteitscontrole op uitvoert. Waar Raden van Toezicht zichzelf benoemen bestaat er enig risico van blinde vlekken in de gewenste samenstelling. Om tot een vorm van kwaliteitsborging te komen kan er in het verlengde van reeds bestaande systemen gekozen worden voor een fit and proper test voor toezichthouders (en mogelijk bestuurders) in het onderwijs. Een externe instantie beoordeelt dan de samenstelling van de RvT als geheel, de vacature die wordt uitgezet en de kwaliteit van de persoon die wordt voorgedragen. Een dergelijke test werkt als richtinggevend en heeft – als het goed is – vooral een werking in het proces zelf.

5.3 Zelfregulering

In echt volwassen verhoudingen in de sector is er geen sprake meer van toezicht maar is er binnen de sector een vorm van zelfregulering ingericht, zoals binnen de zorg al meer gebruikelijk is. Universiteiten en hogescholen kunnen eigen regels opstellen en met elkaar afspreken zich daaraan te houden. Relevant is dan wel dat kritisch wordt gevolgd of de gemaakte afspraken wel materieel genoeg zijn en of deze ook worden nagekomen. Dit is een rol voor het externe toezicht, die dan als taak heeft het volgen van deze zelfregulering en het geven van nuttige suggesties. Ook van het interne toezicht mag hier een actieve rol worden verwacht.

In lichte vorm gebeurt dit al met governancecodes. Omdat universiteiten en hogescholen in een internationale context werken – die zich veelal aan nationaal toezicht onttrekt – is er al een vanzelfsprekende regulering ontstaan via rankings, reputatie, aantrekken van talenten en binnenhalen van subsidies.

Bij deze zelfregulering zou een zekere gelaagdheid ingericht kunnen worden: in de HO-sector als geheel, als cluster van instellingen en in de instelling zelf. De Raden van Toezicht hebben zich feitelijk via zelfregulering al naar een hoger kwaliteitsniveau bewogen.

Instellingen verantwoorden zich niet alleen naar de wettelijke partijen (Ministerie, Inspectie) maar ook naar hun maatschappelijk eigenaren.

5.4 Maatschappelijk eigenaarschap

Van instellingen in het hoger onderwijs wordt in toenemende mate gevraagd zich maatschappelijk te verantwoorden. Er is behoefte aan gesprekspartners met wie een dialoog gevoerd kan worden over de prestaties van de instelling. Weliswaar zijn er stakeholders, maar zij vertegenwoordigen een specifiek belang; verantwoording naar de samenleving vraagt juist een belangeloze dialoog met de 'maatschappelijke eigenaar'.

Aanbevolen wordt een onderzoek te starten naar nieuwe vormen van eigenaarschap in de publieke sector en dus ook in het onderwijs. De stichting als rechtsvorm is niet democratisch. Instellingen die vroeger een vereniging waren hebben zich de afgelopen jaren omgevormd tot stichtingen: deze zijn eenvoudiger te besturen en daarnaast blijkt het lastig de vereniging als juridische vorm nieuw leven in te blazen, omdat deze als ouderwets en moeilijk bestuurbaar wordt gezien. Een vereniging kan echter ook een modern middel zijn om een brede achterban een moreel eigenaarschap te geven. Dat leidt tot directe betrokkenheid en meebeslissen van diverse betrokkenen door zich te verbinden met maatschappelijke vraagstukken en zich daarin op te stellen en te bewegen als civil society organisatie. Daarmee ontstaat een beweging naar binnen en een maatschappelijk gezicht naar buiten, dat zich richt op een wederkerige relatie tussen de instelling en de (lokale) samenleving.

Naast de vereniging als rechtsvorm kunnen ook vormen als een coöperatie, een netwerksysteem, maatschappelijk aandeelhouderschap of andere vormen worden onderzocht die een achterban aan de organisatie kunnen binden en hen inspraak geven in (en mandaat om toezicht te houden op) vooraf te benoemen onderdelen. Een lichtere en goed bruikbare vorm is het instellen van een maatschappelijke raad per instelling. Daarin hebben vertegenwoordigers van de 'achterban' zitting waaraan het instellingsbestuur zich verantwoordt. Zo'n maatschappelijke raad kan ook een functie hebben als orgaan waaraan de Raad van Toezicht zich verantwoordt en die de Raad van Toezicht decharge kan verlenen voor het gevoerde beleid. Feitelijk wordt dan een systeemgrens in het toezicht verlegd: van de verhouding extern-intern naar inclusiviteit.

5.5 Naar volwassen extern toezicht

In de knelpunten signaleerden we een versnippering van het externe toezicht, die leidt tot coördinatielasten, risico van witte vlekken en toenemende druk op de instellingen. Er is dan ook alle reden het toezichtsveld nader 'op te schonen'. Hiertoe bevelen wij de volgende stappen aan:

- a. Ontwikkeling van een toezichtfilosofie zoals in dit document is beschreven: meer zelfregulering in de sector zelf en een externe toezichtvisie met vooral soft controls. In de analyse naar een nieuw toezichtmodel dient de dynamiek in het toezicht zoals wij die in deze rapportage hebben geschetst meegenomen te worden; de steeds belangrijker rol van het intern toezicht, opkomst van incidentgedreven toezicht, de dynamiek binnen de instellingen, de versnippering van het externe toezicht, het wederzijdse vertrouwen tussen instellingen en de externe toezichthouder en de toenemende druk op de instellingen die tot steeds meer weerstand leidt. Wij constateren dat hierdoor een systeemgrens verschuift terwijl tegelijkertijd het huidige externe toezichtstelsel resistent is gebleken voor veranderingen.
- b. Op basis van deze nieuwe toezichtfilosofie zal een doorlichting van de huidige partijen in het externe toezicht moeten plaatsvinden met als doel te komen tot het bepalen van de zaken waarop extern toezicht wordt gehouden en bij welke partij dat toezicht wordt belegd. Randvoorwaarde hierbij zou moeten zijn een heldere indeling van het toezicht in verschillende, elkaar uitsluitende, onderdelen zodat er geen overlap plaatsvindt. Tegelijkertijd is een check nodig om eventuele witte vlekken op te sporen.
- c. Vervolgens bevelen wij aan het aantal verschillende partijen in het toezicht op het HO sterk te verminderen. Een suggestie is te komen tot een 'Autoriteit Onderwijs', waarin het volledige externe toezicht van overheidswege op het onderwijs is gebundeld. Deze autoriteit past binnen de werkwijze van andere bestaande externe toezichtsystemen (NZa, Autoriteit Woningcorporaties etc). Structuurwijziging is hier niet een doel op zich maar kan wel een middel zijn om de in deze analyse genoemde knelpunten op te lossen. Door het externe toezicht bij één partij te leggen kan expertise worden gebundeld en kan worden geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering om ook echt een gesprekspartner te zijn voor de besturen in het HO. Tegelijkertijd vermindert zo de regeldruk naar de instellingen en worden zij hierdoor uitgedaagd zelfregulering concreet vorm te geven.

