

Prinsessegracht 21  
Postbus 123  
2501 CC Den Haag  
t (070) 312 21 21  
f (070) 312 21 00  
e-mail: jonkman@vereniginghogescholen.nl

Aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie van OCW  
uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

Doorkiesnummer  
0703122182  
Datum  
18 maart 2014  
Ons kenmerk  
2014.3092/dir.bs  
Onderwerp  
Regeldruk

Geachte voorzitter,

Op donderdag 20 maart zal u in uw Algemeen Overleg met onder andere de minister van OCW spreken over de administratieve lasten van onderwijsinstellingen en de regeldruk die zij ervaren. Met deze brief vragen wij aandacht voor de zorgen die de hogescholen hebben over de lastendruk, die verder toeneemt en toe blijft nemen. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met een onduidelijke rolverdeling tussen instelling, toezichthouders en beleidsdepartement. Gevolg daarvan is dat goede bedoelingen van alle betrokken partijen stranden nog voordat met de invoering ervan wordt begonnen.

In zijn algemeenheid stellen wij vast dat de afgelopen jaren meer oog is ontstaan voor de toename van de administratieve lasten en de regeldruk die instellingen ervaren. In haar brief over de versterking van de bestuurskracht van de instellingen van april 2013 spreekt de minister uit, dat zij vast wil houden aan het huidige besturingsmodel, getypeerd als systeemsturing. Het biedt naar haar oordeel de beste garanties om ons onderwijs verder te verbeteren. De verantwoordelijkheid voor goed bestuur van instellingen ligt in deze benadering primair bij de bestuurders, toezichthouders en sectoren zelf. Wij kunnen ons goed in deze opvatting vinden, en onderkennen dat het systeem altijd in beweging is en dus continu vraagt om een oordeel of de vigerende regels en afspraken nog passend zijn.

Het vorenstaande laat onverlet dat in de praktijk onverminderd sprake lijkt van een stapeling van toezicht en deze stapeling alleen nog maar zwaarder op de instellingen gaat drukken. Een aantal voorbeelden mogen dit verduidelijken.

De onderwijswetgeving biedt de sectoren ruimte om de hoofdlijnen van bestuur en toezicht zelf te regelen in codes goed bestuur en deze codes vervolgens wettelijk te laten verankeren. Het hbo heeft hier serieus werk van gemaakt door de code voor bestuur en toezicht uit 2006 grondig te evalueren, de uitkomsten publiek te delen en vervolgens medio 2013 een vernieuwde code goed bestuur vast te stellen. Van veel kanten is waardering voor de transparantie van dit proces en vooral ook de inhoud van de vernieuwde code uitgesproken. Die legt veel nieuwe verplichtingen aan de instellingen op, zoals de uitwerking van een expliciet kader dat leidraad is voor het interne toezicht, een statuut voor samenwerkingsrelaties, een continuïteitsparagraaf, en verantwoording van de werking van het systeem voor risicomangement. Uitgangspunt van de code is dat de hogescholen zelf aan zet zijn om de kwaliteit van bestuur en toezicht te verbeteren en over de voortgang jaarlijks publiek verantwoording af te leggen. Het is dan moeilijk te begrijpen dat kort na de vaststelling van de nieuwe code toch weer nieuwe regels worden gesteld door het ministerie van OCW, regels die zien op juist deze onderwerpen, zoals de verplichting een continuïteitsparagraaf op te nemen in het jaarverslag. Regels die tot gevolg hebben dat het belang van het interne toezicht in het geheel van de systeemsturing wordt uitgehouden.

Regels die zorgen voor een ander type verantwoordingsinformatie en verantwoordingslast voor de instellingen. Het lijkt er dus op dat er nog een lange weg is te gaan van geïnstitutionaliseerd wantrouwen naar vertrouwen als vertrekpunt voor de onderlinge verhoudingen in het systeem van (hoger) onderwijs.

