

EERLIJK DELEN

*ONDERZOEK NAAR ONREGELMATIGHEDEN IN
DE BEKOSTIGING VAN HET HOGER ONDERWIJS
EN HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS*

Utrecht, 1 april 2004

G.J. Schutte

Drs. R.B.M. Mul MPA

Prof. dr. J.G. Kuijl RA

Prof. mr. F.H.J. Mijnsen

Drs. C.J.N. Versteden

EERLIJK DELEN

ONDERZOEK NAAR ONREGELMATIGHEDEN IN DE BEKOSTIGING VAN HET HOGER ONDERWIJS EN HET MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

INHOUD

Blz.

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
1. INLEIDING	7
1.1 WAAROM EEN COMMISSIE VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP?	7
1.2 OPDRACHT VAN DE COMMISSIE VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP	9
1.3 UITWERKING VAN DE OPDRACHT	9
1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT	10
2. BEKOSTIGING	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN HET WO	12
2.3 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN HET HBO	14
2.4 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN DE BVE- SECTOR	16
2.5 UITVOERING DOOR CENTRALE FINANCIËN INSTELLINGEN	19
2.6 INTERN TOEZICHT OP DE BEKOSTIGING	20
2.7 EXTERN TOEZICHT OP DE BEKOSTIGING	22
2.8 BELEID EN VOorgenomen BELEID	25
2.9 WETGEVING, BELEID EN PRAKTIJK	27
3. ONDERZOEKSAANPAK	33
3.1 INLEIDING	33
3.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	33
3.3 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	35
3.4 FASERING VAN HET ONDERZOEK	36
3.5 DE COMMISSIE ALS EEN ONAFHANKELIJKE COMMISSIE MET EEN SPECIFIEKE TAAK	41

4.	BEOORDELINGSKADER COMMISSIE	47
4.1	INLEIDING	47
4.2	RUIMTE VOOR REKENSCHAP	47
4.3	GEbruik VAN HET BEOORDELINGSKADER RUIMTE VOOR REKENSCHAP DOOR DE COMMISSIE.....	48
4.4	BEOORDELINGSKADER COMMISSIE	50
4.5	STRAFRECHTELIJKE ASPECTEN VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP	51
5.	UITKOMSTEN VELDONDERZOEK.....	54
5.1	INLEIDING	54
5.2	TOTAALUITKOMSTEN.....	55
5.3	UITKOMSTEN INSTELLINGEN WO	57
5.4	UITKOMSTEN INSTELLINGEN HBO.....	58
5.5	UITKOMSTEN INSTELLINGEN BVE.....	60
5.6	UITKOMSTEN PER THEMATISCH CLUSTER VAN RODE HANDELWIJZEN	63
5.7	DE ONDERZOEKSUITKOMSTEN IN PERSPECTIEF	64
6.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	85
6.1	INLEIDING	85
6.2	ALGEMEEN	86
6.3	WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS	88
6.4	HOGER BEROEPSONDERWIJS	89
6.5	BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE	90
6.6	OVERIGE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	91

BIJGESLOTEN BIJLAGEN

Bij hoofdstuk 1:

- 1.1 Verkorte CV's leden Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap
- 1.2 Onafhankelijkheid Commissie, secretariaat en onderzoekers
- 1.3 Instellingsregeling Commissie

Bij hoofdstuk 2:

- 2.1 Tijdpaden bekostigingsgegevens BVE, HBO, WO
- 2.2 Hoofdlijnen HOOP en Koers BVE

Bij hoofdstuk 3:

- 3.1 Organisatie van het onderzoek
- 3.2 Onderzoeksmethodologische typering vervolgonderzoek rekenschap
- 3.3 Onderzoeksprotocol
- 3.4 Communicatie met de instellingen
- 3.5 Vrijwaring van de leden van de Commissie
- 3.6 Accountants in een publiek onderzoek

Bij hoofdstuk 4:

- 4.1 Juridische grondslagen rood
- 4.2 Standpunt Commissie inzake de 'O&O'-kwestie

Bijlage 5. Overzicht gebruikte afkortingen.

SEPARATE BIJLAGEN

- Bijlagenboek met oordelen per instelling, inclusief de eventuele reacties van de instellingen
- Cd-rom met Rapporten van bevindingen per instelling

VOORWOORD

Bijna elf maanden heeft de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap nodig gehad voor de uitvoering van haar opdracht. Een ongekend omvangrijke opdracht. De resultaten zijn er nu. Velen zullen geneigd zijn deze af te meten aan de opbrengst in euro's. Hoeveel geld hebben scholen zich onrechtmatig eigen gemaakt? Voor de Commissie stond al die tijd iets anders centraal. Zij werd geconfronteerd met onderwijsinstellingen en –mensen die de druk ervoeren van twee jaar discussie over wat de HBO-fraude is gaan heten. Een besmet imago, onzekerheid over wat wel en niet mocht en mag. De Commissie hoopte door een diepgaand onderzoek duidelijkheid te verschaffen over wat fout is gegaan en gecorrigeerd moet worden, maar vooral ook over wat gewoon goed is gegaan. Zodat het onderwijs met een schone lei verder kan.

De titel van het rapport: 'Eerlijk delen', geeft aan wat er aan de hand was. Doordat sommige instellingen meer bekostiging claimden dan hun toekwam deden zij hun collega-instellingen die zich gewoon aan de wet hielden, tekort. Dat kan nu worden recht gezet.

Het verheugt de Commissie dat geconstateerd mag worden dat er bij het overgrote deel van de instellingen weinig of niets is misgegaan. Vooral deze instellingen hebben er recht op dat de discussies over het verleden worden beëindigd, zodat alle energie gestoken kan worden in de verdere ontwikkeling van een sterk en betrouwbaar hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs.

De Commissie is ieder die aan haar onderzoek, vaak met grote inzet, heeft meegewerkt erkentelijk.

G.J. Schutte

voorzitter

SAMENVATTING

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap is ingesteld door de staatssecretaris van OCW mede namens haar ambtgenoot van LNV en de minister van BZK. De aanleiding vormde dat eerdere onderzoeken naar mogelijke onregelmatigheden bij instellingen voor hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (WO, HBO en BVE) niet de gewenste duidelijkheid hadden gebracht over de vraag bij welke instellingen wel en bij welke in het geheel niet in strijd was gehandeld met de wettelijke bekostigingsregels. Met de instelling van de Commissie werd beoogd deze helderheid wel te bieden.

Het onderzoek strekte zich uit over 152 instellingen, met samen ruim 1 miljoen studenten en deelnemers. Deze instellingen worden voor jaarlijks circa 6,5 miljard euro door de overheid bekostigd. De Commissie kon het onderzoek bij 145 instellingen ook daadwerkelijk afronden. Bij zeven instellingen is dit uiteindelijk niet mogelijk gebleken. De Commissie adviseert het onderzoek bij deze instellingen te doen voortzetten.

De Commissie is bij elk van de instellingen systematisch nagegaan of daar met betrekking tot het verkrijgen of besteden van de overheidsbekostiging handelwijzen zijn toegepast welke in strijd zijn met de wet. Vervolgens is als uitgangspunt gehanteerd dat onrechtmatig verkregen of bestede rijksbijdragen zullen worden teruggevorderd, tenzij er omstandigheden kunnen worden aangevoerd waarbij terugvordering in strijd zou zijn met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze omstandigheden hebben vooral te maken met de vraag of de wet voldoende duidelijk was en hoe OCW met signalen van instellingen is omgegaan. Het algemene beeld daarbij is dat het ministerie wel regelmatig signalen bereikten, maar dat onduidelijkheden en onwenselijkheden niet structureel werden opgespoord en opgelost.

Het onderzoek heeft opgeleverd dat bij circa 70% van alle instellingen weinig of geen handelwijzen zijn geconstateerd welke in strijd zijn met de wet. Bij 47% van alle instellingen is in het geheel niet gebleken van enig handelen in strijd met de wet. Voor de afzonderlijke sectoren WO, HBO en BVE zijn bij respectievelijk 69%, 31% en 51% geen onregelmatigheden geconstateerd. Voor een deel kunnen deze verschillen verklaard worden uit de verschillen in de bekostigingsstelsels. Ook het feit dat de organisatie en het maatschappelijk veld van het WO minder in beweging is dan van het HBO en de BVE kan hierbij een rol spelen.

De Commissie adviseert tot terugvordering van een bedrag van in totaal minimaal € 58 miljoen, verdeeld over de verschillende sectoren als volgt: WO 3,6 miljoen, HBO 43,6 miljoen en BVE 11,2 miljoen. Omdat de rijksbijdragen voor de verschillende sectoren bestaan uit een totaalbedrag dat naar rato van onder meer studenten- en deelnemersaantallen over de instellingen wordt verdeeld, zijn deze bedragen niet ten onrechte extra van het rijk ontvangen maar ten koste gegaan van de instellingen die wel conform de wet hebben gehandeld.

Geconstateerde onregelmatigheden betroffen in veel gevallen incidentele feiten als gevolg van administratieve onzorgvuldigheden of van een zwakke administratieve organisatie en interne controle. Bij een tiental instellingen lijkt sprake te zijn geweest van min of meer bewust overschrijden van de wettelijke mogelijkheden. In het algemeen constateert de Commissie echter dat verreweg de meeste instellingen op verantwoorde wijze zijn omgegaan met het spanningsveld tussen de eisen van de praktijk en de mogelijkheden van de wet. Onderwijsland is geen fraudeland.

De Commissie vraagt aandacht voor het feit dat OCW wel beleid formuleert en stimuleert, maar de uitwerking ervan in de praktijk onvoldoende bewaakt. Zo is internationalisering een belangrijk beleidsdoel, maar de Commissie stuitte op grote aantallen studenten uit het Verre Oosten die volgens de regels van de wet worden bekostigd. De Commissie vraagt zich af of de overheid dit bedoeld heeft met internationalisering. Zij werd ook geconfronteerd met opleidingen aan buitenlanders in het buitenland, verzorgd en voor bekostiging in aanmerking gebracht door Nederlandse instellingen. Deze laatste vorm is volgens de Commissie duidelijk in strijd met de wet. De overheid stimuleert ook samenwerking van instellingen in binnen- en buitenland. Soms leidt dit tot constructies die er kennelijk op gericht zijn extra bekostiging te verkrijgen, zoals het geval was bij de O&O-carrousel. Het toezicht van de overheid is echter vooral gericht op afzonderlijke instellingen, hetgeen het controleren van samenwerkingsverbanden moeilijk maakt.

Tijdens het onderzoek hebben instellingen zich beroepen op hun autonomie teneinde de Commissie geen of beperkt inzage te geven in hun financiële administratie. Het ging dan vooral over de manier waarop instellingen de verkregen rijksbijdragen besteedden en over relaties met afzonderlijke maar nauw met de bekostigde instelling verbonden private instellingen. De Commissie heeft zich op het standpunt gesteld dat aan onderwijsinstellingen een ruime bestedingsvrijheid toekomt, maar dat zij wel werken in het publieke domein met publieke middelen. Dat stelt grenzen aan zaken als autonomie en zelfregie. Autonomie van dergelijke instellingen moet gepaard gaan met een transparante manier van verantwoording. De Commissie heeft aanbevelingen gedaan om de verantwoording en het toezicht daarop te verbeteren.

1. INLEIDING

1.1 WAAROM EEN COMMISSIE VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP?

Ruim 1 miljoen studenten en deelnemers. Circa 6,5 miljard euro overheidsgeld. Cijfers die het maatschappelijk belang onderstrepen van de onderwijsinstellingen voor wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (WO, HBO en BVE). Zie onderstaande tabel.

Sector/kerngegevens	Aantal studenten/deelnemers ¹	Omvang rijksbijdrage ²
WO	180.000	2,8
HBO	298.000	1,5
BVE	445.858	2,2

Tabel 1.1: Kerngegevens WO-, HBO- en BVE-instellingen. Bron: Cfi.

Zowel de universiteiten, hogescholen als BVE-instellingen hebben in de afgelopen decennia te maken gehad met ingrijpende ontwikkelingen. De overheid heeft de instellingen steeds meer ruimte gegeven voor de uitoefening van hun publieke taken. Dat ging gepaard met een verandering in de wijze van bekostiging³, waarbij de instellingen sinds een aantal jaren zogenaamde 'lumpsum' budgetten ontvangen. Naast de vergroting van de autonomie was het beleid van de overheid er op gericht om de instellingen te stimuleren zich in toenemende mate tot 'publieke ondernemingen' te ontwikkelen, die samenwerking (onderling, internationaal, publiek/privaat) opzoeken, nieuwe mogelijkheden verkennen en hun marktaandeel vergroten. De behoefte daaraan deed zich in toenemende mate ook vanuit de omgeving van de instellingen gevoelen, waarbij zij werden gedwongen snel en adequaat in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, onder meer op het gebied van nieuwe doelgroepen, studentmobiliteit en (de daaruit voortvloeiende vraag om) flexibilisering en individualisering van opleidingstrajecten.

Genoemd ontwikkelproces heeft zowel de overheid als de instellingen voor nieuwe vragen gesteld, onder meer ten aanzien van de wijze waarop de instellingen in nieuwe situaties de bekostigingsvoorschriften moesten hanteren en de mate waarin zij daarbij de ruimte hadden tot eigen interpretatie van die voorschriften (de zogenoemde 'gebruiksruimte'). Vaak heeft de overheid beleidsregels uitgevaardigd ter verduidelijking van de bekostigingsvoorschriften en daarmee ter inkadering van de gebruiksruimte. Dat er instellingen zouden kunnen zijn die onduidelijkheden in de voorschriften misbruiken en/of de grenzen van de gebruiksruimte overschrijden om de te ontvangen rijksbekostiging te maximaliseren, heeft nimmer structurele aandacht gekregen.

¹ Op 1 oktober 2002, wat betreft HBO op 1 oktober 2001.

² In miljarden € NB: de rijksbijdrage aan WO-instellingen is mede bestemd voor het verrichten van onderzoek.

³ Onder 'bekostiging' wordt verstaan: het verstrekken van rijksmiddelen ten behoeve van het verzorgen van onderwijs en (WO) het verrichten van onderzoek.

Tot eind 2001. Toen kreeg de toenmalige minister van OCW Hermans signalen dat er bij 6 hogescholen vermoedens bestonden van fraude met overheidsgeld. De resultaten van een door Hermans naar aanleiding van die signalen ingesteld onderzoek bij betreffende hogescholen waren zo ernstig dat hij, mede namens zijn collega van LNV, onder alle instellingen voor WO, HBO en BVE een onderzoek liet instellen naar het vóórkomen van onregelmatigheden met bekostiging.

Dit 'zelfreinigend onderzoek', waarin de onderwijsinstellingen zelf een door OCW opgestelde vragenlijst moesten invullen, liet echter nog veel vragen open. Van veel door de instellingen gemelde feiten was niet duidelijk of deze in strijd waren met de voorschriften ('rood') of niet ('groen'). Onder meer door onduidelijkheid over de uitleg van de voorschriften zelf (deze feiten werden als 'oranje' aangemerkt), of omdat de noodzakelijke feitelijke informatie ontbrak om dat vast te stellen (in dat geval werden de feiten aangemerkt als Geen Oordeel Mogelijk, GOM). De resultaten van het zelfreinigend onderzoek zijn weergegeven in het rapport *Ruimte voor rekenschap* (december 2002).⁴

Teneinde de genoemde onduidelijkheden te verhelpen werd nog tijdens het zelfreinigend onderzoek een onafhankelijke commissie, de Commissie Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek (commissie-Cohen) ingesteld om nadere uitspraken te doen over de uitleg van de bekostigingsvoorschriften in het algemeen, en over de door de instellingen in het kader van de beantwoording van de vragenlijst gemelde feiten. Ook werd de commissie-Cohen gevraagd aanbevelingen ter verbetering van de bekostigingsvoorschriften te formuleren. De commissie-Cohen deed verslag van haar bevindingen in het rapport *Waar(heid) voor je geld* (december 2002).⁵ Behalve de commissie-Cohen werd ook de Algemene Rekenkamer ingeschakeld. OCW verzocht de Rekenkamer de opzet van het zelfreinigend onderzoek aan een review te onderwerpen. En de Tweede Kamer vroeg de Rekenkamer haar te rapporteren over het vóórkomen van onregelmatigheden met bekostiging bij de instellingen, de achterliggende oorzaken alsmede de wijze waarop zowel de minister als de instellingen met hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de bekostiging zijn omgegaan. Deze beide opdrachten aan de Rekenkamer hebben geresulteerd in het rapport *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs* (februari 2003).⁶

Noch het onderzoek van de commissie-Cohen, noch het onderzoek van de Rekenkamer, leverden naar het oordeel van de Tweede Kamer afdoende antwoorden op de 'openstaande' vragen van het zelfreinigend onderzoek. Zij wenste definitieve helderheid over de vraag, bij welke instellingen wél en bij welke instellingen in het geheel géén sprake was van 'gesjoemel' met overheidsgeld: de 'onderste steen' moest 'boven'. Uiteindelijk stemde zij in het voorjaar van 2003 in met het voorstel van staatssecretaris Nijs van OCW om een onafhankelijke externe commissie te belasten met een vervolgonderzoek met als doel die definitieve helderheid te brengen. Deze commissie, genaamd de Commissie Vervolgonderzoek Rekening (verder: de Commissie), is op 2 mei 2003 met haar werkzaamheden gestart.

De Commissie bestaat uit de volgende leden: G.J. Schutte (voorzitter), drs. R.B.M. Mul MPA, vice-voorzitter, prof. dr. J.G. Kuijl RA, prof. mr. F.H.J. Mijnsen en drs. C.J.N. Versteden. Voor een verantwoording van de wijze waarop de Commissie haar onafhankelijkheid en die van de door haar ingezette onderzoekers heeft gewaarborgd, zie Bijlage 1.2.

⁴ Ministerie van OCW, *Ruimte voor Rekenschap*, december 2002.

⁵ Commissie Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek, *Waar(heid) voor je geld*, december 2002.

⁶ Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, februari 2003.

1.2 OPDRACHT VAN DE COMMISSIE VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP

De opdracht aan de Commissie is vervat in de artikelen 2 en 3 van de Regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap (verder: de instellingsregeling, zie Bijlage 1.3) en bestaat uit twee delen:

- a. *Beoordeling oranje handelwijzen en het formuleren van aanbevelingen ter verbetering van wet- en regelgeving (artikel 3)*

Het in de tijd bezien als eerste af te ronden deel van de opdracht is beschreven in artikel 3 van de instellingsregeling en omvat het beoordelen van de zogenoemde ‘oranje handelwijzen’ uit het rapport *Ruimte voor rekenschap* en het doen van aanbevelingen ter verbetering en verduidelijking van wet- en regelgeving. De oranje handelwijzen betreffen 60 geabstraheerde handelwijzen van onderwijsinstellingen. Zij werden ‘oranje’ genoemd omdat het tot dan toe niet duidelijk was of deze handelwijzen in strijd met de wet waren. De overige handelwijzen werden respectievelijk ‘rood’ (in strijd met wet- en regelgeving) of ‘groen’ (niet in strijd met wet- en regelgeving) genoemd. Uitvoering van dit deel van de opdracht heeft op 24 juni 2003 geresulteerd in het rapport *Beoordeling ‘oranje casus’*.⁷ In deze rapportage heeft de Commissie de 60 abstracte oranje handelwijzen als respectievelijk ‘rood’ of ‘groen’ gekwalificeerd en zijn enkele aanbevelingen ter verbetering en verduidelijking van wet- en regelgeving geformuleerd.

- b. *Onderzoek naar het vóórkomen van rode casus bij instellingen (artikel 2)*

Met het uitbrengen van het rapport *Beoordeling ‘oranje casus’* was het eerste deel van de opdracht niet volledig afgerond, omdat nog geen beoordeling van de uit het zelfreinigend onderzoek naar voren gekomen ‘oranje’ feiten op het niveau van de onderwijsinstellingen had plaatsgevonden. Ook had de Commissie in dit stadium nog slechts in beperkte mate aanbevelingen ter verbetering van wet- en regelgeving kunnen formuleren.

Deze punten zijn door de Commissie betrokken bij de uitvoering van het tweede deel van de opdracht, beschreven in artikel 2 van de instellingsregeling. Dit betreft het doen van onderzoek bij alle 152 instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE of daar één of meer van de in *Ruimte voor rekenschap* in de categorie rood I tot en met V ingedeelde handelwijzen zijn toegepast.

Conform artikel 2, lid g van de instellingsregeling heeft de Commissie op 18 september 2003 een tussenrapportage over het proces en de voortgang van het onderzoek uitgebracht.⁸ In de voorliggende rapportage zijn de resultaten van het onderzoek naar het vóórkomen van rode casus bij instellingen opgenomen. Tevens formuleert de Commissie in deze eindrapportage haar aanbevelingen onder meer ter verbetering en verduidelijking van wet- en regelgeving.