Geraadpleegde literatuur en websites

- Autoriteit Woningcorporaties, Beoordelingskader geschiktheid en betrouwbaarheid, 2016
- Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 augustus 2016 nr. 1042021, houdende instelling van een Commissie ter evaluatie van het experiment prestatiebekostiging hoger onderwijs (Instellingsbesluit Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs Staatscourant, 23 augustus 2016
- Bruijn, Hans de, Prestatie-afspraken, bestuurders en professionals, interne publicatie, 2016
- Camps, Prof. dr. Theo, Dansende leiders op de punt van een naald, Over leiderschap in maatschappelijke ondernemingen, Rede, uitgesproken aan de TIAS Nimbas Business School, 2012
- Camps, Theo, (On)machtige toezichhouders, Lumensgroep, 2016
- Chin-A-Fat, Nancy, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Martin Schultz, Amarantis; het verhaal achter een vertraagde val, NSOB, 2013
- Commissie Ottow, Rapportage Evaluatie extern toetsingsproces AFM en DNB, 2016
- Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, Ontspoorde ambitie, 2015
- Commissie Onderzoek financiële problematiek Amarantis, Autonomie verplicht, 2012
- Commissie Beter toezien; Over de maatschappelijke waarde van het onderwijs en het belang van toezicht daarop, VTOI, 2016
- Commissie prestatieafspraken hbo; Kwaliteit door Dialoog, Eindrapport van de commissie prestatieafspraken hbo, 2017
- De Nederlandse Corporate Governance Code, 2016
- 'Elk stelsel wordt een stolsel', interview met Wim van de Donk in Scienceguide, 20 december 2016
- Goodijk, Rienk, Falend toezicht in semi-publieke organisaties? Zoeken naar verklaringen, Van Gorcum, 2012
- Hooge, Edith, Besturing van autonomie, oratie Tilburg University, 2013
- Inspectie van het onderwijs, Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs, Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing, 2013
- Keulen, Sjoerd en Ronald Kroeze, De universiteit is er voor het onderwijs en onderzoek, niet voor de winst. In: Socialisme & Democratie, nr 7+8, 2012
- Korsten, Arno F.A., Wicked problems in het kort, 2016
- Leeuwen, Willem van en Paul Simons, Toezicht en de maatschappelijke onderneming, Balanceren in het krachtenveld, van Gorcum, 2012

- Leeuwen, Willem van, Regisseur, coach of leider? De groeiende verantwoordelijkheid van de RvC-voorzitter. In: Goed Bestuur en Toezicht, Platform voor Governance, 1-2016
- Lückerath-Rovers, Mijntje, Bouwstenen voor high-performance Boards, oratie Tilburg University, 2014
- Moore, Mark H., Creating public value, Strategic management in government. Harvard University Press, 1995
- Minderman, Goos, Waar is de raad van toezicht? Boom Lemma, 2012
- Onderwijsraad, Publieke belangen dienen, 2013
- Onderzoekscommissie Toezichtfunctie VUmc, Weer in contact komen, 2012
- Ooijen, Marc van Toezichtsdynamica. Een exploratief kwalitatief onderzoek naar het functioneren van Raden van Toezicht in de gezondheidszorg, Bohn Stafleu van Loghum, 2014
- Peij, Stefan, Hoe overleef ik mijn externe toezichthouder. In: Goed bestuur en Toezicht, Platform voor Governance, 4-2016
- Stevens, Ronald, Met open vizier, De gevolgen van een beperkt blikveld. In: Sophia Voet en Gerda van Dijk, Publiek leiderschap, Boom Lemma, 2016
- Uitvraag geformuleerd door de secretaris van de commissie, 16 november 2016
- Viet, Sophia, De affaire Vestia, Gebrekkig toezicht of ontoereikend moreel kompas? In: Sophia Voet en Gerda van Dijk, Publiek leiderschap, Boom Lemma, 2016
- Woltjer, Anje Margreet en Edith Hooge, Aansturen op beter onderwijs; De harde en zachte kant van bestuursakkoorden, In: Goed bestuur en Toezicht, Platform voor Governance, 2-2016
- WRR, Van tweeluik naar driehoeken; Versterking van interne checks and balances bij semi-publieke organisaties, 2014

Websites

- <https://www.awti.nl/>
- <https://www.cdho.nl>
- <https://duo.nl>
- <http://www.hetpnn.nl>
- <http://www.iso.nl>
- <http://www.knaw.nl>
- <https://lsvb.nl>
- <https://www.nvao.net>
- <http://www.nwo.nl>
- <https://www.onderwijsinspectie.nl>
- <https://www.onderwijsraad.nl/>
- <https://www.raadvanstate.nl/over-de-raad-van-state.html>
- <http://www.rcho.nl>

<http://www.rekenkamer.nl>

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap>

<http://www.vereniginghogescholen.nl>

<http://www.vsnu.nl>

<http://www.wrr.nl/taak/taak>

Lijst van afkortingen

AWTI	Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
CDHO	Commissie Doelmatigheid Hoger onderwijs
CvB	College van Bestuur
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EZ	Ministerie van Economische Zaken
ISO	Interuniversitair Studenten Overleg
HO	Hoger onderwijs
ITK	Instellingstoets Kwaliteitszorg
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
LSVB	Landelijke Studenten Vakbond
MBO	Middelbaar en beroepsonderwijs
NVAO	Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie
NWO	Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
PO	Primair onderwijs
RCHO	Review Commissie Hoger onderwijs
RvT	Raad van Toezicht
VH	Vereniging Hogescholen
VO	Voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VTOI	Vereniging Toezichthouders In het Onderwijs
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Bijlage

