

**RAPPORT TASKFORCE**  
**REKENSCHAP**

---

KWETSBAARHEDEN BEKOSTIGING ONDERWIJS

Zoetermeer,  
8 april 2002  
Ministerie van OCenW

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>1. INLEIDING</b>	<b>3</b>
1.1. Vooraf	3
1.2. Opdracht	4
1.3. Samenstelling	4
1.4. Leeswijzer	5
<b>2. SAMENVATTING</b>	<b>6</b>
2.1. Bekostigingssystematiek	6
2.2. Maatregelen bekostiging	7
2.3. Accountability, toezicht en controle	7
2.4. Maatregelen Accountability, toezicht en controle	8
<b>3. HET SYSTEEM VAN BEKOSTIGING</b>	<b>10</b>
3.1. Algemene Uitgangspunten bekostiging	10
3.2. Primair onderwijs	10
3.3. Voortgezet onderwijs	11
3.4. Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	13
3.5. Hoger beroepsonderwijs	13
3.6. Wetenschappelijk onderwijs	14
<b>4. TYPOLOGIE VAN KWETSBAARHEDEN</b>	<b>16</b>
4.1. Algemeen	16
4.2. Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging	17
4.3. Persoonsgebonden karakter van inschrijving	18
4.4. Les-, college- en cursusgelden	19
4.5. Samenloop bekostigd en erkend/aangewezen onderwijs	19
4.6. Andere bekostigingsaspecten	20

<b>5.</b>	<b>ACCOUNTABILITY, TOEZICHT EN CONTROLE</b>	<b>23</b>
5.1.	Algemeen	23
5.2.	De opzet van het toezicht	23
5.3.	De werking van het toezichtstelsel	27
<b>6.</b>	<b>MAATREGELEN</b>	<b>31</b>
6.1.	Algemeen	31
6.2.	Maatregelen bekostigingssystematiek	31
6.3.	Maatregelen accountability, toezicht en controle	33

**Bijlage:** Aanpak intern onderzoek n.a.v. onregelmatigheden bekostiging in het BVE, HBO en WO

---

## 1. INLEIDING

---

### 1.1. VOORAF

Voor u ligt het rapport van de taskforce Rekenschap (verder: de taskforce). In dit rapport doet de taskforce verslag van haar onderzoek naar de kwetsbaarheden van de huidige bekostigingssystematiek in het primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), hoger beroepsonderwijs (HBO) en wetenschappelijk onderwijs (WO).

De taskforce doet voorstellen om op korte termijn regelgeving te wijzigen. Het rapport geeft ook aan hoe de taskforce in de follow-up van haar onderzoek verdere kwetsbaarheden uit de bekostiging wil halen.

Ten slotte adviseert de taskforce over verbeteringen in de controleketen, zowel binnen het ministerie van OCenW, als in de relatie tussen ministerie en instellingen.

Met dit rapport sluit de taskforce haar werkzaamheden af. Aanvankelijk stond voor ogen dat in het kader van de taskforce de departementale Accountantsdienst (verder: AD) veldonderzoek zou verrichten. De ontwikkelingen in de periode na de instelling van de taskforce hebben ertoe geleid dat dit niet meer opportuun is. Met zijn aanpak intern onderzoek bij de instellingen voor BVE, HBO en WO (brief van 12 maart 2002, WJZ/2002/10088) aan de Tweede Kamer heeft de minister van OCenW (gezamenlijk met zijn ambtgenoot van LNV) immers bewerkstelligd dat binnen een betrekkelijk korte periode informatie uit het veld beschikbaar komt (zie bijlage). Deze informatie levert een beeld op van de wijze waarop de instellingen met de regelgeving omgaan. De minister heeft de instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE nadrukkelijk aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, waarbij de instellingen de kans hebben gekregen om al hun gebruik van bekostigingsregels te vermelden. Verder biedt deze aanpak de instellingen een kader om misbruik of oneigenlijk gebruik te melden. Een proces van "zelfreiniging" waarin een commissie van onafhankelijke deskundigen een belangrijke adviesrol heeft. Daarbij is de Algemene Rekenkamer gevraagd haar oordeel te geven over dit proces (brief 12 maart 2002, WJZ/2002/10493).

Voor het opstellen van de vragen aan de instellingen ten behoeve van het intern onderzoek is onder meer gebruik gemaakt van door de taskforce verzameld materiaal. De AD speelt een belangrijke rol in de controle van de informatie die de instellingen aanleveren.

De taskforce meent dat dit proces niet alleen voor het onderwijsveld, maar ook voor het ministerie gevolgen moet hebben: bestuurlijk, in de regelgeving en voor de controleketen. Om die reden acht de taskforce – en in het bijzonder aan dit aspect heeft de voorzitter aandacht besteed – de instelling in het ministerie van

een sterke projectorganisatie nodig. Deze projectorganisatie kan een adequaat handhavingsbeleid van de bestaande bekostigingssystematiek verder gestalte geven en implementeren. Deze aanpak sluit aan op het proces van kwaliteitsverbetering dat de leiding van OCenW in 2001 in gang heeft gezet. Dat proces omvat onder meer de verbetering van de financiële functie en het opzetten van een ordelijke planning&control-cyclus.

De voorzitter van de taskforce constateert dat OCenW veel aandacht heeft gegeven aan de ontwikkeling van een stelsel van Accountability, Toezicht en Controle. Ook aan de ontwikkeling van instrumenten, aangepast aan de nieuwe situatie, om dit stelsel invulling te geven is - en wordt nog steeds - hard gewerkt. Het stelsel functioneert op dit moment echter nog niet naar behoren. Met de uitvoering van de aanbevelingen in dit rapport en mede op basis van de verwachte uitkomsten van de 'aanpak intern onderzoek' kan de projectorganisatie het verbeteringsproces sturen en intensiveren. Het doel is dat implementatie in de staande organisatie binnen een jaar volledig is gerealiseerd.

## **1.2. OPDRACHT**

In zijn brief van 19 december 2001 aan de Tweede Kamer heeft de minister van OCenW de instelling van de taskforce vermeld. Deze taskforce bouwt voort op de werkzaamheden van een interne OCenW-taskforce (maart 2001 gestart) - belast met nader onderzoek naar de leerlingaantallen WO/HBO/BVE - met een inventarisatie van mogelijk creatief gebruik van de bekostigingsregels en een nadere analyse hiervan.

De onderzoeksopdracht van de taskforce is de kwetsbaarheden te analyseren in de bekostigingssystematiek van het onderwijs en verbetermaatregelen te formuleren. Aanvankelijk besloeg het onderzoeksdomein de HBO-, WO- en BVE-sector. Later is dit domein uitgebreid met PO en VO, en met de instellingen voor het groene onderwijs in het VO, BVE, HBO en WO die ressorteren onder de minister van LNV. Daarnaast heeft het onderzoek zich gericht op de huidige systematiek van toezicht en controle op de bekostiging. Ook daarvoor heeft de taskforce verbetermaatregelen geformuleerd.

## **1.3. SAMENSTELLING**

De taskforce is samengesteld uit een stuurgroep en een werkgroep. De stuurgroep staat sinds februari 2002 onder leiding van de heer mr. J.N. van Lunteren van Het Expertise Centrum. In de stuurgroep zijn de directeuren PO, VO, BVE, HBO, WO, AD, Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ), Centrale Financiën Instellingen (Cfi) en Financieel Economische Zaken (FEZ) vertegenwoordigd. De werkgroep bestaat uit medewerkers van deze directies, aangevuld met dhr. J. Joling (Deloitte en Touche). Aan de bijeenkomsten van de stuurgroep neemt ook een vertegenwoordiger deel van het ministerie van LNV.

#### **1.4. LEESWIJZER**

Dit rapport beschrijft in hoofdstuk 3 het systeem van bekostiging. Hoofdstuk 4 gaat in op de kwetsbaarheden die onderkend zijn in de bekostigingsregelgeving in de vijf onderwijssectoren, waarbij deze kwetsbaarheden zijn ingedeeld naar typologie. Vervolgens geeft hoofdstuk 5 aan hoe het toezicht en de controle zijn ingericht en hoe deze werken. Ten slotte noemt hoofdstuk 6 de maatregelen die de taskforce, gezien de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken, nodig acht. Hoofdstuk 2 bevat de samenvatting van het rapport.

---

## 2. SAMENVATTING

---

De taskforce heeft de kwetsbaarheden onderzocht in de huidige bekostigingssystematiek van het onderwijsveld<sup>1</sup> en stelt verbetermaatregelen voor. De taskforce heeft zich in haar onderzoek gericht op de bekostigingsregels, en op het systeem van controle en toezicht op de naleving van deze regels.

De taskforce heeft op basis van haar onderzoek verbetermaatregelen geformuleerd voor de bekostigingssystematiek, om zo kwetsbaarheden weg te nemen. Daarnaast heeft de taskforce maatregelen geformuleerd voor accountability, toezicht en controle.

De implementatie van deze maatregelen zal in samenhang moeten gebeuren met:

- de uitkomsten op basis van het vragenlijstonderzoek ('zelfreïning') dat de instellingen in BVE, HBO en WO uitvoeren;
- de uitkomsten van het onderzoek van de AD bij zes hogescholen (AD/SB/2002/7655, 25 februari 2002).

### 2.1. BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK

De bekostigingssystematiek van het onderwijs is neergelegd in een complex stelsel van regels. De budgetten worden in hoofdzaak in de vorm van lumpsums per onderwijssector verdeeld op basis van bekostigingsparameters, waarvan het studenten- of leerlingenaantal de belangrijkste is. Naast deze parameter kent iedere sector zijn eigen aanvullingen en verfijningen, zodat feitelijk sprake is van een vijftal bekostigingsregimes.

Om de kwetsbaarheden per bekostigingsregime te bepalen, heeft de taskforce een typologie van kwetsbaarheden ontwikkeld en toegepast. Per bekostigingsregime is gekeken naar:

- De relatie tussen onderwijsinspanning en bekostiging;
- De procedures rondom inschrijving van leerlingen en studenten;
- De procedures rondom het betalen van les-, college- en cursusgeld;
- De relatie tussen bekostigd en erkend/aangewezen (privaat) onderwijs;
- Specifieke aspecten, zoals bekostiging uit meerdere overheidsbronnen (rijk en gemeente), het hanteren van schoolgewichten in de bekostiging personeel PO, de administratieve verwerking van inschrijvingen door instellingen en inschrijving van buitenlandse studenten.

Toepassing van deze typologie leert dat de sectoren PO en VO minder risicogevoelig zijn dan de sectoren BVE, HBO en WO en dat naar laatstgenoemde sectoren primair de aandacht uit moet gaan bij verbeteringen.

---

<sup>1</sup> Primair onderwijs (PO), het voortgezet onderwijs (VO), het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), het hoger beroepsonderwijs (HBO) en het wetenschappelijk onderwijs (WO).

## **2.2. MAATREGELEN BEKOSTIGING**

De taskforce heeft voor de korte termijn voor de sectoren BVE, HBO en WO onder meer de volgende maatregelen geformuleerd en adviseert die nog in 2002, of zo snel als het wetgevingsproces toestaat, te implementeren.

- Opnemen in wet- en regelgeving dat het niet is toegestaan dat onderwijsinstellingen les-, college- of cursusgeld uit de rijksbijdrage betalen.
- Aanscherpen van de regelgeving rondom het in- en uitschrijven van studenten.
- Verbieden dat deelnemers gelijktijdig meerdere keren worden ingeschreven voor samenhangende delen van opleidingen binnen de WEB.
- Het ministerie moet onderzoek starten naar de wijze waarop in de regelgeving kan worden vastgelegd welke prestaties van instellingen verwacht mogen worden. In dat onderzoek moet ook de vraag aan de orde komen in hoeverre de huidige bekostigingsparameters voldoende rekening houden met de onderwijsinspanningen van de instellingen. In aansluiting op het onderzoek moet de regelgeving worden aangepast.
- De activiteiten die moeten leiden tot een administratieve scheiding van de publieke en private werkzaamheden van instellingen moeten versneld worden uitgevoerd. Dit moet zijn geëffectueerd in de jaarrekening over 2003.
- Wat de minister van OCenW kwalificeert als oneigenlijk gebruik bij de bekostiging, moet in overzichtelijke vorm gepresenteerd en gepubliceerd worden. Daarnaast is voorlichting noodzakelijk over de authentieke interpretatie van de bekostigingsregels. Cfi moet de front-office zijn voor het ministerie van OCenW en beantwoordt de vragen over de interpretatie van beleid, regelgeving en administratieve organisatie voor de bekostiging; Cfi overlegt vooraf met de beleidsdirecties en de directie WJZ om vast te stellen wat de juiste interpretatie is.

Al deze maatregelen hebben betrekking op de bestaande bekostigingssystematiek. Ontwikkelingen, zoals bekostiging op basis van studiepunten en het meer accentueren van vraagfinanciering, zijn niet betrokken in de voorgestelde maatregelen. Het is evident dat bij majeure herzieningen van de bekostigingssystematiek tevens de structuren voor controle, toezicht en handhaving moeten worden heroverwogen.

## **2.3. ACCOUNTABILITY, TOEZICHT EN CONTROLE**

Het toezicht op de onderwijsinstellingen is in handen van de Inspectie van het Onderwijs (met name kwaliteit), de AD (met name rechtmatigheid), Cfi (verantwoording) en de beleidsdirecties (regievoerder). Het toezicht dat in dit rapport aan de orde komt richt zich in het bijzonder op de bekostiging.

Voor het toezicht en de controle op de bekostiging is een uitvoerig stelsel ontworpen, ATC genoemd. In dit stelsel zijn de verantwoordelijkheden tussen beleid (de beleidsdirecties) en controle- en toezichtsorganen beschreven en toebedeeld. Centraal element in dit stelsel is de integrale verantwoordelijkheid van

de beleidsdirecties om enerzijds beleid en regelgeving te ontwikkelen en anderzijds om te reageren op signalen uit controle en toezicht. Bij de controles gebruiken de externe accountants van de instellingen controleprotocollen die het ministerie heeft ontwikkeld. Deze leggen het accent op rechtmatigheid (opzet jaarrekening, inschrijvingsadministratie e.d.).

In het hoger onderwijs bestaat een stelsel van kwaliteitszorg, waarbij de kwaliteit van de opleiding, de eindtermen en de examens periodiek worden gevisiteerd. De inspectie Hoger Onderwijs ziet toe op de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van deze visitaties. In het uiterste geval heeft de minister de mogelijkheid de bekostiging van een opleiding in te trekken wegens gebrek aan kwaliteit. Daarnaast zal in het kader van de aanstaande bachelor-masterstructuur het accreditatiestelsel op korte termijn ingevoerd worden. Daarmee wordt beoogd een grote transparantie in kwaliteitsbeoordeling, meer duidelijkheid op het gebied van rekenschap en meer inzicht in de prijs-prestatieverhouding in het stelsel te bewerkstelligen.

Naar de mening van de taskforce moet de relatie tussen ministerie en instellingen zijn vormgegeven in een integraal controle- en toezichtsmodel, dat de gehele cyclus van regelgeving beschrijft, zodat sprake is van:

- heldere en transparante regelgeving;
- adequate communicatie en voorlichting;
- een passend instrumentarium voor controle en toezicht;
- voldoende sanctiemogelijkheden.

Op basis van dit model constateert de taskforce dat:

- de opzet van het stelsel van controle en toezicht weliswaar adequaat is, maar dat de werking van het stelsel op onderdelen verbeterd kan worden, met name op het punt van het opvolgen van signalen - die duiden op onheldere regelgeving dan wel fouten in de interpretatie daarvan - vanuit de controle- en toezichtssfeer door velddirecties;
- de instrumenten voor controle en het toezicht op de bekostiging zich slechts richten op een beperkt aantal elementen (zoals de jaarrekening, de administratie van de inschrijving e.d.), en dat instrumenten voor controle en toezicht in breder perspectief (zoals de relatie tussen prestatie en kosten) beperkt worden toegepast.

## **2.4. MAATREGELEN ACCOUNTABILITY, TOEZICHT EN CONTROLE**

Voor controle en toezicht beveelt de taskforce onder meer aan:

- aanscherpen van de controle en waar nodig uitbreiden van de controleprotocollen voor de externe accountants van de instellingen met onderdelen die zich richten op de vraag of de instelling gehandeld heeft in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. Deze aanbeveling moet opgenomen worden in de controles over 2002. Gezien het verschil in zwaarte van risico moet het accent hierbij liggen op de sectoren BVE, HBO en WO;

- het samenspel tussen AD, Cfi, de Inspectie van het Onderwijs en de beleidsdirecties als regievoerders van het toezicht, te stimuleren en te verbeteren.

