

Handreiking voor het toezichthouden op onderwijs en onderzoek in het hbo

Deel 2B

'de onderwijs- & onderzoekscommissie in
de branding, een (golf)slag voorwaarts in
professioneel toezichthouden'

Zeist/Rotterdam, 15 oktober 2020

Dr. AnneLoes van Staa
Dr. Hans Uijterwijk
in samenspraak met
Drs. Arian van Staa



Inhoud

Voorwoord van het bestuur van de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH)	3
Inleiding.....	4
1 Wettelijk kader en de Branchecode goed bestuur bij hogescholen.....	5
1.1 Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW)	5
1.2. Branchecode goed bestuur van de Vereniging Hogescholen	6
1.3 Praktijkgericht onderzoek	7
1.4 Externe toezichthouders	8
1.5 Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit.....	9
1.6 Conclusie	9
2 Toezicht op onderwijs en onderzoek op hogescholen	11
2.1 Het toetsingskader en de samenstelling van de RvT.....	11
Toetsingskader	11
Profielgeschets leden van de RvT.....	12
2.2 De Onderwijs & Onderzoek Commissie: taak en functioneren	13
Meerwaarde van een O&O-commissie	13
Aanwezigheid O&O-Commissies	13
Reglement O&O-Commissie.....	14
Gespreksonderwerpen: de jaarverslagen RvT.....	14
2.3 Conclusie	15
3 Handreiking voor Raden van Toezicht.....	16
3.1 Voorbeeldvragen over het kwaliteitssysteem rond onderwijs	16
3.2 Voorbeeldvragen over het kwaliteitssysteem rond praktijkgericht onderzoek	18
3.3 Conclusie	19
Literatuur	20
Bijlage 1 Passages uit de Whitepaper B&T Organisatieadvies.....	22
Bijlage 2 Proeve checklist O&O-Commissie	23

Voorwoord van het bestuur van de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH)

In 2018 presenteerde de VTH de brochure 'De vijf kernvragen voor de Toezichthouder, hoe kan het intern toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek beter?' Na het uitbrengen van dit eerste deel bleek dat er behoefte is aan een vervolgdeel met meer concretisering en voorbeelden zodat de Onderwijs- & Onderzoekscommissies van de Raden van Toezicht (RvT) direct aan de slag kunnen gaan. Een tweede deel dat duidelijkheid geeft over de rollen en werkwijzen zodat de commissies hun werk nog beter kunnen doen, die onderling vergelijking tussen hogescholen mogelijk maakt en bijdraagt aan professioneel toezicht. Een uitgangspunt was, uitgaande van de reacties op de VTH-brochure met de vijf kernvragen, dat het toezicht op onderwijs en onderzoek meer uitwerking en toelichting behoefde. Een tweede deel dat duidelijk in deze vraagbehoefte zou voorzien en inzicht geeft aan lectoren, docenten en stafleden over de rol en functie van de RvT op dit terrein en ook externe toezichthouders hierover informeert.

Tijdens het traject om te komen tot deze handreiking is besloten om dit deel 2 in twee delen uit te brengen. Het nu gepresenteerde deel is mede gebaseerd op de uitkomsten van deel 2A, het rapport 'Handreiking voor het toezichthouden op onderwijs en onderzoek in het hbo' (Goodijk e.a., 2020), dat berust op kwalitatief onderzoek en documentanalyse door medewerkers van het Zijlstra Center (VU). Dit rapport van het Zijlstra Center geeft achtergrondinformatie en beschouwingen over de bestaande situatie.

Het hier gepresenteerde deel 2B met de titel 'De Onderwijs- en Onderzoekscommissie in de branding, een (golf)slag voorwaarts in professioneel toezichthouden' is een overzicht van de stand van zaken anno 2020 van toezicht op O&O, aangevuld met aanbevelingen voor een praktische handleiding. Bijlage 2 geeft bovendien een checklist in alfabetische volgorde om te bezien of alle facetten van een O&O-commissie wel zijn onderkend.

Wij bieden beide delen aan de leden van de VTH en aan de Colleges van Bestuur (CvB), alsmede aan lectoren, docenten en stafleden van deze instellingen en aan relevante externen aan. De combinatie van de twee delen geeft een goed beeld en handvat om als O&O-commissie en RvT als geheel aan de slag te gaan en voor internen en externen een doorkijk naar de rol en functie van de RvT op dit gebied.

Wij danken allen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze publicatie, in verschillende fases van wording, en met name onze secretaris, dr. Hans Uijterwijk, die samen met dr. AnneLoes van Staa, lector Transitie in Zorg aan Hogeschool Rotterdam en winnaar van de eerste Deltapremie voor praktijkgericht onderzoek, dit deel heeft samengesteld.

Bilthoven/Amsterdam, 12 oktober 2020,
het bestuur van de VTH,
Prof. dr. Guus van Montfort, voorzitter
Prof. dr. Yvonne Burger, lid en voorzitter van de begeleidingscommissie



Inleiding

Hoe kan de Raad van Toezicht in de praktijk uitvoering geven aan haar wettelijke taak om toezicht te houden op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, zoals dat wordt verzorgd aan hbo-instellingen? Deze vraag staat centraal in deze handreiking.

In 2018 formuleerde de VTH vijf kernvragen geformuleerd voor het invullen van deze wettelijke taak tijdens het gesprek tussen de Raad van Toezicht (RvT) en het College van Bestuur (CvB) (VTH, 2018):

- 1) Hoe kan de meerwaarde van de RvT voor het CvB op het gebied van onderwijs- en onderzoekskwaliteit vergroot worden?
- 2) Hoe kunnen zorgen, resultaten en dilemma's rondom kwaliteit beter geadresseerd worden in vergaderingen en stukken?
- 3) Welke specifieke interne en externe stakeholders moeten we meer (of anders) betrekken rondom kwaliteit om te leren van hun perspectief?
- 4) Hoe kunnen we de opbrengst (output en outcome) van onderwijs en praktijkgericht onderzoek beter duiden?
- 5) Welke informatie, actie of handeling zou tot meer vertrouwen kunnen leiden tussen bestuurder en toezichthouders?

Deze vragen blijven nog tamelijk abstract. Daarom heeft VTH opdracht gegeven aan het Zijlstra Centrum voor een vervolgonderzoek naar de invulling van de rollen van de RvT ten aanzien van onderwijs en onderzoek: het rapport *'Handreiking voor het toezichthouden op onderwijs en onderzoek in het hbo'* (Goodijk e.a., 2020). Voor het schrijven van de nu voorliggende handreiking is voortgebouwd op dit rapport (ook wel deel 2A genoemd). Daarnaast is gebruik gemaakt van aanvullende literatuur, en van diverse informele bronnen, zoals mondelinge en schriftelijke reacties op eerdere versies van dit deel en aantekeningen van Commissies Onderwijs & Onderzoek (O&O-commissies). Samen vormen de twee delen een handreiking, waarmee iedere Raad van Toezicht aan de slag kan gaan om een kader voor toezicht op het gebied van onderwijs en onderzoek vorm te geven en in te kleuren. Verder is geput uit twee eindopdrachten bij de Leergang Board Potentials (Nationaal Register, Den Haag, 2020) over de relatie tussen intern en extern toezicht op het hbo-onderwijs (A. van Staa, 2020) en over toezicht op praktijkgericht onderzoek (A.L. van Staa, 2020).

Ook de essays over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van de NSOB/VTH (den Uijl en Schulz, 2020) en over de relatie tussen de voorzitter van het CvB en de RvT (Uijterwijk, 2019) kunnen hierbij betrokken worden. We geven voorbeelden van goede praktijken ter inspiratie, maar deze zijn niet uitputtend of voorschrijvend bedoeld. Hogescholen zijn verschillend, net als hun Raden van Toezicht, maar goede voorbeelden kunnen inspireren en bijdragen aan de discussie over goed toezicht.

In hoofdstuk 1 wordt het wettelijk kader en de Branchecode Goed Bestuur van de Vereniging Hogescholen (VH, 2019) en rol van externe toezichthouders op onderwijs en onderzoek in vogelvlucht aangegeven. Hoofdstuk 2 bevat een kritische bespreking over de stand van zaken rond het toezicht op onderwijs en onderzoek op hogescholen. Hoofdstuk 3 levert de praktische handreiking voor Raden van Toezicht van hogescholen om hun toezicht op kwaliteit van onderwijs en onderzoek vorm te geven. In Bijlage 1 is een aantal relevante passages uit de Whitepaper van B&T-Onderwijsadviesbureau, getiteld 'Intern toezicht op de onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs', opgenomen. Bijlage 2 is een checklist met het overzicht van alle relevante facetten.