Overzicht toezichthouders in het hoger onderwijs

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Invoed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
Extern - Verticaal							
1	De Tweede Kamer	De Tweede Kamer is de wetgever en houdt controle op de naleving van het vastgestelde regeringsbeleid.	Toezicht-organisatie	Toelaten en intrekken van de toelating van hogeronderwijsinstellingen.	De Tweede Kamer is wetgever van onderwijswet- en regelgeving en heeft de mogelijkheid tot het stellen van Kamervragen. Publiek maken van en aandacht vragen voor incidenten.	De Tweede Kamer verifieert de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering ten aanzien van de onderwijswet- en regelgeving.	Toezicht (op stelselniveau) door middel van het indienen van moties, het wel of niet goedkeuren van de (OCW) begroting en het stellen van Kamervragen.
2	Ministerie van OCW	Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bereidt beleidsvoorstellen op het gebied van onderwijs voor, voert deze na goedkeuring uit en houdt toezicht op de uitvoering.	Toezicht-organisatie	Het opstellen van een wettelijk kader voor het hoger onderwijs, het uitvoeren van onderwijswetten en het verstrekken van financieel goedgekeurde begroting. De minister van OCW benoemt de leden van Raden van Toezicht van openbare universiteiten.	Het ministerie is verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid, aanwijzingen geven aan hogeronderwijsinstellingen en het doen uitvoeren van onderzoeken.	Doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving en beleid door onderwijsinstellingen.	Ministerie van OCW kan onderzoek laten verrichten naar de kwaliteit van het hoger onderwijs (op stelselniveau en intelligensniveau). De minister heeft de bevoegdheid de toezichthouders van openbare universiteiten te ontslaan.
3	Overige ministeries (EZ, BZK, Wonen en Rijksdienst)	Op het gebied van hoger onderwijs houdt het ministerie van Economische Zaken zich bezig met de verdeling van de onderzoeksgelden. Ten aanzien van de WUR en agrarische hbo-opleidingen heeft het ministerie van EZ dezelfde verantwoordelijkheden als het ministerie van OCW naar de andere universiteiten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt toezicht op de uitvoering van de WNT en het ministerie van Wonen en Rijksdienst op de studentenhuysvesting.	Toezicht-organisatie	Het gezag van het ministerie van EZ omhelst: het opstellen van een wettelijk kader voor onderzoeksgelden. Ten aanzien van de WUR en agrarische hogescholen: het verstrekken van een financieel goedgekeurde begroting en benoemen van leden van de Raad van Toezicht. Het gezag van het ministerie van BZK: het opstellen van een wettelijk kader voor de wet WNT. Het ministerie van Wonen en Rijksdienst vanwege het bevorderen van studentenhuysvesting.	De ministeries zijn verantwoordelijk voor het opstellen van het beleid en houden van toezicht op de uitvoering ervan.	Doeltreffende en doelmatige uitvoering van wet- en regelgeving en beleid door onderwijsinstellingen. Voor beide ministeries geldt dat het beleid hierbij gericht is op onderzoeksgelden, financiën en huisvesting.	Ministerie kan onderzoeken laten uitvoeren naar de kwaliteit of doelmatigheid van de eerder genoemde onderwerpen.
4	Raad van State	De Raad van State is onafhankelijk adviseur over voorgenomen wetsvoorstellen en de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland.	Adviesorgaan	Het gezag om te adviseren voor wetgever en bestuur en als hoogste algemene bestuursrechter bij te dragen aan behoud en versterking van de democratische rechtsstaat.	Adviseren over wetsvoorstellen aan de Regering en het parlement. Als bestuursrechter: het reactief beoordelen van het al dan niet rechtmatigheid van handelen van onderwijsinstellingen en overige bij het onderwijs betrokken overheidsinstellingen. De Raad van State maakt daarmee jurisprudentie.	Waarborging van de kwaliteit van de wetgeving.	Zowel in opdracht van de Staten Generaal als op eigen initiatief worden onderzoeken uitgevoerd.
5	Nederlandse-Vlaamse Accreditatie-organisatie (NVAO)	De NVAO is als onafhankelijke, binationale accreditatieorganisatie op 1 februari 2005 bij Verdrag opgericht door de Nederlandse en Vlaamse overheid om een deskundig en objectief oordeel te geven over de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. De hoofdtraken van de NVAO zijn: 1. het beoordelen en het borgen van het niveau en de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen; 2. het bevorderen van de kwaliteitscultuur binnen het hoger onderwijs.	Toezicht-organisatie	Het gezag van de NVAO is het recht om een opleiding wel of niet te accreditieren of een bestaande accreditatie in te trekken.	Het geven van een kwaliteitsoordeel over een individuele opleiding. Formeel: het wel of niet accreditieren van een nieuwe opleiding. Informeel: kwaliteitsoordeel over een bestaande opleiding. Doen uitvoeren van de instellingstoets kwaliteit waardoor een algemeen beeld ontstaat van de kwaliteit per instelling.	Het toezicht van de NVAO draagt bij aan een uniforme/minimale kwaliteitsniveaus van individuele opleidingen en instellingen.	De NVAO voert één keer per zes jaar een opleidingsaccréditatie uit om de kwaliteit van een opleiding te beoordelen. Ook voert de NVAO een kwalitatieve toets bij de aanvraag voor nieuwe opleidingen (Toets Nieuwe Opleiding/TNO). Instellingen kunnen de NVAO ook vrijwillig verzoeken een zogeheten instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) te laten verrichten. De NVAO maakt bij haar toezicht gebruik van visitatiecommissies/-panels.
6	Inspectie van het Onderwijs	De Inspectie van het Onderwijs bewaakt de kwaliteit van het onderwijs en stimuleert scholen en instellingen deze kwaliteit te verbeteren. De inspectie doet in het hoger onderwijs geen onderzoek naar de kwaliteit van de instellingen. Dit is de taak van de NVAO waarmee de Inspectie nauw samenwerkt, en waarmee een samenwerkingsprotocol is vastgesteld.	Toezicht-organisatie	Het gezag van de onderwijsinspectie behelst het recht om een oordeel te vellen over de financiële doelmatigheid, rechtmatigheid en continuïteit van een hogeronderwijsinstelling. Het recht een oordeel te geven over de kwaliteit van het stelsel als zodanig.	Toezicht houden op de financiën van alle hogeronderwijsinstellingen en in het geval van wanbeleid rapporteren aan de Minister van Onderwijs.	De Onderwijsinspectie richt zich op de kwaliteit op stelselniveau.	De Onderwijsinspectie houdt toezicht middels het op eigen initiatief doen van onderzoeken, maken van rapportages, het opvragen van informatie en het stellen van vragen. De taken van de Inspectie zijn in de volgende onderdelen van het toezicht vernaald: 1. beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs; 2. beoordelen en bevorderen van de kwaliteit van het Nederlandse accreditatieselsel; 3. beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit bij bekostigde instellingen; 4. incidenteel onderzoek bij instellingen bij ernstige klachten of signalen; 5. advisering over betredingsaanvragen (van een