In samenhang hiermee beveelt de taskforce een intensivering van het communicatie- en informatietraject met de instellingen aan, waarbij de bekostiging in relatie tot de bedoelde maar ook nadrukkelijk de niet-bedoelde effecten explicieter zal worden uiteengezet.

Daarnaast beveelt de taskforce aan:

- macroanalyses op de in- en uitstroomgegevens en andere relevante indicatoren; hierover wordt jaarlijks gerapporteerd in de managementrapportages die de beleidsdirecties opstellen;
- nader onderzoek naar en - eventueel verscherping van - de controle op de geconstateerde kwetsbaarheden in de bekostiging;
- vernieuwing van afspraken tussen de minister en het bevoegd gezag van de instellingen. Het gaat om afspraken over correcte bestuurlijke en zakelijke relaties tussen ministerie en instellingen
- te onderzoeken of voldoende gebruik wordt gemaakt, dan wel gebruik kan maken van de mogelijkheden om over te gaan tot opschorting of inhouding van de vergoeding. ;
- de controle door de externe accountant op de bekostigingsparameters van instellingen onder verantwoordelijkheid van OCenW brengen en de controle door de externe accountant op de jaarrekening van de instelling onder verantwoordelijkheid van de instelling laten vallen;
- overleggen met het ministerie van Justitie en de IND over mogelijkheden om de controle en handhaving te intensiveren bij de uitvoering van de MVV-procedure.

---

### **3. HET SYSTEEM VAN BEKOSTIGING**

---

#### **3.1. ALGEMENE UITGANGSPUNTEN BEKOSTIGING**

Het onderwijs bestaat uit vijf sectoren: PO, VO, BVE, HBO en WO. Al deze sectoren hebben een eigen bekostigingssystematiek en eigen regelgeving daarvoor.

Gemeenschappelijk kenmerk van de reguliere bekostiging is dat leerlingen- en studentenaantallen, en ook de prestaties die zij leveren, de basis zijn voor de bekostiging van het onderwijs: hoe meer leerlingen of studenten een instelling heeft, hoe hoger de rijksbijdrage is. De leerlingen- en studentenaantallen hebben daarbij twee functies.

1. De totale aantallen per sector worden bij de jaarlijkse voorbereiding van de rijksbegroting gebruikt om te bezien of het sectorbudget moet worden bijgesteld. Voor de sectoren PO, VO en MBO (middelbaar beroepsonderwijs) geldt een recht evenredig verband. Ook voor het hoger onderwijs wordt het bedrag per sector mede vastgesteld op basis van de studentenaantallen.
2. De deelnemers- en studentenaantallen worden daarnaast gebruikt om het beschikbare totaalbedrag te verdelen over de instellingen binnen de sector.

De bekostigingsmodellen voor het HBO en WO kunnen worden gekarakteriseerd als zogenoemde verdeelmodellen. Op basis van een macrobudget voor de sector – dat in de afgelopen jaren is bijgesteld op grond van ontwikkelingen in het aantal studenten – worden door middel van een verdeelsystematiek de rijksbijdragen voor de instellingen vastgesteld. De instelling kan de haar als lumpsum ter beschikking gestelde rijksbijdrage naar eigen inzicht besteden binnen de kaders waarvoor deze rijksbijdrage is verstrekt. Groei of afname van het aantal deelnemers leidt op microniveau voor de individuele instelling tot een kleiner of groter aandeel in het macrobudget.

De instellingen in het VO, BVE, HBO en WO verkrijgen – indirect - een deel van hun inkomsten door wettelijk verplicht lesgeld, cursusgeld respectievelijk collegegeld te vragen.

Deze algemene uitgangspunten zijn ook van toepassing op de bekostiging van instellingen voor het groene onderwijs in het VO, BVE, HBO en WO, die vallen onder de minister van LNV. Het budget voor groen onderwijs maakt deel uit van de begroting van LNV.

Hieronder wordt de reguliere bekostigingssystematiek van de vijf sectoren kort weergegeven.

#### **3.2. PRIMAIR ONDERWIJS**

De bekostiging voor het PO bestaat uit een vergoeding voor personele uitgaven

en een vergoeding voor materiële uitgaven. De grondslagen voor de bekostiging zijn de Wet op het primair onderwijs (het stelsel van basisscholen) en de Wet op de expertisecentra (stelsel van scholen voor het speciaal onderwijs).

De onderwijsprestatie die de instelling moet leveren, wordt gedefinieerd in termen van kerndoelen, en van het aantal uren opleiding dat de instelling moet verzorgen.

Het primair onderwijs is (naast het praktijkonderwijs bij het voortgezet onderwijs) de enige sector in het onderwijsbestel dat voor personele kosten een vergoeding op declaratiebasis ontvangt. In voorbereiding is de overgang van het primair onderwijs naar een systeem dat op lumpsumbekostiging is gebaseerd.

De materiële instandhouding is een lumpsumvergoeding. De scholen hebben daarvoor dus bestedingsvrijheid. De huisvesting van instellingen voor primair onderwijs is de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het geld daarvoor ontvangen zij uit het Gemeentefonds.

De bekostiging van het basisonderwijs wordt berekend op basis van het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het voorgaande schooljaar (t-1) bij de school als werkelijk schoolgaand staat ingeschreven. Bij de bepaling van de bekostiging is het schoolgewicht een variabele die van invloed is op de personeelsformatie van een basisschool. Het schoolgewicht zelf wordt berekend aan de hand van de gewichten die aan individuele leerlingen zijn toegekend. Het opleidingsniveau en het land van herkomst van de ouders bepalen die gewichten. Deze gegevens zijn afkomstig van de ouders.

De scholen sturen de telformulieren naar Cfi. Op de telformulieren wordt onder andere het leerlinggewicht vermeld.

In het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs bepaalt tevens het aantal leerlingen met specifieke behoeften de personeelsformatie.

Sinds 1 augustus 2001 ontvangen scholen voor primair onderwijs een schoolbudget. Dit kunnen zij naar eigen inzicht besteden aan personele doeleinden, zoals nascholing, integraal personeelsbeleid, managementondersteuning en arbeidsmarkt, of aan schoolspecifieke knelpunten. Het bedrag is gebaseerd op het aantal leerlingen, het schoolgewicht en het aantal ambulant begeleide leerlingen.

Daarnaast ontvangen basisscholen specifieke rijksvergoedingen (voor Nederlandstalig onderwijs aan anderstaligen) en, via specifieke uitkeringen aan de gemeente, vergoedingen voor onderwijsachterstandenbeleid, onderwijskansenbeleid, voor- en vroegschoolse opvang en onderwijs in allochtone levende talen.

### **3.3. VOORTGEZET ONDERWIJS**

Het VO kent sinds 1996 een lumpsumbekostiging voor materiële en personele

middelen. De grondslag voor de bekostiging van het voortgezet onderwijs is neergelegd in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Daarnaast kent het VO nog een honderdtal scholen voor praktijkonderwijs die met ingang van 1998 onder de WVO zijn gebracht, maar waarvan de bekostiging nog plaatsvindt op basis van declaratie, zoals dat in het PO gebruikelijk is.

Binnen het VO is de te leveren onderwijsprestatie nader gespecificeerd in termen van aantal onderwijsuren, vakkenpakket, examinering e.d.

De bekostiging is gebaseerd op het aantal leerlingen dat op 1 oktober van het voorgaande schooljaar (t-1) bij de school als werkelijk schoolgaand staat ingeschreven. De leerlingregistratie komt tot stand in de integrale leerlingtelling (ILT) en vormt de grondslag voor de bekostiging. De ILT registreert voor elke leerling schoolsoort, leerjaar, geslacht en, voor zover van toepassing, land van herkomst en verblijfsduur in Nederland.

De onderbouwing van het personeelsbudget is gedifferentieerd naar vier schoolsoortgroepen. Per schoolsoortgroep is de personele formatie onderverdeeld in drie beroepscategorieën: directie, leraren en onderwijsondersteunend personeel. Per categorie geldt een formule, waarbij het aantal leerlingen wordt vermenigvuldigd met de zogenoemde ratio. De ratio geeft per beroepscategorie aan hoeveel leerlingen er nodig zijn om een arbeidsplaats te genereren. De ratio's voor leraren zijn per schoolsoortgroep bepaald. Die voor de directie en die voor het onderwijsondersteunend personeel zijn voor alle vier de schoolsoortgroepen gelijk.

De materiële bekostiging kent naast een bedrag per school ook een vergoeding voor de normatieve ruimtebehoefte. Die valt uiteen in drie hoofdcomponenten: schoonmaak, instandhouding gebouwen en overige. Naast een vast bedrag zijn hiervoor per component - afhankelijk van de schoolsoorten en de leerjaren - bedragen per leerling vastgesteld. Deze bedragen worden jaarlijks aangepast aan bepaalde prijsstijgingen of met nieuwe componenten die aan de drie hoofdcomponenten zijn toegevoegd.

De huisvesting van instellingen voor voortgezet onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het geld daarvoor ontvangen zij uit het Gemeentefonds. De scholen krijgen verder geld van de gemeenten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Ook zijn er speciale rijksregelingen, bijvoorbeeld voor culturele minderheden.

In het groene onderwijs wordt het voortgezet onderwijs verzorgd door Agrarische Opleidingscentra (AOC's). Dit voortgezet onderwijs valt net als het middelbaar beroepsonderwijs onder de WEB, maar de inrichting en bekostiging ervan geschiedt op basis van de WVO. Het systeem van bekostiging op grond van de WEB wordt beschreven in de volgende paragraaf.

### **3.4. BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE**

De bekostiging van de sector BVE kent grofweg een tweedeling: het ministerie van OCenW bekostigt de instellingen in het beroepsonderwijs en de landelijke organen (LOB's); de gemeenten bekostigen, op basis van een specifieke uitkering, de instellingen wat betreft de volwasseneneducatie. De gemeenten zijn om die reden ook verantwoordelijk voor het toezicht en de controle op de besteding van de middelen voor volwasseneneducatie. De AOC's komen niet in aanmerking voor bekostiging van volwasseneneducatie door het ministerie van LNV via de gemeenten.

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) vormt de grondslag voor de bekostiging van de BVE-sector. De WEB stelt nadere eisen aan de opleidingen die de instellingen aanbieden. Elke beroepsopleiding kan in twee leerwegen worden verzorgd: de beroepsopleidende leerweg (BOL), in vol- en deeltijd, en de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Van iedere opleiding zijn eindtermen gedefinieerd voor de examinering en zijn marges aangegeven van studielast en studieduur. De WEB regelt ook de marges voor de omvang van het praktijkdeel.

De prestatie die de instelling moet leveren, wordt concreet neergelegd in een onderwijsovereenkomst tussen instelling en deelnemer. Ook voor de beroepspraktijkvorming is een dergelijke overeenkomst voorgeschreven.

Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal onderwerpen is verwerkt die de WEB noemt. De examencommissie organiseert de examens en neemt ze af.

Bekostiging vindt alleen plaats voor beroepsopleidingen die in het CREBO (Centraal Register Eindtermen Beroepsopleidingen) zijn geregistreerd.

Per 1 januari 2000 is het nieuwe bekostigingsmodel voor het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) ingevoerd. Dit bekostigingsmodel was indertijd bedoeld als een eerste stap te zetten op weg naar bekostiging op basis van toegevoegde waarde. Het nieuwe bekostigingsmodel verdeelt het macrobudget op basis van een t-2-systematiek naar: maatstaf ingeschreven deelnemers (input), maatstaf diploma's (output), maatstaf voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) en maatstaf huisvesting. Voor de verschillende maatstaven zijn verschillende ratio's en kwalificatieniveaus gedefinieerd. De bekostiging door het ministerie van LNV kent geen maatstaf VOA. Verschillende niveaus van diploma's wegen bijvoorbeeld verschillend mee in de bekostiging.

### **3.5. HOGER BEROEPSONDERWIJS**

Het bekostigingssysteem van het HBO kent de volgende uitgangspunten: een normatieve middelen-toewijzing, ruime mate van bestedingsvrijheid en lineaire

financiering<sup>2</sup>. Het bekostigingsmodel is een verdeelmodel<sup>3</sup>. De rijksbijdrage wordt als een lumpsumbedrag beschikbaar gesteld.

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) gaat ervan uit dat de instellingen de initiële onderwijsopleidingen aanbieden in vele nieuwe vormen. Per opleiding omschrijft de instelling de eisen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, moet beschikken. Iedere opleiding wordt afgesloten met een examen, en elke onderwijsseenheid met een tentamen.

Het instellingsbestuur drukt de studielast van elke opleiding uit in studiepunten (een studiepunt is 40 uur studie). De WHW geeft aan wat de studielast is van de verschillende soorten opleidingen. Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast. De examencommissie is belast met het afnemen van de examens en met de organisatie en coördinatie van de tentamens.

Centraal in het bekostigingsmodel voor het HBO staat de onderwijsvraag. De onderwijsvraag drukt per opleiding of groep van opleidingen de verhouding uit tussen de normatieve en werkelijke verblijfsduur van afgestudeerden en uitvallers.

Het voornaamste doel van het onderwijsvraagmodel is het inschatten van de onderwijslast voor een instelling (in termen van aantal onderwijsvragende studenten), gegeven de te leveren prestatie (voor respectievelijk afstuderende en uitvallende studenten). De onderwijslast fungeert tegelijk als centrale indicator voor de hoogte van het budget dat aan instellingen wordt toegekend. Uitgangspunten daarbij zijn dat elke afgestudeerde gemiddeld 4,5 inschrijvingsjaren aan inspanning vergt en elke uitvaller 1,35 inschrijvingsjaar. Deze systematiek werkt in de hand dat een snelle en adequate selectie van uitvallers en afstudeerders plaatsvindt en dat instellingen per afstudeerder of uitvaller gemiddeld niet meer kosten maken dan het equivalent van respectievelijk 4,5 en 1,35 inschrijvingsjaren.

Aan de inschrijving van studenten door de instellingen zijn rechtsgevolgen verbonden, waarbij voorwaarden gelden (geldige verblijfstitel, collegegeld zal worden voldaan).

### **3.6. WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS**

Het WO ontvangt een rijksbijdrage als lumpsum, wat betekent dat de instellingen volledige bestedingsvrijheid hebben. De rijksbijdrage per instelling wordt berekend door de verdeling van het zogenaamde macrobudget, aan de hand van

---

<sup>2</sup> Lineair houdt in dat met de toe- of afname van de studentenaantallen ook de middelen, op instellingsniveau, evenredig toe- of afnemen.

de in het Bekostigingsbesluit WHW vastgelegde systematiek. Het macrobudget valt uiteen in een onderwijsdeel en een onderzoeksdeel<sup>4</sup>. De grondslag voor de bekostiging van de WO-sector is de WHW.

Voor het initiële onderwijs dat de universiteiten aanbieden, is binnen de WHW de prestatie qua studielasten, examinering e.d. in grote lijnen op dezelfde wijze gedefinieerd als voor het initiële onderwijs dat de HBO-instellingen aanbieden. Het landelijk onderwijsdeel van het macrobudget is verdeeld in drie componenten: de component basisvoorziening onderwijs (37%), de component getuigschriften (50%) en de component te bekostigen eerstejaars (13%). Deze componenten zijn vervolgens uitgewerkt aan de hand van meer verfijnde verdeelmaatstaven.

Doordat de bekostiging van universiteiten slechts gebaseerd is op de parameters 'getuigschriften' en 'eerstejaars instelling', hebben de instellingen er belang bij dat een student snel afstudeert. In 2002 is 22% van het totaal van onderwijs- en onderzoekdeel afhankelijk van eerstejaars en getuigschriften en wordt de overige 78% deels op basis van prestatiegegevens voor het onderzoek en deels als een vaste voet verstrekt.

Door invoering van een systeem van accreditatie en invoering van een bachelor-masterstructuur zal de bekostiging op afzienbare termijn gewijzigd moeten worden.

Voor de universiteiten gelden bij de inschrijving van de studenten dezelfde wettelijke voorschriften als voor de HBO-instellingen.

---

<sup>4</sup> Van de delen universitaire lerarenopleiding, academisch onderzoek en het investeringsdeel is in dit bestek afgezien.

---

## 4. TYPOLOGIE VAN KWETSBAARHEDEN

---

### 4.1. ALGEMEEN

Hierna worden per typologie de onderkende kwetsbaarheden aangegeven. De taskforce heeft de kwetsbaarheden geïnventariseerd door interne deskundigen te raadplegen, de regelgeving te analyseren en door het analyseren van de recentelijk ontvangen externe signalen. Deze informatie wordt geaggregeerd in een typologie gepresenteerd. Elke type wordt kort omschreven en geïllustreerd met enkele mogelijkheden.

