

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

Uw brief van

Ons kenmerk

Contactpersoon

Zoetermeer

PDR/Dir/2002/62331

13 december 2002

Onderwerp

Doorkiesnummer

Aanbieding eindrapport zelfreinigend
onderzoek.

Bij deze brief bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het rapport aan waarin de bevindingen en uitkomsten zijn weergegeven van het zogenoemde zelfreinigend onderzoek zoals uitgevoerd in de lumpsum sectoren BVE, HBO en WO. Het rapport waarin opzet en resultaat van dit onderzoek in extenso systematisch zijn uitgewerkt, is bij deze brief gevoegd. Tevens is bijgevoegd het advies van de Commissie van Deskundigen, dat aanbevelingen bevat voor een eenduidige uitleg van de bekostigingsregels en bekostigingsvoorwaarden. In het rapport met bijlagen is de geanonimiseerde "score" van aangetroffen casuïstiek per individuele instelling opgenomen.

Het belangrijkste stuk is het onderzoeksrapport. In dat rapport is om voor de hand liggende redenen vermeden om waardeoordelen of normatieve beschouwingen op te nemen. Het is vooral een feitenrelaas, met technische conclusies. Op die manier kan een ieder zich een oordeel vormen over de geobjectiveerde stand van zaken, zonder te worden afgeleid door toelichtende of beoordelende passages. Aan het einde geef ik een beeld van wat mij als vervolg voor ogen staat. In deze brief licht ik de achtergrond en de overwegingen daaromtrent nader toe.

Wie kennis neemt van de objectieve feiten zal het waarschijnlijk opvallen dat de instellingen op velerlei manieren de bekostigingsregels interpreteren. Wat wordt aangeduid met de term "gebruiksruimte" van de wetgeving wordt regelmatig benut en opgerekt tot over de grenzen die naar strikt juridische uitleg zouden moeten worden gehanteerd.

Ik heb mij uitvoerig verdiept in wat er aan stukken over de laatste acht tot tien jaar met betrekking tot de ontwikkeling van de lumpsum sectoren voorhanden is.

Niet in de laatste plaats heb ik mij gericht op stukken in de sfeer van de (ook parlementaire) gedachteswisselingen over de onderscheiden Hoger onderwijs en onderzoekplannen, alsmede de totstandkoming van de Wet educatie beroepsonderwijs, Koers BVE en rechtstreeks aanverwante beleidsdocumenten. Voor iemand die deze ontwikkelingen niet zelf heeft gevolgd, rijst daaruit een beeld van enorme dynamiek. In het ontwerp-HOOP 1992 wordt bijvoorbeeld het belang onderstreept van het omzetten van incidentele naar structurele, internationale samenwerking met samenwerkingsovereenkomsten, ontwikkeling van gezamenlijk materiaal, integreren van curricula en uitreiking van dubbele diploma's. In het ontwerp-HOOP 1994 wordt het belang van versterking van de Nederlandse concurrentiepositie benadrukt. Dat zou onder meer gestalte kunnen krijgen door een gedeelte van de opleidingen in het buitenland te laten verzorgen, eventueel door een buitenlandse partnerinstelling. In 1996 wordt dit al uitgebreid tot opmerkingen over stimulering van de Nederlandse belangen gericht op het verdienen van geld met Nederlandse (onderwijs)kwaliteitsproducten. In het ontwerp-HOOP 1998 is dit verder uitgebouwd tot een paragraaf over het verzorgen van contract-onderwijs en advisering van derden door universiteiten en hogescholen. Dat, zo wordt opgemerkt, maakt onderdeel uit van de wettelijke taak van deze instellingen. Eveneens wordt het verzorgen van post-academisch en post-HBO-onderwijs een belangrijke verantwoordelijkheid geacht.

Het gaat dan al over publiek ondernemerschap en de daaraan verbonden taken en verantwoordelijkheden. De rode draad in de onderscheiden ontwerpen is expertise opbouwen, mogelijkheden verkennen, kansen pakken, marktaandeel veroveren. In de discussies wordt in mijn perceptie verhuld verwezen naar deze extra kansen als mogelijkheid tot aanvulling op overheidsfinanciering. Niet vaak hebben deze ontwikkelingen geleid tot gerichte discussie over en gewenste aanpassing van het systeem van bekostiging, toezicht of handhaving. Pas begin dit jaar, in het rapport van de Taskforce Rekenschap, zijn die thema's gericht en in samenhang aan de orde gesteld.