1.3 UITWERKING VAN DE OPDRACHT

Zoals eerder beschreven was het centrale doel van het vervolgonderzoek rekenschap het verschaffen van definitieve helderheid over onregelmatigheden met betrekking tot de kostiging van onderwijsinstellingen in de sectoren WO, HBO en BVE. Duidelijk zou niet

⁷ Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, *Beoordeling ‘oranje casus’*, 24 juni 2003.

⁸ Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, *Tussenrapportage*, 18 september 2003.

alleen moeten worden bij welke instellingen zich onregelmatigheden hebben voorgedaan, maar ook bij welke instellingen daarvan niets gebleken is.

Deze laatste bevinding zou van tenminste dezelfde betekenis zijn voor het onderwijs als geheel en de afzonderlijke instellingen als de eerste.

Ten behoeve van het verkrijgen van de genoemde definitieve helderheid achtte de Commissie het van belang om allereerst onomstotelijk vast te stellen welke handelwijzen wel en welke niet in strijd zijn met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Hiertoe heeft zij niet alleen de in *Ruimte voor rekenschap* genoemde oranje handelwijzen, maar ook de aldaar genoemde rode handelwijzen juridisch beoordeeld: zijn deze handelwijzen naar het oordeel van de Commissie nu wel of niet in strijd met de wet?

Vervolgens heeft de Commissie per instelling vastgesteld:

- of zich daar één of meer van de door haar als ‘rood’ geduide handelwijzen hebben voorgedaan;
- of de in het zelfreinigend onderzoek bij de instelling eventueel geconstateerde ‘oranje’- en ‘GOM’-feiten nu wel of niet in strijd met de wet zijn.

Bij de beoordeling van de feiten heeft de Commissie een strikt juridisch beoordelingskader gehanteerd. ‘Rood’ is voor haar: in strijd met de wet. Juist omwille van de gewenste definitieve helderheid is het naar haar oordeel essentieel om geen licht meer te laten bestaan tussen wat wel en niet toegestaan is. Het als ‘grenzend aan strijdigheid met de wet’ kwalificeren van handelwijzen van instellingen zou naar haar overtuiging juist onnodige ruis laten bestaan en daarmee ongefundeerde verdachtmakingen van instellingen in stand houden. Deze ‘strikte’ aanpak heeft consequenties gehad voor de mate waarin de Commissie systematisch gezocht heeft naar de in *Ruimte voor rekenschap* genoemde rode handelwijzen. Hierop wordt in hoofdstuk 4 teruggekomen.

Ten behoeve van de met het onderzoek beoogde helderheid is het niet alleen van belang om de eventuele rode casus bij de instellingen te identificeren, maar tevens om zicht te krijgen op de context waarin deze hebben plaatsgevonden. In deze context spelen verschillende actoren een rol, waaronder de diverse actoren binnen de ‘toezichtsketen’, bijvoorbeeld: de accountants welke de reguliere controle bij onderwijsinstellingen uitvoeren (verder: instellingsaccountants), de accountantsdienst van het Ministerie van OCW, overige onderdelen binnen het Ministerie van OCW (waaronder de beleidsdirecties, CFI en de Inspectie van het Onderwijs), de Informatie Beheer Groep, etcetera. Voor zover relevant heeft de Commissie deze context betrokken bij haar oordeelsvorming.

1.4 OPBOUW VAN DIT RAPPORT

Deze eindrapportage van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap kent verder de volgende opbouw:

- Hoofdstuk 2 bevat een beknopte beschrijving en analyse van de bekostigingsstelsels voor onderwijsinstellingen in het WO, HBO en in de BVE-sector.
- In hoofdstuk 3 worden de keuzes die de Commissie heeft gemaakt ten aanzien van de methode en de afbakening van het onderzoek onderbouwd. Dit hoofdstuk heeft een aantal bijlagen, waarin onder meer de organisatie van het onderzoek is weergegeven.

- Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van het door de Commissie gehanteerde kader bij de beoordeling van de in het onderzoek aangetroffen feiten. Als bijlage bij dit hoofdstuk is onder meer een standpunt van de Commissie gevoegd inzake de O&O-kwestie.
- In hoofdstuk 5 worden de bevindingen van het onderzoek bij de instellingen weergegeven. Het betreft hier totaaloverzichten van de onderzoeksbevindingen. De individuele rapportages, alsmede de oordelen en adviezen van de Commissie per instelling zijn vervat in de separate bijlagen bij dit rapport. Behalve een overzicht van de ‘kwantitatieve’ onderzoeksbevindingen, bevat hoofdstuk 5 een kwalitatieve analyse van hetgeen de Commissie tijdens haar onderzoek heeft aangetroffen.
- Het slothoofdstuk, hoofdstuk 6, bevat de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. In dit hoofdstuk komen onder meer de aanbevelingen van de Commissie ter verbetering en verduidelijking van de wet- en regelgeving aan de orde.

2. BEKOSTIGING

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de bekostigingsstelsels voor de in het onderzoek van de Commissie betrokken instellingen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de systematiek van de bekostigingsstelsels, de uitvoering van de bekostigingsregels, het toezicht op de bekostiging, het door OCW sinds het zelfreinigend onderzoek gevoerde en voorgenomen beleid ten aanzien van de bekostiging en de praktijk van de bekostiging.

Deze beschrijving dient als achtergrondinformatie om de bevindingen van de Commissie die in hoofdstuk 5 en 6 aan de orde komen, in perspectief te kunnen plaatsen. Bij de beschrijving van de systematiek van de bekostigingsstelsels wordt ook ingegaan op de mogelijkheden voor de onderwijsinstellingen om de hoogte van de door hen te ontvangen rijksbijdrage te beïnvloeden. Deze beïnvloedingsmogelijkheden hebben een belangrijke rol gespeeld bij de inrichting van het vervolgonderzoek rekenschap en het in dit verband identificeren van mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot bekostiging. De onderzoeksaanpak komt aan de orde in hoofdstuk 3.

Voor effectief overheidsbeleid is een goede aansluiting tussen wetgeving, beleid en praktijk essentieel. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaat de Commissie in op de vraag in hoeverre, naar haar oordeel, van die aansluiting sprake is geweest ten aanzien van de bekostiging van de onderwijsinstellingen. Deze analyse is niet gebaseerd op de uitkomsten van het vervolgonderzoek rekenschap, maar op inzichten van de Commissie. Zij dient mede het eerder in deze paragraaf genoemde perspectief op de onderzoeksbevindingen.

2.2 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN HET WO

2.2.1 Wettelijke grondslag

Het bekostigingsstelsel voor de instellingen in het WO is gebaseerd op de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW). De berekeningssystematiek voor de rijksbijdrage per instelling is uitgewerkt in het Bekostigingsbesluit WHW en de Regeling bekostiging hoger onderwijs. De voorgenomen aanpassingen van het bekostigingsmodel worden met het veld besproken, gegeven de voornemens zoals die in hoofdlijnen in het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) of bij de rijksbegroting worden verwoord. Onlangs is het ontwerp *HOOP 2004* door de staatssecretaris van OCW uitgebracht.

2.2.2 Berekening

De kern van het bekostigingssysteem voor instellingen in het WO is dat er sprake is van een verdeelmodel. Jaarlijks wordt een macrobudget vastgesteld dat onder de instellingen wordt verdeeld. Aan de hoogte van de rijksbijdrage die de instellingen gezamenlijk kunnen ontvangen is daarmee een plafond gesteld. Dit is namelijk gelijk aan de hoogte van het macrobudget. Wel kan de ene instelling een groter gedeelte van het macrobudget dan een andere instelling ontvangen. Oftewel, de instellingen verdelen onderling punten van een taart, waarbij de grootte van de punten kan verschillen.

Voor de berekening van het macrobudget wordt gebruikgemaakt van referentieramingen die door deskundigen worden vastgesteld, hierdoor kunnen veranderingen in deelnemersaantallen leiden tot bijstelling van het macrobudget (vergroting of verkleining van de taart).⁹

De verdeling van het macrobudget (het totale budget aan rijksmiddelen dat voor WO-instellingen beschikbaar is) is gebaseerd op de systematiek zoals in het Bekostigingsbesluit WHW is vastgelegd. De instellingen ontvangen de rijksbijdrage als lumpsum. Dit houdt in dat instellingen de rijksbijdrage - binnen de algemene wettelijke bepalingen zoals die zijn neergelegd in de WHW - naar eigen inzicht mogen besteden.¹⁰

De rijksbijdrage aan instellingen in het WO bestaat uit een deel vanwege het verzorgen van erkende wetenschappelijke opleidingen die geregistreerd zijn in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO), een deel vanwege het verrichten van onderzoek en een deel dat betrekking heeft op de universitaire lerarenopleiding, de academische ziekenhuizen en huisvesting.

De hoogte van het onderwijsdeel en het onderzoekdeel wordt vastgesteld aan de hand van de volgende parameters:¹¹

PARAMETERS ONDERWIJS (WO)	PARAMETERS ONDERZOEK (WO)
Aantal ingeschreven eerstejaarsstudenten (op peildatum 1 oktober van T-2, d.w.z. het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor bekostiging wordt aangevraagd. Onder eerstejaars studenten worden verstaan die studenten die op 1 oktober van T-2 voor de eerste maal zijn ingeschreven aan de universiteit in de periode, te rekenen vanaf het vijfde studiejaar voorafgaande aan die datum)	Aantal proefschriften/ontwerperscertificaten
Aantal afgegeven getuigschriften ¹²	Aantal onderzoeksscholen
NB: afhankelijk van het kostenniveau geldt voor opleidingen een verschillend prijsniveau (te ontvangen rijksbijdrage)	Aantal toponderzoeksscholen

Schema 2.1: Bekostigingsparameters onderwijs- en onderzoekdeel WO

2.2.3 Beïnvloedingsmogelijkheden

In theorie kunnen de instellingen elk van de hierboven genoemde parameters maximaliseren, zodat hun rijksbijdrage zo groot mogelijk wordt:

- zo veel mogelijk ‘eerstejaars’ studenten werven en inschrijven;
- zo veel mogelijk studenten werven voor opleidingen met een hoog prijsniveau;

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28 248, nr. 24.

¹⁰ Op de consequenties hiervan voor het onderzoek van de Commissie op het punt van de besteding van de rijksbijdrage door de instellingen wordt teruggekomen in hoofdstuk 3.

¹¹ Voor de Open Universiteit en de universitaire lerarenopleiding, alsmede voor de berekeningswijze van de vaste voet gelden nog additionele parameters die in onderstaande tabel niet zijn opgenomen.

¹² Sinds de wijziging van het *Bekostigingsbesluit 2003* is het ‘aantal afgegeven getuigschriften’ eveneens een parameter voor het ‘onderzoekdeel’.

- studenten zo snel mogelijk laten afstuderen en een getuigschrift verstrekken;
- promovendi zo snel mogelijk laten promoveren;
- ontwerpers zo snel mogelijk toegeleiden naar hun certificaat;
- zo veel mogelijk nieuwe onderzoeks- en toponderzoeksscholen opzetten.

Dit zijn alle 'legitieme' mogelijkheden om de hoogte van de rijksbijdrage te beïnvloeden. Zowel in het zelfreinigend onderzoek als in het vervolgonderzoek rekenschap staat echter een reeks onrechtmatige oftewel 'rode' handelwijzen van de instellingen met betrekking tot de bekostiging centraal. Hierbij kan het soms gaan om bewuste pogingen van de instellingen om de bekostigingsregels te omzeilen. Een voorbeeld: studenten worden ingeschreven voor een opleiding, waarvan zij niet de intentie hebben die te volgen. Het gaat bijvoorbeeld om deelnemers aan contractonderwijs (commerciële opleidingen) van de instelling, die parallel daaraan worden ingeschreven voor een reguliere opleiding van de instelling. Zij volgen die reguliere opleiding echter niet, maar ontvangen bij afsluiting van de commerciële opleiding wel een getuigschrift van de reguliere opleiding.

2.3 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN HET HBO

2.3.1 Wettelijke grondslag

Het bekostigingsmodel voor HBO-instellingen (hogescholen) is, evenals het bekostigingsmodel voor WO-instellingen, gebaseerd op de WHW en uitgewerkt in het Bekostigingsbesluit WHW en de Regeling bekostiging hoger onderwijs.

2.3.2 Berekening

Evenals in het WO ligt een verdeelmodel aan het bekostigingssysteem van het HBO ten grondslag, een vastgesteld macrobudget wordt onder de instellingen verdeeld. Ook wordt de rijksbijdrage in het HBO als een lumpsumbedrag aan de instellingen beschikbaar gesteld.

De rijksbijdrage aan instellingen in het HBO bestaat uit een deel vanwege het verzorgen van erkende hoger beroepsopleidingen die in het CROHO geregistreerd zijn, en een deel voor huisvesting. Voorts gelden er afzonderlijke rekenregels vanwege het verzorgen van lerarenopleidingen, basisonderwijs, kunstonderwijs en voortgezette opleidingen.

In tegenstelling tot de bekostiging van WO-instellingen, wordt bij de vaststelling van de hoogte van het onderwijsdeel voor HBO-instellingen, naast het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgegeven diploma's, rekening gehouden met het aantal uitvallers en met het aantal inschrijvingsjaren van studenten.

Deze parameters vormen samen de zogenaamde ‘onderwijsvraag’ aan de instelling. Zie onderstaand schema.

PARAMETERS ‘ONDERWIJSVRAAG’ (HBO)
Aantal ingeschreven studenten (op peildatum 1 oktober van T-2)
Aantal afgestudeerden (idem)
Totaal aantal inschrijvingsjaren per afgestudeerde (idem)
Aantal uitvallers (idem)
Totaal aantal inschrijvingsjaren per uitvaller (idem)
NB: afhankelijk van het kostenniveau geldt voor opleidingen een verschillend prijsniveau (te ontvangen rijksbijdrage)

Schema 2.2: Bekostingsparameters onderwijsdeel HBO¹³

2.3.3 Beïnvloedingsmogelijkheden

Ook voor HBO-instellingen kan een onderscheid worden gemaakt tussen ‘legitieme’ en onrechtmatige beïnvloeding van de hoogte van de rijksbijdrage. Enkele voorbeelden:

- Legitieme beïnvloeding van de rijksbijdrage:
 - zo veel mogelijk studenten werven en inschrijven;
 - zo veel mogelijk studenten werven voor opleidingen met een hoog prijsniveau;
 - het aantal inschrijffjaren van afstudeerders en uitvallers zo beperkt mogelijk houden, onder meer door middel van een strakke studiebegeleiding.
- Onrechtmatige beïnvloeding van de rijksbijdrage:
 - studenten inschrijven voor een opleiding, waarvan zij niet de intentie hebben die te volgen (zie het voorbeeld bij WO);
 - het inschrijven van buitenlandse studenten voor een opleiding, die feitelijk het grootste deel van hun opleiding in het buitenland volgen.
 - ‘uitval’ genereren die feitelijk geen ‘uitval’ is. Bijvoorbeeld: de instelling biedt verkorte opleidingstrajecten aan, die bestaan uit een deel van een reguliere opleiding of samengestelde delen van diverse reguliere opleidingen en worden afgesloten met een certificaat. De deelnemers aan deze trajecten worden ingeschreven voor een reguliere opleiding. Na afronding van het verkorte traject worden de deelnemers formeel aangemeld als ‘uitvaller’.

¹³ Voor de bepaling van de onderwijsvraag van opleidingen en lerarenopleidingen op het gebied van de kunst geldt een andere berekeningswijze, zie artikel 3.3a *Bekostigingsbesluit WHW*.

2.4 HET BEKOSTIGINGSSYSTEEM VOOR INSTELLINGEN IN DE BVE-SECTOR

2.4.1 Wettelijke grondslag

De BVE-sector bestaat uit de volgende typen instellingen:

- regionale opleidingscentra (ROC's); deze instellingen verzorgen bekostigd middelbaar beroepsonderwijs, uiteenvallend in beroepsopleidende leerwegen (BOL) en beroepsbegeleidende leerwegen (BBL), voortgezet avondonderwijs voor volwassenen (VAVO), cursussen en educatietrajecten (onder andere de inburgeringscursussen).
- agrarische opleidingscentra (AOC's): hebben dezelfde taak als de ROC's, zij onderscheiden zich van ROC's omdat zij geen VAVO of educatietrajecten aanbieden.
- vakscholen: verzorgen bekostigd middelbaar beroepsonderwijs op een specifiek vakgebied;
- Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's; de voormalige Landelijke Organen Beroepsonderwijs): deze instellingen leiden geen deelnemers op, maar ontwikkelen en houden toezicht op de kwalificaties die aan ROC's en AOC's kunnen worden behaald, controleren de examinering door ROC's en AOC's en verzorgen de werving en kwaliteitsbewaking van zogenaamde 'leerbedrijven', de bedrijven waar deelnemers aan de ROC's en AOC's het praktijkgedeelte van hun opleiding volgen via de zogenaamde 'beroepspraktijkvormingsplaatsen', ofwel BPV-plaatsen.

Het bekostigingsstelsel voor de instellingen in de BVE-sector is gebaseerd op de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). De berekeningssystematiek voor de rijksbijdrage per instelling is uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Web en de Uitvoeringsregeling Web. De voorgenomen aanpassingen van het bekostigingsmodel die met het veld zijn besproken vinden hun neerslag in het document *Koers BVE*. Onlangs is de *Agenda Koers BVE-2* door de minister van OCW, in samenspraak met de minister van LNV (verantwoordelijk voor het beleid en de bekostiging van AOC's) uitgebracht.

Het thans vigerende bekostigingsstelsel voor ROC en AOC's de BVE-sector geldt vanaf 1 januari 2000.¹⁴ Een belangrijke reden voor de komst hiervan vormde de invoering van de WEB. Deze leidde tot een nieuwe, geïntegreerde opleidingsstructuur. De oude bekostiging sloot hierbij niet aan. Daarnaast vormde de decentralisatie van beleid op het gebied van huisvesting en wachtgeld een reden voor invoering van het vigerende bekostigingsstelsel. Tenslotte was er de wens te komen tot eenvoudiger bekostigingsregels in plaats van de gedetailleerde regels die in belangrijke mate nog stamden uit de tijd van de declaratiebekostiging.

Vóór 2000 gold een groot aantal aparte bekostigingsregelingen voor de in de sector toen onderscheiden typen instellingen. Voordat het nieuwe bekostigingsstelsel van kracht werd, golden (voor de diverse typen instellingen in de sector) verschillende overgangsregelingen. De wijze waarop de Commissie hiermee is omgegaan bij de inrichting van het onderzoek, komt aan de orde in hoofdstuk 3. Hetgeen hierna volgt is beperkt tot een beschrijving van het huidige bekostigingsstelsel.

¹⁴ Het huidige bekostigingssysteem voor educatietrajecten en de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven dateert van voor 2000.

2.4.2 Berekening

Evenals in het WO en HBO wordt de rijksbijdrage die instellingen in de BVE-sector ontvangen, verdeeld op basis van een macrobudget en als lumpsum uitgekeerd. Ook in de BVE-sector vormt een verdeelmodel de grondslag van het bekostigingssysteem.

Omdat de aard van hun activiteiten verschilt, wordt de hoogte van de rijksbijdrage aan ROC's en AOC's, respectievelijk de KBB's bepaald aan de hand van voor beide typen instellingen verschillende parameters:

ROC's, AOC's en vakscholen

De rijksbijdrage aan ROC's en AOC's bestaat uit een deel dat bestemd is voor het verzorgen van erkende beroepsopleidingen die geregistreerd zijn in het Centraal Register Eindtermen Beroepsopleidingen (CREBO), een deel voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA; bedoeld voor beginnende deelnemers met bepaalde achterstanden)¹⁵ en een deel voor huisvesting.

De hoogte van het onderwijsdeel en VOA-deel wordt bepaald aan de hand van de volgende parameters:

PARAMETERS ONDERWIJS (BVE)	PARAMETERS VOA (BVE)
Aantal ingeschreven deelnemers in erkende opleidingen (op peildatum 1 oktober van T-2), die op peildatum daadwerkelijk onderwijs volgden ¹⁶	Aantal ingeschreven deelnemers in erkende opleidingen op niveau 1 (wegingsfactor 1) en op niveau 2 (wegingsfactor 0,4) die op peildatum (1 oktober T-2) daadwerkelijk onderwijs volgden
Aantal afgegeven diploma's per niveau voor erkende opleidingen gedurende het jaar T-2	
NB: afhankelijk van het kostenniveau geldt voor opleidingen een verschillend prijsniveau (te ontvangen rijksbijdrage) en is de deeltijdfactor bepaald	

Schema 2.3: Bekostigingsparameters onderwijs- en VOA-deel ROC's, AOC's en vakscholen

¹⁵ Voor agrarische opleidingen wordt geen rijksbijdrage voor voorbereidende en ondersteunende activiteiten (VOA) toegekend.