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Involed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
7	Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO)	De CDHO adviseert de minister van OCW en de staatssecretaris van het ministerie van EZ gevraagd en ongevraagd over de doelmatigheid van het bekostigde hoger onderwijsaanbod. Aanvragen voor nieuwe opleidingen, naamgeving van opleidingen, verplaatsingen en nevenvestigingen beoordeelt de commissie op basis van de Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs 2014.	Toezicht-organisatie	Het gezag van CDHO is te adviseren aan het ministerie van OCW over de toelating van nieuwe opleidingen, verplaatsing van opleidingen, en het wel of niet toestaan van fusies. De minister van OCW neemt de uiteindelijke beslissing.	De rapportages van het CDHO hebben invloed op de besluitvorming van de minister.	De commissie onderzoekt de doelmatigheid van het onderwijsaanbod. Daarnaast beoordeelt de CDHO aanvragen voor bestuurlijke en institutionele fusies.	instelling tot het stelsel).
8	Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek (RCHO). (Organisatie vervalt per 31-12-2016.)	De Reviewcommissie adviseert over prestatieafspraken die het kabinet met elke individuele bekostigde hogeschool en universiteit heeft gemaakt.	Toezicht-organisatie	Het gezag van RCHO is te adviseren aan het ministerie van OCW over individuele prestatieafspraken, het adviseren over het toekennen van budget voor profilering en het maken van de voortgangsrapportages.	De rapportages van het RCHO hebben invloed op de besluitvorming van de minister.	De realisatie van de gemaakte prestatieafspraken per instelling terzake van kwaliteit, studieresultaten, profilering en valorisatie. Daarbij wordt gekeken naar de voortgang van de prestatieafspraken en ontwikkelingen sectorbreed.	De RCHO houdt toezicht middels het maken van rapportages en het adviseren van de minister. Dit betreft de volgende taken: 1. Het uitbrengen van advies aan de minister over: a. de voorstellen van individuele instellingen voor hoger onderwijs terzake van kwaliteit/studieresultaten, profilering en valorisatie, zoals vast te leggen in een met elke individuele instelling te maken prestatieafpraak, en b. de toekenning van een selectief budget voor profilering en zwaartepuntvorming aan individuele instellingen. 2. Het uitbrengen van advies aan de minister over de door de Vereniging Hogescholen en VSNU op te stellen voortgangsrapportages over profilering. 3. Het jaarlijks opstellen van een monitorrapport over de voortgang van het proces van profilering in het hoger onderwijs en onderzoek, en het opstellen van een 'mid-term-review' in december 2014. 4. Het opstellen van een eindexamenrapport over de wijze waarop de bekostiging op kwaliteit/profiel vorm is gegeven en het uitbrengen van een advies aan de minister voor het vervolgproces na 2016.
9	Accountantsverklaring jaarverslagen voor individuele instellingen	De individuele instellingen leggen verantwoording af in jaarverslagen. Deze worden gecontroleerd door instellingsaccountants.	Toezicht-organisatie	De accountant keurt de jaarverslagen goed en beoordeelt of de instelling heeft voldaan aan de richtlijnen voor prestatiebekostiging.	De accountant keurt de jaarverslagen goed en beoordeelt of de instelling heeft voldaan aan de richtlijnen voor prestatiebekostiging.	Het controleren van de financiën van hogeronderwijsinstellingen zodat deze voldoen aan de door de wet gestelde eisen.	In het onderwijsaccountantsprotocol (OAP) van 2015 is een onderzoeksprocedure opgenomen voor de prestatiebekostiging hoger onderwijs. Daarnaast heeft OCW richtlijnen opgesteld voor het jaarverslag 2015 ten aanzien van de prestatiebekostiging. Voor het door de instellingsaccountant op te leveren assurance rapport' is een format opgesteld.
10	De Algemene Rekenkamer	De Algemene Rekenkamer controleert of de inkomsten en uitgaven van het Rijk met elkaar in overeenstemming zijn en of het Rijk beleid uitvoert zoals het bedoeld is. Een van de thema's is onderwijs. Ze doen hierbij zelfstandig onderzoek naar de financiering van en de uitgaven binnen het onderwijs.	Adviesorgaan	Het gezag van De Algemene Rekenkamer is om te adviseren of een wet wordt uitgevoerd of werkt zoals het bedoeld is. Een van de thema's is onderwijs. De Algemene Rekenkamer voert zelfstandig onderzoek uit, bijvoorbeeld over huisvesting en in 2017 over het stelsel van prestatieafspraken in het hoger onderwijs.	De resultaten uit een Rekenkameronderzoek zijn mogelijk van invloed op de besluitvorming en handhaving (naleving) van de wet- en regelgeving.	Doelmatigheid en effectiviteit van onderwijsbeleid en wetgeving.	De rekenkamer voert op eigen initiatief onderzoeken uit, maar ook op basis van verzoeken.
11	College van Beroep voor het Hoger Onderwijs	Het College van Beroep is een onafhankelijke instantie die (tucht)rechtzaken behandelt op het terrein van het hoger onderwijs. Een student kan in beroep gaan als hij/zij het niet eens is met een beslissing van een orgaan van een instelling, meestal het College van Bestuur of een uitspraak van het College van	Adviesorgaan	College van Beroep heeft het gezag om een bindende uitspraak te doen bij een juridisch geschil tussen student en onderwijsinstelling.	De partijen betrokken bij het geschil zijn verplicht zich aan de uitspraak te houden.	Rechtmatigheid waarborgen bij geschillen tussen studenten en onderwijsinstellingen.	Het behandelen van zaken bij geschillen tussen student en instelling. Deze verzoeken komen op aanvraag van de student en of instelling binnen bij het College van Beroep.