De gevonden kwetsbaarheden zijn in de vorm van een uitgebreide vragenlijst ook onder de aandacht gebracht van de instellingen in de BVE, HBO en WO-sector bij brief van 2 maart 2002, kenmerk WJZ/2002/10090 (zie bijlage). Met deze brief wordt de instellingen gevraagd of en in welke mate de kwetsbaarheden voorkomen en naar de redenen daarvan.

Er is een duidelijk onderscheid tussen de vijf verschillende onderwijsvelden. Er zijn weliswaar overeenkomsten, maar voor de kwetsbaarheden is grofweg sprake van een tweedeling: primair- en voortgezet onderwijs enerzijds en middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs anderzijds.

In onderstaand overzicht heeft de taskforce een inschatting gemaakt van de kans dat een bepaald type kwetsbaarheden in een onderwijssector voorkomt. Van belang is te beseffen dat alle bekostigingssystemen het gevolg zijn van keuzen door de formele en materiële wetgever. Zo is bewust gekozen om in het PO een gewichtenregeling in te voeren, is in het BVE gekozen voor het samenbrengen van beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in een instelling, is in het HBO gekozen voor bekostiging op basis van uitvallers en gediplomeerden en is in het WO gekozen voor bekostiging op basis van eerstejaars, getuigschriften en ontwerperscertificaten.

Typologie	PO	VO	BVE	HBO	WO
1. Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
2. Persoonsgebonden karakter van inschrijving	Nee	Nee	Ja	Ja	Ja
3. Les-, college- en cursusgelden	Nee	Ja*	Ja	Ja	Ja
4. Samenloop bekostigd en erkend/aangewezen onderwijs	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
5. Andere bekostigingsvoorwaarden	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Ja kan voorkomen

Nee komt, gezien de regelgeving, niet voor

\* leerlingen vanaf 16 jaar zijn lesgeld verschuldigd

## 4.2. ONDERWIJSINSPANNING IN RELATIE TOT BEKOSTIGING

In alle onderwijswetten is in essentie neergelegd welke onderwijsinspanning de instelling moet aanbieden of die de leerling en de student moeten leveren. Per sector is dit anders uitgewerkt. Parameters waarin die inspanning tot uitdrukking komt, zijn de aantallen eindexamen's en de bekostigingsniveaus voor verschillende opleidingen. De instellingen worden niet afgerekend op geleverde inspanningen; er is dus geen beslismoment waarbij de overheid beoordeelt of er voldoende inspanning is geleverd om bekostiging te rechtvaardigen. Wel zijn er in de BVE-sector eindtermen voor opleidingen, onderwijsovereenkomsten, externe legitimering en beroepspraktijkovereenkomsten. In het hoger onderwijs wordt de kwaliteit bewaakt door een stelsel van visitatie.

De bestaande regelgeving maakt het voor instellingen mogelijk om de opbrengsten te maximaliseren door de geleverde onderwijsprestatie te minimaliseren. Dit kan onder meer op de volgende manieren. De antwoorden op de aan de instellingen op 12 maart 2002 gestelde vragen moeten uitwijzen of deze vormen daadwerkelijk voorkomen.

1. Inschrijven van deelnemers die kort na de peildatum weer worden uitgeschreven (BVE/HBO/WO).
2. Inschrijven van deelnemers voor het volgen van delen van opleidingen, terwijl die inschrijvingen zich niet verhouden tot de in de onderwijsovereenkomst (BVE) vastgelegde inhoud van prestaties over en weer dan wel zich niet verhouden tot de studielast vastgelegd in het CROHO (HBO/WO).
3. Inschrijving als extraneus, een deelnemer die zich uitsluitend bij de instelling inschrijft om een examen af te leggen (BVE).
4. Inschrijven van deelnemers op een relatief laag niveau terwijl zij, gelet op hun vooropleiding, ook toelaatbaar zijn op een hoger niveau. Door de inschrijving op een relatief laag niveau kunnen deelnemers meer diploma's halen, de zogenoemde verticale stapeling (BVE).
5. Tussentijdse overschrijving van BOL naar BBL of naar BOL-dt zonder onderwijskundige noodzaak (BVE).
6. Deelnemers van contractonderwijs (die zelf voor de opleiding moeten betalen) worden (deels) voor overheidsbekostiging in aanmerking gebracht (BVE/HBO/WO).
7. Meer diploma's gelijktijdig uitreiken waartegenover slechts een geringe extra inspanning van de instelling staat, de zogenoemde horizontale diploma-stapeling (BVE/HBO/WO).
8. Omzwaai, waardoor een student achtereenvolgens bij meer instellingen als eerstejaars telt (HBO/WO).
9. Bi-diplomering, het sluiten van strategische allianties met buitenlandse instellingen om studenten van de eigen instelling tijdelijk de gelegenheid te geven om in het buitenland te studeren en buitenlandse studenten tijdelijk in Nederland op te leiden (HBO/WO).
10. Inschrijven bij opleidingen met een hoge prijsfactor terwijl het feitelijk onderwijs wordt gegeven bij een opleiding met een lage prijsfactor dan wel

leerlingen inschrijven met een te hoog leerlingengewicht (PO/VO/BVE/HBO/WO).

Afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het concrete geval kunnen deze situaties worden aangemerkt als oneigenlijk gebruik of misbruik.

Harde bewijzen dat instellingen gebruik maken van mogelijkheden om geen of een geringe prestatie te leveren en bekostiging te ontvangen zijn de taskforce niet bekend, met uitzondering van de bevindingen van de AD op basis van het onderzoek bij zes hogescholen (AD/SB/2002/7655, 25 februari 2002).

De macro-analyse van de ontwikkeling in de onderwijsdeelname heeft eerder al aanleiding gegeven tot nadere toetsing. In de OCenW-begroting 2002 is voor het HBO al opgemerkt dat uit de referentieraming 2001 blijkt dat de voorziene stijging van het aantal studenten is afgevlakt. Het HBO-budget ten opzichte van de begroting 2001 is dan ook voor de jaren 2001 tot en met 2006 neerwaarts bijgesteld.

Overigens moet bij de indirecte instroom in het BVE-veld en in het Hoger Onderwijs rekening worden gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen om de deelname aan bijvoorbeeld duale opleidingen te stimuleren via fiscale maatregelen, wijziging van studiefinanciering en harmonisatie van de bekostiging van voltijd- en deeltijdonderwijs. De patronen in de onderwijsdeelname zullen via macro-analyse verder worden onderzocht.

### **4.3. PERSOONSGEBONDEN KARAKTER VAN INSCHRIJVING**

De WEB geeft expliciet aan dat de inschrijving persoonsgebonden is: alleen de deelnemer zelf (of zijn wettelijk vertegenwoordiger) kan zich laten inschrijven. Dit blijkt uit het voorschrift dat eenieder die gebruik wil kunnen maken van onderwijs- en examenvoorzieningen zich door het bevoegd gezag als deelnemer moet laten inschrijven (hetzelfde geldt voor de inschrijving als extraneus). Daarnaast moet aan de inschrijving een onderwijsovereenkomst ten grondslag liggen tussen het bevoegd gezag en de deelnemer .

Inschrijving bij ROC, hogeschool of universiteit staat slechts open voor degene die kan aantonen dat hij de Nederlandse nationaliteit bezit of een titel heeft om als vreemdeling in Nederland verblijf te houden.

De WHW gaat ervan uit dat niemand anders dan de student zich kan inschrijven, tenzij deze een ander daartoe uitdrukkelijk heeft gemachtigd. Door de inschrijving krijgt de student een aantal in de WHW opgesomde rechten. De WHW beschrijft ook de voorwaarden voor inschrijving. Een daarvan is dat een student pas wordt ingeschreven als hij kan aantonen dat hij of zij het collegegeld heeft betaald.

Als anderen dan de student of diens wettelijk vertegenwoordiger de student inschrijven, dan is het mogelijk dat de instelling de inschrijving alleen laat

plaatsvinden om in **aanmerking te komen voor bekostiging. In dat geval is er sprake van misbruik.**

#### **4.4. LES-, COLLEGE- EN CURSUSGELDEN**

Op grond van de Les- en cursusgeldwet (LCW) is les- of cursusgeld verschuldigd bij inschrijving voor een opleiding als bedoeld in de WEB en voor leerlingen van zestien jaar en ouder die het VO volgen. Derden zouden het daarmee gemoede bedrag voor hun rekening kunnen nemen, maar het is niet toegestaan dat instellingen uit de rijksbijdrage het les- of cursusgeld voor de deelnemer voldoen, omdat de rijksbijdrage wordt verleend om beroepsonderwijs te verzorgen.

De WHW regelt welk collegegeld de student verschuldigd is. Er zijn verschillen tussen de voltijdse variant van een opleiding enerzijds en de deeltijdse en duale varianten van een opleiding anderzijds en tussen degenen die voor de aanvang van het studiejaar nog geen dertig jaar zijn en de anderen. Bij de inschrijving moet de student het bewijs overleggen dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan. De wet schrijft niet voor wie de betaling feitelijk moet verrichten.

Door collegegeld, lesgeld of cursusgeld te betalen voor deelnemers en studenten kunnen instellingen hen inschrijven, zonder dat dit op – financiële - bezwaren zal stuiten. In het onderzoek van de AD naar onregelmatigheden met de bekostiging van buitenlandse studenten bij zes HBO-instellingen (AD/SB/2002/7655, 25 februari 2002) bleek dat de BV Opleiding en Ontwikkeling Breda het collegegeld voor de Vlaamse studenten betaalde. Het is aan instellingen wel toegestaan om eigen personeel aan de instelling te laten studeren. Dit kan bewust personeelsbeleid zijn en daarbij kan horen dat de instelling die studiekosten vergoedt.

#### **4.5. SAMENLOOP BEKOSTIGD EN ERKEND/AANGEWENZEN ONDERWIJS**

De WEB kent bekostigd en erkend (niet-bekostigd) beroepsonderwijs. Beide moeten zijn geregistreerd in het CREBO. Een instelling kan zowel bekostigd als erkend onderwijs verzorgen. De instellingen hebben alleen voor het vervullen van hun wettelijke taken aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas. De rijksbijdrage wordt uitdrukkelijk verleend voor het bekostigde beroepsonderwijs. Naast dit wettelijk geregeld onderwijs kan een instelling contractactiviteiten verrichten. Dat zijn werkzaamheden voor eigen rekening ten behoeve van derden.

De WHW kent bekostigd en aangewezen (niet-bekostigd) hoger onderwijs. Voor beide geldt dat de opleidingen die de instellingen verzorgen, moeten zijn geregistreerd in het CROHO, omdat anders de parameters van dit onderwijs voor zover van toepassing niet meetellen in de bekostiging en de studenten geen recht hebben op studiefinanciering en de wettelijke titulatuur. De WHW staat samenwerking van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs niet in de weg. De rijksbijdrage die bekostigde instellingen voor hoger onderwijs ontvangen, is

uitsluitend bedoeld om bekostigd initieel onderwijs te verzorgen.

Instellingen kunnen deelnemers en studenten geheel of gedeeltelijk voor twee opleidingen inschrijven, waarbij een opleiding publiek bekostigd wordt en de andere opleiding privaat. Deze situatie kan zich voordoen in de sectoren VO, BVE, HBO en WO. Dit kan als:

- bekostigde en erkende instellingen behoren tot een zelfde rechtspersoon. hetgeen in WO en HBO alleen kan voorkomen in het bijzonder onderwijs en niet in het openbaar onderwijs (hierbij kan ook worden gedacht aan onderwijs op maat voor bedrijven en overheidsinstellingen);
- er verbanden zijn tussen bekostigde instellingen en particuliere aanbieders van onderwijsdiensten.

#### **4.6. ANDERE BEKOSTIGINGSASPECTEN**

##### *Bekostiging uit meer overheidsbronnen*

In de BVE-sector verzorgen de instellingen zowel beroepsonderwijs als volwasseneneducatie. De rijksbijdrage voor opleidingen educatie wordt door de minister toegekend aan de gemeenten. Die betalen daaruit educatie, te verzorgen door instellingen, op basis van een overeenkomst tussen gemeente en instelling. Deelnemers kunnen bij een instelling ook worden ingeschreven voor het volgen van een beroepsopleiding, in dat geval doorgaans deeltijd-BOL. Het risico is dat in het educatiedeel en in het beroepsonderwijsdeel geen sprake is van een evenwichtige verhouding tussen prijs en prestatie.

##### *Bekostiging personeel PO*

In het PO worden de personeelslasten door de rijksoverheid vergoed op basis van declaratie, die berekend wordt met behulp van het formatiebudgetstelsel dat werkt met zogenoemde formatierekeneenheden. Er is een aantal risico's te onderkennen, die in hoofdzaak betrekking hebben op:

- de juistheid van de salarisberekeningen.
- de juistheid van de invoergegevens, waaronder de inschaling, de declaratiecode en het verbruik van formatierekeneenheden.

Basisscholen zouden bijvoorbeeld kosten die ten laste van het schoolbudget moeten komen, zoals extra periodieken, als loonkosten bij de rijksoverheid kunnen declareren.

##### *Inschrijvingsprocedure*

Op grond van artikel 7.37, derde lid, WHW, moet degene die zich in het WO en HBO voor de eerste maal voor een bepaalde propedeutische fase van een opleiding wil laten inschrijven bij een instelling, zich eerst aanmelden bij de IB-Groep. De student wordt daar geregistreerd in een geautomatiseerd bestand, het zogeheten Registratie, Aanmelding, Selectie en Plaatsingssysteem (RASP). Gelijktijdig wordt via het zogeheten CIOP-systeem een uniek identificerend nummer aan de aspirant-student toegekend (als betrokkene dat nog niet heeft), het zogeheten OCenW-correspondentienummer. Controle van persoons- en adresgegevens vindt plaats via de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA).

Aspirant-studenten die de propedeutische fase van een opleiding overslaan, omdat zij al een (propedeutisch) diploma bezitten dat recht geeft tot toelating in een latere fase van de gewenste opleiding, hoeven zich niet aan te melden bij de IB-Groep. Zij kunnen zich daarmee direct in laten schrijven bij de instelling.

Op grond van artikel 7.37 eerste tot en met het derde lid, controleert de instelling:

- a. of betrokkene voldoet aan de vooropleidingseisen (7.24 WHW) en indien van toepassing de nadere vooropleidingseisen (7.25 WHW) en aanvullende eisen (7.26a WHW),
- b. of betrokkene zich heeft aangemeld bij de IB-Groep en
- c. of betrokkene een geldige verblijfstitel heeft.

Tot slot wordt een student pas ingeschreven als hij of zij het bewijs kan overleggen dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan.

Inschrijving vindt plaats in de instellingsadministratie. Op grond van artikel 7.52 WHW geeft de instelling de inschrijvingsgegevens en de overige gegevens voor de bekostiging door aan de IB-Groep, die deze gegevens registreert in het zogeheten Centraal Register Inschrijving Hoger Onderwijs (het CRIHO).

Daarnaast bevat het CRIHO ook nog zogeheten ‘planningsgegevens’. Het gaat om onder andere nationaliteitsgegevens. De IB-Groep krijgt deze gegevens niet van de instellingen maar van de GBA.

De groene instellingen leveren hun gegevens aan bij het CRIHO van OCenW en aan het vergelijkbare CISSAH-systeem van LNV. Het ministerie van LNV bekostigt op grond van CISSAH. Ook hier vindt geen controle plaats op nationaliteit.

De vaststelling van de rijksbijdrage aan onderwijsinstellingen is geheel of ten dele gebaseerd op tellingen van het aantal leerlingen, deelnemers en studenten. Bij deze tellingen is een aantal partijen betrokken: de instellingen, Cfi, beleidsdirecties, externe accountants van de instellingen, de AD en de IB-Groep. Ieder proces(deel) heeft daarbij zijn eigen procesvoorschriften.

De informatie die de instellingen moeten leveren voor de vaststelling van de rijksbijdrage is per sector verschillend. Iedere sector kent zijn eigen bekostigingssystematiek.

Er zijn dus verschillende partijen betrokken bij de telprocessen en de sectoren verschillen onderling. Daardoor wordt het lastiger om de juistheid van de tellingen vast te stellen. Deze kwetsbaarheid is hoger als de samenwerking tussen instellingen, alsmede tussen sectoren, toeneemt.