¹⁶ Deelnemers worden niet alleen gewogen met een prijsfactor om recht te doen aan de verschillen in kostenniveau van opleidingen, maar worden ook gewogen met een zogenoemde deeltijdfactor. Deze laatste factor corrigeert voor de verschillen in kosten als gevolg van de verschillen in leerweg van de deelnemers.

KBB's

De rijksbijdrage aan KBB's bestaat uit een deel voor de uitoefening van de kerntaak (zie 2.4.1), en een deel voor huisvesting.

De hoogte van het deel ten behoeve van de kerntaak wordt bepaald op basis van de volgende parameters:

PARAMETERS KERNTAKEN KBB'S
Aantal vastgestelde opleidingen op 1 augustus van het jaar T-1
Aantal door het KBB erkende leerbedrijven
Aantal gevulde BPV-plaatsen

Schema 2.4: Bekostigingsparameters kerntaken KBB's

2.4.3 Beïnvloedingsmogelijkheden

ROC's, AOC's en vakscholen

Voorbeelden van legitieme beïnvloeding rijksbijdrage:

- zo veel mogelijk deelnemers werven en inschrijven;
- zo veel mogelijk deelnemers werven voor opleidingen met een hoog prijsniveau;
- deelnemers zo snel mogelijk laten afstuderen en een diploma verstrekken;
- deelnemers meerdere mogelijke diploma's laten behalen:

Elke middelbare beroepsopleiding bestaat uit verschillende niveaus. Afhankelijk van het niveau van de deelnemer, wordt hij of zij ingeschreven voor een bepaald niveau. Na het bereiken van een bepaald niveau binnen de opleiding, ontvangt de deelnemer voor dat niveau een diploma. Wanneer een deelnemer alle niveaus doorloopt, ontvangt hij dus voor alle niveaus van een opleiding een diploma. Dit heet 'verticale diplomastapeling'. Daarnaast is het ook denkbaar dat een deelnemer verschillende beroepsopleidingen binnen de instelling volgt en, indien hij deze met goed gevolg afsluit, derhalve meerdere diploma's ontvangt. Dit heet 'horizontale diplomastapeling'. Beide vormen van diplomastapeling kunnen vanuit onderwijskundig oogpunt verdedigbaar zijn. Niettemin heeft de BVE-raad ten aanzien van diplomastapeling in 2002 de gedragsregel geformuleerd dat nog slechts één diploma per deelnemer per jaar wordt meegeteld voor de bekostiging.¹⁷

Voorbeelden van onrechtmatige beïnvloeding van de rijksbijdrage:

- deelnemers inschrijven voor een opleiding, waarvan zij niet de intentie hebben die te volgen (zie de voorbeelden WO en HBO);
- deelnemers inschrijven voor een opleiding met een hoog prijsniveau, terwijl zij feitelijk een andere opleiding volgen (zie voorbeeld HBO);

¹⁷ In het *Wetsvoorstel Korte Klap* (Tweede Kamer, 2003-2004, 28817, nr. 7) is geregeld dat slechts 1 diploma per jaar per deelnemer voor bekostiging in aanmerking mag worden gebracht.

- deelnemers inschrijven op niveau 1 en 2 met een hoog opleidingsniveau uitsluitend met het motief om een hogere VAO te realiseren.

KBB's

Voorbeelden van legitieme beïnvloeding van de rijksbijdrage:

- zo veel mogelijk leerbedrijven werven en erkennen;
- in afstemming met ROC's zo veel mogelijk BPV-plaatsen realiseren.

Voorbeelden van onrechtmatige beïnvloeding van de rijksbijdrage:

- dubbel voor bekostiging in aanmerking brengen van leerbedrijven. Hoewel de KBB's gezamenlijk een overzicht dienen bij te houden van alle erkende leerbedrijven, is het (mede als gevolg van het zeer grote aantal leerbedrijven) in theorie mogelijk dat KBB's één leerbedrijf meerdere malen voor bekostiging opvoeren;
- voor bekostiging in aanmerking brengen van niet erkende leerbedrijven. Ook hier is het grote aantal leerbedrijven debet aan.

2.5 UITVOERING DOOR CENTRALE FINANCIËN INSTELLINGEN

2.5.1 Taken

Centrale financiën instellingen (verder: Cfi) is als verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie van OCW verantwoordelijk voor de bekostiging van de bijna 9000 onderwijsinstellingen, waaronder de WO, HBO en BVE-instellingen. Met de financiering van onderwijsinstellingen is ruim € 20 miljard per jaar uit de Nederlandse onderwijsbegroting gemoeid. Cfi dient ervoor zorg te dragen dat de bekostiging van onderwijsinstellingen op een juiste, adequate en efficiënte wijze plaatsvindt. Een andere belangrijke taak van Cfi betreft de verzameling, bewerking en overdracht van (vooral kwantitatieve) gegevens van en voor diezelfde onderwijsinstellingen. De gegevens worden zowel voor de bekostiging als voor de beleidsontwikkeling gebruikt.¹⁸

Voorts onderhoudt Cfi een Informatie Centrum Onderwijs (ICO) waar instellingen onder meer met vragen terecht kunnen over de bekostigingsregelingen in de verschillende onderwijssectoren. Over de meest gestelde vragen en overige signalen rapporteert Cfi periodiek aan de directies van OCW.

Een andere taak van Cfi is het uitvoeren van uitvoeringstoetsen op voorstellen voor nieuwe regelgeving. 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, kan uitvoeren. Daarbij geeft Cfi een inschatting van de verwachte administratieve lasten voor de instellingen. Cfi toetst nu nog niet consequent op handhaving.

¹⁸ Bron: website cfi, www.cfi.nl.

Naast een uitvoerende functie, heeft Cfi eveneens een controlerende functie. Cfi vormt een belangrijke schakel in het toezicht op de naleving van de bekostigingsregels. De rol en positie van Cfi in het toezichtsstelsel wordt beschreven in paragraaf 2.7.4.

2.5.2 Procedure Cfi bij vaststellen rijksbijdrage

De gegevens die Cfi verzamelt zijn van belang voor het bepalen van de hoogte van de rijksbijdrage die de onderwijsinstellingen ontvangen. De procedure en het tijdpad dat wordt gevolgd verschilt per sector. In Bijlage 2.1 zijn de verschillende tijdpaden voor de bekostigingsgegevens 2005 weergegeven.

Ter controle van de gegevens op basis waarvan de rijksbijdrage wordt vastgesteld vindt er een uitwisseling van gegevens plaats tussen Cfi, instellingen en de IB-groep. De specifieke invulling van de relatie tussen Cfi, instellingen en de IB-groep verschilt per sector.

2.6 INTERN TOEZICHT OP DE BEKOSTIGING

2.6.1 Instellingsaccountant

De eigen accountant van de instelling (verder: instellingsaccountant) verricht zijn onderzoek in opdracht van de instelling en moet daarbij het zogenaamde 'controleprotocol' volgen dat OCW jaarlijks per onderwijssector vaststelt. De controleprotocollen bevatten de richtlijnen voor de externe of 'public'-accountant voor diens controle van:

- de bekostigingsparameters van instellingen;
- de rechtmatigheid van de bestedingen door de instelling;
- de bepalingen voor de inrichting van de jaarrekening en de getrouwheid van de jaarrekening;
- de studievoortganggegevens.¹⁹

De instellingsaccountants vormen een belangrijke schakel in het verkrijgen van betrouwbare informatie van de instellingen. Zij geven de volgende verklaringen af:

- de getrouwheidsverklaring inclusief de rechtmatigheid van de besteding bij de jaarrekening;
- de juistheidsverklaring bij de bekostigings- en studievoortgangsgegevens.

2.6.2 Raden van Toezicht

In het WO is de instelling van Raden van Toezicht sinds de inwerkingtreding van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) in 1997 verplicht. De MUB schreef voor alle openbare universiteiten de instelling van een raad van toezicht voor.²⁰ De Raad van Toezicht heeft als belangrijkste taak het bestuur van de instelling 'met raad en daad' terzijde te staan.

¹⁹ Alleen voor het HO, niet voor de BVE-sector.

²⁰ *Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie*, Stb. 1997, 117.

Gekozen is voor de constructie waarbij de minister de leden van de Raad van Toezicht benoemt en de Raad van Toezicht de leden van het College van Bestuur benoemt. De Raden van Toezicht zijn verantwoording schuldig aan de minister van OCW.²¹ Uit de evaluatie van de WUB in 2001 kwam echter naar voren dat er onduidelijkheid bestond over de invulling van de relatie tussen de minister en Raden van Toezicht. In een begeleidende brief bij deze evaluatie sprak de minister het voornemen uit om te komen tot een 'code of conduct'.²² Inmiddels is er een gedragscode voor de Raden van Toezicht bij openbare instellingen voor wetenschappelijk onderwijs vastgesteld.²³

In augustus 2000 bracht de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (beter bekend als de commissie-Glasz) haar rapport uit over de raad van toezicht in het HBO. De Commissie constateerde dat in de wetgeving sprake is geweest van voortschrijdend inzicht in de manier waarop het bestuur en het toezicht geregeld zou moeten worden. Het onderscheid tussen bestuur en toezicht werd in de WHW niet altijd even duidelijk aangebracht. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot een vrij grote variatie en als gevolg daarvan is een niet altijd even transparante toezichtsstructuur ontstaan. De Commissie heeft daarom aanbevelingen gedaan die meer transparantie (lees: uniformiteit) in de organisatie van het interne toezicht zou moeten bewerkstelligen.²⁴ Voor instellingen in de HBO-sector zijn echter nog geen Raden van Toezicht wettelijk voorgeschreven. Wel heeft een aantal instellingen in op eigen initiatief een Raad van Toezicht ingesteld.

Ook instellingen in de BVE-sector kennen nog geen wettelijk voorgeschreven Raden van Toezicht. Het voornemen is echter de positionering van Raden van Toezicht in de BVE sector wettelijk te regelen. In de notitie *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie* is aangekondigd het wetsvoorstel, waarin het interne toezicht, in de vorm van een Raad van Toezicht wordt geformaliseerd, begin 2004 aan de Raad van State voor te leggen.²⁵

Op grond van het bovenstaande zou geconcludeerd kunnen worden dat Raden van Toezicht in de WO-sector een uitzonderingspositie bekleden aangezien zij – in tegenstelling tot Raden van Toezicht in de HBO- en BVE-sector – een verantwoordingsplicht jegens de minister hebben. De Algemene Rekenkamer constateert echter dat de Raden van Toezicht in het kader van het verticale toezicht slechts een bescheiden rol vervullen. Het komt volgens de Rekenkamer zelden voor dat de minister op initiatief van Raden van Toezicht informatie krijgt.

²¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 1996–1997, *Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de bestuursorganisatie van en medezeggenschap in universiteiten (modernisering universitaire bestuursorganisatie)*, Memorie van Antwoord, 24 646, nr. 41c.

²² Brief minister Hermans van OCW aan de Tweede Kamer over het rapport *De Bezinning op de MUB*, kenmerk: WO/A/2001/43807, 22 november 2001.

²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28248, nr. 42.

²⁴ Commissie Transparant Toezicht Hogescholen, *De raad van toezicht in het HBO, transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht*, augustus 2000.

²⁵ Ministerie van OCW, Notitie *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie*, september 2003.

De Rekenkamer concludeert: *'De relatie tussen de Raden van Toezicht, het College van Bestuur en andere toezichthouders, waaronder de inspectie, is niet nader uitgewerkt. Een adequate opzet en werking van de raden van toezicht bij onderwijsinstellingen kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostigingsregelgeving. Op dit punt valt (...) nog veel te verbeteren.'*²⁶

2.7 EXTERN TOEZICHT OP DE BEKOSTIGING

2.7.1 Ministerieel toezicht

De minister van OCW is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de wettelijke regels, de minister dient erop toe te zien dat de verdeling van onderwijsmiddelen een zo groot mogelijke bijdrage levert aan de onderwijsdoelen.

De minister heeft een aantal belangrijke bevoegdheden om haar verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Zo heeft zij op grond van de onderwijswetten en met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een algemene sanctiebevoegdheid. Als instellingen in gebreke blijven in hun onderwijsprestaties en/of bij de naleving van de bekostigingsregels dan is minister bevoegd tot het geheel of gedeeltelijk opschorten of intrekken van de bekostiging die instellingen hebben ontvangen. Voorts stelt de minister het macrobudget vast. Aangezien het macrobudget onderdeel uitmaakt van de rijksbegroting geschiedt de vaststelling van het macrobudget in overleg met de Eerste en Tweede Kamer.

Verder is de minister bevoegd te beslissen of een bepaalde nieuwe opleiding wel of niet in het CREBO of CROHO geregistreerd zal worden. Ook kan de minister de registratie van een opleiding in de registers ongedaan maken. Kortom, de minister kan enkele zware instrumenten inzetten om te bepalen wat de hoogte is van de rijksbijdrage die instellingen ontvangen en welke opleidingen wel of niet voor bekostiging in aanmerking komen.

2.7.2 Beleidsdirecties OCW

De beleidsdirecties van het Ministerie van OCW zijn regievoerder voor het stelsel van Accountability, Toezicht en Control (ATC), dat de basis vormt voor de organisatie van het toezicht binnen OCW.

Concreet betekent dit dat beleidsdirecties belast zijn met de uitvoering van onderstaande activiteiten.

- De beleidsdirectie stelt voor het relevante beleidsterrein een risicoanalyse op. Aan de basis van de risicoanalyse ligt de uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid op het betreffende beleidsterrein en onderdelen daarvan. De beleidsdirectie dient vanuit de gestelde beleidsdoelstellingen en de ministeriële verantwoordelijkheid een risicoanalyse maken met betrekking tot de kwetsbaarheden in het beleid.
- De beleidsdirectie selecteert de nader te onderzoeken risico's en geeft daartoe een gerichte opdracht aan een van de toezichthouders op het betreffende beleidsterrein of aan een extern bureau voor het uitvoeren van toezichtsactiviteiten en/of het verstrekken van bepaalde informatie. De beleidsdirectie dient de verkregen informatie van de

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28248, nr. 42, pag. 36.

toezichthouders, AD, Cfi en Inspectie van het Onderwijs (verder: IO), in onderlinge samenhang te beoordelen.

- De uitkomsten worden geconfronteerd met vooraf door de beleidsdirectie geformuleerde normen. De beleidsdirectie is namelijk belast met het ontwikkelen van de normenkaders. Overschrijding van deze normen is voor de beleidsdirectie aanleiding voor nadere maatregelen. Oftewel, op basis van de informatie van toezichthouders beoordeelt de beleidsdirectie of wel of geen interventie ten aanzien van een onderwijsinstelling dient te worden gepleegd. Daarbij is een taak van de beleidsdirectie het ontwikkelen of beschikken over een effectief en gedifferentieerd sanctieinstrumentarium.

Om de professionaliteit en onafhankelijkheid van toezichthouders te waarborgen leggen beleidsdirecties over de afstemming van werkzaamheden met de toezichthouders verantwoording af aan het *audit committee*. De afspraken tussen de beleidsdirecties en toezichthouders worden vastgelegd in een protocol. Dit protocol dient gebaseerd te zijn op de geldende wet- en regelgeving. Het vormt daarvan een verduidelijking, het kan geen nieuwe regels scheppen.

De procedure is dat beleidsdirecties jaarlijks een managementrapportage maken over de wijze waarop zij invulling hebben gegeven aan hun ATC beleid. Die rapportage bevat zowel een verantwoording over risicoanalyse, risicobeheersing en bestuurlijk natraject. Tegelijkertijd vindt er jaarlijks een audit door de departementale auditdienst plaats naar de wijze waarop de beleidsdirectie invulling heeft gegeven aan het ATC traject. Beide rapporten worden aangeboden aan de DG. Deze beoordeelt in welke gevallen behandeling in het audit committee gewenst is.

Inventarisatie Misbruik en Oneigenlijk gebruik

Als onderdeel van de hiervoor genoemde activiteiten van beleidsdirecties voeren de directies beleid gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) van de (bekostigings)regels. Dit gebeurt door jaarlijks M&O-gevoeligheden in de regelgeving te inventariseren. Deze inventarisatie geschiedt op basis van de *Gedragslijn Misbruik en Oneigenlijk gebruik* die OCW in 1998 heeft opgesteld ten behoeve van het ondervangen van M&O-gevoeligheden op basis van de vigerende wet- en regelgeving. De gedragslijn bevat twee procedures voor het omgaan met M&O.

- De directies dienen de inventarisatie van M&O-gevoelige regelingen te actualiseren en ook maatregelen in kaart te brengen voor het ondervangen van onderkende M&O-risico's.
- Voorts dienen directies een overzicht op te stellen van de 'restant M&O', hiermee worden M&O-risico's bedoeld die niet met het vigerende voorlichtings-, controle- en sanctiebeleid weggenomen kunnen worden. Dit overzicht dient te worden opgenomen in het jaarverslag van OCW en te worden getoetst door de accountantsdienst.

In een analyse van de huidige M&O-gedragsregel komt de Algemene Rekenkamer tot de volgende conclusie:

‘De opgestelde MenO-inventarisaties bevatten (...) voornamelijk beschrijvingen op hoofdlijnen van (onderdelen van) het MenO-beleid. Derhalve zijn de inventarisaties van beperkte waarde bij het selecteren en uitvoeren van controlemaatregelen. Voorzover de inventarisaties aandacht besteden aan MenO-risico’s wordt aangegeven dat dergelijke risico’s als zeer laag worden ingeschat en dat aan dergelijke risico’s weinig prioriteit wordt toegekend.’²⁷

Inmiddels is in 2003 een nieuwe Richtlijn M&O verschenen.

2.7.3 Accountantsdienst

Op de activiteiten van de instellingsaccountant voert de departementale accountantsdienst in opdracht van de beleidsdirectie reviews uit. Dit reguliere onderzoek is gericht op een kwalitatief goede werking van de controleprotocollen zoals door de externe accountant toegepast.

De werkzaamheden van de AD ten opzichte van de instellingsaccountants wordt afgebakend volgens het ‘single-audit’-principe. Dit principe houdt in dat de AD niet nog eens controles uitvoert bij de instelling zelf, tenzij een review daartoe aanleiding geeft. In de sectoren BVE, HBO en WO worden voor een kwart tot een derde van de instellingen reviews uitgevoerd (in een aselechte steekproef).

Verder is de AD betrokken bij uitvoeringstoetsen voor nieuwe regelgeving. De AD toetst onder andere of de nieuwe regelgeving is in te passen in de bestaande controlemethodiek. Een andere taak van de AD betreft het in opdracht van een beleidsdirectie, de IO of Cfi uitvoeren van de zogenaamde zoeklichtonderzoeken. Per jaar betreft dit verschillende onderwerpen. Ook voert de AD in opdracht van Cfi of de veldirectie 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.

2.7.4 Centrale financiën instellingen

Eerder is reeds aan de orde gekomen dat Cfi ervoor zorgt dient te dragen dat de bekostiging van onderwijsinstellingen op een juiste, adequate en efficiënte wijze plaatsvindt. Cfi heeft daarom niet alleen uitvoerende taken (zoals het verzamelen van gegevens), maar ook controlerende taken. Zo controleert Cfi of de instellingen de vastgestelde richtlijnen voor de jaarrekening naleven. Meer specifiek heeft Cfi een rol met betrekking tot:

- financiële continuïteit (met behulp van de jaarrekening en de accountantsverklaring);
- rechtmatigheid en juistheid van de toewijzing en de bestedingen rijksbijdrage, bekostigingsgegevens en de studievoortgang (op basis van de accountantsverklaring);

²⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28248, nr. 42.

- het opstellen van de OCW-Richtlijnen Jaarverslaggeving en het uitwerken van het controlebeleid van de directies voor bekostiging en bedrijfsvoering in het controleprotocol dat in overleg met de AD en beleidsdirecties wordt opgesteld. Het is de minister die het controleprotocol vaststelt. Cfi heeft een aantal acties in gang gezet om het controleprotocol voor de instellingsaccountants aan te passen en aan te scherpen in het kader van het Actieplan Rekenschap (zie 2.8.1).

2.7.5 Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer controleert aan de hand van rechtmatigheids-, doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken of ministeries en instellingen met een publieke taak (zoals onderwijsinstellingen) hun financiële huishouding op orde hebben. In het kader van het rechtmatigheidsonderzoek beoordeelt de Algemene Rekenkamer jaarlijks:

- of de ontvangsten en uitgaven van het Rijk in het voorgaande jaar rechtmatig zijn geweest;
- of de financiële verantwoordingen van ministeries de juiste informatie bevatten;
- of de ministeries een goed financieel beheer hebben gevoerd.