1 Wettelijk kader en de Branchecode goed bestuur bij hogescholen

In dit hoofdstuk bespreken we het wettelijk kader en enkele relevante actoren en achtergronddocumenten die relevant zijn voor het toezicht op hogescholen.

1.1 Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW)

In de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW, 1992) is in artikel 1.3 de opdracht van hogescholen vastgelegd. Naast het verzorgen van hoger beroepsonderwijs, verrichten zij ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Dit praktijkgericht onderzoek moet leiden tot verdere kennisontwikkeling en impact hebben op het onderwijs aan de hogescholen en de beroepspraktijk en samenleving.

De WHW regelt dat elke hoger onderwijsinstelling een Raad van Toezicht (RvT) heeft. Deze houdt toezicht op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het College van Bestuur (CvB) en staat dit college met raad ter zijde. Over het algemeen worden er vier rollen onderscheiden die de RvT heeft ten opzichte van het CvB (Goodijk e.a., 2020: 10-13):

1. toezichthoudende rol
2. adviesrol
3. werkgeversrol
4. ambassadeurs-/netwerkkrol

Soms worden deze rollen anders genoemd: rol van toezichthouder (statutaire rol), rol van sparringpartner, en rol als werkgever. Bij de rol als toezichthouder worden vaak alleen de wettelijk controlerende taken genoemd met een focus op beheersing en controle (Nationaal Register, 2020: 54). Bij publieke instellingen zoals in het hoger onderwijs is het bewaken van de kwaliteit van het primaire proces een taak van de RvT opdat hogescholen hun maatschappelijke opdracht kunnen vervullen (Inspectie voor het Onderwijs, 2013).

In september 2010 is de WHW onder de naam *Versterking besturing* op diverse onderdelen gewijzigd. Een wetsaanpassing had betrekking op de formele scheiding tussen de besturing van de instelling door CvB en het interne toezicht van de RvT. Een andere aanpassing betrof de wettelijke taak van de RvT om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs.

Het betreffende voorschrift voor het toezicht op onderwijskwaliteit is in de WHW summier geformuleerd: artikel 10.3d, lid 2 stelt dat de RvT *“met het oog op de taken van de hogeschool, bedoeld in artikel 1.3, tweede lid, toezicht houdt op de uitvoering van werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur en dit college met raad ter zijde staat. De raad van toezicht is in elk geval belast met h) het toezien op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg overeenkomstig artikel 1.18.”*

Toezicht op de onderzoekskwaliteit bij hogescholen wordt hierin niet genoemd. Met het oog op artikel 1.3, waarin gesteld wordt dat ontwerp-, ontwikkelactiviteiten en, voor zover een hogeschool dat invult, onderzoek onderdeel uitmaakt van de wettelijke opdracht van de hogeschool, er geconcludeerd kan worden dat de RvT toeziet op de vormgeving en uitvoering van het *systeem van kwaliteitszorg op onderwijs én onderzoek*. In de nieuwe Branchecode Goed Bestuur van de Vereniging Hogescholen (VH, 2019) wordt deze wettelijke taak van de RvT nader uitgewerkt.

1.2. Branchecode goed bestuur van de Vereniging Hogescholen

In 2006 is de eerste Branchecode goed bestuur hogescholen vastgesteld door de algemene vergadering van de Vereniging Hogescholen (VH). In 2012 is deze code geëvalueerd. De vernieuwde Branchecode Goed Bestuur van de Vereniging Hogescholen (VH, 2019) was mede geïnspireerd op de bevindingen van deze evaluatiecommissie, de Commissie Van Montfoort, die onder andere constateerde *“dat de focus van het interne toezicht in veel gevallen nog steeds bij de bedrijfsvoering lag. De aandacht voor onderwijs en onderzoek en voor de maatschappelijke rol van de hogeschool was voor verbetering vatbaar”* (Branchecode, p.4). De kritiek van de evaluatiecommissie in de richting van de interne toezichthouders en de branchevereniging was stevig en begrijpelijk. In deze periode was het hbo verwickeld in diverse incidenten die betrekking hadden op de kwaliteit van het onderwijs.

In de vernieuwde Branchecode wordt de betekenis die aan de ‘maatschappelijke opdracht’ van de hogeschool toekomt, voortvloeiend uit artikel 1.3 van de WHW, nadrukkelijk genoemd. De eigen visie op de maatschappelijke opdracht is leidend voor de beoordeling van de prestaties van de hogeschool (Branchecode, p.6). Daarbij gaat het vooral om de versterking van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek, zodat de hogescholen leveren wat de samenleving, de bedrijven en de studenten van hen vragen. Hogescholen staan voor onderwijs en onderzoek van hoog niveau, beroepsgericht, en inspeland op de behoeften en ambities van studenten en het afnemende werkveld (Branchecode, p.7). De RvT moet dus bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie centraal stellen. Voor het realiseren van maatschappelijke verbinding wordt een ‘horizontale dialoog’ voorgesteld, waar de RvT toezicht op houdt (artikel V.1.3).

De Branchecode beveelt aan, dat:

- de RvT een toetsingskader opstelt en publiceert waarin zij uiteenzet hoe zij haar toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden door het CvB op de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie vervult. In de uitgangspunten van het toetsingskader is opgenomen ‘dat de RvT bij zijn werkzaamheden de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie centraal stelt’ (artikel III.1.1);
- de RvT in ieder geval eenmaal per jaar de strategie van de hogeschool ten aanzien van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie bespreekt inclusief de daaraan verbonden risico’s (artikel III.1.5);
- bij de profielbeschets voor leden van de RvT wordt vermeld dat deze affiniteit hebben met het specifieke karakter van een hogeschool en beschikken over expertise op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie (artikel III.2.2);
- de RvT een onderwijs- en onderzoekscommissie inricht (artikel III.3.1). De taak van de onderwijs- en onderzoekscommissie (O&O-commissie) is het voorbereiden van de besluitvorming van de RvT. De RvT stelt voor iedere commissie een reglement op, wat de rol en verantwoordelijkheid van de betreffende commissie is, hoe zij wordt samengesteld en op welke wijze zij haar taak uitoefent en de RvT ontvangt van elke commissie na iedere vergadering een verslag van de beraadslagingen en de bevindingen;
- de RvT vermeldt in het jaarverslag van de afzonderlijke commissies, het aantal vergaderingen alsmede de belangrijkste onderwerpen die aan de orde zijn gekomen.

De Branchecode bevat geen dwingende richtlijnen hoe het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek moet worden ingevuld. In hoofdstuk 2 bespreken we hoe deze aanbevelingen nu in de praktijk worden gebracht op hogescholen.

1.3 Praktijkgericht onderzoek

Het **praktijkgericht onderzoek** is, vergeleken met de universiteiten, een relatief nieuwe taak voor hogescholen. Een korte toelichting is hier daarom op zijn plaats. In 2001 sloten de minister van OCW en de Vereniging Hogescholen (toen Hbo-Raad) een convenant af om de kennisfunctie van hogescholen te verstevigen door het benoemen van lectoren en het ontwikkelen van kenniskringen. Door hogescholen praktijkgericht onderzoek uit te laten voeren, wordt beoogd de kwaliteit van het onderwijs en de binding van hogescholen met de maatschappij en het bedrijfsleven te verhogen. Door het onderzoek vergroten en vernieuwen docenten hun analytische vaardigheden en vakinhoudelijke kennis, die ze over kunnen brengen aan hun studenten. Die studenten leren op hun beurt zelf een bijdrage te leveren aan het onderzoek. Tegelijkertijd worden de contacten met bedrijven en non-profitorganisaties versterkt doordat zij hun onderzoeksvragen bij hogescholen kunnen neerleggen (Rathenau Instituut, 2020, p.1). Op dit moment zijn er meer dan 700 lectoren benoemd aan de Nederlandse hogescholen. De drie grootste financieringsstromen van het praktijkgericht onderzoek zijn (Rathenau Instituut, 2020, p.3-4):

1. Eerste geldstroom/basisfinanciering: een deel van de reguliere lumpsum rijksbijdrage vanuit het ministerie OCW is bestemd voor onderzoek aan de lectoraten;
2. Tweede geldstroom: de middelen die in competitie verdeeld worden via het Nationaal Regieorgaan Praktijkgericht Onderzoek (Regieorgaan SIA, onderdeel van NWO) en andere publieke onderzoeksfinanciers, nationaal en internationaal. Hieronder vallen de RAAK-regeling (Regionale Aandacht en Actie voor Kenniscirculatie, aanvragen bij de ZonMw (Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie), andere NWO-onderdelen en de EU. Deze middelen zijn bedoeld voor kennisontwikkeling en kennisuitwisseling in samenwerking met de praktijk;
3. Derde geldstroom: inkomsten uit opdrachtonderzoek, nationaal en internationaal, voor bedrijven of andere opdrachtgevers.