#### *Buitenlandse studenten*

Internationalisering is een in vele varianten geformuleerde beleidsdoelstelling van het onderwijs: buitenlandse studenten studeren in Nederland en Nederlandse studenten studeren in het buitenland. In dat kader kunnen instellingen buitenlandse studenten naar Nederland halen. Daarbij moet worden aangenomen dat de studenten de Nederlandse en/of Engelse taal machtig zijn of dat zij (al dan

niet in Nederland) die taalkennis bemachtigen. Het risico bestaat dat buitenlanders die het Nederlands of Engels niet machtig zijn, ingeschreven staan aan een bekostigde instelling terwijl zij die taalkennis bemachtigen.

Buitenlandse studenten (van buiten de Europese Unie) kunnen in Nederland studeren als zij de Machtiging Voorlopig Verblijf (MVV) bezitten, die zij doorgaans via de verkorte procedure verkrijgen. De meeste instellingen in het Hoger Onderwijs zijn door het bureau Verkorte procedure van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) gemachtigd om de MVV af te geven. Naast de algemene voorwaarden – zoals een geldig paspoort, geen strafblad, een ziektekostenverzekering – gelden specifieke voorwaarden: (voorlopige) inschrijving aan een onderwijsinstelling, waarborgen voor terugkeer in de vorm van voldoende geld voor de terugreis en voldoende middelen van bestaan (minimaal € 7.353 per jaar in bezit hebben voor levensonderhoud en collegegeld). Het risico bestaat dat instellingen oneigenlijk gebruik maken van de MVV: de student grijpt de studie aan om een verblijfsvergunning in Nederland te verkrijgen die hij anders niet had gekregen. De instelling ontvangt wel bekostiging voor de student. Tevens bestaat het risico van een ongewenste samenloop van publieke en private activiteiten van een instelling.

---

## 5. ACCOUNTABILITY, TOEZICHT EN CONTROLE <sup>5</sup>

---

### 5.1. ALGEMEEN

Naar de mening van de taskforce moet de relatie tussen ministerie en instellingen zijn vormgegeven in een integraal controle- en toezichtsmodel, dat de gehele cyclus van regelgeving beschrijft, zodat sprake is van:

- heldere en transparante regelgeving;
- adequate communicatie en voorlichting;
- een passend instrumentarium voor controle en toezicht;
- voldoende sanctiemogelijkheden.

### 5.2. DE OPZET VAN HET TOEZICHT

#### *Organisatie*

Het toezicht op de onderwijsinstellingen is in handen van de Inspectie van het Onderwijs (met name kwaliteit), de AD (met name rechtmatigheid), Cfi (verantwoording) en de beleidsdirecties (regievoerder). Het toezicht dat in deze paragraaf aan de orde komt richt zich in het bijzonder op de bekostiging.

De basis van het toezicht en de controle op de bekostiging is het stelsel voor Accountability, Toezicht en Controle (ATC) zoals dat sinds 1997 bij het ministerie van OCenW van toepassing is. Doelstellingen van ATC zijn:

- helder beleggen van taken en verantwoordelijkheden bij de primaire controlfuncties,
- integrale monitoring van instellingen en beleidsterreinen op het gebied van kwaliteit en financiën,
- een adequaat handhavings- en sanctiebeleid.

Toezicht en controle zijn in algemene zin gericht op de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit van de onderwijsinstellingen. De controles van de bedrijfsvoering richten zich in dat kader op de jaarrekening van instellingen, de rechtmatigheid van bestedingen en de integriteit van bekostigingsrelevante gegevens.

---

<sup>5</sup> In dit hoofdstuk wordt niet specifiek aandacht besteed aan opzet en werking van toezicht, controle en handhaving binnen het ministerie van LNV. LNV volgt daarin OCenW, met dien verstande dat het ministerie hiervoor van oudsher over eigen organisatorische eenheden beschikt. De ministers van LNV en OCenW hebben onlangs in een beleidsbrief aan de Tweede Kamer, getiteld 'Groen onderwijs 2010: vernieuwing van de inhoud' (20 maart 2002), hun besluit kenbaar gemaakt te streven naar verdergaande harmonisatie van het onderwijsbeleid met als resultaat integrale regelgeving en gelijke bekostiging voor het gehele onderwijs, inclusief het groene onderwijs. Vanzelfsprekend wordt daarbij ook gestreefd naar harmonisatie van de organisatie voor toezicht, controle en handhaving.

De beleidsdirecties van het ministerie zijn, mede vanuit de gedachte van integraal management, de regievoerder voor ATC in hun sector. Deze directies bepalen het algemeen kader voor de opzet van het control-model binnen hun sector en zij zijn verantwoordelijk voor een adequate follow-up van controlebevindingen. Uitgangspunt is daarbij dat de Inspectie van het Onderwijs en de AD, ieder op hun eigen terrein, de ‘ogen en oren’ van de minister van OCenW en van de maatschappij zijn voor de controle, ook in het grensgebied van kwaliteit van onderwijsprestaties en de bekostiging daarvan met publieke middelen.

De operationele toepassing van het controle- en handhavingsbeleid is zoveel mogelijk opgedragen aan Inspectie, AD en Cfi. De Inspectie van het Onderwijs ziet, conform de onderwijswetten en in de nabije toekomst conform het wetsvoorstel ‘Wet op het onderwijstoezicht (WOT)’, toe op de kwaliteit van het onderwijs. Op korte termijn zal in het hoger onderwijs overgegaan worden op een systeem van accreditatie, waarbij een zelfstandig bestuursorgaan instellingen voor een periode van vijf jaar kan accrediteren. De instellingen zijn dan gerechtigd een bachelor en/of masteropleiding te verzorgen. Cfi werkt het controlebeleid van de directies voor bekostiging en bedrijfsvoering uit in de richtlijnen voor de jaarrekening en in het controleprotocol. Het controleprotocol wordt opgesteld in overleg met de AD en beleidsdirecties .

Daarnaast voeren de directies beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de (bekostigings)regels te. Dit gebeurt door jaarlijks M&O-gevoeligheden in de regelgeving te inventariseren.

Het Audit Committee van OCenW adviseert de minister over het jaarlijkse controleplan en ziet toe op de coördinatie en de uitvoering van de controles en op een adequate behandeling van de bevindingen. De directie FEZ in haar rol van concerncontroller kan voor het Audit Committee optreden als kritisch beoordeelaar van de rapportages die de beleidsdirecties in dit verband opstellen.

De minister heeft op grond van de onderwijswetten en met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een algemene sanctiebevoegdheid (geheel of gedeeltelijk opschorten of intrekken bekostiging) als instellingen in gebreke blijven in hun onderwijsprestaties en/of bij de naleving van de bekostigingsregels. De minister houdt daarbij rekening met andere belangen, zoals het belang van de leerling/student bij continuïteit van de opleiding en het belang van het personeel bij het behoud van de onderwijsvoorziening.

#### *De accountantscontrole*

Centraal in het huidige controlebeleid staat de eigen externe accountant van de instelling. Die doet zijn werk in opdracht van de instelling en moet daarbij het controleprotocol volgen dat OCenW jaarlijks per onderwijssector vaststelt.

De controleprotocollen bevatten de richtlijnen voor de externe of ‘public’-accountant voor diens controle van:

- de bekostigingsparameters van instellingen (deze leiden tot rechtmatigheid van

- uitgaven door OCenW);
- de rechtmatigheid van de bestedingen door de instelling;
  - de bepalingen voor de inrichting van de jaarrekening en de getrouwheid van de jaarrekening;
  - de studievoortganggegevens HBO en WO.

De AD onderzoekt jaarlijks met reviews de kwaliteit van de werkzaamheden van de externe accountants van de instellingen. Dit reguliere onderzoek, als dossieronderzoek uitgevoerd, is gericht op een kwalitatief goede werking van de controleprotocollen zoals door de externe accountant toegepast. Gegeven het 'single audit'-principe voert de AD niet nog eens de controles uit bij de instellingen zelf, tenzij een review daartoe aanleiding geeft. Het controlerisico voor de AD is dat de externe accountant een onjuiste verklaring afgeeft bij de verantwoording. Daarbij speelt met name het detectierisico een rol: de kans dat de externe accountant, en eventueel ook de AD, materiële fouten niet ontdekken.

In de reviews wordt vooral de bekostiging nader bekeken. Minder vaak is de rechtmatige besteding (van doelsubsidies) voorwerp van onderzoek. In de reviews wordt de jaarrekening niet of nauwelijks gecontroleerd. Cfi controleert of de instellingen richtlijnen voor de jaarrekening naleven. Bij de reviews in 2001 waren in elk geval drie onderwerpen essentieel, te weten 'Besteding van de geormerkte aanvullende subsidies en vergoedingen 2000 van OCenW', 'Personeelslasten' en 'Europese aanbesteding'.

In de sectoren BVE, HBO en WO worden voor een kwart tot een derde van de instellingen reviews uitgevoerd (in een aselechte steekproef). Bij PO en VO ligt dat percentage op circa 5%, omdat het om een veel groter aantal instellingen gaat en omdat de risico's lager zijn.

De Algemene Rekenkamer heeft eind jaren negentig onder andere opzet en werking van de controlereviews onderzocht bij het VO en daarover in maart 2001 aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Conclusie was dat op dat moment een expliciete risicoanalyse ontbrak. Hierin is nadien voorzien.

Los van de bovenstaande reviews voert de AD sinds enkele jaren in opdracht van een beleidsdirectie, de Inspectie van het Onderwijs of Cfi zogenaamde zoeklichtonderzoeken uit. Per jaar betreft dit verschillende onderwerpen. Ook voert de AD in opdracht van Cfi of de velddirectie bijzondere onderzoeken uit bij een specifieke onderwijsinstelling. Een bijzonder onderzoek is vaak gebaseerd op informatie over continuïteitsproblemen, structurele problemen met het financieel beheer bij de specifieke instelling(en) of financiële onregelmatigheden.

#### *Zelfregulering en verantwoording*

Met name in de sectoren BVE, HBO en WO worden instellingen al geruime tijd gestimuleerd een eigen beleid te voeren. Er is sprake van zelfregulering. Dit is gebaseerd op de gedachte dat instellingen zelf verantwoordelijk zijn en de minister van OCenW alleen op stelselniveau een doelmatig, rechtmatig, toegankelijk en kwalitatief voldoende stelsel waarborgt. Daarmee hebben instellingen grotere zelfstandigheid gekregen om in te spelen op ontwikkelingen, zoals

internationalisering, toenemende wensen en voorkeuren van deelnemers en de groeiende behoefte aan contractonderwijs.

Deze grotere zelfstandigheid moet gevolgen hebben voor de verantwoording die instellingen afleggen over de besteding van middelen. De onderwijswetgeving verplicht instellingen in het WO, HBO, BVE en VO een jaarrekening op te stellen. Deze jaarrekeningen moeten opgesteld worden volgens richtlijnen die de minister van OCenW vaststelt. Deze richtlijnen sluiten zoveel mogelijk aan bij de regels van titel 9, boek 2 BW.

Het bevoegd gezag van een instelling moet de jaarrekening opstellen en daarbij ook inzicht geven in de gelieerde rechtspersonen. Als instellingen naast de publieke taken private activiteiten uitvoeren, dan moet de jaarrekening vermelden uit welke bron de inkomsten zijn verkregen. Deze inkomsten hoeven niet te worden toegerekend aan de verschillende activiteiten.

In het WO functioneren tevens Raden van Toezicht. Deze zijn belast met het toezicht op het bestuur van de universiteit in haar geheel en op het financieel beheer daarvan. De raad van toezicht ziet er op toe dat het college van bestuur bij de uitoefening van zijn bevoegdheden de op de universiteit betrekking hebbende wetten alsmede de krachtens die wetten uitgevaardigde regelingen, richtlijnen, aanwijzingen en reglementen naleeft (artikel 9.8 WHW). De Raden van Toezicht zijn verantwoording schuldig aan de minister van OCenW. In de BVE- en HBO-sector zijn geen wettelijk voorgeschreven raden van toezicht, maar is door een aantal van de instellingen zelf het initiatief genomen om een raad van toezicht in te stellen.

#### *Controleerbaarheid van de bekostiging*

De uitvoerbaarheid van de bekostigingsregels wordt vastgesteld in een uitvoeringstoets die Cfi uitvoert op voorstellen voor nieuwe regelgeving. Cfi raadpleegt daarvoor interne deskundigen op het gebied van de voorgestelde regeling. De toets is in hoofdzaak gericht op de vraag of Cfi de regeling, gezien de bestaande systematiek en administratie, kunnen uitvoeren. Daarbij geeft Cfi een inschatting van de verwachte administratieve lasten voor de instellingen. Cfi toetst niet of de regelgeving valt te handhaven.

Ook de AD is betrokken bij de uitvoeringstoetsen. De AD toetst onder andere of de nieuwe regelgeving is in te passen in de bestaande controlemethodiek en of te ruime interpretatie door instellingen wordt ondervangen.

Sinds 1997 inventariseren de beleidsdirecties jaarlijks de (bekostigings)regelingen die gevoelig zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-gevoeligheid). De inventarisatie van M&O-gevoelige regelingen wordt in eerste instantie bepaald door invulling te geven aan het begrip 'informatie afkomstig van derden' (zoals de gewichtenregeling in het PO). Van het dan ontstane overzicht van M&O-gevoelige regelingen wordt nagegaan of het M&O-risico wordt afgedekt door passende controlemaatregelen. Van passende controlemaatregelen wordt afgezien als sprake is van relatief hoge kosten of als sprake is van schending van

privacyregels.

### 5.3. DE WERKING VAN HET TOEZICHTSTELSEL

*Organisatie: handhaving door beleidsdirecties, sturing door het Audit Committee*

Zoals eerder vermeld heeft het departement van OCenW een op zichzelf toereikend stelsel van Accountability, Toezicht en Controle (ATC). Dit stelsel dient echter in de dagelijkse praktijk nog verder geïmplementeerd te worden. Ook is het ATC-stelsel nog niet daadwerkelijk ingebed in een samenhangend OCenW-handhavingsbeleid dat naast toezicht en controle achteraf ook preventieve elementen omvat.

In hun uitvoering van de regierol voor het toezicht richten de beleidsdirecties zich nog te veel op de beleidsmatige, organisatorische en instrumentele kant van het toezichtstelsel: de opzet. Bij de integrale verantwoordelijkheid voor beleid, regelgeving, implementatie daarvan en toezicht daarop gaat hun aandacht vooral uit naar beleid en regelgeving, minder naar implementatie en beperkt naar toezicht. De beleidsdirecties verwerken de resultaten van het toezicht door Cfi, AD en inspectie (waaronder eventuele M&O-signalen) nog niet voldoende tot managementinformatie die de beleidsvorming en bijstelling van regelgeving, stuurt of leidt tot onmiddellijke bijsturing van de uitvoering.

Enkele beleidsdirecties stellen managementrapportages op, maar deze zijn vaak niet gericht op concrete maatregelen op basis van bevindingen uit het toezicht. Het is voornamelijk een presentatie van financiële kengetallen.

M&O-gevoeligheden in de regelgeving zijn en worden jaarlijks geïnventariseerd door sectordeskundigen van de beleidsdirecties. Zij analyseren de interpretatieruimte die de regels bieden. De werkelijke financiële en getalsmatige grootheden (kengetallen) en mogelijke macroanalyses daarvan, zijn geen onderdeel van de analyses voor de M&O-inventarisaties.

De M&O-inventarisaties zijn op de eerste plaats bedoeld om de regelgeving te optimaliseren en de interpretatieruimte daarvan te beperken, zodat onjuiste en onbedoelde interpretaties zoveel mogelijk voorkomen worden. M&O-acties zijn echter in de praktijk niet gericht op het constateren of voorkomen dat instellingen misbruik maken van de regelingen of de regels oneigenlijk toepassen (zoals de geconstateerde onregelmatigheden bij de inschrijving van buitenlandse studenten bij 6 HBO-instellingen). Alleen financiële stromen gebaseerd op informatie verstrekt door natuurlijke personen, zoals bij de studiefinanciering, worden de facto als M&O-gevoelig aangemerkt.

‘Restant M&O’ betekent dat de mogelijkheid bestaat dat de regels onjuist zijn geïnterpreteerd of toegepast. Daarbij wordt het financieel belang van de desbetreffende regeling als restant M&O aangemerkt. Het restant M&O en bijbehorend financieel belang worden jaarlijks in de financiële verantwoording aan

de Tweede Kamer<sup>6</sup> gemeld. Daarin is niet aangegeven dat ten aanzien van de bekostiging sprake is van restant M&O.