Hierover rapporteert de Algemene Rekenkamer jaarlijks op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in Mei. De formele taken van de Algemene Rekenkamer zijn vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001. De Rekenkamer kan op eigen initiatief of op verzoek van het parlement onderzoek doen naar besteding van publieke middelen door overheidsinstellingen.²⁸

In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van het zelfreinigend onderzoek een review uitgevoerd op de resultaten daarvan.²⁹

2.7.6 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs heeft ingevolge de Wet op het Onderwijs Toezicht (verder: WOT) een toezichthoudende taak ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Ten aanzien van de BVE-instellingen heeft de Inspectie een directe toezichtstaak, terwijl het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs van de hoger onderwijsinstellingen plaatsvindt door middel van het recent geïntroduceerde accreditatiesysteem dat onder regie staat van de Nederlandse Accreditatie Organisatie (verder: NAO). De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van uitgevoerde accreditaties. Zij heeft geen taak met betrekking tot de bekostiging van het onderwijs.

2.8 BELEID EN VOORGENOMEN BELEID

2.8.1 Actieplan Rekenschap

Behalve het instellen van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, gaf het zelfreinigend onderzoek aanleiding tot het opstellen van een omvattend plan van aanpak, gericht op de versterking van de verantwoording door de instellingen over, en het toezicht door OCW op de bekostiging van de instellingen.

²⁸ Zie website Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28248, nr. 42.

In dit plan, het *Actieplan Rekenschap* dat op 10 maart 2003 naar de Tweede Kamer is gestuurd, zijn onder andere de volgende speerpunten geformuleerd:

- aanscherping van het periodiek onderzoek (reviews) door de AD;
- aanscherping van de bekostigingsregels (door het wetsvoorstel *Korte Klap*, zie 2.8.2);
- herziening van het bekostigingsstelsel voor het hoger onderwijs. De geplande instelling van een adviescommissie in deze is door het Kabinet uitgesteld in afwachting van de resultaten van het vervolgonderzoek rekenschap;
- invoering van structureel, periodiek bekostigingsoverleg. Dit overleg heeft in augustus 2003 plaatsgevonden tussen de staatssecretaris van OCW en de brancheorganisaties (VSNU, HBO-raad, BVE-raad en COLO - de brancheorganisatie voor de KBB's). Naar aanleiding van dit overleg heeft de staatssecretaris, ter verheldering van de bekostigingsregels, de notitie *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs* en de eerder genoemde notitie *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* opgesteld (zie 2.8.3);
- aanpassing en aanscherping van het controleprotocol;
- verheldering van de taken en verantwoordelijkheden van de raden van toezicht van de instellingen (zie ook 2.6.2);
- omvorming van de AD van accountantsdienst naar 'auditdienst', met nadruk op een certificerende, onderzoeks- en rekenschapsfunctie.

2.8.2 Wetsvoorstel *Korte Klap*

Het wetsvoorstel *Korte Klap* beoogt de bekostigingsvoorschriften voor de instellingen op de volgende punten aan te scherpen:

- wat betreft de WO en HBO instellingen (WHW):
 - vóór 1 oktober uitgeschreven studenten worden in geen geval meer meegeteld voor de bekostiging;
 - betaling door of vrijstelling van de betaling van collegegeld wordt als niet doelmatige aanwending van de rijksbijdrage beschouwd;
 - betaling van het collegegeld door een derde is alleen toegestaan wanneer de student daar uitdrukkelijk schriftelijke toestemming voor heeft verleend.
 - studenten kunnen slechts voor bekostiging meetellen indien de n.a.w.-gegevens (naam, adres, woonplaats) van de student in het CRIHO aanwezig zijn.
- wat betreft de BVE-instellingen:
 - bij inschrijving voor meerdere opleidingen telt slechts één opleiding mee voor bekostiging;
 - een deelnemer telt per jaar slechts éénmaal mee voor de bekostiging;
 - betaling door of vrijstelling van de betaling van les- en/of cursusgeld wordt als niet doelmatige aanwending van de rijksbijdrage beschouwd;

- betaling van het les- en/of cursusgeld door een derde is alleen toegestaan wanneer de student daar uitdrukkelijk schriftelijke toestemming voor heeft verleend.

2.8.3 Notities Helderheid

In de notitie *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs* formuleert het Ministerie van OCW³⁰, in aanvulling op *Korte Klap*, beleidsuitspraken ter verheldering van de bekostigingsvoorschriften voor WO- en HBO-instellingen op de volgende terreinen:

- a. uitbesteding van de verzorging van opleidingen;
- b. investeren van publieke middelen in private activiteiten;
- c. het verlenen van vrijstellingen;
- d. bekostiging van buitenlandse studenten;
- e. betaling van collegegeld door de instelling of derden;
- f. het slechts gedeeltelijk volgen van opleidingen;
- g. het volgen van een andere opleiding dan waarvoor de student is ingeschreven;
- h. bekostiging van maatwerktrajecten;
- i. bekostiging van het kunstonderwijs.

De notitie *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* bevat beleidsuitspraken ter verheldering van de bekostigingsvoorschriften voor BVE-instellingen. Deze hebben deels betrekking op dezelfde thema's als hier boven genoemd voor WO en HBO instellingen, met uitzondering van de thema's d, f en i. Daarnaast bevat deze notitie uitspraken ten aanzien van de inschrijving van deelnemers voor meerdere opleidingen tegelijk.

2.8.4 HOOP en Koers BVE

In de nota's *HOOP* en *Koers BVE* zijn de beleidsvoornemens van de minister van OCW voor respectievelijk het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voor de middellange termijn vervat. In Bijlage 2.2 zijn de hoofdpunten van *HOOP 2000*, *HOOP 2004*, *Koers BVE 1* en de *Agenda voor Koers BVE 2* samengevat.

2.9 WETGEVING, BELEID EN PRAKTIJK

2.9.1 Een wettelijke grondslag

De Commissie had tot taak handelwijzen van de instellingen voor WO, HBO en BVE te toetsen aan de geldende wet- en regelgeving, mede met het oog op mogelijke terugverdring van onrechtmatig verkregen of bestede publieke middelen.

³⁰ Ministerie van OCW, Notitie *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, 29 augustus 2003.

Bij haar onderzoek stuitte de Commissie regelmatig op de vraag of een handelwijze, die in *Ruimte voor rekenschap* in abstracto als 'rood' was gekwalificeerd, in de concrete situatie ook als in strijd met wet- en regelgeving moest worden aangemerkt.

De Commissie heeft tot uitgangspunt genomen dat alleen van strijd met wet- en regelgeving kan worden gesproken indien de desbetreffende handeling niet in overeenstemming is met een door wet- of regelgeving gegeven voorschrift of indien sprake is van het nalaten van een handeling die door wet- of regelgeving wordt geboden. Hierbij is, indien de betekenis van een bepaalde regel niet aanstonds duidelijk is, de betekenis van deze regel door interpretatie vastgesteld. Bij deze interpretatie kan de bedoeling van de regeling, een bedoeling die kan blijken uit de toelichtende stukken, een rol spelen. Voor zover een handeling zou kunnen of moeten worden gekwalificeerd als oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving of als een gebruikmaken van de mazen ervan, betekent zodanige kwalificatie dat van strijd met de desbetreffende wet- en regelgeving geen sprake is. Zodanige kwalificatie kan daarom geen grondslag bieden voor het toepassen van een of meer sancties; wel kan zij aanleiding vormen om beleid en wet- en regelgeving te herzien of het beleid daarop af te stemmen.

Niet elke geconstateerde strijd met wet- en regelgeving biedt ook een mogelijkheid tot toepassing van sancties. Voor strafrechtelijke sancties zal in veel gevallen aangifte moeten worden gedaan, waarna het Openbaar Ministerie beoordeelt of tot vervolging zal worden overgegaan. Bestuurlijke sancties kunnen door de minister worden opgelegd. Daarvoor zal het bestuursrecht een basis moeten bevatten.

Zo bieden onder meer artikel 2.9, vierde lid, van de WHW en artikel 2.5.9 van de Web de mogelijkheid bedragen in mindering te brengen op de rijksbijdrage.³¹ Gebruikmaking van deze mogelijkheid moet echter binnen een jaar na ontvangst van de jaarrekening aan de instelling bekend gemaakt worden. Daarnaast is ook de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht op de onderwijsbekostiging van toepassing. Deze titel bevat een codificatie van ook vóór de inwerkingtreding van de titel in 2001 bestaande en toegepaste regels van ongeschreven bestuursrecht. Van betekenis is in dit verband in het bijzonder artikel 4:49 AWB, dat in samenhang met art. 4:57 AWB de mogelijkheid van intrekking of vermindering van bekostiging biedt onder meer als de vaststelling van bekostiging onjuist was en de instelling dit wist of behoorde te weten. Deze mogelijkheid staat open gedurende vijf jaren na bekendmaking.

De Algemene wet bestuursrecht en algemene beginselen van behoorlijk bestuur spelen ook een rol bij de beslissing of in een concrete situatie een sanctie kan worden toegepast en zo ja welke. Daarom heeft de Commissie de feitelijke toedracht van de handelwijzen waarbij strijd met wet- en regelgeving is geconstateerd zo goed mogelijk beschreven. Daarbij gaat het niet alleen om het daadwerkelijk handelen van de instelling, maar ook om feiten en omstandigheden welke van invloed kunnen zijn geweest op dit handelen.

2.9.2 Gevoerd beleid

De WHW is na een proces van jaren in 1992 tot stand gekomen. Met de Web gebeurde dit in 1995. De maatschappelijke ontwikkelingen stonden daarna niet stil en gingen niet aan de onderwijsinstellingen voorbij. Een belangrijk instrument op het snijvlak van zich ontwikkelende maatschappelijke behoeften en het onderwijsbeleid vormt voor het hoger onderwijs

³¹ In januari 2004 is de beleidsregel *opschorting inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen* gepubliceerd waarin de artikelen 5.1 en 11.1 Web als wettelijke grondslag voor sancties zijn genoemd.

het HOOP en voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie Koers BVE. De status en de wijze van totstandkoming ervan hebben tot gevolg dat deze beleidsnota's richting geven voor het beleid in de desbetreffende onderwijssectoren.

Het beleid dat in deze en andere beleidsnota's wordt uitgestippeld kan uiteraard alleen worden geëffectueerd binnen de grenzen van – zo nodig gewijzigde – wet- en regelgeving.

De inhoud van het HOOP en van Koers BVE leidde meermalen tot aanpassing van wet- en regelgeving. Soms bleef het echter bij aanzetten tot wetswijziging. Zo werd de parlementaire behandeling van een omvangrijk wetsvoorstel tot deregulering van de WHW opgeschort na de publiciteit over onregelmatigheden in het HBO.³² Het wetsvoorstel was geplaatst in het kader van het toenmalige beleid gericht op flexibiliteit en maatwerk. De opschorting duurt inmiddels al enkele jaren.

Iets dergelijks heeft zich voorgedaan rond het thema van de scheiding tussen publieke en private geldstromen in WO, HBO en BVE. In 2001 kwam een projectgroep op het departement van OCW tot de conclusie dat het gewenst was een administratieve scheiding van publieke en private activiteiten en geldstromen voor te schrijven. De toenmalige minister onderschreef het advies. Het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel *Markt en Overheid*³³ was in dit verband van belang. Op 26 augustus 2002 liet de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer weten dat in het wetsvoorstel Korte Klap daarvoor een regeling zou worden getroffen. Op 15 maart 2003 kondigde zij echter aan bij nader inzien behoefte te hebben aan nader overleg met het veld. De uitkomsten van dit overleg zullen dan leiden tot aanpassing van de richtlijnen voor de jaarrekening.³⁴ Het wetsvoorstel *Markt en Overheid* was inmiddels ook van de agenda afgevoerd. Een dergelijke gang van zaken leidt bij onderwijsinstellingen gemakkelijk tot onduidelijkheid over de eisen waaraan zij in concrete situaties moeten voldoen.

Een centraal thema in het HOOP is het geven van ruimte aan de instellingen en aan het stelsel van hoger onderwijs zich te ontwikkelen in een veranderende omgeving. Dat vergt bewegingsruimte, zelfstandigheid en vraaggerichtheid. Bewegingsruimte om te kunnen inspelen op ontwikkelingen. Zelfstandigheid, omdat alleen vanuit een sterke eigen positie richting gegeven kan worden aan ontwikkelingen. En vraaggerichtheid, omdat alleen instellingen die zich richten op de vragen van studenten en afnemers daadwerkelijk tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte.³⁵ Universiteiten en hogescholen worden bestempeld als zelfstandige instellingen binnen het publieke domein. Ze moeten zelf keuzes kunnen maken. Op de resultaten van deze keuzes moeten zij vervolgens kunnen worden aangesproken. Het belang van publieke verantwoording en controle groeit daardoor.³⁶

Kenmerkend voor dit beleid zijn een grote mate van vrijheid bij het doen van keuzes vooraf én publieke verantwoording en controle achteraf.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, *Wijziging Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, gericht op vermindering en vereenvoudiging regelgeving*, 27848, nr. 1-2.

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, *Wetsvoorstel Markt en Overheid*, nr 1-2.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, *Wijziging WEB en WHW i.v.m. aanscherping voorschriften bekostiging beroepsonderwijs en hoger onderwijs*; Memorie van toelichting, 28 817, nr. 3, pag. 3.

³⁵ Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) 2000, pag. 10.

³⁶ Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan (HOOP) 2000, pag. 37.

2.9.3 Praktijk

Aan onderwijsinstellingen aan wie een grote mate van vrijheid toekomt moet in de praktijk de ruimte worden geboden voor het voeren van een eigen beleid. In het spraakgebruik wordt deze ruimte wel aangeduid als de gebruiksruijme van de instellingen. Deze gebruiksruijme wordt volgens de bewindslieden van OCW begrensd door de tekst van de wet, de bedoeling van de wetgever, de uitleg van de wetgeving in beleidsregels, voorlichtende publicaties en de jurisprudentie.³⁷ Hoewel de Commissie er begrip voor heeft dat op deze manier getracht is een praktische invulling te geven aan een algemeen uitgangspunt dat aan de onderwijswetgeving ten grondslag ligt, moet zij constateren dat de aldus gegeven definitie van de gebruiksruijme niet geschikt is om te toetsen of handelwijzen van instellingen al dan niet in strijd zijn met wet- en regelgeving. Uitleg van wetgeving in beleidsregels en voorlichtende publicaties zal uiteindelijk in overeenstemming moeten zijn met de formele wetgeving willen zij voor de instellingen bindend zijn.

De Commissie heeft geconstateerd dat veel instellingen daadwerkelijk inhoud hebben gegeven aan de opdracht zich te ontwikkelen in een veranderende omgeving. Daarbij stuiten zij op vragen over de grenzen van de wettelijke mogelijkheden. Met name bij de beantwoording van de vragenlijsten in het kader van het zelfreinigend onderzoek hebben veel instellingen expliciet naar voren gebracht dat voor hen veel onhelderheid bestond over de juiste toepassing van de regelgeving. Daarnaast gaven instellingen aan dat de regelgeving onvoldoende was toegesneden op de vraagstukken waarvoor zij zich in de praktijk zagen gesteld.³⁸ Dergelijke signalen waren ook voordien wel afgegeven, maar onduidelijkheden en onwenselijkheden werden niet structureel opgespoord.³⁹

Dit bracht instellingen ertoe een eigen interpretatie van de bekostigingsregels te geven. In een aantal gevallen kwamen ook onderlinge afspraken tussen instellingen en gedragscodes van landelijke koepels tot stand om tot meer helderheid te komen.⁴⁰

De reguliere controle van de instellingen vond plaats op basis van een controleprotocol. Via deze controle zouden handelwijzen in strijd met de geldende wet- en regelgeving aan het licht hebben kunnen komen. De accountantsdienst van het Ministerie van OCW vatte haar taak in dit opzicht echter beperkt op.⁴¹ Pas in het jaar 2003 volgde een duidelijke aanscherping van het controleprotocol.

2.9.4 Toetsing praktijk aan de wet en het recht

De Commissie heeft als maatstaf voor de toetsing van handelwijzen van instellingen gehanteerd de ten tijde van het verrichten van de handelwijzen van toepassing zijnde wet- en regelgeving met inachtneming van de algemeen gebruikelijke interpretatieregels.

Daarbij heeft zij de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

- Er is alleen sprake van strijd met de wet als concreet kan worden aangegeven met welke wettelijke bepaling een handelwijze in strijd is. Overtreding van beleidsregels

³⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs, 28 248, pag. 4.

³⁸ Ministerie van OCW, *Ruimte voor rekenschap*, december 2002, p. 29.

³⁹ Ministerie van OCW, *Ruimte voor rekenschap*, december 2002, p. 62.

⁴⁰ Ministerie van OCW, *Notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, 29 augustus 2003

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28248, nr. 42.

die niet overeenstemmen met de wet kan niet als in strijd met die wet worden gekwalificeerd.

- Voorschriften die geen vereisten inhouden voor het verkrijgen van bekostiging van rijkswege of voorschriften die geen bepalingen inhouden ter zake van de aanwending van rijksbijdragen, laat de Commissie buiten beschouwing. Bij wijze van voorbeeld wordt hier genoemd het aanwezig moeten zijn van een schriftelijke onderwijsovereenkomst. Wel wordt ervan uit gegaan dat een schriftelijk stuk aanwezig moet zijn waaruit de onderwijsovereenkomst blijkt; het aanwezig zijn van dit stuk wordt echter niet als voorwaarde gesteld voor het in aanmerking brengen van de desbetreffende student of deelnemer voor het verkrijgen van bekostiging van rijkswege.
- Strijd met de wet moet in de concrete situatie kunnen worden vastgesteld. Zo verbiedt de wet het les- en cursusgeld voor deelnemers uit de rijksbijdrage te betalen. De wet schrijft echter niet voor dat een gescheiden administratie moet plaatsvinden van baten en lasten uit rijksbijdragen en andere inkomsten van instellingen. Daardoor is in veel gevallen niet kunnen worden vastgesteld of een betaling is gedaan ten laste van de rijksbijdrage dan wel uit van elders verkregen inkomsten. Als niet kan worden vastgesteld dat de betaling is gedaan ten laste van de rijksbijdrage, dan kan ook niet worden vastgesteld of in dit opzicht is gehandeld in strijd met de wet.

Vaststelling of een handelwijze van een instelling in strijd was met de wet is de eerste opdracht van de Commissie. De tweede opdracht is de feitelijke toedracht te beschrijven van die handelwijzen die in strijd met de wet zijn verricht. Die beschrijving is met name van belang met het oog op eventuele terugvordering van bekostiging of andere sancties. Niet elk handelen in strijd met de wet rechtvaardigt ook het opleggen van een sanctie. Bij de beoordeling of daartoe moet worden overgegaan zullen alle van belang zijnde omstandigheden moeten worden betrokken. Alleen op deze manier kan een besluit tot terugvordering worden genomen dat voldoet aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hoewel het niet aan de Commissie is te besluiten over het al dan niet opleggen van sancties heeft zij haar opdracht zo verstaan, dat van haar een weergave van de feitelijke toedracht wordt gevraagd welke resulteert in een advies over de mogelijkheid sancties al dan niet toe te passen. Elk advies moet dan toegesneden zijn op de specifieke situatie bij de desbetreffende instelling.

De Commissie heeft ook hierbij enkele algemene uitgangspunten gehanteerd.

- Een instelling is in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de door haar toegepaste handelwijzen, ook als zij de regelgeving als onduidelijk of inadequaat ervaart.
- Ervaart een instelling regelgeving als inadequaate, dan kan dit haar aanleiding geven om de grenzen van de wet te verkennen; dit rechtvaardigt echter niet de wet te overtreden of te negeren.
- Als herhaalde signalen over onduidelijke of inadequate regelgeving niet leiden tot maatregelen van de overheid kan dit er onder omstandigheden toe leiden dat de overheid geen sancties meer kan toepassen op handelwijzen waartoe instellingen dan in eigen verantwoordelijkheid hebben besloten.
- Door de overheid gestimuleerd beleid van instellingen rechtvaardigt geen handelwijzen van instellingen welke in strijd zijn met de wet. Onder omstandigheden kan het

voor de overheid wel onmogelijk zijn naar aanleiding van zulke handelwijzen een sanctie toe te passen.

- Handelwijzen van instellingen welke ten tijde van het toepassen ervan in strijd waren met de wet blijven dit ook als de overheid zulke handelwijzen voor de toekomst legaliseert. Onder zulke omstandigheden is echter het alsnog opleggen van een sanctie op handelwijzen uit het verleden niet te rechtvaardigen.
- De instelling is zelf verantwoordelijk voor een goede interne controle; tenminste conform het voor haar geldende controleprotocol. Zij kan zich daaraan niet onttrekken door te wijzen op een te beperkte departementale accountantscontrole.