In 2018 besteedden de hogescholen ongeveer €260 miljoen aan praktijkgericht onderzoek, waarvan meer dan de helft gefinancierd uit de eerste geldstroom. Omdat de totale Rijksbijdrage aan het hbo in totaliteit €3,16 miljard bedroeg, kan worden vastgesteld dat minder dan 5% van de totale Rijksbijdrage aan het hbo naar praktijkgericht onderzoek gaat. Voor nadere achtergronden, kerngegevens, overzicht van de activiteiten op de tien thema's uit de strategische agenda 'Onderzoek met Impact' (2016) en definities voor lectoren, lectorenplatforms en Centres of Expertise verwijzen wij naar de Atlas Onderzoek met impact (VH/SIA, Atlas 2020, <https://www.vereniginghogescholen.nl/atlas/>) en het rapport 'De Stand van Praktijkgericht Onderzoek in Nederland' (Cloosterman e.a., 2019).

Na 20 jaar praktijkgericht onderzoek is de omvang van praktijkgericht onderzoek nog gering, maar voor hogescholen is het echter van groot strategisch belang. Om een kennisinstelling te zijn, is onderzoek van goede kwaliteit en met grote impact essentieel. Daarom is een goede onderzoeksmissie een belangrijk onderdeel van de strategie. Daarnaast wordt veel bepaald door de eigen invulling van de hogeschool van de randvoorwaarden voor praktijkgericht onderzoek (zie kader 1; Van Staa & Mobach, 2020). Deze zes randvoorwaarden kunnen worden gebruikt om te bepalen in hoeverre het praktijkgericht onderzoek binnen de hogeschool succesvol is.

Kader 1 Zes randvoorwaarden voor succesvol praktijkgericht onderzoek (van Staa & Mobach, 2020)

1. *Visie*: praktijkgericht onderzoek moet een onderdeel zijn van de visie en strategische agenda van een hogeschool. Daarbij is de onderzoeksfunctie niet ondergeschikt aan het onderwijs, maar onderwijs en onderzoek moeten ook geen gescheiden werelden blijven.
2. *Tijd*: voor het opbouwen en consolideren van een sterke onderzoeksgroep is een lange adem nodig. Het vraagt om een hoogopgeleide en stabiele personeelsbezetting van lectoren en lectoraatsleden, met goede arbeidscontracten met passende aanstellingen.
3. *Geld*: noodzaak om te beschikken over structurele en voldoende middelen, op de eerste plaats uit de eerste geldstroom en aanvullend uit de tweede en derde geldstroom.
4. *Ruimte*: een lector heeft mentale ruimte, vrijheid (eigen koers) en tijd nodig om het lectoraat goed te kunnen ontwikkelen. Tevens moet er ruimte zijn voor ontplooiing en voor de ontwikkeling van loopbaanpaden (carrièrekansen) in onderzoek. Tot slot ook adequate fysieke ruimte, rustige werkplekken die in directe verbinding staan met de opleiding, met korte looplijnen.
5. *Ondersteuning*: op het gebied van secretariële ondersteuning, project- en datamanagement en het verwerven van subsidies.
6. *Lef*: lectoren moeten de moed hebben buiten de begaande paden te treden en ‘verantwoorde rebellie’ te voeren. Bestuurlijk vertrouwen kan dit faciliteren.

1.4 Externe toezichthouders

Het toezicht op onderwijs en onderzoek bij hogescholen gaat over het functioneren van het *interne* kwaliteitszorgsysteem van de hogeschool en daarbij spelen de oordelen van de externe toezichthouders ook een essentiële rol. In 2021 komt de Onderwijsraad met een rapport hoe extern toezicht de kwaliteit van het onderwijs het beste kan borgen.

Voor het **onderwijs** zijn er twee externe toezichthouders actief in het hbo. Naast de Inspectie van Onderwijs is voor het toezicht op de kwaliteit van het hoger onderwijs in 2005 een apart orgaan opgericht, de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).

In 2013 heeft de Inspectie van Onderwijs onderzoek verricht naar de wijze waarop Raden van Toezicht in het hoger onderwijs (hbo en wo) invulling geven aan het toezicht op de vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg. De inspectie concludeert dat op voorhand niet duidelijk is dat iedereen hetzelfde verstaat onder het toezien op de ‘vormgeving van het systeem van kwaliteitszorg’. De conclusie is dat er binnen de sector van hoger onderwijs en onder de interne toezichthouders zelf hogere ambities zijn dan de wet formuleert, maar dat deze ambities nog slechts ten dele worden waargemaakt. De inspectie concludeert dat de wettekst weinig richtinggevend en stimulerend is. De taken en verantwoordelijkheden op het gebied van beheer en financiën zijn in de wet helder uitgewerkt, maar dit geldt niet voor het inhoudelijk onderwijsdomein (Inspectie van het Onderwijs, 2013).

De NVAO accrediteert periodiek alle opleidingen. Sinds 2011 biedt NVAO hogescholen en universiteiten ook de mogelijkheid om op vrijwillige basis de instellingstoets kwaliteitszorg (ITK) te doorlopen. De ITK is een periodieke, externe en onafhankelijke beoordeling van de interne kwaliteitszorg van een instelling. Interne kwaliteitszorg omvat zowel de kwaliteitscultuur als het interne systeem van kwaliteitszorg van een instelling. Bij deze toets wordt vastgesteld dat het interne kwaliteitszorgsysteem in samenhang met de kwaliteitscultuur verzekert dat de eigen visie op goed onderwijs wordt gerealiseerd.

Praktijkgericht onderzoek wordt ‘extern’ geëvalueerd aan de hand van het Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek (BKO) 2016-2022 (VH, 2015). De BKO karakteriseert onderzoek aan hogescholen als praktijkgericht onderzoek: onderzoek dat geworteld is in de beroepspraktijk. “De

vraagstelling van het praktijkgerichte onderzoek wordt ingegeven door de professionele praktijk ('real-life'-situaties), in zowel profit- als non-profitsectoren. Het onderzoek genereert kennis, inzichten en producten die bijdragen aan het oplossen van de problemen in de beroepspraktijk en/of aan de ontwikkeling van deze beroepspraktijk" (BKO, VH 2015, p.3).

Conform de BKO wordt elke onderzoekseenheid (lectoraat of kenniscentrum) eens in de zes jaar geëvalueerd door een panel van externe deskundigen. De onderzoekseenheid wordt hierbij niet alleen beoordeeld op de kwaliteit van het onderzoek, maar ook op het onderzoeksprogramma, de randvoorwaarden voor het onderzoek en de impact die het onderzoek heeft. De evaluatie gebeurt door een onafhankelijke visitatiecommissie die werkt in opdracht van de hogeschool en door haar zelf wordt geselecteerd. Het BKO is verplicht voor alle hogescholen en daarmee voor de onderliggende onderzoekseenheden.

De Commissie Evaluatie Kwaliteit Onderzoek (CEKO) houdt toezicht op de uitvoering van de BKO. Alle BKO-visitatierapporten worden ter beoordeling naar de CEKO gestuurd. De CEKO reflecteert jaarlijks in haar brancherapportages op de binnengekomen visitatierapporten. De CEKO publiceert deze rapporten inclusief de reactie van het CvB op de website van de VH:

<https://www.vereniginghogescholen.nl/ceko>. Vergeleken met het onderwijs kan worden vastgesteld dat er bij praktijkgericht onderzoek **geen formele en onafhankelijke** externe toezichthouder is. In de BKO ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg bij het bestuur van de hogescholen zelf. Dit maakt de rol van het interne toezicht bij praktijkgericht onderzoek des te belangrijker.