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Involed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
12	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO)	Beroep voor de Examen. Het doet daarover een einduitspraak. NWO is een zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijk vastgelegde missie en taken en valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. De hoofdtaak is het financieren van wetenschappelijk onderzoek aan Nederlandse publieke universiteiten. NWO richt zich op alle wetenschappelijke disciplines en onderzoeksveliden. Onderdeel van NWO is het Nationaal Regeorgaan Onderwisonderzoek (NRO). Het NRO werkt aan verbetering en vernieuwing van het onderwijs. Dat doet het NRO door onderwisonderzoek te coördineren en te financieren, en door de verbinding tussen praktijk en onderzoek te verbeteren.	Uitvoeringsorganisatie	Het gezag om de middelen toe te wijzen aan Nederlandse publieke onderzoeksinstellingen, in het bijzonder aan onderzoekers daarbinnen werkzaam, om zo wetenschappelijk onderwijs te financieren. Ze houden toezicht op de kwaliteit van (toegepast) wetenschappelijk onderzoek middels het niet of wel toewijzen van subsidies.	Middels door de NWO opgelegde kaders wordt (toegepast) wetenschappelijk onderzoek gefinancierd. Daarnaast heeft NWO de mogelijkheid om bevindingen ten aanzien van de kwaliteit en vernieuwing van het onderwijs aan het licht te brengen. Hierdoor heeft het NWO invloed in de onderzoeksagenda van wetenschappelijk onderzoek. Via de normering van toekennend onderzoek zet de NWO een kwaliteitsstandaard.	Kwaliteit van onderzoeken bevorderen middels het verlenen van financiële middelen aan goedgekeurde onderzoeksvoorstellen. Hiermee borgt NWO dat middelen doelmattig besteed worden.	Het beoordelen van onderzoeksvoorstellen en onderzoeksrapporten.
13	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	DUO is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW. DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens. DUO voert als baten-lastendienst in opdracht van de minister van OCW onderwijswetten en -regelingen uit. Onderdeel van DUO is CROHO. CROHO bevat gegevens van vroegere, actuele en toekomstige opleidingen. De instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van juiste en actuele gegevens in CROHO.	Uitvoeringsorganisatie	Het gezag van DUO behelst het niet toekennen van financiën indien deze niet voldoende aan de door het ministerie gestelde (administratieve) eisen.	Het niet bekostigen van onderwijsinstellingen indien ze niet voldoen aan het door het ministerie gestelde eisen.	Kwaliteit van de registraties en administraties van de onderwijsinstellingen bevorderen.	Het toezicht omvat de volgende richtingen: 1. bekostigen van onderwijsinstellingen; 2. verstrekken van studiefinanciering en tegemoetkoming schoolkosten; 3. innen van lesgeelden en studietoelagen; 4. erkennen van diploma's, behoren Diplomabank; 5. organiseren van school-, staats- en inburgersexamens; 6. verzorgen van proces van aanmelding, selectie en plaatsing hoger onderwijs; 7. verzamelen en beheren van onderwijsgegevens in diverse registraties; 8. verkrijgen van onderwijsgegevens tot informatieproducten; 9. Nederland.
14	De Onderwijsraad	De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege. De raad adviseert de regering en de Kamer, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van het onderwijs.	Adviesorgaan	Het gezag om het ministerie van OCW te adviseren wat betreft de hoofdlijnen van beleid en wetgeving op het gebied van het onderwijs.	De Onderwijsraad is niet formeel toezichthouder maar heeft wel materiële invloed. Deze invloed bestaat uit het publiceren van uitkomsten van de onderzoeken.	Kwaliteit van onderwijswetten, -reggeving en -beleid bevorderen.	Het werkprogramma wordt tegelijk met de Rijksbegroting op de derde dinsdag in september aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden. De Kamer kan desgewenst ook adviesvragen aan het werkprogramma toevoegen. Ook gemeenten kunnen in speciale bij de wet geregelde gevallen een beroep doen op de Onderwijsraad.
15	Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI)	De raad heeft tot taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over het te voeren beleid in nationaal en internationaal verband ten aanzien van wetenschap, technologie en innovatie, met bijzondere aandacht voor de verbinding tussen wetenschap, technologie en innovatie en de inzet daarvan voor economische en maatschappelijke doelen.	Adviesorgaan	Het gezag om de regering en het parlement te adviseren over het beleid voor wetenschappelijk onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie.	De AWTI is niet formeel toezichthouder maar heeft wel materiële invloed. Deze invloed bestaat uit het publiceren van uitkomsten van de onderzoeken.	Kwaliteit van beleid en wetgeving ten aanzien van innovatie en wetenschap bevorderen.	In de meeste gevallen adviseert de raad over het kennis- en innovatiebeleid op verzoek van de ministers van OCW en EZ. Soms vragen ook andere departementen de AWTI om advies. Het komt ook voor dat de raad op verzoek van de Tweede Kamer adviseert of uit eigen beweging. Elk jaar maakt de AWTI een overzicht van de adviesonderwerpen voor dat jaar in het AWTI werkprogramma.
16	De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is een onafhankelijk adviesorgaan voor het regeringsbeleid. De WRR heeft tot taak de regering te informeren en adviseren over vraagstukken die van groot belang zijn voor de samenleving.	Adviesorgaan	Het gezag om de regering te informeren en adviseren over vraagstukken die van groot belang zijn voor de samenleving, waaronder het thema onderwijs.	De WRR is niet formeel toezichthouder maar heeft wel materiële invloed. Deze invloed bestaat uit het publiceren van uitkomsten van de onderzoeken.	De kwaliteit en samenhang van het overheidsbeleid voor de langere termijn waarborgen. Een van de thema's binnen de WRR is het thema 'Onderwijs, Cultuur en Wetenschap'.	De WRR komt in samenspraak met regering, parlement en maatschappelijke stakeholders tot een ruime selectie van potentiële onderwerpen voor het werkprogramma. Deze worden vervolgens getoetst aan een aantal inhoudelijke criteria. Zo gaat het om vraagstukken met een domein- of sectoroversijgend karakter die betekenis hebben voor de lange termijn. Ook bieden de aanknopingspunten voor doelgericht overheidsdhandelen.
Intern - Verticaal							