Voor de hantering van deze uitgangspunten heeft de Commissie een beoordelingskader gehanteerd, dat in hoofdstuk 4 is beschreven.

3. ONDERZOEKSAANPAK

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt de aanpak van het vervolgonderzoek rekenschap beschreven. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de afbakening van het onderzoek (3.2), de gekozen onderzoeksmethodologie (3.3) en de fasering van het onderzoek (3.4). In de slotparagraaf (3.5) van het hoofdstuk staat de Commissie stil bij haar ervaringen met het werken als onafhankelijke commissie met een specifieke taak.

De bijlagen bij dit hoofdstuk bevatten:

- een beschrijving van de organisatie van het onderzoek (Bijlage 3.1);
- een methodologische typering van het vervolgonderzoek rekenschap (Bijlage 3.2);
- het onderzoeksprotocol (Bijlage 3.3);
- een weergave van de uitgangspunten en activiteiten van de Commissie op het gebied van de communicatie met de instellingen tijdens het onderzoek (Bijlage 3.4);
- het standpunt van de Commissie inzake vrijwaring van aansprakelijkheid van haar leden (Bijlage 3.5);
- een terugblik op het functioneren van accountants in dit publieke onderzoek (Bijlage 3.6).

3.2 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

3.2.1 Object van onderzoek

Het vervolgonderzoek rekenschap had betrekking op mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot bekostiging bij de 152 openbare en bijzondere, erkende en door OCW en LNV bekostigde onderwijsinstellingen in de sectoren WO (de 13 universiteiten, met uitzondering van de Open Universiteit), HBO (de 45 hogescholen) en BVE (de 21 ROC's, 13 vakscholen, 21 Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven en 12 AOC's).

Voor een beschrijving van de taken van deze instellingen zie hoofdstuk 2.

3.2.2 Onderzoeksperiode

Volgens de instellingsregeling diende het onderzoek van de Commissie in elk geval betrekking te hebben op de bekostigingsgegevens van de peildata 1 oktober 1998 tot en met 1 oktober 2002⁴². Voorts stelde de instellingsregeling dat zo mogelijk het onderzoek tevens betrekking diende te hebben op de bekostigingsgegevens van de peildata 1 oktober 1996 tot en met 1 oktober 1998.

⁴² Voor een beschrijving van de bekostigingssystemen voor de verschillende onderwijssectoren, de berekening van de rijksbijdrage en de rol van de peildata daarin, zie hoofdstuk 2 en Bijlage 2.1.

De Commissie heeft besloten het veldonderzoek in eerste instantie te richten op de periode 1998-2002. In haar afweging ook oudere jaren (1996-1998) in het onderzoek te betrekken heeft de Commissie zich laten leiden door de uitkomsten van de risicoanalyse bij de instellingen (voor een beschrijving van de fase van de risicoanalyse zie paragraaf 3.4). Uit deze risicoanalyse is gebleken welke differentiatie tussen sectoren en instellingen een effectieve onderzoeksaanpak zou opleveren.

3.2.3 Onderzoek naar de verkrijging van bekostiging

Op basis van haar opdracht diende de Commissie te onderzoeken of zich bij instellingen rode handelwijzen hebben voorgedaan in de categorieën rood I t/m V (zie artikel 2 lid a van de instellingsregeling). Deze rode handelwijzen hebben zowel betrekking op de verkrijging als op de besteding van de rijksbijdrage. Dit betekent dat het onderzoek van de Commissie betrekking moest hebben op zowel de verkrijging als de besteding van de rijksbijdrage door instellingen.

Wat betreft de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage was het onderzoek erop gericht vast te stellen of de door de instellingen op de peildatum van de jaren in de onderzoeksperiode opgegeven bekostigingsgegevens juist waren, en of op basis van deze gegevens al dan niet terecht bekostiging is ontvangen. Concreet is gezocht naar mogelijke rode handelwijzen op dit punt. Ter illustratie zie onderstaand voorbeeld.

Om (als ROC of AOC) deelnemers voor bekostiging in aanmerking te brengen, dienen deze deelnemers op 1 oktober ingeschreven te staan aan een CREBO-opleiding en dienen zij op 1 oktober die opleiding daadwerkelijk te volgen. Eén van de hiermee samenhangende rode handelwijzen is dat een instelling deelnemers voor bekostiging opvoert, die feitelijk niet het onderwijs volgen aan de CREBO-opleiding waarvoor zij door de instelling zijn ingeschreven, maar aan een door de instelling verzorgde contractopleiding. Tijdens het onderzoek bij de instellingen is het al of niet vóórkomen van deze handelwijze vastgesteld door na te gaan of er in de opgegeven bekostigingsgegevens op de peildatum deelnemers voorkomen, die tevens ingeschreven staan voor een contractopleiding en die aantoonbaar niet de CREBO-opleiding volgen waarvoor zij staan ingeschreven.

3.2.4 Onderzoek naar de besteding van bekostiging

Zowel voor WO en HBO-instellingen, als voor instellingen in de BVE-sector geldt, dat de rijksbijdrage *rechtmatig* dient te worden besteed, dat wil zeggen aan de doeleinden waarvoor zij verstrekt is, te weten het verzorgen van onderwijs en (WO) onderzoek. Bovendien geldt voor het WO en HBO dat de verkregen rijksbijdrage *doelmatig* dient te worden besteed. Een en ander is vastgelegd in ondermeer de artikelen 1.9/2.9 van de WHW en de artikelen 1.3.9/2.5.9 van de Web. Hoewel er dus eisen gelden ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage, heeft de Commissie gemeend op het punt van de besteding een andere onderzoeksbenadering te moeten volgen dan ten aanzien van de verkrijging van de rijksbijdrage. Hieraan ligt de volgende argumentatie ten grondslag.

Op de eerste plaats dient de rijksbijdrage weliswaar te worden besteed aan onderwijs en (WO) onderzoek, maar beschrijft de wet slechts in algemene termen welke bestedingsdoelen daar exact binnen vallen. Daarmee wordt aan de instellingen een zekere mate van vrijheid geboden bij de wijze waarop de rijksbijdrage dient te worden besteed. Op de tweede plaats verwerven de instellingen, naast de rijksbijdrage, ook private middelen ter bekostiging van hun activiteiten.

Omdat de wet echter niet voorschrijft dat de instellingen de rijksbijdrage en de private besteding boekhoudkundig scheiden, kan vermenging van door de instelling verkregen gelden plaatsvinden.

Om de bovengenoemde redenen achtte de Commissie in beginsel een diepgaand onderzoek naar de besteding van de rijksbijdrage bij alle individuele instellingen onjuist en bovendien praktisch moeilijk uitvoerbaar. De Commissie heeft wel getracht evidente overtredingen van wet- en regelgeving op het punt van de besteding van de rijksbijdrage door de instellingen boven water te krijgen. Hiertoe zijn in eerste instantie vooral openbare bronnen, zoals jaarverslagen, geraadpleegd. In voorkomende gevallen hebben indicaties van evidente onregelmatigheden op het gebied van de besteding van de rijksbijdrage geleid tot een diepgaander onderzoek bij de betreffende instelling.

3.3 ONDERZOEKSMETHODOLOGIE

Het vervolgonderzoek rekenschap is te typeren als een grootschalig, gecoördineerd samenstel van 152 bijzondere onderzoeken:

- *grootschalig* omdat het in wezen 152 losstaande onderzoeken betreft bij 152 instellingen, in combinatie met een groot aantal opleidingen;
- *gecoördineerd* – in de eerste betekenis – omdat binnen de betrokken onderwijssectoren voor vergelijkbare instellingen ook vergelijkbare normenkaders moeten worden gehanteerd en – in de tweede betekenis - omdat de Commissie drie groepen accountants tot haar beschikking had (zie Bijlage 3.1);
- *bijzonder*, omdat het geen reguliere jaarrekeningcontrole betreft, maar een onderzoek met een speciaal doel.

Gelet op de doelstelling van het vervolgonderzoek rekenschap heeft de Commissie een diepgaand onderzoek nagestreefd. Mede gezien de hierboven beschreven grootschaligheid achtte zij daarom voor de haalbaarheid en tijdigheid een doelmatige opzet van het onderzoek essentieel.

Deze komt tot uitdrukking in:

- een gefaseerde onderzoeksaanpak;
- het gebruik van onderzoeksmateriaal dat reeds door anderen is verzameld (verder: secundair materiaal), waaronder (niet uitputtend):
 - het rapport Ruimte voor rekenschap;
 - de review op het zelfreinigend onderzoek door de Algemene Rekenkamer;
 - het onderzoek naar HBO-fraude door de accountantsdienst OCW;
 - de reguliere reviews door de accountantsdienst OCW op de werkzaamheden van de instellingsaccountants;
 - de werkzaamheden van de instellingsaccountants;
 - rapporten van de Inspectie van het Onderwijs;
- onderzoeksprogramma's op maat per onderwijsinstelling, gebaseerd op een risicoanalyse per instelling. In dit kader zijn ook klokkenluiderssignalen geverifieerd.

De aandacht voor het bijzondere en gecoördineerde karakter van het onderzoek heeft onder meer zijn beslag gekregen in respectievelijk de gehanteerde *risicobenadering* (risico-analyse) en de aan het onderzoek per instelling voorafgegane *sectorgewijze* analyse van risico's op het vóórkomen van rode handelwijzen alsmede de afstemming tussen de drie betrokken accountantsgroepen middels een projectbreed vaktechnisch overleg (zie Bijlage 3.1).

De concrete uitwerking van de bovenbeschreven onderzoeksmethodologie in de verschillende fasen van het onderzoek komt aan de orde in de volgende paragraaf. Voor een uitgebreider onderzoeksmethodologische typering van het vervolgonderzoek rekenschap zie Bijlage 3.2.

3.4 FASERING VAN HET ONDERZOEK

3.4.1 Voorbereidende fase

In de maanden mei, juni en juli 2003 zijn, parallel aan de uitvoering van de eerste opdracht van de Commissie (beoordeling van de 'oranje' handelwijzen uit *Ruimte voor rekenschap*), de voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van het onderzoek bij alle 152 onderwijsinstellingen voor WO, HBO en BVE. In deze voorbereidende fase zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- samenstelling en opstart van de projectorganisatie (zie Bijlage 3.1);
- analyse van het wettelijk kader voor de bekostiging van de onderwijsinstellingen en ontwikkeling van het juridisch beoordelingskader van de Commissie (zie hiervoor hoofdstuk 4);
- ontwikkeling van een plan van aanpak en werkprogramma's per onderwijssector voor het onderzoek bij de instellingen;
- communicatie met de instellingen over de planning van en te volgen procedure rond het onderzoek. Belangrijk punt in de communicatie tussen de Commissie en de instellingen was de vraag welke bevoegdheden de Commissie had ten aanzien van het opvragen van informatie bij de instellingen. Voorts was een punt van aandacht de openbaarheid van de onderzoeksbevindingen van de Commissie en in het bijzonder de mate waarin en wijze waarop de Commissie in haar onderzoek gebruik zou kunnen maken van persoonsgegevens van studenten en functionarissen van de instellingen (toepassing van de Wob en de Wbp). De Commissie heeft over de genoemde onderwerpen de noodzakelijke helderheid verschaft via haar website. De door de Commissie gehanteerde uitgangspunten en procedures ter zake zijn verder vervat in het onderzoeksprotocol (Bijlage 3.3, paragraaf 10 en de Bijlage bij dat protocol: gedragscode Wbp Commissie en onderzoekers).
- selectie van en communicatie met de in het pilotonderzoek (zie paragraaf 3.4.2) te betrekken instellingen;
- ontwikkeling van het onderzoeksprotocol (Bijlage 3.3).

3.4.2 Pilotonderzoek

In de maanden augustus en september 2003 is bij een achttal instellingen een pilotonderzoek uitgevoerd. Het doel van het pilotonderzoek was een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke onderzoeksopzet te ontwikkelen. Tijdens het pilotonderzoek zijn twee verschillende onderzoeksbenaderingen op hun merites beoordeeld:

- een ‘bottom-up’-benadering, waarin door middel van integrale analyse van de ‘stam-dossiers’ van de instellingen (onder meer de studentenadministratie en de financiële administratie) is gezocht naar het vóórkomen van rode handelwijzen;
- een ‘top-down’-benadering, waarin aan de hand van secundair materiaal gericht onderzoek is verricht naar de hieruit voortkomende risico’s en signalen. De premisse achter deze benadering was dat dit secundair materiaal al substantiële bouwstenen en aanknopingspunten bevat voor een meer gerichte analyse van specifieke onderdelen van de dossiers van de instelling. Bovendien was de gedachte dat de uitkomsten van de risico-analyse bij de ene instelling, tot een aanscherping zouden kunnen leiden van de onderzoeksaanpak bij andere instellingen.

De in het pilotonderzoek betrokken instellingen zijn op grond van deze tweedeling gedifferentieerd onderzocht. Aan alle instellingen is bij aanvang van het pilotonderzoek gevraagd dezelfde basisinformatie aan te leveren. Uit de ervaringen die tijdens het pilotonderzoek met beide onderzoeksbenaderingen zijn opgedaan, heeft de Commissie de keuze gemaakt om in het veldonderzoek - het onderzoek bij alle 152 instellingen voor WO, HBO en BVE - verder de ‘top-down’-onderzoeksbenadering te hanteren. De pilot had uitgewezen dat deze benadering goed werkte, en het meeste perspectief bood op een efficiënte en effectieve uitvoering en aanpak van het onderzoek.

Behalve helderheid over de te volgen onderzoeksbenadering, bood de pilot gelegenheid tot aanscherping van de aanpak en inrichting van het onderzoek op onder meer de volgende punten:

- het onderzoeksprotocol en de daarin opgenomen verplichtingen voor de instellingen respectievelijk de Commissie inzake de bescherming van persoonsgegevens;
- de wijze van informatieverzameling bij de instellingen;
- de communicatie met de instellingen en overige actoren tijdens het onderzoek (zie ook Bijlage 3.4).

Tot slot hebben zowel de onderzoekers als de Commissie tijdens de pilot ervaring kunnen opdoen met het hoor en wederhoor van de instellingen over de onderzoeksresultaten en (voorlopige) oordelen van de Commissie daarover.

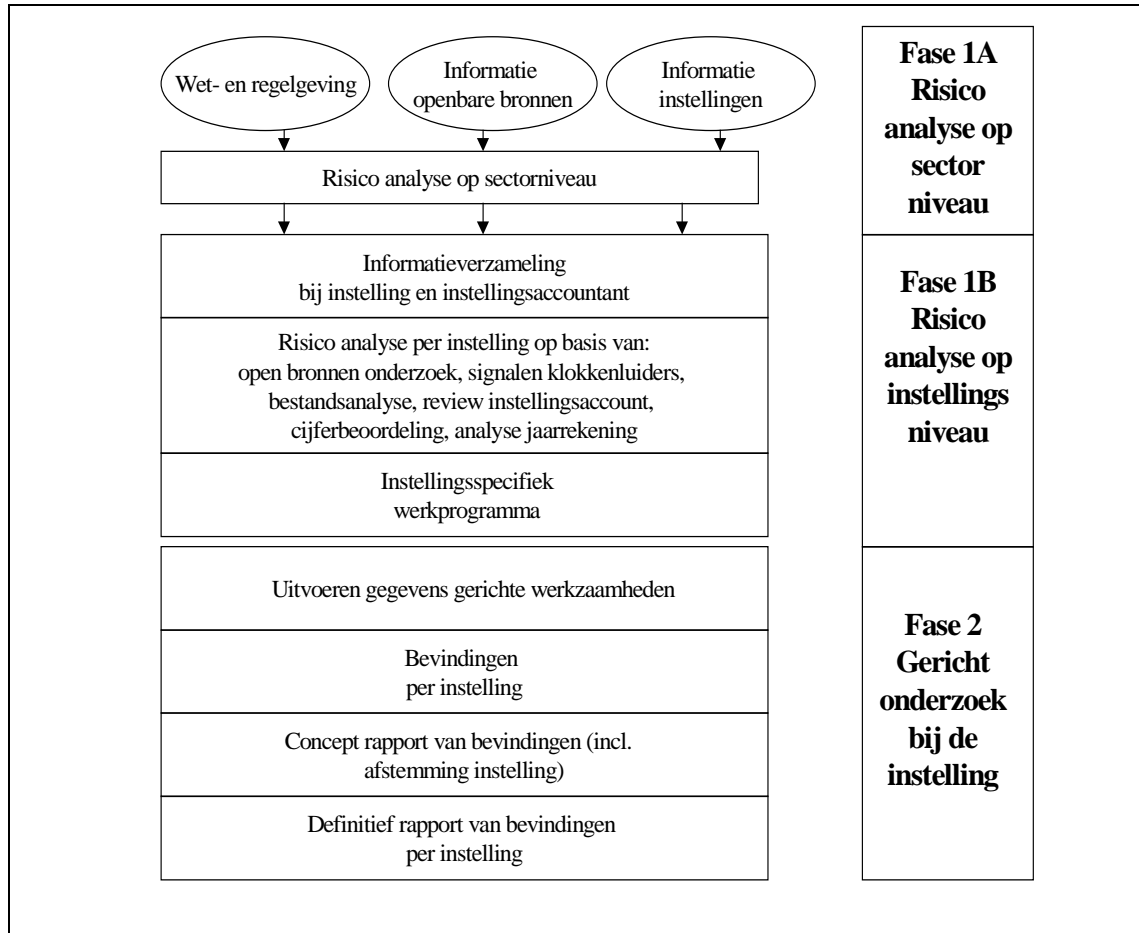
3.4.3 Veldonderzoek

Het veldonderzoek bij alle 152 onderwijsinstellingen, dat liep van oktober 2003 tot en met februari 2004, bestond uit twee elementen:

1. de onderzoekswerkzaamheden bij de instellingen, verricht door de accountantsgroepen die door de Commissie zijn ingeschakeld;
2. de oordeelsvorming over de onderzoeksresultaten door de Commissie.

Ad 1. Het onderzoek bij de instellingen

De onderzoekswerkzaamheden bij de instellingen verliep volgens het onderstaande schema:



Schema 3.1: Fasering onderzoekswerkzaamheden bij de instellingen

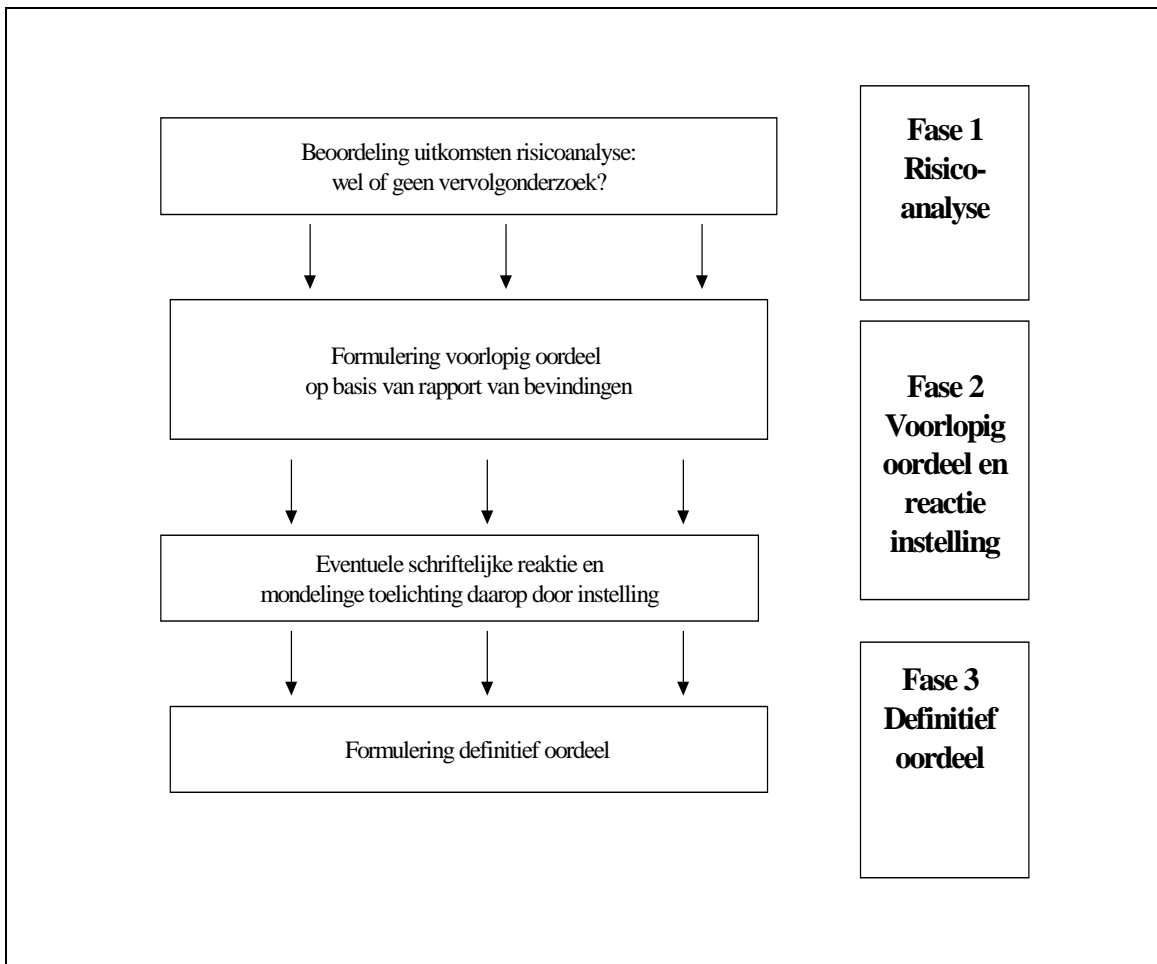
In de risicoanalyse is, eerst per sector en daarna per instelling in kaart gebracht of er kans zou zijn op het vóórkomen van rode handelwijzen. Hierbij is zo veel mogelijk gebruikgemaakt van secundair materiaal. Tevens zijn naar aanleiding van geconstateerde risico's deelwaarnemingen op stamdossiers van de instelling verricht om na te gaan of met deze risico's samenhangende rode handelwijzen daadwerkelijk zijn toegepast.