1.5 Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit

Naast de Branchecode speelt ook de **Gedragscode Wetenschappelijke integriteit** (2018) een rol bij het interne toezicht. Deze Gedragscode onder andere onderschreven door de VH en de VSNU. Deze levert een toetsingskader bij de beoordeling van vermeende schendingen van de wetenschappelijke integriteit. Er zijn vijf principes geformuleerd die de grondslag vormen voor de praktijk van integer onderzoek. De principes zijn:

1. Eerlijkheid;
2. Zorgvuldigheid;
3. Transparantie;
4. Onafhankelijkheid;
5. Verantwoordelijkheid.

De Gedragscode omvat ook hoofdstukken over de 'Normen voor goede onderzoekspraktijken', de 'Zorgplichten van de instelling' en het 'Niet-naleven van de normen: maatregelen en sancties'. Voor de RvT vloeit hieruit de opdracht voort om na te gaan op welke wijze het CvB deze normen in de hogeschool heeft geïmplementeerd, en op welke wijze de naleving van de Gedragscode wordt bewaakt.

1.6 Conclusie

Raden van Toezicht bij hogescholen hebben de wettelijke taak om toezicht te houden op het primaire proces/de maatschappelijke opdracht: het verzorgen van hoger beroepsonderwijs, en het verrichten van ontwerp- en ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Voor het toezicht op het onderwijs van hogescholen zijn ook externe toezichthouders actief (NVAO en Inspectie van het Onderwijs) waar de RvT zich toe zal moeten verhouden. Iedere RvT kan de rapporten van de externe toezichthouder gebruiken om de eigen functie beter uit te oefenen. Bij

praktijkgericht onderzoek is de externe toezichthouder minder expliciet aanwezig. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitszorg ligt vooral bij de hogescholen zelf, wat de rol van het interne toezicht bij praktijkgericht onderzoek des te belangrijker maakt. De Branchecode goed bestuur (VH, 2019) geeft Raden van Toezicht belangrijke aanwijzingen om toezicht op (het systeem van) de kwaliteitsbewaking van onderwijs en onderzoek vorm te geven. Naast kwaliteit is ook wetenschappelijke integriteit een actueel vraagstuk voor het toezicht bij hogescholen.

2 Toezicht op onderwijs en onderzoek op hogescholen

In dit hoofdstuk bespreken we wat de stand van zaken is ten aanzien van het actuele toezicht op onderwijs en onderzoek bij hogescholen. We kijken daarbij specifiek naar de uitvoering van de toezichthoudende rol bij praktijkgericht onderzoek, omdat daarover nog weinig bekend is en er bovendien geen formele externe toezichthouder is, waarmee het toezicht op het kwaliteitssysteem bij de RvT is belegd. Op basis van een kleinschalig onderzoek (A.L. van Staa, 2020) uitgevoerd door relevante documenten van de tien grootste hogescholen te bestuderen en drie interviews met toezichthouders (leden van O&O-commissies), trekken we conclusies over de uitvoering van de aanbevelingen van de Branchecode goed bestuur ten aanzien van praktijkgericht onderzoek. Tot slot reflecteren we ook op de relatie tussen intern en extern toezicht bij het onderwijs, mede gebaseerd op de eindopdracht van A. van Staa (2020).

Van de tien grootste hogescholen van Nederland zijn de volgende documenten op internet gezocht en is de inhoud geanalyseerd:

- Toetsingskader;
- Profielschets voor leden van de RvT;
- Commissie O&O: reglementen, taakopdracht, samenstelling;
- Jaarverslagen RvT.

Er is gekozen voor de tien grootste hogescholen omdat bij deze hogescholen verwacht mag worden dat de onderwijs- en onderzoeksfunctie in de volle breedte is ontwikkeld en is georganiseerd in verschillende eenheden, zoals faculteiten, instituten en kenniscentra. Bij deze tien hogescholen is het bestuur en het toezichthouden per definitie complex. Bij deze tien hogescholen waren in 2019-2020 in totaal 337.894 studenten ingeschreven (dat is 72,7% van het totaal aantal ingeschreven studenten bij de 36 bekostigde hogescholen; bron: www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/dashboard-instroom-inschrijvingen-en-diploma-s). De meeste van deze grote hogescholen zijn aangesloten bij een informeel verband van veertien hogescholen die samenwerken om hun Europese onderzoeksprofiel steviger neer te zetten. Zie: www.vereniginghogescholen.nl/uasnl.

In het volgende hoofdstuk geven we concrete aanbevelingen voor de inrichting van het toezicht op onderwijs en onderzoek bij hogescholen.

2.1 Het toetsingskader en de samenstelling van de RvT

Toetsingskader

De Branchecode adviseert de RvT een toetsingskader op te stellen en te publiceren waarin zij uiteenzet hoe zij haar toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden door het CvB op de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie vervult. Het toetsingskader vormt het normen- en waardenkader voor toezichthouden. Essentieel is om hierin goed vast te leggen de (eigen) uitwerking van het begrip onderwijs- en onderzoekskwaliteit. Dat is immers de basis waarmee de RvT haar rol en functie verder inhoud geeft (zie bijlage 1 punt 8.2). Het geeft daarbij zicht vanuit welk perspectief de Raden handelen en opereren in hun toezicht, wat centraal staat in het toezichthouden en geeft richting aan de relatie met het CvB. Het toetsingskader kan de volgende items bevatten:

- Het begrip onderwijs/onzoekskwaliteit, de onderwerpen van het toezicht en de visie van waaruit de RvT opereert;
- De wijze waarop de RvT handelt en de rol van de RvT;

- Contacten met internen (CMR, studenten, medewerkers, leden van commissies) en externen;
- Werkzaamheden, taken en de aspecten van toezicht: harde en zachte aspecten;
- De frequentie waarmee de RvT zich laat informeren door het CvB en door externe bronnen;
- Evaluatie en functioneren van de RvT en het CvB, proportioneel toezicht (escalatieladder, zie bijlage 1; punt 8.4).

Acht van de tien grote hogescholen hebben inderdaad een toetsingskader gepubliceerd op hun website. Deze documenten zijn echter verschillend van aard en karakter. Soms is de formulering strikt formeel en worden alleen de taken en werkwijze van de RvT opgesomd of algemene toetsingsthema's benoemd. Een enkele RvT kiest voor een meer inhoudelijke toelichting, waarbij de maatschappelijke waarden die de RvT hanteert bij het toezicht expliciet worden benoemd.

Aanbeveling: Het toetsingskader biedt de RvT de kans om een inhoudelijk statement te presenteren over haar visie en werkwijze. Besteed daarom in het toezichtkader aandacht aan de maatschappelijke waarden en uitgangspunten die de RvT hanteert bij haar wettelijke taak om toezicht te houden op de realisatie van de maatschappelijke opdracht van de hogeschool.

Profielschets leden van de RvT

De Branchecode adviseert op te nemen in de profielschets voor leden van de RvT dat deze *affiniteit* hebben met het specifieke karakter van een hogeschool en beschikken over *expertise* op het gebied van onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie. Bij twee derde van de profielschetsen voor RvT worden echter geen algemene eisen gesteld aan de leden met betrekking tot de beschikking over expertise op het terrein van onderwijs, onderzoek en valorisatie.

Bij een derde van de hogescholen wordt van ten minste één lid wel specifieke kennis (of affiniteit) verwacht, met onderwijs en onderzoek, naast domeinspecifieke kennis over die velden waar de hogeschool studenten voor opleidt. Slechts bij één hogeschool wordt gevraagd om aantoonbare sectorspecifieke expertise (dus expertise over het *hoger beroepsonderwijs (hbo)* en/of *praktijkgericht onderzoek*). Bij enkele hogescholen worden zelfs helemaal geen algemene of specifieke eisen gesteld aan het bezitten van expertise op de genoemde terreinen.