De regiefunctie van de beleidsdirecties voor de opzet en werking van het ATC-model is in de praktijk verschillend ingevuld. Sommige beleidsdirecties hebben zelf het initiatief genomen. Andere directies zijn meer volgend geweest op de bevindingen van Cfi en/of AD. Met name ten aanzien van een systematische follow up die zich richt op nader feitenonderzoek, redresseren van onrechtmatige bekostiging en het opleggen van sancties, is verbetering mogelijk.

Bestuursraad en Audit Committee spreken de beleidsdirecties niet specifiek aan op hun verantwoordelijkheid voor toezicht op en handhaving van de regels. Begin 2002 is het controleplan 2002 in de Bestuursraad vastgesteld, met extra aandacht voor de rol die de externe accountant van de instellingen speelt bij de controle van de bekostigingsgegevens,.

FEZ heeft in augustus 2001 positief gerapporteerd over de wijze waarop beleidsdirecties de aanbevelingen van de AD over de controle implementeren. Het financieel beheer met betrekking tot het instellingenbeheer (ATC) van de directies, PO, VO, BVE, HBO en WO werd goed geacht.

#### *De accountantscontrole*

In het primair onderwijs verricht de AD steekproefsgewijs de controle op de leerlingenaantallen. In de andere sectoren controleert de externe accountant dat en reviewt de AD die controle. De AD kan op grond van de reviews slechts concluderen dat de controle van de externe accountant wel of niet toereikend is geweest; eventueel geeft de AD aan dat de leerlinggegevens niet toereikend zijn gecontroleerd. De reviews waarop dergelijke conclusies zijn gebaseerd, kennen geen onderzoek bij instellingen zelf ('single audit' principe); er vindt alleen dossieronderzoek plaats. De AD controleert de opzet van het onderzoek en beoordeelt of de in de protocols voorgeschreven controles door de externe accountant zijn uitgevoerd. Het betreft een formele controle van de grondslag van de bekostiging en de administratieve juistheid van de telgegevens die daarvoor de input zijn.

De overweging of de instelling een daadwerkelijke onderwijsprestatie voor de ingeschreven studenten levert, in welke mate dat het geval is en gedurende welke tijd, speelt geen rol in de formele grondslag van de bekostiging. Het is overigens de vraag of de administratie van instellingen daar zonder meer inzicht in kan bieden. Ook wordt in het reguliere accountantsonderzoek tot nu toe niet gericht gecontroleerd op eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels.

---

<sup>6</sup> De wet- en regelgeving is voor een gedeelte van de uitgaven en ontvangsten gevoelig voor M&O door derden. Dit is onvermijdelijk omdat het ministerie soms gegevens van belanghebbenden moet gebruiken voor het bekostigen van instellingen en het verstrekken van beurzen en dergelijke (...). De regelingen met de meeste restant-M&O zijn de Gewichtenregeling primair onderwijs en de Wet studiefinanciering (tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 700, nr. 17, blz. 63).

Destijds is ervoor gekozen om de externe accountant te laten benoemen door het instellingsbestuur en niet door de minister. Dat geeft een spanning in de controletaak van de externe accountant tussen bekostiging (OCenW als financier) en verantwoording (bestuur als opdrachtgever), met als risico dat de externe accountant de reikwijdte en normering van zijn werk vooral richt op zijn opdrachtgever, zeker waar de regels ruimte bieden voor interpretatie.

In 1999, 2000 en 2001 zijn enige tientallen bijzondere of zoeklichtonderzoeken door de AD uitgevoerd<sup>7</sup>. Bijzondere onderzoeken worden bij individuele instellingen verricht naar aanleiding van concrete signalen. Zoeklichtonderzoeken worden breder verricht en zijn gericht op een aspect van de bekostiging. Deze onderzoeken vinden plaats op verzoek van Cfi, de Inspectie van het Onderwijs of de beleidsdirectie. De aanleiding bestaat doorgaans uit vragen die rijzen bij de verwerking van de jaarrekeninggegevens van instellingen en de vaststellingen van definitieve vergoedingen. Sommige van deze onderzoeken (meer dan een kwart) zijn specifiek gericht geweest op de bekostiging en eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik van de regels.

#### *Verantwoording*

Alle onderwijsinstellingen, met uitzondering van het PO<sup>8</sup>, moeten een jaarrekening indienen. Deze publieke verantwoording van de onderwijsinstellingen geeft geen duidelijk inzicht in de besteding van de van de middelen van instellingen, omdat publiek en private middelen niet worden toegerekend aan publiek en private activiteiten. Hierdoor is niet bekend of een instelling een integrale kostprijs hanteert voor de contractactiviteiten. Dit werd bevestigd door de inventarisatie van de projectgroep administratieve scheiding publiek en private activiteiten (verstuurd aan Tweede Kamer op 12 maart 2002 als bijlage bij de beantwoording van vraag 45). Naar aanleiding van de vraag of een hogeschool de werkelijke kostprijs voor een post-initiële opleiding in rekening bracht constateerde de AD: 'Het post-initieel (contract)onderwijs van deze hogeschool is administratief niet gescheiden van het regulier onderwijs. Of sprake is van een integrale kostprijs is daarom niet vast te stellen' (Verslag onderzoek AD, 25 januari 2000, kenmerk AD.5.2015)

De verantwoordingen van de onderwijsinstellingen bieden niet altijd voldoende inzicht in de activiteiten en geldstromen. Het betreft vooral het voldoen aan de consolidatieplicht en het inzicht in private activiteiten. Onderwijsinstellingen zijn

7

	PO	VO	BVE	HBO	WO
1999	5	5	5	7	5
2000	6	4	3	4	5
2001	4	3	7	1	-

<sup>8</sup> Met de PO-sector wordt overlegd over het indienen van een jaarrekening.

verplicht om alle gelieerde instellingen mee te nemen in hun verantwoording (consolidatie). Tot nu toe worden die regels niet strikt en consequent nageleefd. In de sectoren BVE en HBO heeft Cfi begin 2002 vastgesteld dat geen enkele instelling het overzicht van gelieerde personen correct en/of volledig had ingevuld. Voor het onderscheid publieke en private middelen geven instellingen alleen inzicht in de herkomst van de middelen. Ten aanzien van het vraagstuk publiek/privaat zullen de uitgangspunten van de het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel markt en overheid gevolgd moeten worden (Tweede Kamer 28 050).

De vereiste gegevens worden, volgens bevindingen van Cfi (zie controleprotocollen 2002), soms niet - volledig – ingezonden.

Bij ontbreken van bekostigingsgegevens wordt gerappelleerd. In beginsel kan bij alle sectoren als sanctie op het niet, of het niet volledig inzenden van gegevens de bekostiging worden opgeschort. In de praktijk wordt deze sanctie alleen toegepast in de sectoren PO en VO.

Het departement is zeer terughoudend met het toepassen van sancties. Overleg met de instelling wordt effectiever geacht.

#### *Zelfregulering*

In het kader van de ontwikkeling van zelfregulering in de sectoren BVE, HBO en WO worden bestuurlijke afspraken gemaakt over de onderwijsprogrammering en daaruit voortvloeiende instellings- en deelnemersverplichtingen.

Zo is onlangs met de BVE-raad overleg gestart om te komen tot een gedragscode voor de instellingen. In het HBO hebben de instellingen zelfregulering ingevuld door een meldpuntprocedure en afstemmingsoverleg te introduceren. Duidelijk is dat zelfregulering gepaard moet gaan met integriteit bij instellingen in de bekostiging en de bedrijfsvoering.

Tevens is elk bestuur van een instelling gehouden aan good governance: het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (Handleiding government governance, Ministerie van Financiën, blz. 7, 5 januari 2000).

#### *Signaalverwerking als vangnet in het toezicht*

Cfi is het uitvoeringscentrum voor de bekostigingsregelingen in de sectoren en onderhoudt in dat kader een Informatie Centrum Onderwijs (ICO) waar instellingen terecht kunnen met hun vragen daarover. Het ICO legt de meest gestelde vragen en overige signalen vast en rapporteert daarover in periodieke rapportages aan de directies van OCenW en in een maandelijks intern informatiebulletin binnen Cfi. Signalen over toepassing van de regelgeving komen ook langs andere kanalen binnen, onder andere van de Inspectie. Beleidsdirecties verzamelen die signalen.

---

## 6. MAATREGELEN

---

### 6.1. ALGEMEEN

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de maatregelen die op (korte termijn) de bekostigingssystematiek kunnen versterken. Verder worden maatregelen genoemd die betrekking hebben op het stelsel van accountability, toezicht en controle. De maatregelen zullen moeten worden afgestemd op de uitkomsten van het interne onderzoek bij de instellingen.

### 6.2. MAATREGELEN BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK

Een aantal maatregelen kan op korte termijn worden genomen om te komen tot een versterking van het systeem van publieke bekostiging. Het gaat hier om maatregelen die niet hoeven te wachten op de uitkomsten van het interne onderzoek bij de instellingen. De volgende concrete maatregelen kunnen op korte termijn genomen worden dan wel in gang gezet worden. Aanbevolen wordt deze maatregelen nog in 2002, of zo snel als het wetgevingsproces toestaat, te implementeren.

1. In de wet- of regelgeving moet opgenomen worden dat het niet is toegestaan dat de onderwijsinstelling lesgeld, collegegeld en of cursusgeld voor deelnemers betaalt uit de rijksbijdrage, als dit opzettelijk gebeurt met het doel om bekostiging te verkrijgen.
2. In de regelgeving rond de WEB (beroepsonderwijs) moet opgenomen worden dat het niet is toegestaan gelijktijdig meer keren deelnemers in te schrijven voor samenhangende delen van opleidingen.
3. De regelgeving rond het in- en uitschrijven van deelnemers moet aangescherpt worden. Daarbij moet in het bijzonder het volgende bepaald of herbevestigd worden.
  - Het is niet toegestaan om deelnemers aan het onderwijs in te schrijven vóór de peildatum en daarna weer uit te schrijven, of om de uitschrijving van deelnemers te vertragen tot na de peildatum, als dit opzettelijk gebeurt met als doel om bekostiging te verkrijgen.
  - Het inschrijven van eigen personeel voor een bekostigde opleiding moet afzonderlijk worden vermeld in het jaarverslag.
  - Het inschrijven van studenten die niet afkomstig zijn uit de EU en die de taal die noodzakelijk is voor het volgen van onderwijs nog niet voldoende beheersen, is alleen toegestaan als de instelling de overtuiging heeft dat de student de deficiëntie binnen een jaar kan opheffen.
  - Iedere student in het hoger onderwijs moet zich, voordat hij aan een opleiding begint, aanmelden bij de IB-groep (het RASP-systeem) ongeacht in welk fase hij start.

4. De activiteiten die moeten leiden tot een administratieve scheiding van publieke en private activiteiten moeten versneld worden uitgevoerd. Bij instellingen in de sectoren BVE (inclusief de LOB's), HBO en WO moet dat geëffectueerd zijn in de jaarrekening over 2003. Hierbij zullen de uitgangspunten van de het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel markt en overheid gevolgd moeten worden (Tweede Kamer 28 050).
5. Wat de minister van OCenW als oneigenlijk gebruik bij de bekostiging kwalificeert moet in overzichtelijk vorm gepresenteerd en gepubliceerd worden. Gedeeltelijk gaat het om generieke, in alle sectoren mogelijke vormen van oneigenlijk gebruik. Verder gaat het om specifieke toepassing van bekostigingsregels per sector en daarop toegesneden informatieverstrekking door instellingen, met de daaruit voortvloeiende vormen van oneigenlijk gebruik.
6. Onder verantwoordelijkheid van de minister moeten de instellingen worden voorgelicht over de authentieke interpretatie van bekostigingsregels. De voorlichting moet als beleidsregel worden verwerkt in het Gele Katern. De positie van Cfi moet worden versterkt, zowel ten opzichte van de beleidsdirecties als ten opzichte van de instellingen. Cfi moet de front-office zijn voor het gehele ministerie van OCenW. Cfi moet vragen over de interpretatie van beleid, regelgeving en administratieve organisatie beantwoorden als het gaat om de bekostiging. Daarbij zal Cfi vooraf moeten overleggen met de beleidsdirecties en de directie WJZ om vast te stellen wat de interpretatie is.

Tevens dient op korte termijn onderzoek in gang gezet te worden:

- dat moet leiden tot een meer precieze definiëring van de prestaties die van de instellingen worden verwacht;
- naar de vraag in hoeverre de bekostigingsparameters voldoende rekening houden met de onderwijsinspanning die de instellingen moeten leveren (aansluitend zal de regelgeving hierop worden aangescherpt);
- naar de vraag of en in welke mate het inschrijven van een extraneus - in de BVE-sector – moet leiden tot bekostiging.

Het bovenstaande is een eerste stap. Na de zomer kan een nadere uitwerking beschikbaar komen van acties en van maatregelen, gebaseerd op de analyse van de uitkomsten van het interne onderzoek bij de instellingen.

Al deze maatregelen hebben betrekking op de bestaande bekostigingssystematiek. Ontwikkelingen, zoals bekostiging op basis van studiepunten en het meer accentueren van vraagfinanciering, zijn niet betrokken in de voorgestelde maatregelen. Het is evident dat bij majeure herzieningen van de bekostigingssystematiek tevens de structuren voor controle, toezicht en handhaving moeten worden heroverwogen.

Verder wordt reeds voor de hele sector gewerkt aan de implementatie van het

onderwijsnummer, ten behoeve van:

- uniforme administratie van onderwijsdeelnemers;
- betrouwbaarder bekostigingsinformatie;
- versterking van de controle op rechtmatigheid van de bestedingen;
- vermindering van de administratieve lasten van scholen en instellingen;
- een preventief effect op mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik.

Aan de hand van het onderwijsnummer kunnen bijvoorbeeld dubbele inschrijvingen bij dezelfde of bij verschillende instellingen zichtbaar worden gemaakt, zodra daarvoor de nodige systeemfuncties bij Cfi zijn gerealiseerd.

Daarnaast zal in het kader van de aanstaande bachelor-masterstructuur het accreditatiestelsel op korte termijn ingevoerd worden. Daarmee wordt beoogd een grote transparantie in kwaliteitsbeoordeling, meer duidelijkheid op het gebied van rekenschap en meer inzicht in de prijs-prestatieverhouding in het stelsel te bewerkstelligen.

### **6.3. MAATREGELEN ACCOUNTABILITY, TOEZICHT EN CONTROLE**

Concrete maatregelen op korte termijn zijn:

1. Per instelling en/of sector moeten via monitoring specifieke kwetsbaarheden worden opgespoord, op basis van risicoanalyses van de bekostiging per sector. Mede op basis van de vragen die al in de sectoren zijn uitgezet, zullen binnenkort de nadere risicoanalyses worden uitgebracht. Hierover wordt jaarlijks gerapporteerd in de managementrapportages die de beleidsdirecties opstellen.
2. De controle op de maatregelen onder 6.2 1 t/m 6 moet na de invoering daarvan meegenomen worden in de verschillende controleprotocollen en in de activiteiten van de Onderwijsinspectie. Verder zullen op korte termijn de protocollen voor de externe accountants van de instellingen worden nagelopen op onduidelijkheden in de bedoelingen en verwachtingen van OCenW als het gaat om het controlewerk. Met name gaat het hierbij om de wijze waarop 'evidence' kan en moet worden verkregen over de juistheid van gecontroleerde bekostigingsgegevens, dat wil zeggen: over de werkelijkheid die schuil gaat achter de gecontroleerde administratieve feiten. Dit moet effectief worden in het controleprotocol 2002.
3. Er moeten macro-analyses worden uitgevoerd op onder meer de overgangen tussen sectoren, aan de hand van de vaste teldatum (1 oktober) voor de bekostiging in de 5 sectoren. Doel daarvan is om mogelijk oneigenlijk gebruik te signaleren en nader te analyseren. De macrocijfers vragen om een analyse van de verschillen in aantallen uitstromers VO en instromers in BVE, HBO en WO. Andere kenmerken in de bekostiging die zich lenen voor macro-analyses en normering zijn: salarislasten, huisvesting (PO en VO), voltijd-

versus deeltijdonderwijs, doelgroepenbeleid (alle sectoren) en specifieke doeluitkeringen. Aanvullend is onderzoek nodig om vast te stellen dat meer, c.q. kwalitatief betere, c.q. relevantere informatie ter beschikking kan komen door gebruik te maken van deze macro-analyses.