Deze nadruk op risicomanagement en compliance spreekt ook uit de recente brief van de minister van Financiën over het financieel beheer en toezicht in de semipublieke sector (brief van 27 november 2013, TK 33822 nr. 1). Wij hebben alle begrip voor de wens om een gemeenschappelijk normenkader te hanteren. Maar wij wijzen erop dat nog niet heel lang geleden de keuze is gemaakt om voor het onderwijs het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (RJ) als uitgangspunt voor het (financieel) beheer en de verantwoording te nemen. In het bij de genoemde brief aangereikte normenkader is sprake van een grote mate van overlap met BW en RJ. Maar op geen enkele plaats wordt toegelicht welke 'normen' daarop aanvullend zijn en wat daarvan de achtergrond is. Voor de instellingen schept dit niet alleen onzekerheid, het leidt ook tot een onnodig risicomijdend gedrag. Zo wordt in het normenkader bijvoorbeeld gewag gemaakt van een 'in control statement' dat in het jaarverslag moet zijn opgenomen. Het gewicht van die opmerking kan niet gemakkelijk worden overschat. Vanaf welk verslagjaar geldt die verplichting? Wat is de precieze reikwijdte van die verklaring? Wat zijn de gevolgen voor de bestuurdersaansprakelijkheid? Maar ook: wat is de toegevoegde waarde van zo'n verklaring ten opzichte van de reeds bestaande verklaringen die het bestuur bij de jaarstukken af moet geven? De antwoorden op deze vragen ontbreken vooralsnog. En dat bevordert ongewild het mijden van risico's, ook waar juist het nemen daarvan - vanuit de wens om bij te dragen aan de innovatie van onze samenleving en economie - op waarde geschat zouden moeten kunnen worden.

Over het soms overlappende toezicht van NVAO en Inspectie is al veel gezegd. Recent hebben beide organisaties afspraken gemaakt die moeten leiden tot een heldere taakafbakening. Wij vrezen echter dat op belangrijke dossiers toch sprake zal blijven van overlap. Een voorbeeld daarvan betreft het functioneren van de examencommissies die met de wijziging van de WHW in 2010 expliciet verantwoordelijk zijn gemaakt voor de borging van de kwaliteit van tentamens en examens. De inhoud van de oordelen van de examencommissies en de naleving van regels die daarbij in acht moeten worden genomen zijn analytisch misschien te scheiden, in de praktijk zijn beide nauw met elkaar verweven. Meer algemeen zou de invulling van de onderscheiden functies van extern toezicht zoals verbeterfunctie en de verantwoordingsfunctie nog eens goed moeten worden doordacht. Dat zou bij kunnen dragen aan een beperking van de lastendruk die nu van het accreditatiestelsel wordt ervaren en het zou de rollen van NVAO en Inspectie verder kunnen helpen aanscherpen. Het is voor de hogescholen een belangrijk ontwerpvereiste voor het nieuw te ontwikkelen 'accreditatiestelsel 3.0'.

Maar er zijn meer toezichthouders. Denk bijvoorbeeld aan de IND als het gaat om studenten die met een verblijfsvergunning studeren. Denk bijvoorbeeld aan de externe accountant. Deze opereert op basis van een controleprotocol dat onder verantwoordelijkheid van de Onderwijsinspectie wordt vastgesteld. Het protocol wordt echter soms op een zodanig laat tijdstip vastgesteld dat anticiperen ondoenlijk is (met de invoering van de continuïteitsparagraaf als meest recente voorbeeld). Overigens stellen wij vast dat de Inspectie het soms nodig acht om het werk van de accountant dan vervolgens zelf nog weer eens over te doen, zoals recent door de instellingen te bevragen over de bezoldiging van bestuurders. Deze informatie staat in de jaarstukken, en op de rechtmatigheid van de bezoldiging ziet de accountant toe conform het door de Inspectie zelf vastgestelde controleprotocol.

Een specifiek aspect van lastendruk ondervinden de instellingen van de grote hoeveelheid onderzoeken waarmee zij worden geconfronteerd, veelal geïnitieerd door de onderwijsinspectie. Laat het volstrekt duidelijk zijn dat wij niets wensen af te doen aan de taken van de inspectie en het belang dat in dat kader aan onderzoek toe kan komen. Maar helaas stellen wij te vaak vast dat onderzoek wordt uitgezet op een (veel) te vroeg moment, waardoor het onderzoek (veel) werk oplevert voor de hogescholen, maar geen zinvolle bijdrage kan leveren aan de beleidsdiscussie. Twee recente voorbeelden mogen dit verduidelijken.