Een profielschets geeft wel richting aan de werving van leden van de RvT, maar zegt nog weinig over de samenstelling van de Raden van Toezicht zelf. De RvT-leden van de tien grootste hogescholen zijn veelal (oud)bestuurders, mensen uit het bedrijfsleven, hoogleraren, consultants of politici. Slechts enkelen beschikken over aantoonbare, recente kennis van onderwijs(beleid) en onderzoek *van het hbo*. In de meeste RvT worden wél hoogleraren van universiteiten benoemd. Bij de meeste hogescholen verzet de profielschets zich overigens niet tegen benoeming van bijvoorbeeld een lector of kwaliteitsfunctionaris van een andere hogeschool, maar deze worden nog zelden benoemd.

Aanbeveling: Stel *expliciete eisen* aan de affiniteit en expertise van leden van de RvT met de kernactiviteiten van het hbo, zodat de RvT effectief toezicht kan uitoefenen op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek op hogescholen. Meerdere leden zouden moeten beschikken over kennis van het hoger beroepsonderwijs; bij voorkeur zouden ook enkele leden actuele, interne kennis moeten hebben van het hbo-onderwijs en -onderzoek en van kwaliteitszorgsystemen.

2.2 De Onderwijs & Onderzoek Commissie: taak en functioneren

Meerwaarde van een O&O-commissie

De meerwaarde van een O&O-commissie is dat er gerichte tijdsinvestering en aandacht is voor de dialoog over de kernprocessen van de organisatie. Daarnaast verschaft de aanwezigheid van zo'n O&O-commissie helderheid in de organisatie betreffende het belang dat de RvT hecht aan het primaire proces, onderlinge uitwisseling van visies (sparringpartner), het ontmoeten van gelijk geïnteresseerden, kwaliteiten en kennis kunnen specifiek op dit terrein worden ingezet, mogelijkheid voor verdieping en specifieke contacten, directe en deskundige betrokkenheid, (h)erkenning vanuit eigen ervaring, direct aanspreekpunt inzake het toezichthouden vanuit de organisatie en voor externen, signaleren van relevante ontwikkelingen binnen de hogeschool, gesprek over de inhoudelijke onderzoeksvisie, gerichtheid op wat passend is bij de opleidingen en het werkveld, alsmede inzicht in de lopende onderzoekspunten (Goodijk e.a., 2020: 16).

De Branchecode raadt daarom aan een dergelijke commissie in te stellen, waarbij de O&O-commissie de besluitvorming van de RvT voorbereidt en rapporteert aan de gehele RvT over haar werkwijze, aanpak en bevindingen. Het verslag/de notulen van de vergaderingen van de commissie worden ingebracht in de bijeenkomst van de Raad, mondeling toegelicht door de voorzitter van de O&O-commissie en aldaar verder besproken. Conform de Branchecode bereidt de O&O-Commissie de bespreking in de RvT voor van het toezicht op het onderwijs en onderzoek van de hogeschool, waaronder:

- De strategie van het beleid van de hogeschool op het gebied van onderwijs en onderzoek en de risico's die daaraan verbonden zijn;
- De realisatie van de strategische ambities van de hogeschool op het gebied van onderwijs en onderzoek;
- Het onderwijs- en onderzoekskwaliteitsbeleid en de borging van dit kwaliteitsbeleid (zie bijlage 1; punt 8.1);
- De opzet en werking van het interne onderwijs- en onderzoeksmonitoringssysteem.

Aanwezigheid O&O-Commissies

In 2012 had geen enkele RvT bij een hogeschool een dergelijke O&O-Commissie; in 2016 was deze commissie er bij 43%. Momenteel naar schatting bij 80% van de hogescholen. Bij de kleine, veelal categorale, hogescholen is zo'n aparte commissie wellicht overbodig. In tegenstelling tot de Auditcommissie, de Benoemings- en Renumeratiecommissie en (soms) een Bouwcommissie is de O&O-commissie dus een relatief nieuw verschijnsel in de RvT van hogescholen. Dit bevestigt de indruk dat RvT zich tot voor kort weinig bezighielden met toezicht op de kwaliteitsbewaking op onderwijs en onderzoek.

Inmiddels hebben de RvT bij de tien grote hogescholen een O&O-Commissie. Het functioneren van deze commissies is de laatste jaren pas goed op gang gekomen; soms is vrij recent pas in 2019 een O&O-commissie ingesteld. Deze commissie heeft in de praktijk verschillende namen; soms heet deze Onderwijscommissie (Inholland)¹, Commissie kwaliteit, onderwijs, onderzoek en valorisatie (Avans hogeschool), of Onderwijs-, Onderzoeks- en Identiteitscommissie (Fontys hogescholen). In de meeste gevallen telt de commissie twee, soms drie leden van de RvT. Aan acht van de tien O&O-cies nemen één of meerdere hoogleraren van Nederlandse universiteiten deel; er is één lector benoemd.

¹ Het Reglement van de Onderwijscommissie van Inholland stelt echter dat het gaat om het "toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek".

Aanbeveling: Organiseer een kritische zelfevaluatie van het functioneren van de O&O-Commissie in elke RvT met aandacht voor de samenstelling van de O&O-Commissie, de relatie met de RvT als geheel en de kwaliteit van haar toezicht in de vier toezichtrollen.

Reglement O&O-Commissie

De Branchecode suggereert om de volgende zaken in het Reglement voor de O&O-commissie op te nemen:

- Omschrijving taken, doelen en functie van de commissie en doel van het reglement;
- De onderwerpen en/of thema's waarop de commissie zich richt;
- De werkwijze (o.a. vergaderfrequentie, terugkoppeling aan RvT) en de samenstelling van de commissie;
- De verhouding tot, de omgang met en de aanwezigheid van het CvB, mede in het kader van de informatievoorziening (intern/extern/frequentie/tijdsbestek) van de commissie (zie bijlage 1; punt 8.3), alsmede de omgang met inspraakorganen en de aanwezigheid van medewerkers van diensten en/of beleidsafdelingen;
- Het gewenste profiel van de leden van de commissie;
- Het toetsingskader met de indicatoren.

Bij acht hogescholen is een reglement voor de O&O-Commissie gevonden, waarin toezichthouden op de kwaliteit van onderwijs én onderzoek van de instelling als doelstelling staat vermeld. Bij enkele hogescholen wordt alleen gesproken over het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs. De doelstellingen zijn vaak algemeen en soms zelfs cryptisch omschreven, al wordt in enkele reglementen toegelicht op welke wijze zij hun toezicht uitoefenen (bijvoorbeeld door documenten, indicatoren, interne en externe deskundigen te raadplegen, werkbezoeken af te leggen). Daarbij wordt in een enkel geval benoemd hoe de leden van de O&O-commissie hun bevindingen terugkoppelen aan de RvT als geheel.

Aanbeveling: Formuleer een heldere taakopdracht en werkwijze voor de O&O-Commissie en haar afstemming met de RvT.

Gespreksonderwerpen: de jaarverslagen RvT

De bestudeerde jaarverslagen van de RvT van hogescholen (2018-2019) bevatten een summier opsomming (maximaal 1 alinea) van de onderwerpen die in de O&O-Commissie of de RvT aan bod gekomen zijn. De Commissie vergadert tussen twee tot vier keer per jaar. Enkele hogescholen combineren de vergadering met een werkbezoek, waarbij bijvoorbeeld instituten, kenniscentra en Centers of Expertise (CoE) worden bezocht. Soms worden ter vergadering lectoren uitgenodigd voor een presentatie. Uit de lijstjes met besproken thema's blijkt dat praktijkgericht onderzoek af en toe aan bod komt (zoals strategische onderzoeksvisie, de keuzes voor onderzoekspeerpunten en de stand van zaken praktijkgericht onderzoek); onderwijs staat logischerwijs vaker op de agenda. Over integriteitsvraagstukken wordt geen discussie gemeld. De jaarverslagen van de RvT zijn formeel en geven geen inzicht in de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de besproken onderwerpen in de O&O-cie/ RvT. Over dilemma's in het toezicht wordt niet gerapporteerd.

Aanbeveling: Bespreek in de rapportage over de werkzaamheden van de RvT en de O&O-Commissie ook welke dilemma's aan bod gekomen zijn en hoe deze zaken worden aangepakt.