4. Het samenspel tussen AD, Cfi, de Inspectie van het Onderwijs en de beleidsdirecties als regievoerders van het toezicht, te stimuleren en te verbeteren.
5. De minister vernieuwt zijn afspraken met het bevoegd gezag van instellingen over:
  - de vanzelfsprekendheid van goede trouw bij de verantwoording door instellingen;
  - het door de minister veronderstelde goede koopmanschap bij de instellingen in het organiseren van hun onderwijsaanbod en in het stimuleren van de onderwijsbehoefte bij hun doelgroepen;
  - een gezamenlijke inspanning om oneigenlijk gebruik van de regelgeving te identificeren, te detecteren en te bestrijden.

Het gaat om een permanent proces waarin de correcte bestuurlijke en zakelijke relaties tussen ministerie en instellingen worden onderhouden.

6. Aanbevolen wordt door beleidsvorming ten aanzien van de mogelijkheden om de bekostiging geheel of gedeeltelijk op te schorten of in te trekken, het functioneren van de bekostigingssystemen te versterken. De wetgeving voorziet in deze mogelijkheden, maar er wordt slechts incidenteel gebruik van gemaakt.
7. De controle door externe accountants op de bekostigingsparameters van instellingen moet onder verantwoordelijkheid van OCenW worden gebracht, terwijl de controle door externe accountants op de jaarrekening van de instelling onder verantwoordelijkheid van de instelling moet blijven, zulks met handhaving van het single-audit-principe.
8. Het ministerie van OCenW treedt in contact met het ministerie van Justitie en de IND over intensivering van de controle en handhaving bij de uitvoering van de MVV-procedure.

Tevens dient de controle op de volgende aspecten nader onderzocht en eventueel verscherpt worden:

- het declareren van personeelskosten die uit het schoolbudget betaald moeten worden;
- leerlingen die zijn ingeschreven in het VO, maar in werkelijkheid onderwijs volgen in het kader van het volwassenenonderwijs bij verticale scholengemeenschappen binnen de ROC's en bij samenwerkingsverbanden VO en ROC (de AD voert al een zoeklichtonderzoek uit naar dit punt);
- het tussentijds wisselen van studies in het WO en HBO om de bekostiging te optimaliseren;

- de vraag of les, college en cursusgeld worden betaald door degene die de opleiding volgt;
- het aantal deelnemers dat commercieel onderwijs volgt en tegelijkertijd is ingeschreven als bekostigd deelnemer aan het onderwijs;
- de vraag hoe vaak studenten omschakelen tussen instellingen en onderzoeken en of er aanwijzingen zijn dat sprake is van een bewuste constructie;
- de vraag hoe vaak tegelijkertijd instroom plaatsvindt in hoog bekostigde opleidingen en laag bekostigde opleidingen;
- de voor bekostiging in aanmerking gebrachte buitenlandse (niet-EU-)studenten en de vraag of zij rechtmatig zijn ingeschreven en of ze werkelijk studeren voor de opleiding waarvoor ze ingeschreven staan;
- de oriëntatiejaren die door HBO- en WO-instellingen gezamenlijk worden verzorgd.

# BIJLAGE

OC enW

Ministerie van Onderwijs  
Cultuur en Wetenschappen

Europaweg 4  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Telefoon (079) 323 23 23  
Telefax (079) 323 23 20

Aan de voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Behandelend	Zoetermeer
	WJZ/2002/10088		12 maart 2002
Onderwerp		Doorkiesnumme	
Aanpak intern onder- zoek bij instellingen voor hbo, wo en bve			

Bij brief van 4 maart j.l., BOA/02/9227, heeft eerste ondergetekende u op de hoogte gesteld van zijn voornemen om naar aanleiding van de bij enkele hbo-instellingen geconstateerde onregelmatigheden in relatie tot overheidsbekostiging, een traject in gang te zetten dat als doel heeft om alle instellingen in het hbo, wo en bve uit te nodigen hun wijze van omgang met de bekostigingsregels uiteen te zetten.

Daarbij is aangekondigd dat de instellingen een vragenlijst zullen ontvangen met het verzoek om die uiterlijk binnen zes weken te beantwoorden aan de hand van de uitkomsten van een door henzelf in te stellen onderzoek.

Ter kennisneming ontvangt u hierbij de vragenlijsten die wij heden hebben vastgesteld en aan de instellingen voor bve, hbo en wo hebben gestuurd. Voor deze aanpak hebben wij steun en instemming verworven van de HBO-raad, de BVE-raad en de VSNU. Gekozen is voor afzonderlijke vragen per sector, vanwege de onderlinge verschillen in de bekostigingssystematiek en het verschil in wettelijk kader tussen bve enerzijds en hbo en wo anderzijds.

De instellingen voor het landbouwonderwijs ressorterend onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, worden integraal meegenomen in deze aanpak.

Voor de verdere procedure verwijzen wij naar de eerdergenoemde brief van 4 maart j.l.

Uiteraard zullen wij u van de verdere ontwikkelingen rondom dit traject, op de daartoe geëigende momenten, op de hoogte houden.

De minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

De minister van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij,

(mr. L.J. Brinkhorst)

OC enW

Ministerie van  
Cultuur en

Europaweg 4  
Postbus 25000  
2700 LZ Zoetermeer  
Telefoon (079) 323  
Telefax (079) 323

Het college van bestuur van  
(instelling)

Uw brief van	Ons kenmerk WJZ/2002/10090	Behandelend ambtenaar Zoetermeer
Onderwerp Aanpak intern onderzoek n.a.v. onregelmatigheden bekostiging in het hbo		Doorkiesnummer

Bij brief van 4 maart j.l. BOA/02/9227, heeft eerste ondergetekende de voorzitter van de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van zijn voornemen om naar aanleiding van de bij enkele hbo-instellingen geconstateerde onregelmatigheden in relatie tot de bekostiging een traject in gang te zetten met als doel alle instellingen in het hbo, wo en de bve-sector uit te nodigen hun wijze van omgang met de bekostigingsregels uiteen te zetten. De onregelmatigheden bij enkele hogescholen hebben de goede naam van het hbo en het vertrouwen in deze sector ernstig geschaad. In de publieke beeldvorming straalt dit ongewild af op het imago van het wo en het bve-veld, vanwege de vergelijkbare wettelijke en bestuurlijke context waarin de instellingen voor wo en bve opereren.

Er is naar ons oordeel een krachtige aanpak nodig om [mogelijke nadelige gevolgen voor de goede naam van de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs te voorkomen] [voor de goede naam van het bve-veld te voorkomen][om het imago van het hbo te herstellen]. In de hiervoor genoemde brief van 4 maart j.l. zijn daarvoor enkele mogelijke trajecten geschetst.

Alles afwegende hebben wij voor de volgende aanpak gekozen, waarvoor instemming bestaat bij de BVE-raad, de HBO-raad en de VSNU. Alle instellingen voor hbo, wo en bve ontvangen een door ons vastgestelde lijst met vragen die betrekking hebben op de wijze waarmee wordt omgegaan met de bekostigingsregels en de naleving van de bekostigingsvoorwaarden op grond van de WHW, respectievelijk de WEB. Dit wordt verder aangeduid met de term gebruiksruimte. De instellingen voor het landbouwonderwijs ressorterend onder het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, worden integraal meegenomen in deze aanpak.

U treft deze vragenlijst als bijlage bij deze brief aan.

Wij verzoeken u om deze vragen zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes weken te beantwoorden aan de hand van de uitkomsten van een binnen uw instelling uit te voeren intern onderzoek. Indien ten aanzien van uw instelling door ons signalen zijn ontvangen over mogelijke onregelmatigheden, zullen wij u die voor het einde van deze week separaat doen toekomen, zodra de signaalgever heeft aangegeven hiertegen geen bezwaar te hebben. U wordt verzocht uw reactie op het signaal te betrekken bij de beantwoording van de vragenlijst. De antwoorden dienen te worden voorzien van een verklaring van het college van bestuur, dat de beantwoording naar beste weten heeft plaatsgevonden. Verder verzoeken wij u om bij uw verklaring tevens aan te geven of bij uw instelling bijzonderheden zijn geconstateerd, dan wel dat daarvan geen sprake is. Wilt u daarbij expliciet aangeven of er sprake is van een reactie op aan u doorgegeven signalen. Op die wijze zal na ommekomst van de termijn van zes weken snel een beeld kunnen worden geschetst van de eerste bevindingen naar aanleiding van het traject.

De opbrengst van de bevraging is tweeledig. Het levert een beeld op van de wijze waarop de instellingen met de gebruiksruijnte in de regelgeving omgaan. Dat helpt om tot een nadere precisering van die ruijnte te komen. Verder biedt deze aanpak de instellingen een beheersbaar en bestuurlijk kader om eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik te melden.

Tegen deze achtergrond zullen de ingevulde vragenlijsten als volgt worden beoordeeld. Wij zijn voornemens een onafhankelijke commissie van deskundigen in te stellen die wij zullen vragen de beantwoording te beoordelen op drie aspecten. Hierbij wordt in beginsel dezelfde aanpak gevolgd als bij de analyse van het accountantsrapport over de hbo-fraude, zoals verwoord in bijlage 2 bij de brief van 27 februari j.l. inzake onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs aan de Tweede Kamer.

1. Ten eerste zal worden beoordeeld hoe de gebruiksruijnte in de bekostiging en de overige regelgeving in de praktijk wordt ingevuld. Daar waar uit de informatie blijkt dat sprake is van onduidelijkheid over de juiste toepassing van de regels en indien dat leidt tot verschil van inzicht zal de commissie van deskundigen worden gevraagd de toelaatbaarheid van interpretaties te beoordelen. De commissie kan in dat geval een voorstel doen voor een eenduidige uitleg of eventueel voor aanpassing van de regels. Besluitvorming zal plaatsvinden op basis van het voorstel van de commissie en na overleg met betrokkenen.
2. Ten tweede zal worden gezien of de verstrekte informatie leidt tot het vermoeden dat sprake is van misbruik of oneigenlijk gebruik van overheidsbekostiging. Indien dat aan de orde is, zal worden overgaan tot terugvordering van ten onrechte ontvangen rijksbijdrage. Een eventuele terugvordering zal niet een element van boete bevatten, maar louter het terugvorderen van ten onrechte ontvangen bedragen behelzen.
3. Bij misbruik of oneigenlijk gebruik dat gepaard gaat met een vermoeden van frauduleuze handelingen zal in overleg worden getreden met het Openbaar Ministerie.

De informatie die door de instellingen wordt aangeleverd zullen wij laten controleren door de departementale accountantsdiensten. Bovendien bestaat het voornemen de Algemene Rekenkamer te vragen in een review dit proces en de uitkomsten ervan te beoordelen.

Het komt ons voor dat met deze aanpak de kans op het voorkomen van nadelige gevolgen voor de goede naam van het bve-veld [van de instellingen voor wetenschappelijk onderwijs], [een snel herstel van het vertrouwen in het hbo-veld] het grootst is. De aanpak heeft bovendien als voordeel dat maximaal wordt aangesloten bij de autonomie en eigen

verantwoordelijkheid van de instellingen.

De verantwoordelijke beleidsdirecties van beide ministeries hebben informatiepunten ingericht, waarbij u terecht kunt met vragen naar aanleiding van de vragenlijst. U krijgt nog nader bericht over de wijze waarop u het voor u beschikbare informatiepunt kunt benaderen.

Uw reactie kunt u richten aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en

Wetenschappen,

Postbus 25000, 2700 LZ Zoetermeer, onder vermelding van onderwerp en briefnummer (zowel op de brief als op de enveloppe).

De minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

De minister van Landbouw,  
Natuurbeheer en Visserij,

(mr. L.J. Brinkhorst)

## VRAGENLIJST HBO

### Ingevuld door:

Naam instelling:

---

Adres instelling:

---

### Contactpersoon:

Naam:

---

Telefoon:

---

E-mail:

---

***Vooraf:*** bij de beantwoording van de onderstaande vragen wordt verwacht dat u aangeeft of die situatie zich thans voordoet of zich heeft voorgedaan, hoe lang een bepaalde situatie zich al voordoet of heeft voorgedaan, in welke omvang dat het geval is en waarom u dat doet.

## I. Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging

### Relevante wetgeving:

WHW artikelen 2.6, 7.3., 7.4, 7.12 en 7.13. Bekostigingsbesluit WHW artikel 3.3. Regeling bekostiging hoger onderwijs artikel 3.1.

### Toelichting:

Als een student die niet deficiënt is, zich voor een opleiding inschrijft, heeft de instelling de plicht deze opleiding ook werkelijk te verzorgen. De WHW bevat waarborgen ten aanzien van de door de instelling te leveren onderwijsinspanning. Daarvan worden hieronder enkele wezenlijke aspecten genoemd.

De WHW gaat ervan uit dat het initiële onderwijs door de instellingen wordt aangeboden in

de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. De opleiding wordt afgesloten met een examen, elke onderwijseenheid met een tentamen. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten (een studiepunt is 40 uur studie). De WHW geeft aan wat de studielast is van de verschillende soorten opleidingen. Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal in de WHW genoemde onderwerpen moet worden geregeld. De examencommissie is belast met het afnemen van de examens en met de organisatie en coördinatie van de tentamens.

Tegenover deze onderwijsinspanning staat voor de instelling een recht op bekostiging. De maatstaven aan de hand waarvan deze bekostiging wordt vastgesteld, hebben in ieder geval betrekking op het aantal studenten en op de studieresultaten. In de lagere regelgeving is voor het hoger beroepsonderwijs het verband tussen de omvang van de bekostiging en de studielast expliciet vastgelegd.

### **Vragen:**

1. Zijn er bij uw instelling studenten ingeschreven waarvan vast staat dat zij - terwijl er geen sprake is van vrijstellingen - slechts een deel of onderdelen van de opleiding aan uw instelling zullen afronden of zelfs geheel geen studieprestatie zullen leveren, maar die wel voor bekostiging in aanmerking worden gebracht? Als het antwoord op deze vraag bevestigend is: met welk oogmerk zijn deze studenten dan ingeschreven?
2. Participeert uw instelling met een aangewezen of een andere bekostigde instelling in een bi-diplomeringstraject ten behoeve van studenten die hun studie grotendeels aan die andere instelling volgen of hebben afgerond? Zo ja, hoe is dit traject dan ingericht? Worden de betrokken studenten door uw instelling voor bekostiging in aanmerking gebracht?

## **II. Persoonsgebonden karakter van inschrijving.**

### **Relevante wetgeving:**

WHW artikelen 1.9, 7.32, 7.33, 7.34 en 7.37.

**Toelichting:**

De inschrijving is een belangrijk rechtsfeit. Inschrijving staat slechts open – globaal samengevat - voor degene waarvoor wordt aangetoond dat hij de Nederlandse nationaliteit bezit of een titel heeft om als vreemdeling hier te lande verblijf te houden. Het wettelijk systeem gaat ervan uit dat de inschrijving dermate met een bepaalde persoon is verbonden dat het niet geoorloofd moet worden geacht dat een ander – tenzij van een uitdrukkelijke machtiging sprake is – die inschrijving verzorgt. Door de inschrijving verkrijgt de student een aantal in de WHW opgesomde rechten. Daarnaast omschrijft de WHW een aantal voorwaarden voor inschrijving, waartoe onder meer behoort de bepaling dat tot de inschrijving niet wordt overgegaan voordat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan.

**Vraag:**

Doet zich bij uw instelling de situatie voor dat er studenten staan ingeschreven die niet zelf hun inschrijving hebben verzorgd? Als de inschrijving door anderen is verzorgd, beschikken die dan over een uitdrukkelijke machtiging daartoe?

**III. Collegegeld****Relevante wetgeving:**

WHW artikelen 2.9, 7.37, 7.43 en 7.44.

**Toelichting:**

De WHW regelt welk collegegeld de student verschuldigd is. Daarin wordt een differentiatie aangebracht tussen de voltijdse opleiding enerzijds en de deeltijdse en duale opleidingen anderzijds en tussen degenen die voor de aanvang van het studiejaar nog geen dertig zijn en de anderen. Bij de inschrijving moet het bewijs worden overgelegd dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan doch daarbij schrijft de wet niet voor wie de betalingsplicht feitelijk moet verrichten.

Uit artikel 1.9 blijkt dat de rijksbijdrage voor het hoger beroepsonderwijs wordt verstrekt om initieel onderwijs te verzorgen. Daarmee verhoudt zich niet dat de rijksbijdrage wordt gebruikt voor het voldoen van het collegegeld van de studenten.

**Vraag:**

Heeft uw instelling direct of indirect ten laste van de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk een financiële bijdrage geleverd aan het vervullen van de betalingsverplichting terzake van het collegegeld ten behoeve van studenten?