In de BVE-sector ligt de zaak nog iets gecompliceerder. Van oudsher is daar sprake van nauwe samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven met als mede-actor veelal lagere overheden. Dat uit zich onder meer in een duaal opleidingsmodel, de wettelijke mogelijkheid voor deelnemers om modules te volgen die niet met een diploma worden afgesloten en het ontbreken van een leeftijds criterium. Gestimuleerd wordt dat het bedrijfsleven een bijdrage levert aan het onderwijs in de sector en andersom. Bij de evaluatie van de WEB, die in 2001 is afgerond, is naar voren gekomen dat financiële ondersteuning door het bedrijfsleven een geaccepteerd verschijnsel is en co-financiering wordt gestimuleerd. Daarmee is niet gezegd dat iedereen zijn gang kon gaan. Wel is daarmee tenminste de indruk bevestigd dat een eigen gebruikruimte werd toegestaan ten opzichte van de mogelijkheden tot bekostiging.

In het rapport van de Commissie van Deskundigen staan eveneens verhelderende maar ook relativerende voorbeelden. Zo is het uit oogpunt van kansen scheppen een goede zaak te proberen meer te halen uit een leerling die boven het inschrijfniveau kan presteren. Dus wordt geprobeerd die leerling hogerop te brengen en te laten slagen voor het volgende diploma, wat overigens ook leidt tot verticale stapeling en extra diplomabekostiging. Hoe is achteraf na te gaan waar de opzet van de instelling op was gericht, de leerling of de extra bekostiging. En bij welke aantallen wordt dat "verdacht"?

Het tempo van veranderende omstandigheden en toename van de dynamiek in algemene zin benadrukte de noodzaak om daar als onderwijsinstelling bij voortduring snel op in te

spelen. In het bijzonder gold dat voor de ontwikkelingen op het gebied van internationalisering, studentenmobiliteit, dag- avondonderwijs, voltijd-/deeltijd-onderwijs, publiek-private samenwerking, duale trajecten. Dat hing samen met - en werd versterkt door - instroom van nieuwe groepen deelnemers, alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's), gewenste modules als leven lang leren, individualisering, flexibilisering, versterking van het marktdenken en schaalvergroting.

De politiek heeft die ontwikkelingen zeker ook gesignaleerd. Veelal is steun en aanmoediging uitgesproken. Soms is zorg geventileerd: wordt onderscheid gemaakt tussen geldstromen, wordt goed geadmistreerd, wordt de echte kostprijs in rekening gebracht? Het ministerie faciliteerde ieder overleg met veld en parlement. Soms heeft het ministerie ontwikkelingen gestimuleerd en zich niet gerealiseerd dat de gebruiksruijnte van de bekostigingsvoorschriften gaandeweg werd overschreden. Soms is ingegrepen. Bij beperking van de excessieve bekostiging in het HBO bijvoorbeeld. Maar niemand schijnt zich rekenschap te hebben gegeven van de mogelijkheid dat gaandeweg calculerend en strategisch gedrag werd ontwikkeld.

Een enkele keer is gezocht naar het optreden van misbruik. Er waren om de zoveel jaar wel geruchten over spookstudenten. Maar nimmer is grootschalige manipulatie aangetroffen zoals in een verder verleden onder minister Deetman: toen is vanuit het ministerie in overleg met het OM landelijk opgetreden tegen fraude door het opgeven van extra leerlingen in het basisonderwijs, kort daarop gevolgd door acties in het dag-avondonderwijs.

Keuze vooraf.

Mijn ambtsvoorganger is geconfronteerd met mogelijke frauduleuze handelingen van zes HBO-instellingen. Dat is gemeld aan het Openbaar Ministerie (OM). Tot op de dag van vandaag heeft het OM nog geen beslissing genomen over vervolging of seponeren. Het OM betreft overigens bij het nemen van een dergelijke beslissing ook de afweging of een strafzaak bij de rechter goede kans heeft om tot veroordeling te leiden. In de daarop volgende periode is, ook vanuit het debat met uw Kamer, de overtuiging gegroeid dat nader onderzoek naar wat toen nog mogelijke fraude werd genoemd in de rede lag. De Kamer wenste ook "de onderste steen boven". Er waren toen drie mogelijkheden:

1. Er worden steekproeven gedaan en signalen van klokkenluiders worden afgewacht. Voor deze mogelijkheid is om voor de hand liggende redenen niet gekozen.
2. Er wordt forensisch onderzoek verricht bij iedere instelling in de drie lumpsum sectoren. Dat bleek een onhaalbaar scenario. Om te beginnen is de departementale accountantsdienst (AD) daar niet op toegerust. Voor goed begrip, de feitelijke controle bij de instellingen geschiedt door (private) instellingsaccountants. Zij voeren – op basis van door het ministerie vastgestelde controleprotocollen - de discussie met de instelling over wat acceptabel is en wat niet. De AD voert reviews uit op het werk van de private accountants. Maar onderzoek van een dergelijke omvang naar mogelijke frauduleuze handelingen zal, indien niet onmiddellijk aangifte kan worden gedaan, moeten worden verricht door forensisch (geschoolde) accountants. Ik constateer de laatste tijd een tendens – naar aanleiding van recente tuchtrechtelijke uitspraken - dat zorgvuldige hoor- en wederhoorprocedures van cruciaal belang zijn. Ik stel vast dat ook ik - in verband met deze bovengenoemde ontwikkeling - het me niet kan permitteren publieke uitspraken te doen over laakbaar handelen van

instellingen zonder dat betrokken instellingen het voornemen tot het doen van dergelijke mededelingen voorgelegd hebben gekregen en daarop hebben kunnen reageren.

In geval van verschil van inzicht is het doen van openbare mededelingen riskant, is inmiddels de jure gebleken.

3. De instellingsbesturen wordt de mogelijkheid geboden in een "zelfreinigend onderzoek" uit te leggen waarom men op welke wijze met de bekostigingsregels is omgegaan. Voor deze laatste mogelijkheid is door mijn ambtsvoorganger gekozen, in samenhang met een op zijn verzoek te verrichten review op proces en uitkomsten door de Algemene Rekenkamer. Daarenboven heeft de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer gevraagd ook zelf onderzoek uit te voeren naar mogelijk oneigenlijk gebruik en misbruik van bekostigingsregelingen in het Hoger Onderwijs en de BVE-sector. De Rekenkamer heeft op dat verzoek instemmend gereageerd en zal op 20 februari 2003 rapporteren. Mijn ambtsvoorganger heeft bij zijn keuze voor dit alternatief in beschouwing genomen dat enerzijds het ging om relatief autonome instellingen, anderzijds een bestuurlijke aanpak de voorkeur genoot boven een wijze van doen, die alle betrokkenen in een als uitzichtloos te kenschetsen proces van waarheidsvinding zou storten. Voorzien is in een vragenlijst aan alle instellingen, die naar nu blijkt dekkend is voor inventarisatie van alle gebruikte interpretaties. Aangedrongen is op volledige en juiste antwoorden. Dat is jammer genoeg niet in alle gevallen gebeurd. Wel heeft een aantal instellingen ruiterlijk vermeld tot welke achteraf minder juiste interpretatie men was overgegaan. Voor de verdere gang van zaken, de beslissing met betrekking tot steekproeven, de invulling en de resultaten daarvan verwijs ik naar het bijgevoegde rapport.

Onvoldoende juridische basis voor terugvorderen.

De gegevens die instellingen hebben verstrekt bieden onvoldoende basis voor kwantitatieve beoordeling van de omvang van eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik, maar ook onvoldoende basis voor het antwoord op de vraag of tot terugvordering kan worden overgegaan. Daarbij wordt buiten beschouwing gelaten of wellicht zaken zijn verzwegen. Soms is gemeld dat men - achteraf gezien - een grens heeft overschreden. Soms is zeer summier of op een hoog abstractieniveau op de vragen geantwoord. Er is nader onderzoek nodig, met hoor en wederhoor, om tot een voor beroep vatbare terugvorderingbeslissing te kunnen komen. Die beslissingen zullen leiden tot bezwaar, beroep en hoger beroep. Een dergelijke gang van zaken zal ons en de sector nog jarenlang bezig houden. Jaren waarin dan overigens nog steeds niet tot herverdeling van of korting op middelen zou kunnen worden overgegaan.

Vast staat dat de handelswijze van instellingen heeft geleid tot verschuiving in de verdeling van het macro-budget over de instellingen. Mogelijk heeft de handelswijze ook invloed gehad op de hoogte van het macro-budget. Wat de verdeling betreft krijgt elke instelling een deel van het totaal; de onderlinge verdeling is in belangrijke mate – maar niet alleen – gerelateerd aan studentenaantallen. Als een instelling majoreert met studentenaantallen, krijgt men als gevolg daarvan een groter aandeel van het totaal.