2.3 Conclusie

Bij de meeste hogescholen staat het toezicht op de kwaliteit van praktijkgericht onderzoek (een onderdeel van de wettelijke taak van hogescholen) nog in de kinderschoenen. De vernieuwde Branchecode Goed Bestuur (VH, 2019) geeft een aantal nuttige suggesties voor de inzet van instrumenten en aanpak die in de praktijk nog niet systematisch, of louter formeel, worden toegepast. Inmiddels hebben de tien grote hogescholen een O&O-Commissie ingericht. Uit de gepubliceerde documenten (toezichtkader, reglement O&O-Commissie, profielschets RvT) en jaarverslagen van de RvT (2018-2019) is echter weinig af te leiden over de werkwijze bij het toezicht en over de kwaliteit van het toezicht in de praktijk. Wat er wordt besproken in de O&O-Commissie wordt wel genoemd, maar dilemma's en besluiten worden niet altijd toegelicht. De aanbevelingen zijn:

1. Besteed in het toezichtkader aandacht aan de maatschappelijke waarden en uitgangspunten die de RvT hanteert bij haar wettelijke taak om toezicht te houden op de realisatie van de maatschappelijke opdracht van de hogeschool.
2. Stel expliciete eisen aan de expertise van leden van de RvT met de kernactiviteiten van het hbo, zodat de RvT effectief toezicht kan uitoefenen op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek op hogescholen. Meerdere leden zouden moeten beschikken over kennis van het hbo; bij voorkeur zouden ook enkele leden actuele, interne kennis moeten hebben van het hbo-onderwijs en -onderzoek en kwaliteitszorgsystemen.
3. Organiseer een kritische zelfevaluatie van het functioneren van de O&O-Commissie in elke RvT met aandacht voor de samenstelling van de O&O-Commissie, de relatie met de RvT als geheel en de kwaliteit van haar toezicht in de vier toezichtrollen.
4. Formuleer een heldere taakopdracht en werkwijze voor de O&O-Commissie en haar afstemming met de RvT.
5. Bespreek in de rapportage over de werkzaamheden van de RvT en de O&O-Commissie ook welke dilemma's aan bod gekomen zijn en hoe deze zaken worden aangepakt.
6. Realiseer dat risicomanagement bij de RvT over meer gaat dan alleen financiële risico's; ook kwaliteits- en integriteitsvraagstukken kunnen tot grote risico's voor de organisatie leiden, zoals voorbeelden uit het hoger onderwijs eerder al hebben laten zien.

3 Handreiking voor Raden van Toezicht

In dit hoofdstuk geven we een handreiking voor Raden van Toezicht om haar toezichthoudende taak op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek in te vullen.

Onderwijs en praktijkgericht onderzoek zijn een aandachtspunt bij de uitoefening van de vier rollen in het toezicht op hogescholen (Goodijk e.a., 2020, p.13). Het belangrijkste hierbij is de rol van toezichthouden, zeker omdat er bij praktijkgericht onderzoek geen formele externe toezichthouder is (zoals de NVAO bij onderwijs). Maar ook bij de rol van adviseren, de werkgevers- en de netwerkrol kan de RvT het onderwijs en praktijkgericht onderzoek van de hogeschool betrekken. Voorwaarde hiervoor is dat de RvT zich, in de dialoog met het CvB, niet alleen baseert op de kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren of zich beperkt tot het stellen van informatieve vragen, maar dat zij zichzelf verdiept in de dilemma's op metaniveau en met het CvB het open gesprek aangaat over strategische keuzes. Zoals één respondent het verwoordde:

- *"Als RvT moet je [ten opzichte van het CvB] balanceren tussen 'het vuur aan de schenen leggen' en een 'applausmachine zijn'. Je moet niet alleen de vinger op de zere plek leggen, maar ook complimenten geven en benoemen wat goed gaat. In een sfeer van vertrouwen en goede onderlinge verhoudingen kan je dan ook aan de orde stellen waar verbeteringen nodig zijn."*

Maar hoe kom je als RvT achter de verbeterpunten? Hoe stel je de juiste vragen aan het CvB? Welke werkwijzen kan de O&O-Commissie hanteren bij haar zoektocht naar het verhaal achter de cijfers?

De kernvragen van de Raad van Toezicht bij het uitoefenen van toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek richten zich op drie terreinen:

1. **Strategie:** vragen gericht op de intentie/doelen van het onderwijs en praktijkgericht onderzoek: wat is de visie op onderwijs en praktijkgericht onderzoek, hoe ziet men de relatie tussen onderwijs en onderzoek, welke ambities heeft de hogeschool, welke zwaartepunten zijn gekozen en hoe wordt het onderwijs en het onderzoek georganiseerd;
2. **Legitimiteit & good governance:** heeft het CvB gedefinieerd wat kwaliteit van onderwijs en van praktijkgericht onderzoek inhoudt? En hoe bewaakt zij kwaliteit en integriteit in de praktijk? Heeft het bestuur voldoende positie en middelen om de bewaking van de kwaliteit te kunnen uitvoeren;
3. **Uitkomsten:** wat zijn de resultaten op het gebied van studiesucces, medewerkers- en studenttevredenheid, tevredenheid van het werkveld op het gebied van onderwijs; en wat is de impact van het praktijkgericht onderzoek op de kennisontwikkeling, het onderwijs en de maatschappij?

3.1 Voorbeeldvragen over het kwaliteitssysteem rond onderwijs

De RvT ontvangt bij voorkeur visitatierapporten en rapportages met de algemene cijfers over student- en medewerkerstevredenheid van de verschillende opleidingen. Maar dat is onvoldoende om een goed beeld te vormen van het primaire proces zelf. De belangrijkste tip van een lid van de O&O-Commissie van een hogeschool is daarom:

- *"In de commissie Onderwijs & Onderzoek en ook de RvT bespreken we alleen stukken die het CvB heeft voorzien van een bestuurlijke reactie. Die is voor ons het allerbelangrijkst; niet de*

achterliggende documentatie. Kan het CvB hun besluit/voorstel verdedigen; hebben ze een goede onderbouwing/afweging daarvoor en is nagedacht over de implementatie?" (...) "Als er een probleem is met de kwaliteit, dan is de eerste vraag aan het CvB: wat gaan jullie doen? Als RvT beoordeel je of het antwoord adequaat en voldoende is. Kunnen wij er redelijkerwijs van uitgaan dat met deze aanpak het probleem wordt opgelost/de kwaliteit verbeterd? Het bestuurlijke standpunt beoordelen; dat is het belangrijkste."

Een uitdaging daarbij is het om datgene dat níet benoemd wordt in de stukken of in de bestuurlijke reactie boven tafel te krijgen. Bij het onderwijs is een voorbeeld het **studierendement**. De externe toezichthouder die toezicht houdt op kwaliteit van onderwijs (NVAO) richt zich in zijn beoordeling namelijk niet expliciet op deze indicator, terwijl deze zeker voor studenten en externe stakeholders wel een belangrijke kwaliteitsindicator kan zijn. Een opleiding kan met vlag en wimpel zijn accreditatie halen, maar een studierendement hebben van 25%. Voorbeeldvragen die de RvT kan stellen zijn:

- Vraag bij cijfers die het CvB presenteert op het gebied van rendement (studiesucces), medewerkers- en studenttevredenheid niet alleen naar *hogeschoolgemiddelden*, maar ook naar de *spreiding*.
- Vraag specifiek naar de vijf opleidingen die de beste of slechtste uitkomsten hebben op deze indicatoren. Wat is de verklaring voor de verschillen? Zijn de verschillende indicatoren bij deze opleidingen met elkaar verbonden (rendement, medewerkerstevredenheid bijvoorbeeld)?
- Welke bestuurlijke aanpak hanteert het CvB richting opleidingen die laag scoren? Hoe voorziet het kwaliteitszorgsysteem van de hogeschool (bijvoorbeeld in de vorm KPI's van CvB met directeuren) in monitoring van de afspraken?
- Hoe wordt geleerd van de goede voorbeelden, de opleidingen met een hoog rendement en veel studiesucces?
- Bespreek het functioneren en de uitkomsten van het interne kwaliteitszorgsysteem (inrichting PDCA-cyclus) met het CvB.

Een ander voorbeeld betreft **de compliance met wet- en regelgeving en risicobeheersing**. Een gesprek met de compliance en/of risk officer en een vertegenwoordiging van examencommissies kan de RvT inzicht geven in de kwaliteitsissues en naleving van wet- en regelgeving.