Op basis van de uitkomsten van de risicoanalyse is per instelling de omvang en aanpak van het verdere veldonderzoek bepaald. Hiervoor is per instelling een onderzoeksprogramma op maat ontwikkeld. Daarbij heeft de Commissie sommige door de onderzoekers geïndiceerde risico's wél, en andere niet verder laten onderzoeken (zie hierna, *Oordeelsvorming en rapportering Commissie*). Bij een aantal instellingen bleek op grond van de risicoanalyse geen aanleiding voor verder vervolgonderzoek te bestaan en is het onderzoek bij die instellingen na de risicoanalyse afgerond.

Na afronding van het onderzoek bij een instelling is door de desbetreffende onderzoekers een conceptrapport van bevindingen opgesteld en besproken tussen onderzoekers en instelling. Daarna is een definitief rapport van bevindingen opgesteld, waarin de reactie van de instelling op het conceptrapport integraal is opgenomen en waarin de onderzoekers tevens verantwoordt tot welke eventuele aanpassingen van het rapport deze heeft geleid. Als gevolg van verhinderingen aan de kant van de instellingen en de omvang en complexiteit van het onderzoek bij bepaalde instellingen kon, rekening houdend met de benodigde tijd voor de oordeelsvorming door de Commissie en reactie van de instellingen daarop, de oorspronkelijk geplande datum voor afronding van het onderzoek (5 maart 2004) niet worden gehaald. Derhalve heeft de Commissie zich genoodzaakt gezien om deze te verschuiven naar 22 maart 2004.

Ad 2. Oordeelsvorming en rapportering Commissie

De werkzaamheden van de Commissie tijdens het veldonderzoek bestonden uit de volgende stappen:



Schema 3.2: Fasering werkzaamheden Commissie tijdens veldonderzoek

Bij de beoordeling van de uitkomsten van de risicoanalyse en de vaststelling van de inhoud en diepgang van het eventuele vervolgonderzoek stonden de volgende twee aspecten, in onderlinge samenhang, centraal:

- aard en ernst van geconstateerde risico's;
- de verwachte kosten en baten van eventueel nader onderzoek.

Aard en ernst van risico's

Bij de beoordeling van de aard en ernst van de door de onderzoekers gemelde risico's stond allereerst de vraag centraal, om welk type 'Rood' (I t/m V) het ging. Hoewel, zoals in het volgende hoofdstuk zal worden beschreven, de categorie-indeling Rood I-V uit *Ruimte voor rekenschap* geen hoofduitgangspunt vormde bij het onderzoek naar het kwalificeren van rode handelwijzen, zijn bijvoorbeeld administratieve vergissingen van instellingen of risico's daarop (Rood I), minder snel voor vervolgonderzoek in aanmerking gebracht dan evidente, doelbewuste overtredingen van de wet met een groot financieel belang of risico's daarop (Rood V).

Naast het type rood, speelden ook de omvang van het risico (aantallen deelnemers of studenten, bedrag) en de vraag hoe groot de kans was dat een risico zich ook daadwerkelijk heeft gemanifesteerd in rode handelwijzen een belangrijke rol bij de afweging om al dan niet vervolgonderzoek in te stellen.

Tenslotte heeft de Commissie ten aanzien van specifieke thema's beleidslijnen ontwikkeld voor het beantwoorden van de vraag of vervolgonderzoek noodzakelijk is. De belangrijkste hiervan hebben betrekking op de besteding van de rijksbijdrage door de instellingen. Zoals in 3.2.4 vermeld heeft de Commissie het onderzoek wat betreft de besteding van de rijksbijdrage toegespitst op evidente overtredingen van wet- en regelgeving ter zake. Het begrip 'evidentie' is hierbij geoperationaliseerd tot bestedingen ten behoeve van activiteiten welke geen (of een onduidelijke) relatie hebben tot de kerntaken van de instelling, van een (voor de instelling relatief) substantiële financiële omvang.

Kosten-batenanalyse

In samenhang met de aard en ernst van het door de onderzoekers gemelde risico, vormden de door de onderzoekers verwachte opbrengsten, in termen van de hoeveelheid en 'hardheid' van het materiaal dat het onderzoek zou moeten opleveren, in relatie tot de kosten van het voorgestelde nader onderzoek, een belangrijke factor in de afweging om al dan niet vervolgonderzoek in te stellen. Hierbij gold als algemeen uitgangspunt dat eventueel vervolgonderzoek uitzicht diende te bieden op zo veel mogelijk feitenmateriaal. Dit heeft er in bepaalde gevallen toe geleid dat het vervolgonderzoek is toegespitst op een beperkte periode, met de opdracht om die periode zo volledig mogelijk uit te zoeken, in plaats van een vervolgonderzoek over meerdere jaren, met het risico dat dit vervolgonderzoek slechts indicaties zou opleveren van onregelmatigheden.

Op basis van de door de onderzoekers opgeleverde rapporten van bevindingen heeft de Commissie voorlopige oordelen geformuleerd over de uitkomsten van het onderzoek per instelling. In het geval dat de Commissie daarbij vaststelde dat bij een instelling rode handelwijzen zijn voorgekomen, heeft zij, conform de instellingsregeling, van die rode handelwijzen waaraan zij een advies tot terugvordering heeft verbonden, de omvang (aantallen betrokken studenten, deelnemers of leerbedrijven) aangegeven en een berekening gemaakt van het met de handelwijze samenhangende bedrag.

Het voorlopig oordeel is voor commentaar voorgelegd aan de instelling. Alle instellingen zijn in de gelegenheid gesteld hierop schriftelijk te reageren, alsmede om de eventuele schriftelijke reactie mondeling toe te lichten. Voor de reactie (schriftelijk en indien gevraagd ook mondeling) is een termijn van twee weken aangehouden. In een beperkt aantal gevallen, waar het onderzoek bij de instelling (inclusief het wederhoor tussen instelling en onderzoeksaccountant), soms als gevolg van verhinderingen aan de kant van de instelling later werd afgerond, is de reactietermijn met het oog op tijdige afronding van het totale onderzoek met enkele dagen ingekort. Dit is met de betrokken instellingen gecommuniceerd. In alle gevallen konden zowel de schriftelijke als de mondelinge reacties nog tijdig worden gegeven en verwerkt. Na verwerking van de eventuele reactie van de instelling, is het definitief oordeel per instelling geformuleerd.

De rapporten van bevindingen alsmede de oordelen van de Commissie per instelling en de eventuele reacties van de instellingen (op het voorlopig oordeel van de Commissie) zijn als separate bijlagen bij dit rapport gevoegd.

3.5 DE COMMISSIE ALS EEN ONAFHANKELIJKE COMMISSIE MET EEN SPECIFIEKE TAAK

Met de uitvoering van het vervolgonderzoek rekenschap is een daarvoor speciaal ingestelde onafhankelijke commissie belast en niet een bestaande onderzoeksinstelling of een commissie of instantie welke werkt onder ministeriële verantwoordelijkheid. De Commissie is bij ministeriële regeling ingesteld op basis van artikel 6, eerste en derde lid van de Kaderwet adviescolleges. De keuze voor deze vorm van onderzoek is van grote invloed geweest op het verloop van het onderzoek. De Commissie meent dat het goed is in haar rapportage een beeld te schetsen van enkele belangrijke opgedane ervaringen. Dat is niet alleen van belang voor een goede inschatting van de resultaten van haar werkzaamheden, maar ook voor het antwoord op de vraag waarmee rekening gehouden dient te worden als een grootschalig onderzoek als het onderhavige wordt opgedragen aan een onafhankelijke commissie.

3.5.1 Een uniek onderzoek

Het onderzoek waarmee de Commissie is belast draagt een aantal specifieke kenmerken.

- De omvang. Het onderzoek strekte zich uit over in totaal 152 instellingen, verdeeld over drie sectoren. Veel van deze instellingen hebben tijdens of kort voorafgaande aan de onderzoeksperiode een proces van reorganisatie en of fusie doorgemaakt, zodat binnen één instelling rekening gehouden moest worden met grote verschillen. Tussen en binnen de sectoren was tijdens de onderzoeksperiode sprake van soms subtiele maar wel relevante verschillen in regelgeving.
- De diepgang. Zeer uiteenlopende handelwijzen moesten worden getoetst aan toen geldende wet- en regelgeving, rekening houdend met alle relevante omstandigheden.
- De werkzaamheden. De werkzaamheden bestonden hoofdzakelijk uit het verrichten van onderzoek. De resultaten daarvan vormen de basis voor het uitbrengen van advies aan de staatssecretaris van OCW. Het onderzoek bij de instellingen is verricht door teams van accountants ondersteund door deskundigen op het gebied van onderwijs-wetgeving en -beleid. Het ging hierbij om overeengekomen specifieke werkzaamheden. Hierbij kon geen gebruikgemaakt worden van bestaande protocollen en werkplannen (zie ook Bijlage 3.2).

De Commissie heeft, ondersteund door deskundigen, zelf onderzoek ingesteld naar instellings- en sectoroverstijgende zaken, zoals beleidsontwikkelingen op het gebied van het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs, het bekostigingsstelsel en de sanctiemogelijkheden.

- Het oordeel. De Commissie moest niet alleen feiten constateren, maar ook beoordelen of deze feiten in strijd zijn met de wet, en zo ja, of er een rechtsgrond bestaat voor de toepassing van sancties. Dat betekent dat rekening gehouden moest worden met alle relevante wetgeving en rechtsregels en dat de Commissie bij het komen tot en het formuleren van een oordeel de uit de Algemene wet bestuursrecht voortvloeiende eisen van zorgvuldigheid in acht moest nemen.
- Het advies. Op basis van het definitieve oordeel van de Commissie brengt zij advies uit aan de staatssecretaris van OCW. Daarnaast vormen de bevindingen uit het onderzoek de basis voor het adviseren over onder meer het wegnemen van onduidelijkheden in wet- en regelgeving.

Door deze specifieke kenmerken is de Commissie – hoewel formeel een adviescommissie – feitelijk vooral een onderzoekscommissie.

3.5.2 Een onafhankelijke commissie

De Commissie is met het oog op het onderhavige onderzoek ingesteld. De leden hebben niet eerder gezamenlijk een opdracht uitgevoerd. Zij stonden voor de taak hun eigen organisatie ad hoc te vormen. In die zin is er een belangrijk verschil met onderzoeken door bestaande instellingen. In de eerste maanden moest veel tijd worden besteed aan opbouw van de organisatie en oriëntatie op het onderzoeksveld en de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

De Commissie is geen rechtspersoon en is dus niet bevoegd tot het zelfstandig verrichten van rechtshandelingen. Aangenomen moet worden dat zij wel bestuursorgaan is in de zin van artikel 1:1, lid 1 sub a van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent enerzijds dat zij haar bevoegdheden ontleent aan haar opdrachtgeefster. Anderzijds is zij zelf verantwoordelijk voor het naleven van wettelijke voorschriften en van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Opdracht van een onderzoek aan een onafhankelijke commissie noopt tot regeling van een aantal zaken, waarin bij uitvoering door een bestaande organisatie veelal reeds is voorzien. De Kaderwet adviescolleges en de instellingsregeling doen dit onder meer voor wat betreft de naleving van de bepalingen van de Archiefwet en de vergoeding voor de leden van de Commissie. Andere zaken waren bij de start van de Commissie echter niet zonder meer duidelijk. Zo heeft de Commissie gedurende de eerste maanden veel tijd moeten steken in bestudering van vraagstukken verband houdende met de toepasselijkheid van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens (zie ook paragraaf 3.4.1) en met de relatie tussen sectorale onderwijswetgeving en de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht (zie ook paragraaf 2.9.1).

Gebleken is ook dat de wet niet voorziet in de situatie welke zich kan voordoen als procedures tegen de Commissie aanhangig zijn – met name in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur – op het moment van opheffing van de Commissie.

De positie van de Commissie brengt verder met zich mee dat zij in een aantal opzichten is aangewezen op de medewerking van of namens haar opdrachtgeefster. Te noemen vallen:

- de Commissie ontleent haar onderzoeksbevoegdheden aan een besluit van haar opdrachtgeefster. De instellingsregeling voorziet hierin;
- burgerrechtelijke rechtshandelingen worden ten behoeve van de Commissie verricht door OCW. Dit geldt onder meer voor het aangaan van overeenkomsten voor secretariaële en andere ondersteuning;
- de Commissie kan niet zelfstandig medewerking aan haar onderzoek afdwingen;
- de Commissie beschikt niet over een eigen budget. Vóór de instelling van de Commissie heeft OCW een kostenraming gemaakt, waarbij de Commissie niet was betrokken en die ook geen reële inschatting kon zijn van de feitelijke werkzaamheden. Hetzelfde geldt voor de in de instellingsregeling genoemde data van oplevering van rapporten;
- de Commissie en haar leden moeten worden gevrijwaard van aansprakelijkheid. De onafhankelijkheid van de Commissie vereist dit. Deze vrijwaring is uiteindelijk maanden na de start van de werkzaamheden verleend. Voor een nadere toelichting op het standpunt van de Commissie inzake de vrijwaringskwestie, zie Bijlage 3.5.

De Commissie meent dat voordat besloten wordt een onderzoek op te dragen aan een onafhankelijke commissie meer duidelijkheid moet bestaan over de hiervoor genoemde zaken. In paragraaf 3.5.5 van dit rapport doet zij hiervoor enkele voorstellen.

Overigens bevat de instellingsregeling ook waarborgen voor de onafhankelijkheid van de Commissie. Zo verricht de Commissie op grond van artikel 6 van de instellingsregeling haar werkzaamheden in onafhankelijkheid en zonder last of ruggespraak. In Bijlage 1.2 is aangegeven welke maatregelen de Commissie heeft getroffen om deze onafhankelijkheid te verzekeren. Met de koepelorganisaties VSNU, HBO-raad, BVE-raad en COLO zijn oriënterende gesprekken gevoerd. Afspraken over aanpak en inhoud van het onderzoek zijn daarbij niet gemaakt.

De Commissie heeft met het oog op haar onafhankelijkheid geen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 5, eerste lid van de instellingsregeling accountants werkzaam bij OCW in te schakelen. Hetzelfde geldt voor de samenstelling van het secretariaat. Wel heeft zij overeenkomsten aangegaan met accountantsbureaus waarmee OCW een mantelcontract heeft afgesloten. Het belangrijkste voordeel van dit laatste is dat voor het opdragen van werkzaamheden aan de accountantskantoren niet de tijdrovende procedure van Europese aanbesteding behoeft te worden gevolgd. Daar staat tegenover dat de betrokken kantoren tegenover de Commissie in een relatief sterke positie verkeren. Mede om die reden heeft de Commissie een deel van de opdrachten gegeven aan een projectorganisatie gevormd door accountants werkzaam bij andere departementen. Met het oog op de kostenbeheersing heeft de Commissie voorts besloten voor elke fase van het onderzoek afzonderlijke opdrachten aan elk van de accountantskantoren te verlenen. Voor het veldonderzoek is per instelling een werkplan gemaakt op basis waarvan opdrachten zijn verstrekt.

3.5.3 Afgeleide bevoegdheden

De taak van de Commissie is omschreven in de instellingsregeling. De Commissie beschikt niet over zelfstandige onderzoeksbevoegdheden. Uitgangspunt van de instellingsregeling is dan ook dat de Commissie voor de uitvoering van haar taak gebruik maakt van de wettelijke bevoegdheden tot het verkrijgen van informatie van de instellingen, waarover de staatssecretaris beschikt. Artikel 10:4, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht biedt de mogelijkheid van een dergelijke vorm van mandaat aan onder meer een onafhankelijke commissie.

Hoewel verreweg de meeste instellingen zonder meer voldeden aan verzoeken van de Commissie tot het verstrekken van informatie betwistten enkele instellingen de rechtmatigheid van deze verzoeken of stelden aan de voldoening ervan voorwaarden. Dit belemmerde de goede voortgang van het onderzoek bij die instellingen. Ondertussen legde de HBO-raad de vraag naar de formele bevoegdheden van de Commissie voor aan een juridisch adviseur. Deze trok in een advies van 1 december 2003 de conclusie dat de Commissie geen formele bevoegdheden jegens de hogescholen heeft op grond waarvan de hogescholen verplicht zouden zijn informatie aan de Commissie te verstrekken. Hij baseerde zich daarvoor met name op de tekst van de instellingsregeling en van de Kaderwet adviescolleges.

De Commissie meent dat dit standpunt voorbij gaat aan de onmiskenbare bedoeling van de instellingsregeling en attendeerde de staatssecretaris van OCW op grond van artikel 4 van de instellingsregeling op dit knelpunt. Naar aanleiding hiervan bevestigde zij in een brief aan de Commissie d.d. 18 december 2003, dat de Commissie namens de staatssecretaris van OCW en de minister van LNV gemandateerd is informatie op te vragen bij de instellingen. Zij wees er daarbij op dat bij de instelling van de Commissie als uitgangspunt is genomen dat de Commissie bij de uitvoering van het onderzoek gebruik maakt van de wettelijke bevoegdheden waarover de beide bewindslieden beschikken.

Na openbaarmaking van deze brief hebben zich op dit punt geen nieuwe problemen meer voorgedaan.

3.5.4 Aangewezen op medewerking

Zeker na de brief van de staatssecretaris van 18 december 2003 kon bij de instellingen geen onduidelijkheid bestaan over hun wettelijke informatieplicht tegenover de Commissie. Niettemin deden zich situaties voor waarbij instellingen of hun koepelorganisaties zelf grenzen meenden te moeten stellen aan deze wettelijke plicht.

Zo heeft het algemeen bestuur van de VSNU een poging gedaan om te komen tot een uniforme handelwijze van de universiteiten bij het verstrekken van door de Commissie gevraagde gegevens. In een bij brief van 5 november 2003 aan de Commissie meegedeeld besluit stelde de VSNU zich op het standpunt dat de besteding van de rijksbijdrage in het algemeen geen onderwerp van onderzoek van de Commissie behoort te zijn en dat derhalve geen inzage zal worden verstrekt in daarop betrekking hebbende stukken. Zie voor het standpunt van de Commissie in dezen par. 3.2.4.

Managementletters zouden niet ter inzage worden verstrekt, onder meer voor studentendossiers en notulen van vergaderingen zou de voorwaarde gelden dat er sprake moet zijn van een relatie met een rode casus. De Commissie heeft in een gesprek met het bestuur van de VSNU duidelijk gemaakt dat het principieel onjuist is als onderzochte instellingen zelf grenzen stellen aan hun wettelijke informatieplicht en dat door deze beperkingen het onderzoek kan worden belemmerd. Op 12 december 2003 besloot het algemeen bestuur echter geen redenen aanwezig te achten zijn eerdere advies aan de colleges van bestuur te herzien. In een brief aan deze colleges werd erop aangedrongen zich te houden aan de afgesproken gedragslijn.

In de praktijk bleken uiteindelijk echter vrijwel alle universiteiten, al dan niet na het maken van bezwaren, de voor het onderzoek relevante informatie te verstrekken. In één geval waren de beperkingen van dien aard, dat de Commissie besloot haar oordeel te voorzien van een voorbehoud.