Indien een instelling wordt gedwongen een deel van de bekostiging terug te geven, wordt dat deel bij het totale macro-budget geboekt. Dat leidt dan tot een groter aandeel voor iedereen, zelfs weer een beetje voor de instelling waarvan is teruggevorderd. Een dergelijke aanpak leidt tot herverdeling op herverdeling, welke uiteindelijk zeer achteraf

zal plaatsvinden, mede gelet op het feit dat bekostiging geschiedt op basis van gegevens van twee jaar tevoren.

Het gaat daarbij – voor de goede orde – om een beperkte hoeveelheid geld. De voorzitter van de HBO-Raad heeft gesteld dat het voor de HBO-sector maximaal gaat over 1% van het totale macrobudget, al zou statistisch gezien met een zekere marge rekening moeten worden gehouden. Dat komt ongeveer overeen met de indicaties die het zelfreinigend onderzoek heeft opgeleverd. In de BVE-sector is dat percentage lager en bij WO nog lager.

De vragen die in het zelfreinigend onderzoek zijn gesteld hebben geleid tot een compleet overzicht van de al dan niet bedoelde gebruiksmogelijkheden. De betrouwbaarheid van de beantwoording van de vragen is in een steekproef bij 16 instellingen (5 BVE, 5 HBO en 2 WO) getoetst. De uitkomst van die steekproef heeft bij mij vragen opgeroepen over de juistheid en de volledigheid van de antwoorden. Ik heb daarom daarna opdracht gegeven het steekproefonderzoek uit te breiden tot 50 instellingen (20 BVE, 20 HBO en 10 WO). Uit de tweede steekproef is zichtbaar geworden dat niet alle instellingen alle vragen volledig hadden beantwoord. Maar ook is uit die tweede steekproef geen nieuwe casuïstiek voortgekomen. Derhalve kan gevoeglijk worden aangenomen dat bijgevoegd rapport alle mogelijke casuïstiek bevat. Dat betekent dat voor de toekomst op alle relevante punten meer of aanvullend beleid kan en zal worden ingezet.

Maatregelen.

Ik heb de door de instellingen gemelde casuïstiek ingedeeld in rode, oranje en groene casuïstiek, waarbij rood staat voor strijd met de letter of geest van de wet, oranje staat voor twijfel over strijd met de letter of de geest van de wet en waarbij groen aangeeft dat binnen de grenzen van de wet is gehandeld. De rode casuïstiek heb ik ondergebracht in vijf categorieën. De minst zware categorie bestaat uit casuïstiek waarbij weliswaar een bepaling uit de wet is overtreden maar er geen sprake is van het claimen van overheidsbekostiging zonder dat daar een onderwijsinspanning tegenover heeft gestaan. De zwaarste categorie bestaat uit casuïstiek waarbij evident de wet niet is nageleefd en waarbij bekostiging is ontvangen zonder dat daar een reële onderwijsinspanning tegenover heeft gestaan. Het vergt een zekere administratieve discipline om zo'n indeling te maken: lang niet altijd is de werkelijkheid zo digitaal als een theoretische klasse-indeling.

Niettemin is op basis van het in het kader van dit onderzoek opgestelde normatieve indelingskader bij 9 van 94 onderzochte BVE-instellingen, 22 van de 48 onderzochte HBO-instellingen en 2 van de in totaal 13 WO-instellingen rode casuïstiek van de zwaarste categorie aangetroffen. Ik heb het voornemen bij deze instellingen nader onderzoek in te stellen met betrekking tot die categorie casuïstiek (categorie V). Ik zal dat echter pas doen nadat ik een voorstel tot administratieve afdoening aan de betrokken instellingen heb gedaan en alleen indien zij dit hebben afgewezen. Huiselijk gezegd kan men het waarschijnlijke bedrag van teveel ontvangen bekostiging terugbetalen zonder meerkosten, omdat men dat zelf heeft aangemeld. Voor categorie IV is het mijn voornemen af te zien van terugvordering omdat ik heb geconstateerd dat veel onduidelijkheid is gerezen over de bedoeling van de wet en er onvoldoende helderheid is verschaft aan de instellingen of toepassing nog wel binnen de gebruiksruijme passen. Terugvordering ex-post vind ik daarom niet passend. Ik zal over deze voorgenomen maatregelen pas een besluit nemen en tot uitvoering overgaan nadat het rapport van de Algemene Rekenkamer in februari 2003 is verschenen.