- Spreek een keer per jaar met de compliance en/of risk officer en laat u informeren over hun bevindingen in het naleven van wet- en regelgeving en de belangrijkste risico's die zij constateren.
- Bevraag het CvB op de belangrijkste bevindingen uit de jaarrapportages van de examencommissies en spreek als daar aanleiding voor is met de voorzitter van het hogeschool brede beraad van examencommissies (indien de hogeschool zo'n beraad/overleg heeft ingericht).

Een ander thema dat sterk in de belangstelling staat (en gerelateerd is aan studiesucces) is **studentenwelzijn**. Enkele voorbeeldvragen zijn:

- Welke aandacht besteedt de hogeschool aan dit thema in haar strategie en tot welke maatregelen leidt dit in de praktijk? Op welke specifieke doelgroepen is het beleid gericht en waarom?
- Voor welke specifieke vraagstukken wordt de hogeschool gesteld als het gaat om het welzijn van studenten en hoe wordt daarmee omgegaan?
- Hoe worden initiatieven op het terrein van welzijn geëvalueerd?

Aan studentenweldzijn kunnen ook andere thema's zoals diversiteit en in- en uitsluitingsprocessen gekoppeld worden.

Naast schriftelijk en mondelinge informatie die wordt opgehaald uit gesprekken met mensen uit diverse geledingen die gericht worden uitgenodigd (medezeggenschap, kwaliteitszorg, faculteitsdirecteuren, lectoren, etc.) zijn ook **werkbezoeken** aan instituten/faculteiten een bruikbaar instrument om meer zicht te krijgen op het reilen en zeilen van de (onderwijs)organisatie.

3.2 Voorbeeldvragen over het kwaliteitssysteem rond praktijkgericht onderzoek

Ook rondom de inrichting en ondersteuning van praktijkgericht onderzoek spelen diverse vraagstukken en dilemma's waar de RvT zich over kan informeren. De RvT zal zich hierover op de eerste plaats kunnen informeren door kennis te nemen van kwantitatieve gegevens (indicatoren) over het praktijkgericht onderzoek aan de hogeschool en kan daarbij vragen stellen over de visie en de gemaakte keuzes. Immers, tussen hogescholen onderling bestaan aanzienlijke verschillen ten aanzien van de gemaakte keuzes voor en de inrichting en ondersteuning van kenniscentra/lectoraten, de aanstelling van lectoren, de (aanvullende) financiering, enzovoort. Voorbeeldvragen zijn:

- Welke strategische ambities heeft de hogeschool ten aanzien van praktijkgericht onderzoek? Hoe worden de speerpunten vastgesteld? Hoe houdt het CvB de vinger aan de pols voor wat betreft de inkomsten en de waardering van het praktijkgericht onderzoek door het werkveld en andere partners?
 - Welke keuzes heeft de hogeschool gemaakt ten aanzien van de financiering van praktijkgericht onderzoek?
 - Hoe presteert de hogeschool in vergelijking met andere hogescholen van vergelijkbare omvang als het bijvoorbeeld gaat om de verwerving van externe subsidies uit de tweede en derde geldstroom?
- Welke keuzes maakt de hogeschool ten aanzien van hoofddocenten en typen lectoren, zoals *associate* lectoren, bijzonder lectoren etc.? Wat is het beleid ten aanzien van de aanstellingsduur en -omvang van lectoren?
- Welke indicatoren hanteert de hogeschool om de kwaliteit en impact van praktijkgericht onderzoek te bepalen? Welke data over onderzoek wordt routinematig verzameld?
- Hoe is de beleidscyclus rondom praktijkgericht onderzoek bij de hogeschool ingericht?
- Hoe zorgt de hogeschool voor focus en massa in het praktijkgericht onderzoek? Welke keuzes heeft de hogeschool gemaakt op het terrein van zwaartepunten/Centres of Expertise voor onderzoek en waarom?

Daarbij kunnen de ambities op het terrein van onderzoek en de (bredere) strategische agenda van de hogeschool worden betrokken.

- Welke ambities heeft de hogeschool voor de toekomst t.a.v. praktijkgericht onderzoek? Hoe worden deze ambities omgezet in gericht beleid?
- Zijn de opbrengsten en de uitkomsten van het onderzoek in voldoende mate gerealiseerd, gerelateerd aan de vooraf opgestelde doelen?
- Hoe wordt de relatie tussen onderzoek en onderwijs duurzaam vormgegeven? Welke verwachtingen zijn er van lectoren ten aanzien van hun betrokkenheid bij het onderwijs en vice versa?

- Hoe bewaakt de hogeschool de kwaliteit en wetenschappelijke integriteit (inclusief onafhankelijkheid) van haar praktijkgericht onderzoek?
- Hoe is de duurzame samenwerking met universiteiten, andere hogescholen, private en publieke instellingen en het bedrijfsleven vorm en inhoud gegeven? Hoe wordt onafhankelijkheid hierin geborgd?
- Welke visie/beleid heeft de hogeschool ten aanzien van promoveren (niveau 8) in de vorm van PhD of Professional Doctorates (PD)?

3.3 Conclusie

Het is wenselijk dat de RvT zich vooral bezighoudt met de “metavragen” rond visie en beleid, niet zozeer met de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk staan voorbeelden van zulke overkoepelende vraagstukken die raken aan de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Er zijn op dit terrein meer dan genoeg omstreden vraagstukken of dilemma’s die van belang zijn bij het toezichthouden op een organisatie met een maatschappelijke opdracht zoals een hogeschool. Raden van Toezicht doen er goed aan deze vraagstukken niet uit de weg te gaan, maar deze op de agenda te zetten en het CvB met raad terzijde te staan, zoals een betrokken maar kritische sparringpartner betaamt. Daarbij waakt de RvT er voor het werk van externe toezichthouders niet ‘over’ te doen, maar vanuit metaperspectief te beschouwen.

Literatuur

B&T organisatieadvies (2020). *Whitepaper Intern toezicht op de onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam.

Cloosterman, E. en M. Gielen, J. P. van den Toorn, B. van der Starre (2019). *De Stand van Praktijkgericht Onderzoek in Nederland*. Driebergen: Birch.

Goodijk, R., Siebers, V., Oosterling, M. (2020). *Handreiking voor het toezichthouden op onderwijs en onderzoek in het hbo. DEEL 2A: Documentanalyse en uitkomsten van kwalitatief onderzoek. Achtergrondinformatie en beschouwingen*. Amsterdam, Het Zijlstra Centrum/VTH.

Governance in Balans. *Kiezen van de juiste interventie voor toezichthouders*. Den Haag: Flipboekje.

Inspectie voor het Onderwijs. (2013). *Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs. Een bijdrage aan de evaluatie van het wetstraject versterking besturing*.

<https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/publicaties/2013/12/06/intern-toezicht-op-onderwijskwaliteit-in-het-hoger-onderwijs/raden-van-toezicht-ho-eindrapport-def.pdf>

Kwikkers, P.C. (2020). *Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, Toelichtende analyse en commentaar, Wettekst en noten, Trefwoordenregister*. TriasNet Consultants.

Nationaal Register (2020). *Toolkit Commissariaat. Inzicht zegt meer dan toezicht*. Den Haag, 6^e druk.

Rathenau Instituut (2020). *Factsheet Praktijkgericht onderzoek hogescholen*. 30 april 2020. <https://www.rathenau.nl/nl/wetenschap-cijfers/praktijkgericht-onderzoek-hogescholen>

Schuyt, K. (2014). *Tussen fout en fraude, integriteit en oneerlijk gedrag in wetenschappelijk onderzoek*. Leiden: University Press.

Staa, A. van (2020). *Intern en extern toezicht op kwaliteit van hoger beroepsonderwijs: is er sprake van een samenspel tussen interne en externe toezichthouders?* Eindopdracht Leergang Board Potentials, april 2020, Nationaal Register Den Haag.

Staa, A.L. van (2020). *Toezicht op de kwaliteit van praktijkgericht onderzoek aan hogescholen*. Eindopdracht Leergang Board Potentials, augustus 2020, Nationaal Register Den Haag.

Staa, A.L. van, Mobach, M. (2020). Randvoorwaarden voor succesvol praktijkgericht onderzoek. De winnaars van de allereerste Deltapremie spreken. *Th&ma Hoger Onderwijs*, 2020-1: 61-67.

Uijl, H. den, Schulz, M. (2020). *Van bureaucraat tot grenswerker, Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen*. Den Haag: NSOB/VTH.