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Invoed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
17	Raad van Toezicht (RVT)	De Raad van Toezicht van een universiteit of hogeschool houdt toezicht op het College van Bestuur (CVB) en staat het CVB bij met adviezen. De RVT is de werkgever van het CVB. Tijdens de vervulling van haar taak houdt de Raad van Toezicht rekening met de belangen van de universiteit én de belangen van betrokken instanties, instellingen en personen.	Hoger-onderwijsinstelling	Het gezag om toezicht te houden op het CVB, het CVB te adviseren en zorg te dragen voor het naleven van de wetgeving. De RVT benoemt, scheidt en ontslaat de leden van het CVB.	De RVT houdt toezicht op het CVB en geeft voor sommige besluiten vooraf goedkeuring. Daarnaast is de RVT adviseur en sparringpartner. De RVT benoemt het CVB en kan bij disfunctioneren een lid CVB ontslaan.	Waarborgen van de kwaliteit van het bestuur van de onderwijsinstelling. Bewaken van de continuïteit en identiteit van de instelling.	Houdt toezicht op de taken en verantwoordelijkheden van het bestuur. Is raadgever van het bestuur en zal veelvuldig aan de voorkant met het bestuur afstemmen.
18	Medezeggenschapsraad (Universiteitsraad/Hogeschoolraad)	Volgens de Wet op Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) is een hogeronderwijsinstelling verplicht om een medezeggenschapsraad in te stellen. Een medezeggenschapsraad heeft 4 typen rechten. 1. Instemmingsrecht: Zonder instemming van MR mag plan niet uitgevoerd worden. Onder andere voor: het instellingsplan, vertegenwoordiging sollicitatiecommissie CVB. 2. Adviesrecht: De raad heeft het recht om het CVB van advies te voorzien. 3. Informatierecht: De raad heeft het recht om geïnformeerd te worden over de gang van zaken binnen de instelling. 4. Initiatiefrecht: De MR kan zelf voorstellen formuleren en inbrengen bij het CVB.	Hoger-onderwijsinstelling	Het gezag van de medezeggenschap behelst het positief of negatief adviseren van het bestuur of in te stemmen met beslissingen cq die instemming te onthouden. Aan negatief advies en geen instemming zijn rechtsgevolgen verbonden.	De medezeggenschap heeft de mogelijkheid om hen onwettige besluiten via negatief advies of onthouden van instemming te amenderen of te laten intrekken. De medezeggenschap heeft via de Wet Versterking Bestuurskracht verdere bevoegdheden gekregen bij de aanstelling van bestuurders.	Bewaken van de deugdelijkheid, continuïteit en instelling van het bestuur en beleid van de instelling.	Het adviseren van het CVB, middels instemmingsrecht of adviesrecht (ongevraagd advies). Het verkrijgen van informatie vanuit CVB. De medezeggenschap toets of beslissingen genomen door het CVB gevolgen hebben voor het personeel, de organisatie, de financiën, de onderwijskwaliteit, studentenbelangen etc.
19	Examencommissie	De examencommissie stelt op objectieve basis en deskundige wijze vast of een student voldoet aan de eisen om een graad te behalen.	Hoger-onderwijsinstelling	Het gezag om een onderwijsgraad toe te wijzen of te onthouden.	De invloed om te beoordelen of een student aan de eisen heeft voldaan om een graad te behalen.	Het doel is te toetsen of studenten voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Hiermee borgt de examencommissie het onderwijsniveau dat studenten dienen te realiseren.	Middels het opstellen van het examenreglement.
20	Opleidingscommissie	De opleidingscommissie geeft advies over de onderwijs- en examenregeling (OER) en beoordeelt jaarlijks de wijze van uitvoering van het opleidingsbestuur. Dit betekent advies uitbrengen aan het bestuur van de opleiding over alle aangelegenheden die betrekking hebben op het onderwijs. Daarnaast heeft de opleidingscommissie instemmingsrecht op onderdelen van het OER.	Hoger-onderwijsinstelling	Het gezag van de opleidingscommissie behelst het positief of negatief adviseren van het bestuur of in te stemmen met beslissingen cq die instemming te onthouden.	Ten aanzien van enkele onderdelen van het OER heeft de opleidingscommissie de mogelijkheid om onwettige besluiten via negatief advies of onthouden van instemming te amenderen of te laten intrekken.	Waarborgen van de kwaliteit van de opleiding.	Ten minste twee maal per jaar gesprekken voeren met het bestuur van de faculteit. Advies (ongevraagd) uitbrengen aan het bestuur. De opleidingscommissie verifieert de volgende zaken : 1. het opleidingsprogramma en vakkenoverzicht (wanneer welke vakken) 2. onderwijsvormen (werkgroepen, hoorcolleges, projectonderwijs) 3. tentamenvormen en regels voor het afnemen van tentamens 4. aantal herkansingen 5. geldigheidsduur van vakken 6. toelatingseisen tot propedeuse, Bachelor en Master 7. taal van het onderwijs 8. het gevraagd of ongevraagd advies over alle aangelegenheden betreffende het onderwijs in de opleiding.
Extern - Horizontaal							
21	VSNU	De VSNU, vereniging van universiteiten, is de branchevereniging van de veertien Nederlandse universiteiten. De VSNU behartigt de belangen van de universiteiten naar kabinet, politiek, overheid en maatschappelijke organisaties. Daarnaast is de VSNU een werkgeversvereniging die overleg voert met overheid en werknemersorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van de universitaire branche.	Branche-/koopel-organisatie	Geen wettelijk toezicht, maar materieel toezicht. De door universiteiten binnen de VSNU gestelde regels zijn onderling afgesproken tussen universiteiten en dus 'zelf opgelegde' regels.	De VSNU is de belangenbehartiger van alle universiteiten en daarmee een gesprekspartner voor OCW.	De VSNU zorgt ervoor dat universiteiten zich houden aan de onderling opgestelde afspraken tussen universiteiten. Algemene reputatie van universiteiten bevorderen.	Faciliteren van debat, het ontwikkelen en uitdragen van gemeenschappelijke standpunten, het bijdragen aan reputatieverbetering van de universitaire sector en het maken van strategische keuzes om het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek in Nederland te versterken.