**IV. Samenwerking tussen en samenloop van inschrijving aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs****Relevante wetgeving:**

WHW artikel 1.9 en 2.9.

**Toelichting:**

De WHW kent bekostigd en aangewezen hoger onderwijs. Voor beide geldt dat de opleidingen die door de instellingen worden verzorgd, moeten zijn geregistreerd in het CROHO.

De WHW staat aan samenwerking van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs niet in de weg. De rijksbijdrage die bekostigde instellingen voor hoger beroepsonderwijs ontvangen, is uitsluitend bedoeld voor het verzorgen van bekostigd initieel onderwijs. De wet geeft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor de rijksbijdrage in aanmerking te komen. De WHW staat niet toe dat de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet of ondoelmatig wordt aangewend. Bovendien moeten de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend behoorlijk zijn uitgevoerd. In de jaarrekening moet een en ander worden verantwoord. Een accountantsverklaring is vereist.

**Vragen:**

1. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven waarvoor u bekostiging ontvangt en die tevens staan ingeschreven bij een al dan niet verwante niet-bekostigde initiële of post-initiële opleiding? Zo ja, betreft het dan een andere opleiding die (mede) door uzelf in stand wordt gehouden?
2. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven waarvoor u bekostiging ontvangt die tevens in het kader van een bi-diplomeringstraject staan ingeschreven bij een buitenlandse

instelling?

3. Komt bij uw instelling de situatie voor dat studenten die feitelijk een post-initiële of andere opleiding volgen bij een met uw instelling gelieerde instelling, tevens zijn ingeschreven en voor bekostiging in aanmerking worden gebracht bij een door uw instelling verzorgde CROHO-opleiding? Volgen deze studenten feitelijk de CROHO-opleiding?
4. Worden er bij uw instelling studenten voor bekostiging in aanmerking gebracht waarvoor u reeds vanuit andere bronnen financiering ontvangt?
5. Vindt bij uw instelling ten laste van de rijksbijdrage subsidiëring plaats of een andere vorm van financiële ondersteuning respectievelijk het borgen van leningen van contract- of andere private activiteiten van uw instelling c.q. van aan uw instelling gelieerde organisaties?
6. Werkt uw instelling mee aan de uitvoering van opleidingsprogramma's en -activiteiten van commerciële bedrijven, bijvoorbeeld in verband met het afgeven van getuigschriften, certificaten en diploma's op basis van gegeven onderwijs en/of verstrekte vrijstellingen?

## **V. Andere bekostigingsvoorwaarden.**

### **Relevante wetgeving:**

WHW 1.9, 1.12, 2.9.

### **Toelichting:**

De in de bijlage bij de WHW genoemde bekostigde instellingen hebben aanspraak op rijksbijdrage voor het verzorgen van initieel onderwijs als zij aan de voorwaarden van de WHW voldoen.

Zoals al eerder aangegeven, de WHW staat niet toe dat de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet of ondoelmatig wordt aangewend. Bovendien moeten de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend behoorlijk zijn uitgevoerd.

### **Vragen:**

1. Zijn er studenten die feitelijk een ander onderwijsprogramma volgen dan de opleiding waarvoor zij staan ingeschreven?
2. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven die hun opleidingsprogramma geheel of in

overwegende mate feitelijk in het buitenland volgen en die door u voor bekostiging in aanmerking worden gebracht?

3. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven voor een bepaalde opleiding waarvan vast staat dat zij deze niet zullen afronden - anders dan op eigen initiatief van de student of op grond van een bindend studieadvies - als gevolg waarvan recht op uitvalbekostiging ontstaat?
4. Komt het voor dat studenten die tegelijkertijd zijn ingeschreven in een hoog en in een laag bekostigde opleiding, voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht voor de hoog bekostigde opleiding zonder dat die opleiding daadwerkelijk wordt gevolgd?
5. Is er sprake van door u voor bekostiging in aanmerking gebrachte buitenlandse studenten die in verband met het verkrijgen van een geldige titel voor verblijf zich bij uw instelling inschrijven voor een initiële opleiding terwijl in feite geen of een andersoortige opleiding of cursus wordt gevolgd?
6. Komt het voor dat studenten die deelnemen aan onderwijsvormen die voorafgaan aan de initiële opleiding (voorbereidingsklassen, schakelklassen e.d.) voor bekostiging in aanmerking worden gebracht? Zo ja, waarom wordt aldus gehandeld?

## **VI. Algemene slotvraag**

Zijn er buiten de feiten, omstandigheden en gedragingen die besloten liggen in de hierboven gestelde vragen nog andere feiten, omstandigheden of gedragingen - al dan niet in samenwerking met partijen buiten het publieke domein - waarover twijfel bestaat of die passen binnen het wettelijk kader dan wel zijn er situaties waarin de regels naar uw oordeel niet toepasbaar zijn op de publieke opdracht van de instellingen?

## VRAGENLIJST WO

### Ingevuld door:

Naam instelling:

---

Adres instelling:

---

### Contactpersoon:

Naam:

---

Telefoon:

---

E-mail:

---

***Vooraf:*** bij de beantwoording van de onderstaande vragen wordt verwacht dat u aangeeft of die situatie zich thans voordoet of zich heeft voorgedaan, hoe lang een bepaalde situatie zich al voordoet of heeft voorgedaan, in welke omvang dat het geval is en waarom u dat doet.

## I. Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging

### Relevante wetgeving:

WHW artikelen 2.6, 7.3., 7.4, 7.12 en 7.13.

### Toelichting:

Als een student die niet deficiënt is, zich voor een opleiding inschijft, heeft de instelling de plicht deze opleiding ook werkelijk te verzorgen. De WHW bevat waarborgen ten aanzien van de door de instelling te leveren onderwijsinspanning. Daarvan worden hieronder enkele wezenlijke aspecten genoemd.

De WHW gaat ervan uit dat het initiële onderwijs door de instellingen wordt aangeboden in de vorm van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden,

gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooit, dient te beschikken. De opleiding wordt afgesloten met een examen, elke onderwijseenheid met een tentamen. De studielast van elke opleiding en elke onderwijseenheid wordt door het instellingsbestuur uitgedrukt in studiepunten (een studiepuntenpunt is 40 uur studie). De WHW geeft aan wat de studielast is van de verschillende soorten opleidingen. Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding of groep van opleidingen een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal in de WHW genoemde onderwerpen moet worden geregeld. De examencommissie is belast met het afnemen van de examens en met de organisatie en coördinatie van de tentamens.

Tegenover deze onderwijsinspanning staat voor de instelling een recht op bekostiging. De maatstaven aan de hand waarvan deze bekostiging wordt vastgesteld, hebben in ieder geval betrekking op het aantal eerstejaars studenten en op de studieresultaten. In het Bekostigingsbesluit WHW worden deze maatstaven geoperationaliseerd in termen van aantallen eindexamen's van studenten en extraneï, aantallen te bekostigen eerstejaars studenten, aantallen proefschriften en aantallen ontwerperscertificaten, een en ander in combinatie met prijsverhoudingen.

### **Vragen:**

1. Zijn er bij uw instelling studenten ingeschreven waarvan vast staat dat zij - terwijl er geen sprake is van vrijstellingen - slechts een deel of onderdelen van de opleiding aan uw instelling zullen afronden of zelfs geheel geen studieprestatie zullen leveren, maar die wel voor bekostiging in aanmerking worden gebracht? Als het antwoord op deze vraag bevestigend is: met welk oogmerk zijn deze studenten dan ingeschreven?
2. Participeert uw instelling met een aangewezen of een andere bekostigde instelling in een bi-diplomeringstraject ten behoeve van studenten die hun studie grotendeels aan die andere instelling volgen of hebben afgerond? Zo ja, hoe is dit traject dan ingericht? Worden de betrokken studenten door uw instelling voor bekostiging in aanmerking gebracht?
3. Komt bij uw instelling de situatie voor dat ten aanzien van studenten die aan uw instelling twee of meer studies volgen waarvan de onderwijsprogramma's elkaar grotendeels overlappen, bij beide studies het diploma voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht?

## **II. Persoonsgebonden karakter van inschrijving.**

### **Relevante wetgeving:**

WHW artikelen 1.9, 7.32, 7.33, 7.34 en 7.37.

### **Toelichting:**

De inschrijving is een belangrijk rechtsfeit. Inschrijving staat slechts open – globaal samengevat - voor degene waarvoor wordt aangetoond dat hij de Nederlandse nationaliteit bezit of een titel heeft om als vreemdeling hier te lande verblijf te houden. Het wettelijk systeem gaat ervan uit dat de inschrijving dermate met een bepaalde persoon is verbonden dat het niet geoorloofd moet worden geacht dat een ander – tenzij van een uitdrukkelijke machtiging sprake is – die inschrijving verzorgt. Door de inschrijving verkrijgt de student een aantal in de WHW opgesomde rechten. Daarnaast omschrijft de WHW een aantal voorwaarden voor inschrijving, waartoe onder meer behoort de bepaling dat tot de inschrijving niet wordt overgegaan voordat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan.

### **Vraag:**

4. Doet zich bij uw instelling de situatie voor dat er studenten staan ingeschreven die niet zelf hun inschrijving hebben verzorgd? Als de inschrijving door anderen is verzorgd, beschikken die dan over een uitdrukkelijke machtiging daartoe?

## **III. Collegegeld**

### **Relevante wetgeving:**

WHW artikelen 1.9, 2.9, 7.37, 7.43 en 7.44.

### **Toelichting:**

De WHW regelt welk collegegeld de student verschuldigd is. Daarin wordt een differentiatie aangebracht tussen de voltijdse opleiding enerzijds en de deeltijdse en duale opleidingen anderzijds en tussen degenen die voor de aanvang van het studiejaar nog geen dertig zijn en de anderen. Bij de inschrijving moet het bewijs worden overgelegd dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan, doch daarbij schrijft de wet niet voor wie de betalingsplicht feitelijk

moet verrichten.

Uit artikel 1.9 blijkt dat de rijksbijdrage wordt verstrekt om initieel onderwijs en wetenschappelijk onderzoek te verzorgen. Daarmee verhoudt zich niet dat de rijksbijdrage wordt gebruikt voor het voldoen van het collegegeld van de studenten.

**Vraag:**

5. Heeft uw instelling direct of indirect ten laste van de rijksbijdrage geheel of gedeeltelijk een financiële bijdrage geleverd aan het vervullen van de betalingsverplichting terzake van het collegegeld ten behoeve van studenten?

**IV. Samenwerking tussen en samenloop van inschrijving aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs**

**Relevante wetgeving:**

WHW artikel 1.9 en 2.9.

**Toelichting:**

De WHW kent bekostigd en aangewezen hoger onderwijs. Voor beide geldt dat de opleidingen die door de instellingen worden verzorgd, moeten zijn geregistreerd in het CROHO.

De WHW staat aan samenwerking van bekostigd en niet-bekostigd onderwijs niet in de weg. De rijksbijdrage die bekostigde instellingen ontvangen, is uitsluitend bedoeld voor het verzorgen van bekostigd initieel onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. De wet geeft de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om voor de rijksbijdrage in aanmerking te komen. De WHW staat niet toe dat de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet of ondoelmatig wordt aangewend. Bovendien moeten de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend behoorlijk zijn uitgevoerd. In de jaarrekening moet een en ander worden verantwoord. Een accountantsverklaring is vereist.

**Vragen:**

6. Komt bij uw instelling de situatie voor dat studenten die feitelijk een post-initiële of andere

opleiding volgen bij een met uw instelling gelieerde instelling, tevens zijn ingeschreven en voor bekostiging in aanmerking worden gebracht bij een door uw instelling verzorgde CROHO-opleiding? Volgen deze studenten feitelijk de CROHO-opleiding?

7. Worden er bij uw instelling studenten voor bekostiging in aanmerking gebracht waarvoor u reeds vanuit andere bronnen financiering ontvangt?
8. Vindt bij uw instelling ten laste van de rijksbijdrage subsidiëring plaats of een andere vorm van financiële ondersteuning respectievelijk het borgen van leningen van contract- of andere private activiteiten van uw instelling c.q. van aan uw instelling gelieerde organisaties?

## **V. Dubbele bekostiging proefschriften en ontwerperscertificaten**

### **Relevante wetgeving:**

Bekostigingsbesluit WHW artikel 2.10 en 2.11.

### **Toelichting:**

In het Bekostigingsbesluit WHW is vastgelegd dat de component “Proefschriften en ontwerperscertificaten” wordt verdeeld naar rato van respectievelijk aantallen te bekostigen proefschriften en aantallen ontwerperscertificaten.

### **Vragen:**

9. Komt het bij uw instelling voor dat proefschriften en/of ontwerperscertificaten voor bekostiging in aanmerking worden gebracht waarvoor al eerder ten laste van het rijk vergoeding is verstrekt?
10. Komt het voor dat proefschriften en/of ontwerperscertificaten die in het buitenland reeds tot een promotie of afstudeertraject hebben geleid in Nederland opnieuw worden gebruikt voor deze trajecten en worden meegeteld bij de component “Proefschriften en ontwerperscertificaten” genoemd in het Bekostigingsbesluit WHW?

## **VI. Andere bekostigingsvoorwaarden.**

### **Relevante wetgeving:**

WHW 1.9, 1.12, 2.9.

### **Toelichting:**

De in de bijlage bij de WHW genoemde bekostigde instellingen hebben aanspraak op rijksbijdrage voor het verzorgen van initieel onderwijs en wetenschappelijk onderzoek als zij aan de voorwaarden van de WHW voldoen.

Zoals al eerder aangegeven, de WHW staat niet toe dat de rijksbijdrage in strijd met het bepaalde bij of krachtens de wet of ondoelmatig wordt aangewend. Bovendien moeten de werkzaamheden waarvoor de rijksbijdrage is verleend behoorlijk zijn uitgevoerd.

### **Vragen:**

11. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven die hun opleidingsprogramma geheel of in overwegende mate feitelijk in het buitenland volgen en die door u voor bekostiging in aanmerking worden gebracht?
12. Staan bij uw instelling studenten ingeschreven voor een bepaalde opleiding waarvan vast staat dat zij deze niet zullen afronden - anders dan op eigen initiatief van de student of op grond van een bindend studieadvies - als gevolg waarvan recht op eerstejaarsbekostiging ontstaat?
13. Heeft u met andere universiteiten afspraken inzake de aanspraak op bekostiging in de situatie waarbij studenten in opeenvolgende jaren zonder onderwijskundige redenen bij verschillende universiteiten dezelfde opleiding volgen?
14. Komt het voor dat studenten die tegelijkertijd zijn ingeschreven in een hoog en in een laag bekostigde opleiding, voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht voor de hoog bekostigde opleiding zonder dat die opleiding daadwerkelijk wordt gevolgd?
15. Is er sprake van door u voor bekostiging in aanmerking gebrachte buitenlandse studenten die in verband met het verkrijgen van een geldige titel voor verblijf zich bij uw instelling inschrijven voor een initiële opleiding terwijl in feite geen of een andersoortige opleiding of cursus wordt gevolgd?
16. Komt het voor dat studenten die deelnemen aan onderwijsvormen die voorafgaan aan de initiële opleiding (voorbereidingsklassen, schakelklassen e.d.) voor bekostiging in

aanmerking worden gebracht? Zo ja, waarom wordt aldus gehandeld?

## **VII. Algemene slotvraag**

Zijn er buiten de feiten, omstandigheden en gedragingen die besloten liggen in de hierboven gestelde vragen nog andere feiten, omstandigheden of gedragingen – al dan niet in samenwerking met partijen buiten het publieke domein- waarover twijfel bestaat of die passen binnen het wettelijk kader dan wel zijn er situaties waarin de regels naar uw oordeel niet toepasbaar zijn op de publieke opdracht van de instellingen

## VRAGENLIJST BVE: ROC's/AOC's

### Ingevuld door:

Naam instelling:

---

Adres instelling:

---

### Contactpersoon:

Naam:

---

Telefoon:

---

E-mail:

---

***Vooraf:*** bij de beantwoording van de onderstaande vragen wordt verwacht dat u aangeeft of die situatie zich thans voordoet of zich heeft voorgedaan, hoe lang een bepaalde situatie zich al voordoet of heeft voorgedaan, in welke omvang dat het geval is en waarom u dat doet.

**P.S.** De vragenlijst is voor wat betreft de AOC's alleen van toepassing op het MBO.

### I. Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging

#### Relevante wetgeving:

WEB artt. 1.3.1, 1.3.5, 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.5.3, 2.5.5, 2.5.6, 2.5.7, 7.1.2, 7.2.2, 7.2.4, 7.2.7, 7.2.8, 7.4.5, 7.4.8, 8.1.3

#### Toelichting:

De WEB bevat waarborgen voor de onderwijsinspanning die de instelling moet leveren.