Voor de overige instellingen kondig ik hierbij voor de komende jaren een hard steekproefsgewijs controle-regime aan. Indien in het kader van een dergelijk onderzoek rode casuïstiek van de categorie V wordt aangetroffen zal ik dat terugvorderen en zo mogelijk een extra inhouding op de rijksbijdrage toepassen vanwege het feit dat de instelling zichzelf niet heeft gemeld. Wordt in het kader van steekproefonderzoek rode casuïstiek van de categorie IV gevonden, dan zal ik niet tot terugvordering overgaan, maar zal ik gebruikmaken van het reguliere sanctie-instrumentarium in de WEB en de WHW, bestaande uit inhouding of tijdelijke opschorting van de rijksbijdrage. Voor de lichtste drie categorieën rode casuïstiek zal in het kader van bovengenoemd steekproefonderzoek worden gecontroleerd of dergelijke handelwijzen niet meer voorkomen.

Tot slot.

Tevreden ben ik over het feit dat de gegevens van de instellingen hebben geleid tot een volledig overzicht van benutting van de in de bekostigingsregels gegeven gebruiksruimte alsmede de ruimte die daarbuiten is genomen. Dat stelt ons in staat een sluitend pakket toegespitste maatregelen te nemen. Tevens geeft het een hanteerbare set randvoorwaarden waaraan een nieuw bekostigingssysteem voor het hoger onderwijs moet voldoen, wil het de effecten sorteren die worden beoogd. In het rapport is een en ander systematisch uitgewerkt.

Geen enkel systeem is fraudebestendig, maar wel moet worden gebouwd aan een aanpak die maximaal de vinger aan de pols houdt. Voorzien moet worden in een gang van zaken waarbij de praktijk voortdurend wordt getoetst en teruggekoppeld naar de regelgeving. Daarnaast is voor de korte termijn inmiddels een wetsvoorstel "korte klap" in procedure gebracht dat het mogelijk maakt het vigerende bekostigingssysteem meer fraudebestendig te maken. Uw Kamer zal dit wetsvoorstel op korte termijn kunnen behandelen. Het huidige bekostigingssysteem heeft zoals eerder gesteld zijn "houdbaarheidsdatum" overschreden. Toch zal het nog even moeten dienen, maar dan met een aantal aanpassingen die ongewenste toepassing onmogelijk maken. In hoofdstuk 8 van het eindrapport kondig ik - naast bovengenoemde voorstellen - het inrichten van een samenhangend rekenschapsbeleid aan. Een dergelijk rekenschapsbeleid omvat maatregelen gericht op heldere wet- en regelgeving; de toepassing van instrumenten gericht op heldere interpretatie van wet- en regelgeving en maatregelen gericht op toezicht en op handhaving. Daarbij wordt aangesloten bij de analyse en aanbevelingen van de Taskforce Rekenschap.

Tot slot: in de casuïstiek die is aangetroffen is nergens gebleken van persoonlijke verrijking. Ook zijn nergens constructies aangetroffen die speciaal zijn bedacht met het oogmerk subsidiegelden binnen te halen zonder dat er van enige onderwijsinspanning sprake was. Ik acht het derhalve aannemelijk dat ook afkeurenswaardige praktijken toch de bedoeling hebben gehad op enigerlei wijze onderwijsdeelnemers ten dienste te zijn. Daarmee wil ik de gang van zaken beslist niet goedpraten, laat staan rechtvaardigen. Maar daarmee wordt wel het beeld van sectoren waarin de fraude hoogtij viert geredresseerd tot een situatie waarin men ongehinderd en bij voortduring eigen interpretaties kon uitbouwen.

Alles overziende meen ik dat administratieve afdoening met wie opgave heeft gedaan, scherpe controle op zaken waar nog twijfel bestaat en een pardon voor de lichtste drie categorieën, bestuurlijk en politiek verre de voorkeur geniet boven nog jarenlang onderzoek bij deze en andere instellingen.

Ik ben ervan overtuigd dat de schrik in de benen zit. Ik vind het van belang dat we nu de aandacht richten op versterking en verduidelijking van het rekenschapsbeleid om daarmee op korte termijn weer te komen tot normalisering van de verhoudingen zodat alle betrokkenen hun volledige aandacht kunnen richten op het verzorgen van kwalitatief goed onderwijs.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(Drs. A.D.S.M. Nijs, MBA)