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Involed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
22	Vereniging Hogescholen	De Vereniging Hogescholen is de belangen- en werkgeversvereniging van de door de overheid bekostigde Nederlandse hogescholen. De aangesloten hogescholen zetten zich samen in voor de kwaliteit van onderwijs en praktijkgericht onderzoek. De Vereniging Hogescholen is bovendien de belangenbehartiger van alle bekostigde hogescholen en dus een belangrijke gesprekspartner voor politiek, andere maatschappelijke organisaties en overheden nationaal en internationaal.	Branche-/koepel-organisatie	Geen wettelijk toezicht, maar materieel toezicht. De door hogescholen binnen de VH gestelde regels zijn onderlinge afspraken tussen hogescholen en dus 'zelf opgelegde' regels.	De Vereniging Hogescholen is de belangenbehartiger van alle bekostigde hogescholen en dus een belangrijke gesprekspartner voor OCV.	Vereniging Hogescholen zorgt ervoor dat hogescholen zich houden aan de onderling opgestelde afspraken tussen hogescholen. Algemene reputatie van hogescholen bevorderen.	De Vereniging biedt een platform voor opinievorming en kennisdeling.
23	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)	De KNAW is zowel genootschap van excellente wetenschappers als instuutorganisatie. De KNAW is verantwoordelijk voor vijftien onderzoeksinstituten. De KNAW vervult drie (wettelijke) taken: genootschap van excellente wetenschappers uit alle disciplines; bestuurder van wetenschappelijke onderzoeksinstituten; adviseur van de regering op het gebied van wetenschapsbeoefening.	Branche-/koepel-organisatie	Het gezag om advies uit te brengen aan de regering te aanzien van wetenschapsbeoefening en het toewijzen van subsidieprogramma's.	De KNAW is geen formeel toezichthouder maar heeft wel materiële invloed. Deze invloed bestaat uit het publiceren van uitkomsten van de onderzoeken en het wel of niet toekennen van subsidies aan projecten.	De kwaliteit van de Nederlandse wetenschap bevorderen.	Om inhoud te geven aan haar wettelijke taken: <ol style="list-style-type: none"> Fungeert de KNAW als forum voor het wetenschappelijk debat en voor de uitwisseling van wetenschappelijke informatie; Voert zij beleid en beheer voor wetenschappelijke instituten; Brengt zij adviezen en verkenningen uit; Onderhoudt zij internationale wetenschappelijke betrekkingen; Kent zij wetenschappelijke prijzen toe en voert zij enkele subsidieprogramma's uit, al dan niet namens aan haar bevestigde stichtingen en fondsen.
24	Landelijke Studenten-vakbond (LSVb)	De LSVb zet zich in voor beter en betaalbaar onderwijs, betere en betaalbare huisvesting, meer inspraak voor studenten en goede voorlichting en begeleiding. Door het hele land bestaan er lokale studentenbonden die samen de LSVb federatie vormen. Deze lokale bonden hebben vaak individuele leden in een specifieke studentenstad. Zij richten zich voornamelijk op lokale thema's en hun eigen onderwijsinstelling(en). Vaak betreft het onderwerpen waar de LSVb op landelijk niveau ook mee bezig is	Vakbond	De LSVb behartigt de belangen van de studenten ten aanzien van beter en betaalbaar onderwijs.	De LSVb is een belangenbehartiger van studenten en daarmee een gesprekspartner voor de politiek.	De LSVB wil namens alle studenten invloed uitoefenen op de thema's kwaliteit van het onderwijs voor studenten, het betaalbaar houden van onderwijs en onderwijshuisvesting.	Het LSVb-onderdeel Studenten Overleg Medezeggenschap (SOM) ondersteunt studenten in medezeggenschap. Daarnaast verricht LSVb onderzoek naar onderwijs gerelateerde onderwerpen en communiceert deze aan achterban, instellingen, maatschappij en media.
25	Interstedelijk Studenten-overleg (ISO)	Het ISO is de grootste landelijke studentenorganisatie van Nederland en behartigt de algemene belangen van bijna 700.000 studenten aan universiteiten en hogescholen.	Vakbond	De ISO behartigt de algemene belangen van studenten.	De ISO is een belangenbehartiger van studenten en daarmee een gesprekspartner voor de politiek en onderwijsinstellingen.	De ISO wil namens studenten invloed uitoefenen op onderwijsbrede thema's.	Het bestuur van het ISO voert overleg met studenten, maatschappelijke organisaties, politici en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Daarnaast wordt er door het ISO onderzoek gedaan en worden regelmatig publicaties en standpunten uitgebracht.
26	Vakbonden	Hogescholen <ul style="list-style-type: none"> o Algemene Onderwijsbond o CNV Onderwijs o UNIENFTO o FNV Overheid o Universiteiten o CNV Overheid o FNV Overheid o AC/FBZ o WAVO 	Vakbond	Het gezag om namens personen werkzaam in het hoger onderwijs en aangesloten bij een vakbond, de belangen te behartigen van het personeel in brede zin.	De vakbonden zijn belangenbehartigers van personeelsleden en een gesprekspartner voor de bestuurders van de instellingen. Op landelijk niveau adresseren de vakbonden thema's naar de politiek.	De Vakbonden willen namens het personeel invloed uitoefenen op zaken die van belang zijn voor het personeel.	Het voeren van onderhandelingen bij cao's, het onderhandelen bij collectieve arbeidsvoorwaarden en het opstellen van sociale plannen. Voeren van acties zoals stakingen.
27	Promovendi Netwerk Nederland	Het Promovendi Netwerk Nederland (PNN) is de landelijke belangenorganisatie voor en door promovendi geleid aan één van de Nederlandse Universiteiten, Universitaire Medische Centra, of Wetenschappelijke Onderzoeksinstituten.	Belangen-organisatie	Het gezag om namens promovendi de belangen te behartigen.	Promovendi Netwerk Nederland is belangenbehartiger van promovendi en daarmee een gesprekspartner voor de politiek en onderwijsinstellingen.	Promovendi Netwerk Nederland wil invloed uitoefenen op zaken die van belang zijn voor de promovendi.	Promovendi Netwerk Nederland onderhoudt op instellingsniveau contact met het College van Bestuur, decanen en individuele promovendi.
28	Vereniging van	De VTOI is de Vereniging van	Belangen-	Het gezag om namens toezichthouders	VTOI is belangenbehartiger van	Bevorderen van de kwaliteit van de Raden van	De vereniging werkt samen met allerlei instanties die