Daarvan worden hier enkele wezenlijke aspecten genoemd.

De WEB gaat ervan uit dat het onderwijs door de instellingen wordt aangeboden in de vorm

van opleidingen. Een opleiding is een samenhangend geheel van onderwijseenheden, gericht op de verwezenlijking van eindtermen voor het beroepsonderwijs dan wel op het behalen van een vavo-diploma of diploma/certificaat educatie. De opleiding wordt afgesloten met een examen. Onderwijseenheden die leiden tot een deelkwalificatie worden afgesloten met een toets en leiden tot een certificaat. De beroepsopleidingen moeten zijn gericht op het voldoen aan door de minister vastgestelde eindtermen.

Elke beroepsopleiding heeft een bepaalde studielast en studieduur. De WEB geeft de marges aan voor de normatieve studielast van de verschillende soorten opleidingen.

Elke beroepsopleiding kan in twee leerwegen worden verzorgd: de BOL en de BBL. De WEB regelt de marges voor de omvang van het praktijkdeel.

Het instellingsbestuur stelt voor elke aangeboden opleiding een onderwijs- en examenregeling vast waarin een groot aantal in de WEB genoemde onderwerpen moet worden geregeld. De examencommissie is belast met het organiseren en afnemen van de examens.

De instellingen hebben t.b.v. voor bekostiging in aanmerking gebrachte beroepsopleidingen die in het CREBO zijn geregistreerd, aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas.

De prestaties van de instelling komen concreet tot uitdrukking in de onderwijsovereenkomst tussen instelling en deelnemer die aan de inschrijving ten grondslag ligt. Die overeenkomst regelt de rechten en verplichtingen over en weer. Zij omvat o.m. bepalingen over de inhoud en inrichting van het desbetreffende onderwijs, over tijdvakken waarbinnen en lokaties waarop het onderwijs wordt verzorgd, en over de wijze waarop partijen de uit de overeenkomst voortvloeiende prestaties gestalte zullen geven. Ook voor de beroepspraktijkvorming is een overeenkomst voorgeschreven; daarin moet het praktijkdeel worden uitgewerkt en moeten de prestaties van de instelling zijn aangegeven.

De instellingen zijn op grond van de WEB verplicht, doelmatige leerwegen aan te bieden.

Op de instellingen rust een informatieplicht.

### **Vragen:**

1. Vindt bij uw instelling inschrijving van deelnemers plaats die kort na de teldatum weer worden uitgeschreven?
2. Vinden bij uw instelling inschrijvingen plaats voor het volgen van delen van opleidingen terwijl die inschrijvingen zich niet verhouden tot de in de onderwijsovereenkomst vastgelegde inhoud van prestaties over en weer? Bent u bovendien van oordeel dat de onderwijsprestatie in een redelijke verhouding staat tot de rijksbijdrage?

3. Vindt bij uw instelling voor een deelnemer gelijktijdig afzonderlijke inschrijving plaats voor meer delen/samenhangende deelkwalificaties van opleidingen?
4. Worden bij uw instelling deelnemers op een relatief laag opleidingsniveau ingeschreven terwijl zij gelet op hun vooropleiding ook toelaatbaar zijn tot een hoger opleidingsniveau, waardoor meer diploma's kunnen worden behaald (verticale stapeling) en de rijksbijdrage dus hoger uitvalt?
5. Worden binnen uw instelling min of meer gelijktijdig meer diploma's aan een deelnemer uitgereikt, waartegenover slechts een geringe extra inspanning van de instelling staat door goed te plannen welke samenhangende deelcertificaten de deelnemer dient te behalen (horizontale diploma-stapeling)?
6. Vindt bij uw instelling na de teldatum zonder onderwijskundige noodzaak tussentijdse overschrijving plaats van deelnemers van BOL naar BBL of (van BBL) naar BOL-deeltijd?
7. Worden aan uw instelling elders verworven competenties van deelnemers meegenomen in een zodanige mate dat de onderwijsprestatie niet in een redelijke verhouding staat tot de rijksbijdrage?

## **II. Persoonsgebonden karakter van inschrijving**

### **Relevante wetgeving:**

WEB artt. 8.1.1, 8.1.1a, 8.1.3, 8.2.1

### **Toelichting:**

De WEB geeft expliciet aan dat de inschrijving persoonsgebonden is, in die zin dat alleen de deelnemer zelf (of zijn wettelijk vertegenwoordiger) zich kan laten inschrijven, niet een derde in zijn plaats. Dit blijkt uit de volgende voorschriften, elk voor zich:

Een ieder die gebruik wenst te kunnen maken van onderwijs- en examenvoorzieningen dient zich door het bevoegd gezag als deelnemer te laten inschrijven. M.m. geldt hetzelfde voor de inschrijving als extraneus.

Verdere vereisten:

1. aan de inschrijving moet een onderwijsovereenkomst tussen het bevoegd gezag en de deelnemer ten grondslag liggen;
2. voor inschrijving voor bepaalde opleidingen moet men beschikken over het diploma van een bepaalde vooropleiding;

3. de inschrijving staat slechts open – globaal samengevat - voor degene t.a.v. wie wordt aangetoond dat hij de Nederlandse nationaliteit bezit of een titel heeft om als vreemdeling hier te lande verblijf te houden;
4. de inschrijving staat verder in beginsel uitsluitend open voor degenen t.a.v. wie het bevoegd gezag beslist dat zij tot de instelling worden toegelaten.

**Vraag:**

1. Doet zich bij uw instelling de situatie voor dat er deelnemers zijn ingeschreven die niet zelf hun inschrijving hebben verzorgd? Als de inschrijving door anderen is verzorgd, beschikken die dan over een uitdrukkelijke machtiging daartoe? Zo neen, wat is daarvan de reden? Is in een dergelijke situatie de onderwijsovereenkomst ondertekend door de deelnemer of diens wettelijk vertegenwoordiger?

**III. Les- en cursusgeld**

**Relevante wetgeving:**

Les- en cursusgeldwet; Uitvoeringsbesluit les- en cursusgeldwet; zie verder onder I: Onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging.

**Toelichting:**

O.g.v. de Les- en cursusgeldwet (LCW) is les- of cursusgeld verschuldigd bij inschrijving voor een opleiding als bedoeld in de WEB. Derden zouden het daarmee gemoeide bedrag voor hun rekening kunnen nemen, maar het is niet toegestaan dat instellingen uit de rijksbijdrage het les- of cursusgeld voor de deelnemer voldoen. De rijksbijdrage wordt immers verleend voor een specifiek doel: het verzorgen van beroepsonderwijs. De rijksbijdrage kan -zonder expliciete juridische basis daarvoor- niet tevens strekken tot verlichting van de financiële lasten van de deelnemer.

**Vragen:**

Heeft uw instelling direct of indirect ten laste van de door het Rijk verstrekte middelen geheel of gedeeltelijk een bijdrage geleverd aan het vervullen van de betalingsverplichting ter zake

van het les- of cursusgeld ten behoeve van deelnemers of het inschrijvingsgeld voor de inschrijving als extraneus?

#### **IV. Samenwerking tussen en samenloop van inschrijving aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs**

##### **Relevante wetgeving:**

WEB artt. 1.3.1, 1.3.5, 1.4.1, 1.7.1, 2.2.1, 2.5.3, 6.2.1, 8.1.1, 8.1.3

##### **Toelichting:**

De WEB kent bekostigd en erkend (niet-bekostigd) beroepsonderwijs. Beide moeten zijn geregistreerd in het CREBO. Eenzelfde instelling kan zowel bekostigd als aangewezen onderwijs verzorgen.

De instellingen hebben aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas uitsluitend t.b.v. het vervullen van hun wettelijke taken. De rijksbijdrage wordt uitdrukkelijk verleend voor het bekostigde beroepsonderwijs.

Instellingen worden uitsluitend bekostigd voor specifiek aan het beroepsonderwijs gerelateerde activiteiten en prestaties. De WEB staat niet toe, de rijksbijdrage voor andere doeleinden aan te wenden.

De jaarrekening heeft betrekking op rechtmatige aanwending van de rijksbijdrage, dus: aanwending voor het beroepsonderwijs. Een accountantsverklaring is vereist.

Naast dit wettelijk geregeld onderwijs kan een instelling contractactiviteiten verrichten. Dat zijn werkzaamheden voor eigen rekening t.b.v. derden. Voor eigen rekening betekent: niet met gebruikmaking van de rijksbijdrage, maar uitsluitend uit eigen middelen. De berekening van de rijksbijdrage is expliciet gekoppeld aan uitvoering van de wettelijke taken.

Aan de inschrijving voor een bekostigde opleiding ligt een onderwijsovereenkomst tussen bevoegd gezag en deelnemer ten grondslag. Daarin moeten de werkelijke rechten en plichten van partijen worden neergelegd. Is er al een overeenkomst tot het verzorgen van een onderwijsprogramma in het kader van contractactiviteiten, dan is het in strijd met de WEB om (delen van) datzelfde onderwijsprogramma ook op te nemen in de onderwijsovereenkomst. Immers, tevoren staat dan vast dat de overeenkomst op dat gebied niet zal worden nageleefd: de wederzijdse rechten en

plichten blijven 'leeg'. De op de onderwijsovereenkomst berustende inschrijving heeft daardoor een ondeugdelijke juridische basis.

**Vragen:**

1. Worden bij uw instelling of bij een aan uw instelling gelieerde instelling deelnemers aan contractonderwijs (deels) voor overheidsbekostiging in aanmerking gebracht door ze voor één of meer onderdelen van het desbetreffende onderwijsprogramma ook in te schrijven voor (een deel van) een bekostigde beroepsopleiding?
2. Staan bij uw instelling deelnemers ingeschreven waarvoor u bekostiging ontvangt en die tevens staan ingeschreven bij een verwante aangewezen opleiding of een verwante commerciële opleiding? Zo ja, betreft het dan een andere opleiding die (mede) door uzelf in stand gehouden wordt?
3. Vindt bij uw instelling subsidiëring plaats of een andere vorm van financiële ondersteuning met publieke middelen respectievelijk het borgen van leningen, van private of contractactiviteiten van uw instelling c.q. van (al dan niet) aan uw instelling gelieerde organisaties?

**V. Inschrijving bij een andere dan de feitelijk gevolgde opleiding**

**Relevante wetgeving:**

WEB artt. 8.1.1, 8.1.3; UWEB art.2.2.3

**Toelichting:**

Men wordt o.g.v. de WEB ingeschreven voor (een onderdeel van) een specifieke opleiding. Voor de inschrijving gelden –voor zover van toepassing- specifieke vooropleidingseisen. De onderwijsovereenkomst die aan de inschrijving ten grondslag ligt, heeft betrekking op rechten en plichten voor specifiek onderwijs.

**Vragen:**

1. Komt het bij uw instelling voor dat de feitelijk door een deelnemer gevolgde opleiding of leerweg een andere is dan de opleiding of leerweg waarvoor die deelnemer op de teldatum staat ingeschreven en die in de onderwijsovereenkomst is beschreven?
2. Worden er bij uw instelling deelnemers ingeschreven bij opleidingen met een hoge

prijsfactor die al dan niet na de teldatum feitelijk onderwijs volgen in opleidingen met een lagere prijsfactor?

## **VI. Bekostiging uit meer bronnen**

### **Relevante wetgeving:**

WEB artt. 2.2.1, 2.3.1, 8.1.1

### **Toelichting:**

Deelnemers kunnen bij een instelling worden ingeschreven voor het volgen van een opleiding educatie. De rijksbijdrage voor opleidingen educatie wordt door de minister toegekend aan de gemeenten. Die op hun beurt betalen daaruit educatie, te verzorgen door instellingen, op basis van een overeenkomst tussen gemeente en instelling.

Deelnemers kunnen eveneens bij een instelling worden ingeschreven voor het volgen van een beroepsopleiding. De rijksbijdrage daarvoor wordt door de minister rechtstreeks aan de instellingen toegekend.

### **Vraag (niet van toepassing voor AOC/MAO):**

Worden bij uw instelling educatie-deelnemers ingeschreven voor wie de instelling van de gemeente een vergoeding ontvangt en die gelijktijdig worden ingeschreven voor een beroepsopleiding?

## **VII. Dubbeling met nascholingsmiddelen**

### **Relevante wetgeving:**

WEB art.2.2.1, 2.2.2

### **Toelichting:**

De rijksbijdrage omvat ook een deel dat is bestemd voor nascholing van personeel.

### **Vragen:**

1. Worden uw personeelsleden bij uw eigen (of bij een andere) instelling bijgeschoold door ze voor één of meer modules in te schrijven voor een beroepsopleiding ten aanzien

waarvan uzelf (respectievelijk het bestuur van die andere instelling) voor reguliere bekostiging in aanmerking komt?

2. Worden personeelsleden van een andere instelling (in het BVE-, PO- of VO-domein) bij uw instelling bijgeschoold door ze voor één of meer modules in te schrijven voor een beroepsopleiding ten aanzien waarvan u voor reguliere bekostiging in aanmerking komt?

### **VIII. Algemene slotvraag**

Zijn er buiten de feiten, omstandigheden en gedragingen die besloten liggen in de hierboven gestelde vragen nog andere feiten, omstandigheden of gedragingen – al dan niet in samenwerking met partijen buiten het publieke domein- waarover twijfel bestaat of die passen binnen het wettelijk kader dan wel zijn er situaties waarin de regels naar uw oordeel niet toepasbaar zijn op de publieke opdracht.

## VRAGENLIJST BVE: LOB's

### Ingevuld door:

Naam landelijk orgaan:

---

Adres landelijk orgaan:

---

### Contactpersoon:

Naam:

---

Telefoon:

---

E-mail:

---

***Vooraf:*** bij de beantwoording van de onderstaande vragen wordt verwacht dat u aangeeft of die situatie zich thans voordoet of zich heeft voorgedaan, hoe lang een bepaalde situatie zich al voordoet of heeft voorgedaan, in welke omvang dat het geval is en waarom u dat doet.

## I. Aard van de samenwerking met commerciële bedrijven

### Relevante wetgeving:

WEB artt. 1.5.1, 1.5.2, 1.7.1, 2.4.1, 2.5.3

### Toelichting:

De landelijke organen hebben aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas uitsluitend t.b.v. het vervullen van hun bij de WEB opgedragen werkzaamheden, v.z.v. niet verricht in het kader van dienstverlening. De wettelijke taken van de landelijke organen zijn in de WEB opgesomd. Daarnaast kan een landelijk orgaan contractactiviteiten verrichten. Dat zijn werkzaamheden voor eigen rekening t.b.v. derden. Voor eigen rekening betekent: niet met gebruikmaking van de rijksbijdrage, maar uitsluitend uit eigen middelen.

De berekening van de rijksbijdrage is expliciet gekoppeld aan aard en omvang van de wettelijk

omschreven werkzaamheden. Uit de jaarrekening moet de rechtmatige aanwending van de rijksbijdrage blijken.

**Vraag:**

Vindt bij uw landelijk orgaan subsidiëring plaats of een andere vorm van financiële ondersteuning met publieke middelen respectievelijk het borgen van leningen, van private of contractactiviteiten van uw landelijk orgaan c.q. van (al dan niet) aan uw landelijk orgaan gelieerde organisaties?

**II. Activiteiten voor bekostigde instellingen**

**Relevante wetgeving:**

WEB artt. 1.5.1, 1.5.2, 1.7.1, 2.4.1, 2.5.3, 9.1.5

**Toelichting:**

De WEB verzet zich er niet tegen dat landelijke organen taken uitvoeren t.b.v. ROC's en AOC's. Ook kan het bestuur van een instelling de uitoefening van bepaalde taken en bevoegdheden opdragen aan het bestuur van een landelijk orgaan indien dat dienstig is voor een goede uitvoering van de WEB.

**Vraag:**

Verzorgt uw organisatie inschrijvings- of outsourcingactiviteiten voor bekostigde instellingen?

**III. Algemene slotvraag**

Zijn er buiten de feiten, omstandigheden en gedragingen die besloten liggen in de hierboven gestelde vragen nog andere feiten, omstandigheden of gedragingen - al dan niet in samenwerking met partijen buiten het publieke domein - waarover twijfel bestaat of die passen binnen het wettelijk kader dan wel zijn er situaties waarin de regels naar uw oordeel niet toepasbaar zijn op de publieke opdracht van de instellingen?