Uijterwijk, J. (2019). Onder voorzitters: Het betere koorddans. De verhouding tussen bestuurder en toezichthouder. *Th&ma. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, (1): 73-78.

Vereniging Hogescholen (VH). (2015). *Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek 2016-2022. Kwaliteitszorgstelsel Praktijkgericht Onderzoek Hogescholen*. Den Haag.

KNAW, NFU, NWO, TO2-federatie, VH en VSNU (2018). *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*. Den Haag. https://vsnu.nl/wetenschappelijke_integriteit.html

Vereniging Hogescholen (VH). (2019). *Branchecode goed bestuur*. Den Haag.

Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH). (2018). *De vijf kernvragen voor de Toezichthouder; hoe kan het intern toezicht op de kwaliteit van onderwijs en onderzoek beter?* VTH, Den Haag.

Vereniging Hogescholen (VH) & Regieorgaan SIA (2020). *Atlas Onderzoek met impact*. Den Haag.
<https://www.vereniginghogescholen.nl/actueel/actualiteiten/nieuwe-editie-atlas-onderzoek-met-impact>

Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (1992).
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2020-04-01>

Bijlage 1 Passages uit de Whitepaper B&T Organisatieadvies

Onderstaande passages zijn ontleend aan de Whitepaper van B&T-Organisatieadvies (2020).

In de tekst wordt hiernaar verwezen en deze toelichtingen geven een verdere aanvulling op het aldaar gestelde.

1. Verbeterinterventies voor de kwaliteit van een afdeling/opleiding die effectief zijn (p.13):

- Versterking van het pedagogisch en didactisch handelen van docenten en de aansturing hiervan door de schoolleiding;
- Versterking van het onderwijskundig leiderschap;
- Versterking van de positionering van team- of afdelingsleiders;
- Versterking van opbrengstgericht werken (B&T, p.16).

2. Om het toezicht op de onderwijskwaliteit te concretiseren is het ten eerste van belang dat de RvT formuleert wat deze onder voldoende onderwijskwaliteit verstaat. En wel om ten minste vier redenen (p.11):

- Het draagt ertoe bij dat de RvT onderling op één lijn komt als het gaat om dit aspect van toezicht;
- Het maakt het toezicht voorspelbaar(der) voor het CvB;
- Het zorgt voor sturing van de informatie- en dialoogbehoefte van de RvT;
- Het draagt bij aan het vermogen van de RvT om zich te verantwoorden over invulling van zijn toezichtsrol naar interne en externe stakeholders (B&T, p.19).

3. Het verkrijgen van informatie is de basis voor het toezichthouden (p.14):

Om de verkregen informatie goed te duiden biedt de trits beoordelen-duiden-interveniëren een handvat.

- Beoordelen: is de informatie duidelijk, relevant (toezichtskader!), voldoende actueel, betrouwbaar (of bijvoorbeeld) afwijkend ten opzichte van eerdere/andere signalen?
- Duiden: hoe verhoudt de informatie zich tot interne of externe normen en benchmarks en wat is de bestuurlijke reactie bij de informatie?
- Interventie: soms niet noodzakelijk, vragen om verdere verduidelijking of toch een verdergaande interventie (B&T, p.22).

4. Proportioneel toezicht (escalatieladder), Visualisatie van instrumenten van RvT (p.12):

	Volgen
- Feitelijk vragen stellen: feitelijke info en verduidelijking;	
- Vragen stellen over procesaanpak: oorzaak en aanpak;	
- Vragen intensiveren: frequentie, detailniveau, vergelijking met anderen;	
- Tussentijdse rapportages vragen;	
- Opdracht formuleren;	
- Onderzoek laten doen: zelfstandig informatie verwerven;	

- Eisen stellen, waarschuwen;	
- Bestuur tijdelijk uitbreiden;	√
- Vertrouwen opzeggen: ontheffing uit functie, ontslag.	Sturen

B&T, p.23 en zie ook Governance in Balans. “Kiezen van de juiste interventie voor toezichthouders”, 50 tredes.

Bijlage 2 Proeve checklist O&O-Commissie

Hieronder volgt de proeve van de checklist om te bezien of alle facetten van de O&O-commissie zijn onderkend. De onderdelen die in de delen 2A en/of 2B aan de orde zijn gekomen, worden genoemd met verwijzing naar de pagina('s) in het rapport.

Aantal leden: 2 tot 3 leden.

Aantal vergaderingen en bijeenkomsten:

- regulier: twee tot drie keer per jaar;
- incidenteel: werkbezoeken bij bijzondere gelegenheden, zoals de opening van het hogeschooljaar, installatie van een lector, presentatie van een onderzoeksrapport, promotie, open dag;
- officieel in functie: Instellingstoets Kwaliteitszorg (ITK) van de NVAO en audit kwaliteitsafspraken.

Aanwezigheid O&O-commissie (rapport 2B-p.13).

Achtergronden praktijkgericht onderzoek (rapport 2A, p.6 en 8 en rapport 2B, p.7-8).

Agenda/jaaragenda (rapport 2A, p.17 en 26).

Algemene en specifieke kwalificaties van leden (rapport 2A, p.24-25 en rapport 2B, p.12).

Externe toezichthouders (rapport 2A, p.7 en rapport 2B, p.8-9).

Indicatoren om de kwaliteit van het onderzoek te toetsen (rapport 2A, p.27).

Informatiebronnen (rapport 2A, p. 18):

- intern vanuit de hogeschool: schriftelijk: allerlei rapportages en verslagen en mondeling: informatie verkregen tijdens vergaderingen, werkbezoeken, presentaties e.d.;
- extern: rapporten, notities, nota's, nieuwsbrieven, zoals van de NVAO, CDHO, de inspectie, de Onderwijsraad, de NUFFIC, de OECD, Keuzegids hbo, ROA;
- Tijdschriften/nieuwsbrieven: TH@MA, Hoger Onderwijs Persbureau, ScienceGuide, VTH en VH.

Invulling rollen Raad van Toezicht (rapport 2A, p.10-13).

Jaarverslag (rapport 2B, p.14).

Literatuur (rapport 2A, p.32-34 en rapport 2B, p.20-21).

Meerwaarde van het instellen van O&O-commissie (rapport 2A, p. 11 en 16 en rapport 2B, p.13).

Mogelijke contacten binnen en buiten de organisatie (rapport 2A, p.21-22).

Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (rapport 2B, p.9).

Relevante externe instanties: Ministeries van OCW en EZK, de VTH en VH, Inspectie van het onderwijs, NVAO, CDHO, CEKO, SIA-Raak, Nuffic, Onderwijsraad, Rathenau Instituut, Algemene Rekenkamer, OECD, VSNU, MBO-Raad enz..

Rol secretaris RvT/CvB: zie het rapport van de NSOB/VTH: 'Van bureaucraat tot grenswerker' (rapport deel 2A, p.30).

Samenstelling van de commissie/profielschets (rapport 2A, p.24 en rapport 2B, p.12).

Samenwerking tussen hogescholen en met andere instellingen voor hoger onderwijs in binnen- en buitenland: Centres of Expertise, Lectorenplatforms en Universities of Applied Sciences Netherlands (UASNL), (rapport 2B, p.11).

Signaleringsfunctie richting bestuur en organisatie (rapport 2A, p.19-20).

Tijdsbeslag/termijn: totaal, inclusief RvT-vergaderingen, gemiddeld vier tot zes uur per week; benoeming voor maximaal twee termijnen van vier jaar.

Toetsings-/Toezichtskader, -reglement en -visie (rapport 2A, p. 15-16 en 28 en rapport 2B, p.11-12 en 14).

Verantwoording en rapportage door deze commissie aan de gehele Raad van Toezicht (rapport 2A, p.16 en rapport 2B, p.13).

Vergoeding: het bezoldigingsmaximum voor RvT-leden is vastgelegd in de WNT en bedraagt 10% van het voor de betreffende rechtspersoon of instelling geldende bezoldigingsmaximum. Binnen dit kader wordt de daadwerkelijke vergoeding per hogeschool nader vastgesteld.

Voorbeelden van vragenlijsten (rapport 2A, p.6-7, 17 en 22 en rapport 2B, p.16-19).

Wettelijk kader en Branche-code goed bestuur van de VH (rapport 2B, p.6-7).

www.vth.nu