Nr.	Organisatie	Omschrijving	Type organisatie	Gezagsverhouding	Involed (interventie-mogelijkheid)	Doel van het toezicht	Wijze van toezicht
	Toezicht-houders in Onderwijsinstellingen	Toezicht-houders in Onderwijsinstellingen en vertegenwoordigt circa 480 Raden van Toezicht. Als beroepsvereniging draagt de VTOI bij aan de verdere professionalisering van toezicht-houders door het ontwikkelen van visie op bestuur en toezicht, het verder professionaliseren van toezicht, het uitwisselen van informatie die daaraan een bijdrage levert, alsmede het aangaan van collectieve arbeidsovereenkomsten en andere taken die de toezicht-houder in staat stelt goed werkgever te zijn.	organisatie	de belangen te behartigen. Normstelling omtrent kwaliteit van toezicht en toezicht-houders. Ontwikkeling van codes.	toezicht-houders en daarmee een gesprekspartner voor de politiek en onderwijsinstellingen.	Toezicht in het onderwijs.	kunnen bijdragen aan de ontwikkeling en uitvoering van de kennisbeoordeling van de toezicht-houders. Verder heeft de VTOI regelmatig overleg met alle spelers in de onderwijssectoren.
29	Visitatie-organisaties	Nederlandse hoger onderwijsinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de organisatie van het beoordelingsproces van bestaande opleidingen en het onderzoek. Hiervoor dienen zij bij de NVAO een voorstel in voor de samenstelling van het visitatiepanel. De instelling kan hierbij een evaluatiebureau inschakelen.	Overig	De bevoegdheid voor het uitvoeren van visitaties in het hoger onderwijs.	De involed om de kwaliteit te beoordelen van een instelling.	Kwaliteit van een instelling of opleiding bevorderen.	Visitaties zijn gebaseerd op extern vastgestelde beoordelingskaders.
30	Gemeenten	Ten aanzien van hogeronderwijsinstellingen richt de gemeente zich op: vergunningverlening, handhaven van de openbare orde, bevorderen van studentenhuysvesting en het initiëren van triple helix afstemming (overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven).	Overig	De gezagsverhouding van de gemeenten is gerelateerd aan de taken voor: vergunningverlening, studentenhuysvesting en het realiseren van voorzieningen.	Via triple helix organisaties bevordert de gemeente de uitwisseling en samenwerking tussen kennisinstellingen, bedrijfsleven en gemeenten. Vergunningverlening, studentenhuysvesting en het realiseren van voorzieningen.	Openbare orde en kwaliteit van de lokale en regionale samenleving.	De werkwijze van toezicht wordt bepaald door wet en regelgeving op dat onderdeel.
31	Bedrijfsleven	Organisaties in het bedrijfsleven binnen derde geldstroomprojecten, op hightech campussen, via het afnemend beroepenveid en in triple helix organisaties	Overig	Geen wettelijk toezicht, maar materiele betrokkenheid en belangen.	Er is involed op het curriculum, R&D en via de derde geldstroom.	Aansluiting van opleidingen en onderzoek op huidige en toekomstige eisen van het beroepenveid en de markt.	Advies uitbrengen aan ministeries en onderwijsinstellingen. Involed uitoefenen op invulling onderwijsopleidingen
32	Adviesbureaus in het onderwijs	Alle commerciële adviesbureaus die zich richten op het onderwijs.	Overig	Het gezag om bevindingen te publiceren en onjuistheden aan het licht te brengen, echter pas na akkoord opdrachtgever.	Publicatie van visies, evaluaties en onderzoeken die een breder belang kunnen hebben.	Het in opdracht bijdragen aan de ontwikkeling van onderwijs-thema's, variërend van kwaliteit tot financiën.	Middels rapporten en onderzoeken (evaluaties) advies uitbrengen aan ministeries, branchorganisatie en onderwijsinstellingen.
33	Landelijke en regionale media	Alle media (print, tv en digitaal) die bericht over onderwijs en onderzoek gerelateerde zaken.	Overig	Het gezag om bevindingen te publiceren en onjuistheden aan het licht te brengen.	Visies publiceren, publicatie nav WOB verzoeken, publiciteit over incidenten.	Aandacht vragen voor maatschappelijk relevante onderwijs-thema's, variërend van kwaliteit - financiën.	Middels berichtgeving onderwijs gerelateerd nieuws extern publiceren.
Intern – Horizontaal							
34	Medewerkers / studenten	Medewerkers en studenten binnen de onderwijsinstelling.	Hoger-onderwijsinstelling	Mogelijkheid om zaken die men anders zou willen extern voor het voellicht te brengen.	Kennisgeving over de instelling, aan het licht brengen van incidenten.	Zaken die studenten en medewerkers anders zouden willen worden aan het voellicht gebracht.	Middels berichtgeving onderwijs gerelateerd nieuws intern en extern publiceren.
35	Onderwijspers	Onafhankelijke media binnen een hogeschool of universiteit.	Hoger-onderwijsinstelling	Het gezag om bevindingen te publiceren en onjuistheden aan het licht te brengen.	Kennisgeving over de instelling, aan het licht brengen van incidenten.	Aandacht vragen voor thema's die relevant zijn voor de betreffende onderwijsinstelling.	Middels berichtgeving onderwijs gerelateerd nieuws intern publiceren.
36	(Social) media	Alle media die berichtgeving plaats over onderwijs gerelateerde zaken vanuit de onderwijsinstelling.	Hoger-onderwijsinstelling	Het eigen benoemd gezag om bevindingen te publiceren en onjuistheden aan het licht te brengen.	Kennisgeving over de instelling, aan het licht brengen van incidenten. "Naming and shaming"	Uitwisseling van informatie over thema's die relevant zijn voor individuen betrokken bij het onderwijs.	Middels berichtgeving onderwijs gerelateerd nieuws intern en extern publiceren.