Met de invoering van de Wet Kwaliteit in verscheidenheid krijgen aspirant-studenten uit het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs die zich op uiterlijk 1 mei hebben aangemeld het recht op studiekeuzeadviezen voor de opleiding(en) waarvoor zij hebben aangemeld. Aspirant-studenten die zich na 1 mei aanmelden zijn 'toelaatbaar'. Dat betekent dat de instelling hen mag weigeren. De eisen en gronden waarop een aspirant-student geweigerd mag worden moeten door het instellingsbestuur helder worden vastgelegd in een regeling. Het verplicht aanmelden per 1 mei zal gaan gelden met ingang van het studiejaar 2014-2015. Wat kan de waarde zijn van een evaluatieonderzoek dat voorjaar 2014 wordt uitgevoerd naar de effecten van de invoering van deze maatregel? Op basis van de ervaringen die instellingen dit eerste jaar opdoen zullen ongetwijfeld nog vele bijstellingen plaatsvinden. Als er al aanleiding is voor een inspectieonderzoek, zou zo'n onderzoek op zijn vroegst in 2015 meerwaarde kunnen opleveren.

Het tweede voorbeeld is een variatie op het vorige thema. De rol van examencommissies is de afgelopen jaren in diverse wetten aangescherpt. Laatstelijk nog in de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (december 2013). Een aantal relevante bepalingen treedt per 1 september 2014 in werking. Toch start de inspectie nu al onderzoek naar de effecten van de wetwijzigingen op het functioneren van examencommissies. Wat is in het licht van de recente wetwijzigingen de betekenis van een conclusie uit dat onderzoek op een moment waarop de wet nog niet overal volledig is geïmplementeerd? Ook hier zou het beter zijn om pas onderzoek te doen als de hogescholen de tijd hebben gehad om de nieuwe wetgeving door te voeren, zowel in de interne regels als in de praktijk van alledag. Waarbij bij de opzet van het onderzoek rekening kan worden gehouden met signalen uit de praktijk of de invoering wel of niet tot problemen aanleiding heeft gegeven.

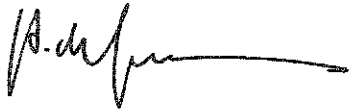
Overigens: onze bezwaren zijn niet alleen praktisch van aard. De huidige werkwijze van de inspectie, met een veelheid aan te vroeg geïnitieerd onderzoek, geeft eerst en vooral blijk van gebrek aan vertrouwen in de instellingen.

Afrondend stellen wij vast dat in zijn algemeenheid geldt dat de hogescholen zorgen hebben over het evenwicht tussen een begrijpelijke vraag naar transparantie en verantwoording enerzijds en anderzijds de administratieve last die dat met zich brengt. Hogescholen lopen niet weg voor hun verantwoordelijkheid, zoals mag blijken uit de verplichtingen die zij met de vernieuwde code goed bestuur op zich hebben genomen. Of uit de afspraken die zij met elkaar hebben gemaakt om de kwaliteit van toetsing en examinering te borgen.

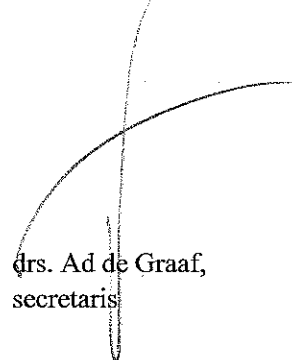
Al deze afspraken brengen extra administratieve lasten met zich mee, zij zijn voorbeelden van zelf opgelegde regeldruk. Zij geven echter ook uitdrukking aan de werking van het besturingsmodel dat wij allen wenselijk achten. Het is fnuikend voor de werking van dat model als de uitkomst is dat elke vorm van zelfsturing, verantwoording en correctie die door de instellingen individueel en gezamenlijk wordt nagestreefd, zijn echo vindt in extra regels van de overheid en extra toezicht door externe toezichthouders.

Waar van ons wordt gevraagd sober en verantwoord met de ons toevertrouwde middelen om te gaan, vragen wij u om vertrouwen in de instellingen als uitgangspunt voor nieuwe regelgeving en extern toezicht te nemen. Dat draagt naar onze stellige overtuiging bij aan een hoger onderwijs dat zich ten volle kan richten op de realisatie van zijn maatschappelijke opdracht.

Het bestuur,



mr. Thom de Graaf,  
voorzitter



Mrs. Ad de Graaf,  
secretaris