De bezwaren van een aantal instellingen van hoger onderwijs hadden met name betrekking op het ter inzage verstrekken van studentendossiers, zulks met het oog op de privacy van studenten. Zo besloot de Technische Universiteit Delft op 6 november 2003 het College bescherming persoonsgegevens formeel te verzoeken een standpunt te bepalen inzake de rechtmatigheid van de door de Commissie verzochte afgifte van persoonsgegevens. De universiteit wilde het standpunt van het College laten meewegen bij de beslissing op het verzoek van de Commissie inzage in deze gegevens te verstrekken. Bij brief van 3 december 2003 wendde ook de HBO-raad zich tot het College met een soortgelijke vraag. Op 29 januari 2004 deelde het College haar oordeel op het verzoek van de Technische Universiteit Delft en van de HBO-raad mee. Het College is van oordeel dat artikel 8 van de Wet bescherming persoonsgegevens, waarop de Commissie zich heeft beroepen, een voldoende grondslag biedt voor de door de Commissie gevraagde gegevensverstrekking.

De hiervoor gememoreerde feiten illustreren dat de mate van medewerking van te onderzoeken instellingen van groot belang is voor een goede voortgang van het onderzoek. De Commissie heeft zich regelmatig bezonnen op de vraag hoe hiermee om te gaan. Uitgangspunt daarbij is steeds geweest, dat een goede uitvoering van het onderzoek niet in de laatste plaats in het belang van het onderwijs in het algemeen en van de instellingen in het bijzonder is. Het overgrote deel van de instellingen ervaart dit kennelijk ook zo. Op basis van argumenten moet dan aan reële bezwaren en problemen tegemoet gekomen kunnen worden zonder dat uitvoering van het onderzoek erdoor belemmerd wordt.

Voor het geval instellingen bij hun weigering zouden blijven is inzet van dwangmiddelen overwogen. Daarbij moet bedacht worden dat inschakeling van de rechter niet alleen een uiterste remedie dient te zijn maar ook tijd kost. Die tijd ontbrak feitelijk in het stadium waarin de mogelijke inzet overwogen werd. De Commissie vindt het namelijk niet aanvaardbaar de duidelijkheid welke met haar rapport wordt beoogd uit te stellen om zodoende bij een klein aantal instellingen, waar het onderzoek als gevolg van bij de instelling bestaande belemmeringen nog niet is afgerond, alsnog tot een afgerond onderzoek te komen. Daarom heeft de Commissie in een beperkt aantal gevallen besloten de instelling te someren alsnog volledige medewerking te verlenen, bij gebreke waarvan zij zou adviseren bij de instelling na afronding van de werkzaamheden van de Commissie een voortgezet of nieuw onderzoek in te stellen. Voor enkele instellingen is dit aanleiding geweest hun medewerking alsnog te verlenen.

3.5.5 Conclusies

- Aan onderzoek door een onafhankelijke Commissie zijn belangrijke voordelen verbonden. Aangezien de leden geen banden hebben met of belangen hebben bij de te onderzoeken instellingen en sectoren en evenmin met instanties welke op enigerlei wijze bij het onderzoek betrokken zijn, is de onafhankelijkheid optimaal verzekerd. Dat is extra van belang als het onderzoek moet plaatsvinden in het spanningsveld van politieke en maatschappelijke verwachtingen en niet altijd adequate regelgeving.
- De taak van de Commissie was vooral het doen van onderzoek, mede als basis voor het uitbrengen van advies. Dit komt onvoldoende tot zijn recht als de commissie alleen op de Kaderwet adviescolleges is gebaseerd. Te veel zaken moesten nu ad hoc worden geregeld, hetgeen niet in het belang is van de rechtsstatelijkheid van het onderzoek en de onafhankelijkheid van de Commissie.
- De Commissie geeft in overweging de totstandkoming van een Kaderwet onderzoekscommissies te bevorderen. Daarin kunnen op dit soort commissies toegesneden regels worden gegeven omtrent taken en bevoegdheden, faciliteiten en rechtswaARBorgen voor bij het onderzoek betrokkenen. De wet kan gelden voor onderzoekscommissies die niet onder de werking van bestaande wetten vallen, zoals de Wet Parlementaire Enquête en de Comptabiliteitswet.
- Bij instelling van een onderzoekscommissie dient in het belang van de onafhankelijkheid en de goede voortgang van het onderzoek tevoren duidelijkheid te bestaan over de wijze waarop van de zijde van het ministerie in voorkomende gevallen medewerking zal worden verleend aan de voortgang van de werkzaamheden. Ook de vrijwaring van aansprakelijkheid dient tevoren te zijn verzekerd.
- Bij de planning van de onderzoeksperiode moet er rekening mee worden gehouden dat het opbouwen van en werken met een ad hoc organisatie extra tijd kost. Een tijds-limiet kan een onderzoekscommissie te zeer afhankelijk maken van de medewerking van derden. Afspraken over tijd en budget moeten dan ook in overleg met de commissie worden gemaakt.

4. BEOORDELINGSKADER COMMISSIE

4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 zijn, tegen de achtergrond van de bekostigingsstelsels WO, HBO en BVE en de ontwikkeling van wetgeving, beleid en praktijk ten aanzien van deze stelsels, de uitgangspunten geschetst welke de Commissie heeft gehanteerd om te komen tot een beoordelingskader ten behoeve van het vervolgonderzoek rekenschap. In dit hoofdstuk wordt dit beoordelingskader verder uitgewerkt.

De instellingsregeling vermeldt dat de Commissie in het kader van het onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot bekostiging van de instellingen, dient vast te stellen of 'één of meer van de in *Ruimte voor rekenschap* in de categorie Rood I tot en met V ingedeelde rode handelwijzen zijn toegepast'⁴³. Het door OCW gehanteerde beoordelingskader om handelwijzen als 'rood' (respectievelijk 'groen') te kwalificeren alsmede de indeling in categorieën 'rood' vormde derhalve een belangrijk vertrekpunt voor de Commissie bij de opstelling en inrichting van haar eigen beoordelingskader. Daarom wordt in paragraaf 4.2 eerst het beoordelingskader van OCW geschetst. In paragraaf 4.3 wordt beschreven hoe de Commissie in het licht van de instellingsregeling is omgegaan met dit beoordelingskader en met name met de categorie-indeling van rode handelwijzen. Paragraaf 4.4 bevat een weergave van het beoordelingskader zoals dat uiteindelijk door de Commissie is gehanteerd.

4.2 RUIMTE VOOR REKENSCHAP

De in het zelfreinigend onderzoek gestelde vragen hadden betrekking op een reeks thematisch geclusterde mogelijke onregelmatigheden per sector; WO, HBO en BVE.⁴⁴

Per sector is door OCW, in samenspraak met de Landsadvocaat, een juridisch toetsingskader opgesteld. De door de instellingen gegeven antwoorden bevatten beschrijvingen van handelwijzen van de instellingen. Deze zijn vervolgens in eerste instantie door de Landsadvocaat, en door middel van een eindtoets door OCW aan de hand van dit toetsingskader gekwalificeerd als 'rood' (in strijd met de wet) of 'groen' (niet in strijd met de wet).

Een aantal antwoorden is niet beoordeeld, omdat op dat moment geen eenduidige uitleg van de wettelijke voorschriften mogelijk werd geacht. De in deze antwoorden vervatte handelwijzen van de instellingen zijn als 'oranje' aangemerkt. Een aantal antwoorden is niet beoordeeld, omdat de beschikbare informatie daarvoor ontoereikend was. De in deze antwoorden vervatte handelwijzen van de instellingen zijn als 'Geen Oordeel Mogelijk' (GOM) aangemerkt.

⁴³ Instellingsregeling Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, artikel 2 lid a. (zie Bijlage 1.3)

⁴⁴ Ministerie van OCW, *Ruimte voor rekenschap*, december 2002, p. 12.

De als rood gekwalificeerde handelwijzen van de instellingen zijn vervolgens aan de hand van een normatief beoordelingskader getoetst op 'toelaatbaarheid'⁴⁵ en daartoe ingedeeld in één van de volgende vijf categorieën rood:

Rood I:	'Er is sprake van handelen in strijd met de letter en/ of de bedoeling van de wet maar de overtreding is van administratieve aard en leidt voor de instelling niet tot financieel voordeel.'
Rood II:	'Er is sprake van handelen in strijd met de letter en/ of de bedoeling van de wet, waarbij de deelnemers/studenten financieel voordeel genieten en er een concurrentievoordeel ontstaat voor de instelling, maar de overtreding leidt niet tot extra bekostiging ten opzichte van de geleverde inspanning voor de instelling.'
Rood III:	'Er is sprake van handelen dat grenst aan strijdigheid met de bedoeling van de wet; onduidelijk is of daarbij financieel voordeel ten opzichte van de geleverde inspanning is ontstaan voor de instelling.'
Rood IV:	'Er is sprake van handelen dat grenst aan strijdigheid met de bedoeling van de wet, waarbij financieel voordeel voor de instelling ten opzichte van de geleverde inspanning is ontstaan.'
Rood V:	'Er is sprake van strijd met de letter en/ of de bedoeling van de wet, waarbij financieel voordeel is ontstaan en er geen noemenswaardige onderwijsinspanning is geleverd.'

*Schema 4.1: Normatief beoordelingskader Ruimte voor rekenschap*⁴⁶

Aan handelwijzen in de categorieën Rood IV en V zouden in beginsel sancties kunnen worden verbonden. Rood V zou kunnen leiden tot terugvordering (van de ten onrechte ontvangen respectievelijk aangewende bekostiging) en Rood IV tot bestuursrechtelijke sancties.

De aan de hand van dit normatieve kader gecategoriseerde rode handelwijzen van de instellingen zijn tenslotte geclusterd tot abstracte, dus niet op specifieke instellingen betrekking hebbende rode handelwijzen. Het vervolgonderzoek rekenschap was erop gericht vast te stellen in hoeverre deze rode handelwijzen zich bij de instellingen hebben voorgedaan.

4.3 GEBRUIK VAN HET BEOORDELINGSKADER RUIMTE VOOR REKENSCHAP DOOR DE COMMISSIE

Zoals in hoofdstuk 1 en 2 al vermeld, heeft de Commissie bij het opsporen van mogelijke rode handelwijzen bij de instellingen gekozen voor een strikte juridische benadering: de vraag die moet worden beantwoord is of er gehandeld is in strijd met de wettelijke voorschriften inzake de bekostiging van de instellingen. Het in 4.2 geschetste normatieve beoordelingskader van *Ruimte voor Rekenschap* onderscheidt naast rode handelwijzen die in strijd zijn met de wet, ook rode handelwijzen die grenzen aan strijdigheid met de wet of met de bedoelingen van de wetgever. Voor de Commissie is geen sprake van strijd met de wet indien de handelwijze daar slechts aan grenst. En strijd met de bedoelingen van de wetgever is evenmin een zelfstandige grond om strijd met de wet aan te nemen. De bedoeling van de wetgever is slechts van betekenis indien deze van belang is voor het vaststellen van de inhoud en strekking van een wettelijke bepaling.

⁴⁵ *Ruimte voor rekenschap*, pag. 5.

⁴⁶ *Ruimte voor rekenschap*, pag. 6.

Bovendien bevat het normatieve beoordelingskader van Ruimte voor Rekenschap elementen die naar het oordeel van de Commissie in juridische zin vanuit bekostigingsoogpunt niet relevant zijn, dan wel onderzoekstechnisch niet op verantwoorde wijze te operationaliseren zijn:

- de mate waarin een ‘onderwijsinspanning’ wordt geleverd, is naar het oordeel van de Commissie wettelijk geen zelfstandig criterium voor de bekostiging (zie ook het rapport *Beoordeling oranje casus*);
- een rode handelwijze impliceert volgens de Commissie per definitie ‘financieel voordeel’, omdat in dat geval ten onrechte bekostiging is ontvangen respectievelijk aangewend;
- termen als ‘financieel voordeel’, ‘noemenswaardige onderwijsinspanning’ en ‘concurrentievoordeel’ zijn niet goed te operationaliseren in uniforme, eenduidige en meetbare indicatoren.

Op het punt van het al dan niet bij de oordeelsvorming door de Commissie hanteren van de criteria ‘onderwijsinspanning’ en ‘financieel voordeel’ is de Commissie tijdens het onderzoek geconfronteerd met een op een advies van prof. Koeman gestoeld standpunt van de HBO-raad over de toepasselijkheid van de in het beoordelingskader uit *Ruimte voor rekenschap* vermelde, en in enkele van de categorieën Rood I t/m V (zie hoofdstuk 4) vervatte criteria ‘onderwijsinspanning’ en ‘financieel voordeel’. In zijn advies stelt de heer Koeman dat, aangezien de bekostiging blijkens de Memorie van Toelichting bij de WHW op basis van globale normstelling geschiedt, en deze normstelling (slechts) bestaat uit een parameter van het aantal onderwijsvragende studenten, deze criteria niet relevant zijn voor de bekostiging. Zoals hierboven echter gesteld, heeft de Commissie de criteria ‘onderwijsinspanning’ en ‘financieel voordeel’ niet opgenomen in haar beoordelingskader.

Om bovengenoemde redenen was het normatief beoordelingskader uit *Ruimte voor rekenschap* voor de Commissie niet werkbaar. Bij het zoeken naar en juridisch beoordelen van rode handelwijzen bij de instellingen is daarom ook niet gedifferentieerd naar de verschillende categorieën Rood.

Wel heeft de Commissie, conform de instellingsregeling, van die rode handelwijzen waarvoor zij tot terugvordering van het met de handelwijze gemoeide bedrag adviseert, een berekening van dat bedrag gemaakt en een beschrijving van de met betrekking tot de handelwijze relevante feiten en omstandigheden gegeven (dit diende volgens de instellingsregeling te geschieden ten aanzien van handelwijzen in de categorie Rood V). Voorts heeft de Commissie bij haar oordeelsvorming over en eventuele advisering tot terugvordering in de overwegingen betrokken in welke categorie een door de Commissie aangetroffen handelwijze door OCW in het kader van het zelfreinigend onderzoek (in abstracto) was ingedeeld.

In de volgende paragraaf komen de criteria aan de orde die de Commissie heeft gehanteerd bij de beoordeling of een handelwijze rood of groen is, en indien rood of deze in aanmerking dient te komen voor terugvordering of andere sancties.

4.4 BEOORDELINGSKADER COMMISSIE

Voorafgaand aan het onderzoek bij de instellingen heeft de Commissie gezocht naar een wettelijke onderbouwing oftewel juridische grondslag van de rode handelwijzen uit *Ruimte voor rekenschap*. Gelet op de strikt juridische benadering van de Commissie, waarbij het gaat om de vraag of in strijd met de wet is gehandeld, heeft dit erin geresulteerd dat een beperkt aantal van de in *Ruimte voor rekenschap* opgevoerde rode handelwijzen door de Commissie niet als rood is gekwalificeerd. De resterende rode handelwijzen zijn, samen met het uit de beoordeling van de oranje handelwijzen resulterende ‘rood’, de basis geweest voor het werkprogramma aan de hand waarvan tijdens het onderzoek bij de instellingen is gezocht naar onregelmatigheden met betrekking tot de bekostiging.⁴⁷

In dit werkprogramma zijn de rode handelwijzen thematisch geclusterd tot onregelmatigheden met betrekking tot:

- I. Inschrijving van studenten/deelnemers.
- II. Buitenlandse studenten/deelnemers.
- III. ‘Distance learning’.
- IV. Dubbele bekostiging.
- V. Contract- en deeltijdonderwijs.
- VI. Uitvallers.
- VII. Het starten van (nieuwe) opleidingen.
- VIII. Betaling (door de instelling) van college-, les- en cursusgeld.
- IX. Investerings door instellingen.

Bijlage 4.1 bevat een overzicht van de in theorie binnen deze clusters denkbare rode handelwijzen, alsmede de voor elk van deze clusters relevante wettelijke bepalingen.

In het kader van de wettelijke onderbouwing van het ‘rood’ heeft de Commissie separaat aandacht geschonken aan de zogenaamde ‘O&O’-kwestie. Op het standpunt van de Commissie ten aanzien van deze kwestie wordt ingegaan in Bijlage 4.2.

Overeenkomstig hetgeen in wetgeving en jurisprudentie tot uitdrukking komt, heeft de Commissie onderscheid gemaakt tussen enerzijds de vraag of er sprake is van strijd met de wet en anderzijds de vraag of bij constatering van strijd met de wet een sanctie moet worden toegepast.

Ten aanzien van alle rode handelwijzen is de Commissie nagegaan of er aanleiding en mogelijkheden zijn over te gaan tot terugvordering en/ of andere bestuursrechtelijke sancties. Inzake de toepasselijkheid van sancties zijn naast de terzake geldende wettelijke voorschriften uiteraard ook, overeenkomstig hetgeen uit de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie voortvloeit, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de oordeelsvorming betrokken.

⁴⁷ De door OCW als ‘Geen Oordeel Mogelijk’ geduide feiten uit het zelfreinigend onderzoek zijn, in tegenstelling tot de rode en oranje handelwijzen, niet voorafgaand aan het onderzoek bij de instellingen door de Commissie juridisch gekwalificeerd, maar tijdens het onderzoek bij de instellingen nader geanalyseerd en - waar nodig na verzameling van aanvullende informatie - als rood of groen geïdentificeerd.

Bij de beoordeling of er ter zake van 'rode' feiten aanleiding en mogelijkheden zijn over te gaan tot terugvordering (of het eventueel toepassen van andere sancties), heeft de Commissie een beoordelingskader gehanteerd dat bestond uit de volgende achtereenvolgens te beantwoorden vragen:

1. Is er sprake van beleid of handelen van overheidswege als gevolg waarvan het feit te excuseren valt en moet worden afgezien van sancties?

Het gaat hierbij zowel om algemene beleidsregels en/ of algemene beleidsuitspraken, als om specifieke, op de instelling gerichte beleidsuitspraken of handelingen van de rijksoverheid.

- Zo ja, dan adviseert de Commissie om niet over te gaan tot terugvordering of het toepassen van andere sancties.
 - Zo nee, dan is er als regel aanleiding tot terugvordering of het toepassen van andere sancties en dient de volgende vraag te worden beantwoord.
2. Verzetten algemene beginselen van behoorlijk bestuur zich overigens tegen het toepassen van sancties?
 - Zo nee, dan adviseert de Commissie om over te gaan tot terugvordering of het toepassen van andere sancties en dient tevens de volgende vraag te worden beantwoord.
 - Zo ja, dan adviseert de Commissie om niet over te gaan tot terugvordering of het toepassen van andere sancties.
 3. Bevatten de met betrekking tot de betreffende rode handelwijze bekende feiten en omstandigheden tevens aanwijzingen voor strafrechtelijke onrechtmatigheden?
 - Zo nee, dan adviseert de Commissie uitsluitend om over te gaan tot terugvordering of het toepassen van andere sancties.
 - Zo ja, dan zal de Commissie, naast het uitbrengen van een advies tot terugvordering of het toepassen van andere sancties, de mogelijkheid tot het doen van aangifte bij het OM nagaan. Een toelichting op de strafrechtelijke aspecten van het vervolgonderzoek en de wijze waarop de Commissie hiermee is omgegaan is opgenomen in de volgende paragraaf.

4.5 STRAFRECHTELIJKE ASPECTEN VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP

4.5.1 Algemeen

Ingevolge het in art. 2 onder f van de instellingsregeling bepaalde, heeft de Commissie mede tot taak om bij vermoeden van strafbare feiten daarvan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie.

Vooropgesteld moet worden dat waar veelvuldig wordt gesproken over 'fraude', dit begrip geen vaste betekenis heeft. Fraude als zodanig is niet strafbaar gesteld. Met dit begrip pleegt een verzameling van gedragingen te worden aangeduid, waaronder, voorzover hier aan de orde is, met name de klassieke fraudegevallen, het plegen van valsheid in geschrift of bedrog.

Van valsheid in geschrift is volgens art. 225 Sr sprake wanneer iemand een geschrift dat is bestemd om tot bewijs van enig feit te dienen valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of te doen gebruiken. Van bedrog is volgens art. 326 Sr sprake wanneer iemand met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, een ander beweegt tot de afgifte van enig goed, etc. Daarnaast kan thans onder fraude ook worden begrepen het opzettelijk niet naar waarheid verstrekken van gegevens aan degene door wie of door wiens tussenkomst enige verstrekking of tegemoetkoming wordt verleend, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de verstrekte gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op die verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming. Men zie hiervoor art. 227a Sr dat in werking is getreden op 1 juli 2000. Deze bepaling lijkt in het bijzonder te zijn geschreven voor de gevallen waarin op grond van het verschaffen van onjuiste gegevens een uitkering krachtens de sociale verzekeringswetten of een uitkering krachtens de Algemene bijstandswet of een vergelijkbare uitkering wordt verkregen. De bepaling kan echter ook van toepassing zijn met betrekking tot het verkrijgen van bekostiging voor een opleiding.

4.5.2 Gevolgde lijn

De Commissie is in de eerste plaats van oordeel dat alleen in die gevallen aangifte van een strafbaar feit zou moeten worden gedaan, waarin weinig twijfel erover mogelijk is dat het strafbare feit is gepleegd en dat vervolging van de vermoedelijke dader tot een veroordeling zal leiden. De zorgvuldigheid vereist dat zal moeten worden voorkomen dat een instelling, of voor een instelling werkzame personen, zonder sterke aanwijzingen dat van strafbaar handelen sprake is, aan vervolging worden blootgesteld.

De Commissie is in de tweede plaats van oordeel dat wanneer aangifte van enig feit niet tot vervolging, en vervolgens veroordeling, zou leiden dit bij het publiek zou kunnen leiden tot een verkeerd beeld. Hierbij moet worden bedacht dat het aan de Commissie opgedragen onderzoek zich beweegt op bestuursrechtelijk terrein. Het ligt dan voor de hand dat op handelen waarvan wordt vastgesteld dat het in strijd is met wet- en regelgeving, in de eerste plaats de sancties worden gesteld waartoe het bestuursrecht de mogelijkheid biedt. Op te merken valt dat de WHW in de art. 15.3 – 15.6 en de Web in art 11.2 wel specifieke strafrechtelijke sancties kent, maar niet voor gevallen waarin, kort gezegd, sprake is van handelen in strijd met de regels ter zake van de bekostiging, noch voor gevallen waarin sprake is van handelingen in strijd met de regels ter zake van bestedingen door de instellingen. Pas in de tweede plaats, indien evident sprake is van overtreding van algemeen geldende strafrechtelijke normen, dienen ook de daarvoor geldende sancties te worden toegepast.

Bij haar onderzoek heeft de Commissie geen feiten vastgesteld die zo duidelijk als valsheid in geschrift of als bedrog moeten worden gekwalificeerd dat, gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt, daarvan aangifte dient te worden gedaan. De Commissie heeft wel feiten aangetroffen die zouden kunnen vallen onder de hiervoor vermelde omschrijving van art. 227a Sr. Van aangifte met betrekking tot deze feiten zou slechts dan sprake kunnen zijn indien deze feiten zijn gepleegd na 1 juli 2000, het tijdstip waarop deze bepaling is ingevoerd. Als gevolg van de wijze waarop het onderzoek van de Commissie was ingericht, konden deze feiten eerst in een laat stadium van het onderzoek worden geïdentificeerd.

Met de toepassing van de laatst genoemde bepaling in gevallen als waarover de Commissie zich buigt, is nog geen ervaring opgedaan. Daarom bestond bij de Commissie het voornemen daarover overleg te plegen met functionarissen van het Parket-Generaal. Met name zou zodanig overleg aan de orde kunnen komen welke feiten in het bijzonder van belang zijn om tot vervolging van een feit zoals omschreven in art. 227a Sr, over te gaan.

Namens de Commissie is in de loop van het onderzoek tweemaal overleg gepleegd met leden van het Parket-Generaal over de wijze waarop aan de opdracht om bij vermoeden van strafrechtelijke feiten daarvan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie uitvoering zou kunnen worden gegeven. In een laat stadium van het onderzoek heeft nog een derde gesprek op het programma gestaan. In dit gesprek hadden de aspecten van toepassing van de zo-even genoemde bepaling nader aan de orde zou kunnen komen. Dit gesprek kon echter niet meer tijdig worden gearrangeerd. De Commissie moet derhalve ermee volstaan aan te bevelen een nader onderzoek te doen plaatsvinden naar de mogelijkheden tot toepassing van art. 227a Sr en in die gevallen waarin sprake is van feiten als in genoemde bepaling strafbaar gesteld daarvan alsnog aangifte te doen.

5. UITKOMSTEN VELDONDERZOEK

5.1 INLEIDING

Het onderzoek van de Commissie vormde voor de instellingen een vervolg op het zelfreinerend onderzoek (verder: ZRO). De Commissie heeft de resultaten van dat onderzoek geverifieerd en is verder nagegaan of zich bij de instellingen ook andere dan de in het ZRO gemelde onregelmatigheden hebben voorgedaan. Daarbij ging in het bijzonder de aandacht uit naar die feiten waarover op basis van het ZRO geen oordeel mogelijk was (GOM). Deze werkwijze heeft ertoe geleid, dat de Commissie alle onderzochte handelwijzen als groen (niet gebleken is van strijd met de wet) heeft kunnen aanmerken die niet als rood (in strijd met de wet) aangemerkt moesten worden.

Gebleken is dat de instellingen over het algemeen veel werk hebben gemaakt van het invullen van de vragenlijsten van ZRO. Daarbij werden wel verschillen geconstateerd in het niveau waarop de feitelijke gegevensverstrekking plaatsvond. Voor een aantal instellingen vormde ZRO aanleiding tot eigen maatregelen. Sommige instellingen lieten een extern bureau onderzoek instellen naar mogelijke onregelmatigheden en namen op basis daarvan maatregelen. Soms werden eerder voor bekostiging in aanmerking gebrachte studenten of deelnemers uit de bekostiging genomen. Diverse instellingen namen naar aanleiding van de resultaten van ZRO een voorziening op in de jaarrekening.

Veel instellingen hebben de beantwoording van de vragenlijsten van ZRO aangegrepen om vragen waarvoor zij zich gesteld zagen aan OCW voor te leggen. Een concreet antwoord werd daarop meestal niet verkregen, waardoor de door de instellingen ervaren onduidelijkheid voortduurde. Voor sommige instellingen was de onduidelijkheid aanleiding om de grenzen van de geldende wetgeving te verkennen en zelfs te overschrijden. Andere kozen voor de veilige weg en gaven studenten of deelnemers ten aanzien van wie zij twijfelden of zij voor bekostiging in aanmerking zouden komen niet op voor bekostiging.

De reacties van de instellingen op het onderzoek van de Commissie hadden veelal twee kanten. Enerzijds ervoeren zij het als een bezwaar opnieuw aan een diepgaand onderzoek te worden onderworpen. Anderzijds hoopten veel instellingen dat het onderzoek zou bijdragen aan de zo gewenste duidelijkheid en een einde zou maken aan de negatieve beeldvorming voor het onderwijs als gevolg van de jarenlange discussie over onregelmatigheden.

Van de meeste instellingen werd dan ook goede medewerking verkregen. Een aantal instellingen kwam echter met praktische en juridische bezwaren (zie paragraaf 3.5.4). Deze leidden soms tot aanmerkelijke vertragingen in de voortgang van het onderzoek. In combinatie met een complexe problematiek bij sommige instellingen leidde dit ertoe dat het onderzoek bij zeven van de 152 instellingen niet tijdig kon worden afgerond.

De Commissie heeft overwogen of dit feit aanleiding zou moeten zijn het uitbrengen van het eindrapport uit te stellen tot na 22 maart 2004. In aanmerking nemende dat het hierbij niet om een uitstel van één of twee weken zou gaan heeft zij besloten vast te houden aan genoemde datum. De 145 instellingen waar het onderzoek is afgerond hebben grote behoefte aan en ook recht op duidelijkheid. Het zou tegenover deze instellingen niet verantwoord zijn met het uitbrengen van het eindrapport te wachten tot het onderzoek ook bij de laatste instellingen is afgerond.

Daarom deelt de Commissie thans de uitkomsten van het onderzoek bij 145 instellingen mee en adviseert zij de staatssecretaris van OCW een besluit te nemen over voortzetting van het onderzoek bij de overige 7 instellingen.

In de paragrafen 5.2 tot en met 5.6 wordt ingegaan op de kwantitatieve uitkomsten van het vervolgonderzoek: in hoeverre, bij welke instellingen en op welke gebieden is sprake geweest van rode handelwijzen, welke bedragen zijn hiermee gemoeid en tot welke adviezen van de Commissie heeft dit geleid? Achtereenvolgens wordt een overzicht gegeven van:

- de totaaluitkomsten per sector (par. 5.2);
- de uitkomsten per instelling in het WO (par. 5.3);
- de uitkomsten per instelling in het HBO (par. 5.4);
- de uitkomsten per instelling in de BVE-sector (par. 5.5);
- de uitkomsten gerangschikt naar de in par. 4.4 genoemde thematische clusters van rode handelwijzen, die het raamwerk vormden voor het werkprogramma van het vervolgonderzoek rekenschap (par. 5.6).

Paragraaf 5.7 bevat een meer kwalitatieve analyse van de onderzoeksuitkomsten. In het perspectief van een aantal belangrijke strategische ontwikkelingen in de drie betrokken onderwijssectoren, gaat de Commissie inhoudelijk in op hetgeen zij binnen de thematische clusters heeft aangetroffen. Hierbij wordt niet alleen stilgestaan bij het (veel voorkomende) aangetroffen rood en de daarbij door de Commissie gehanteerde juridische grondslagen, maar ook op de dilemma's en uitdagingen waarmee de onderwijsinstellingen binnen specifieke thema's zijn geconfronteerd en op het door OCW gevoerde beleid.

5.2 TOTAALUITKOMSTEN

In onderstaande tabel zijn de totaaluitkomsten van het vervolgonderzoek rekenschap, uitgesplitst naar de 3 betrokken sectoren (WO, HBO en BVE) weergegeven.

Sector	Aantal instellingen binnen sector	Aantal instellingen zonder rode handelwijzen	Aantal instellingen met rode handelwijzen	Aantal instellingen met advies tot terugvordering	Omvang terugvordering	Aantal instellingen waar onderzoek niet is afgerond
WO	13	9	4	4	3.612.399	0
HBO ⁴⁸	45	14	29	27	43.623.260	6
BVE, waarvan	94	48	46	41	11.182.092	1
• ROC's	48	15	33	29	9.718.538	1
• Vakopleidingen	13	11	2	2	797.570	0
• KBB's	21	19	2	2	102.414	0
• AOC's	12	3	9	9	563.570	0
Totaal	152	71	79	73	58.417.751	7

Tabel 5.1: Totaaluitkomsten per sector

⁴⁸ Bij 2 HBO-instellingen is geen oordeel vastgesteld.

Toelichting:

- ‘Aantal instellingen met rode handelwijzen’: in deze kolom zijn alle instellingen opgenomen waarbij de Commissie één of meer rode handelwijzen heeft geconstateerd.
- ‘Aantal instellingen met advies tot terugvordering’: het lagere aantal in deze kolom ten opzichte van de naastgelegen kolom wordt verklaard doordat niet alle rode handelwijzen hebben geleid tot een advies tot terugvordering.
- ‘Omvang terugvordering’: in het bedrag in deze kolom zijn niet alle rode handelwijzen waarover de Commissie een advies tot terugvordering heeft gegeven opgenomen, omdat niet bij alle rode handelwijzen een kwantificering van het met de handelwijze gemoeide bedrag mogelijk was. Deze zijn als ‘pm’-post opgenomen in het oordeel per instelling (indien van toepassing).
- ‘Aantal instellingen waar onderzoek niet is afgerond’: in deze gevallen adviseert de Commissie de staatssecretaris om vervolgonderzoek in te stellen.

Het in totaal terug te vorderen bedrag ad € 58.417.751 is een minimum. In een aantal gevallen is (tevens) in de oordelen per instelling een pro memorie-post genoemd. Dat geldt voor de zeven instellingen waar het onderzoek nog niet is afgerond. Het geldt eveneens voor een aantal instellingen, waarbij de Commissie zich niet heeft uitgelaten over de hoogte van het terug te vorderen bedrag. Het totaal terug te vorderen bedrag kan ook hoger uitvallen, omdat in de desbetreffende adviezen geen rekening is gehouden met het feit, dat van de rijksbijdrage ook een huisvestingscomponent deel kan uitmaken, waarvan de hoogte is gerelateerd aan die van de overige parameters.

De onderzoeksbevindingen hebben de Commissie geen aanleiding gegeven voor adviezen tot het toepassen van andere bestuursrechtelijke sancties dan terugvordering, noch tot het doen van aangifte bij het OM (voor een toelichting op dit laatste zie ook hoofdstuk 4). Andere dan de eerder genoemde adviezen (terugvordering respectievelijk verrichten van nader onderzoek) komen derhalve niet voor.

Gelet op de gehanteerde strikt juridische benadering bij de beoordeling van de feiten, heeft de Commissie al het handelen van de instellingen dat in strijd is met de van toepassing zijnde wet- en regelgeving, als rood gekwalificeerd. Dit betekent niet dat bij alle als rood beoordeelde handelwijzen sprake is geweest van bewust, of zelfs strategisch handelen van de instelling. Soms liggen aan een rode handelwijze administratieve fouten en vergissingen ten grondslag, bijvoorbeeld een verschrijving in de studenten- of deelnemersadministratie waardoor een student of deelnemer dubbel voorkomt, of in het bestand is blijven staan terwijl hij of zij al vóór de teldatum een verzoek tot uitschrijving heeft gedaan. Vaak hebben instellingen wel bewust gehandeld, maar hebben door de Commissie als rood gekwalificeerde handelingen volstrekt te goeder trouw plaatsgevonden, bijvoorbeeld daar waar OCW in de richting van de instelling of richting de sector als geheel beleidsuitspraken had gedaan die de handeling excuseerden. In een aantal gevallen had of heeft de instelling het ‘rood’ zelf reeds onderkend, en zijn reeds voorzieningen getroffen of afspraken met OCW gemaakt om het ten onrechte ontvangen bedrag terug te betalen. Voor de precieze achtergrond van de handelwijzen van de instellingen wordt verwezen naar de rapporten van bevindingen per instelling.

5.3 UITKOMSTEN INSTELLINGEN WO

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen en oordelen van de Commissie voor de afzonderlijke instellingen in het WO weergegeven. De nummers in de kolom 'Onregelmatigheden' verwijzen naar de in hoofdstuk 4 genoemde thematische clusters van mogelijke rode handelwijzen.

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvordering in €	Overige sancties / adviezen
Erasmus Universiteit Rotterdam	I,V	413.336	
TU Delft	VIII	3.132.490	
TU Eindhoven	Geen		
Universiteit Groningen	Geen		
Universiteit Leiden	Geen		
Universiteit Maastricht	Geen		
Universiteit Nijmegen	Geen		
Universiteit Tilburg	Geen		
Universiteit Twente	Geen		
Universiteit Utrecht	V	65.304	
Universiteit van Amsterdam	Geen		
Universiteit Wageningen	Geen		
Vrije Universiteit Amsterdam	I	1.269	
<i>Totaal</i>		3.612.399	

Tabel 5.2: Uitkomsten per instelling, WO

Toelichting:

- 'Onregelmatigheden': dit betreft zowel rode handelwijzen waarbij wél, als rode handelwijzen waarbij niet tot terugvordering van het daarmee gemoeide bedrag is geadviseerd.
- 'Overige sancties / adviezen': zie par. 5.2.

5.4 UITKOMSTEN INSTELLINGEN HBO

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen en oordelen van de Commissie voor de afzonderlijke instellingen in het HBO weergegeven. De nummers in de kolom 'Onregelmatigheden' verwijzen naar de in par. 4.4 genoemde thematische clusters van mogelijke rode handelwijzen.

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvoering in €	Overige sancties/adviezen
Christelijke Agrarische Hogeschool Dronten	I	81.858	
Christelijke Hogeschool Windesheim	V	86.994	
Christelijke Hogeschool De Driestar	Geen		
Christelijke Hogeschool Ede	I	5.000	
Christelijke Hogeschool Nederland	II	450.101	
Design Academie	Geen		
Fontys Hogescholen			Vervolgonderzoek, geen oordeel door commissie
Gereformeerde Hogeschool Zwolle	Geen		
Gerrit Rietveld Academie	Geen		
H.A.S. Den Bosch	II	102.600	
Haagse Hogeschool/Technische Hogeschool Rijswijk	I, II, V, VI, VIII	2.287.920	
Hanzehogeschool Groningen	I, II, III	2.395.085	
HES Amsterdam	I	12.972	
Hogeschool ArtEZ	I	25.785	
Hogeschool Avans	I, II, V, VIII		Vervolgonderzoek
Hogeschool Beeldende Kunsten Muziek en Dans	I	371.969	
Hogeschool De Horst	Geen		
Hogeschool De Kempel	Geen		
Hogeschool Dierenoord	Geen		
Hogeschool Drenthe	I, II	22.580	
Hogeschool Edith Stein	Geen		
Hogeschool Helicon	I, V	373.000	
Hogeschool InHolland	I, II, V	2.822.035	Vervolgonderzoek
Hogeschool Iselinge	VIII	10.000	
Hogeschool Leiden	I	54.700	
Hogeschool Rotterdam	II	614.000	
Hogeschool van Amsterdam	I, II, V	9.808.516	Vervolgonderzoek
Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	I, V, VIII	189.000	Vervolgonderzoek

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvordering in €	Overige sancties / adviezen
Hogeschool van de Kunsten Amsterdam	I	64.620	
Hogeschool van Utrecht	II	5.728.598	
Hogeschool voor de Kunsten Utrecht	Geen		
Hogeschool voor Muziek & Dans	Geen		
Hogeschool Zeeland	II	11.775.964	
Hogeschool Zuyd			Vervolgonderzoek, geen oordeel door commissie
Hotelschool Den Haag	Geen		
Internationaal Agrarische Hogeschool Larenstein	I, II, V, VI	1.595.900	
Katholieke Pabo Zwolle	Geen		
Marnix academie	Geen		
NHTV Internationale Hogeschool Breda	V	363.900	
Noordelijke Hogeschool Leeuwarden	II, VIII	157.769	
PABO Amsterdam/Alkmaar (IPABO)	V		
Pabo Domstad	Geen		
Saxion Hogescholen	I, II, III, VIII	1.716.247	
Stoas Agrarische Pedagogische Hogeschool Wageningen	V	916.000	
Van Hall instituut	I, II	1.590.148	
<i>Totaal</i>		43.623.260	

Tabel 5.3: Uitkomsten per instelling, HBO

Toelichting:

- ‘Onregelmatigheden’: dit betreft zowel rode handelwijzen waarbij wél, als rode handelwijzen waarbij niet tot terugvordering van het daarmee gemoede bedrag is geadviseerd.
- ‘Omvang terugvordering’: zie par. 5.2.
- ‘Overige sancties / adviezen’: zie par. 5.2.

5.5 UITKOMSTEN INSTELLINGEN BVE

In de onderstaande tabel zijn de bevindingen en oordelen van de Commissie voor de afzonderlijke instellingen in de BVE-sector weergegeven. De nummers in de kolom 'Onregelmatigheden' verwijzen naar de in par. 4.4 genoemde thematische clusters van mogelijke rode handelwijzen.

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvordering in €	Overige sancties/adviezen
<i>Regionale Opleidingscentra</i>			
Albeda College	Geen		
Alfa College	Geen		
Baronie College	V, VIII	314.024	
BBO De Schalm	Geen		
Da Vinci College	I, VIII	370.943	
Deltion College	VIII	4.154	
Effatha	Geen		
Friesland College	V	251.104	
Hogeschool InHolland, afdeling MBO	Geen		
Hoornbeek College	Geen		
Horizon College	I	10.409	
Koning Willem I College	Geen		
Landstede	I	322.062	
Menso Alting College	Geen		
Noorderpoort College	I, IV, IX	150.517	
NOVA College	I, IV, V, VIII	358.357	Vervolgonderzoek
ROC A12	Geen		
ROC Arcus College	I, VIII	74.873	
ROC ASA	I	206.880	
ROC Aventus	IV	1.941	
ROC de Amerlanden	I, V, VIII	38.015	
ROC de Leijgraaf	Geen		
ROC Drenthe	I, VIII	249.872	
ROC Eindhoven	V, VIII	672.832	
ROC Flevoland	V		
ROC Friese Poort	Geen		
ROC Gilde Opleidingen	I, IV	niet bekend	
ROC Graafschap college	VIII	58.178	
ROC ID College	I, VIII	469.496	
ROC Kop van Noord Holland	Geen		
ROC Leeuwenborgh	Geen		

Instelling	Onregelmatig- heden	Omvang terug- vordering in €	Overige sancties/ adviezen
ROC Leiden	VIII	50.453	
ROC Midden Brabant	I		
ROC Mondriaan	I	74.457	
ROC Nijmegen e.o.	V		
ROC Onderwijsgroep Utrecht	IV, V	206.652	
ROC Oost Nederland	V	1.691.458	
ROC Rijn IJssel College	I, V, VIII	126.056	
ROC RIVOR	I	1.268	
ROC ter AA	I, VIII	130.985	
ROC Twente Plus	V, VIII	3.364.419	
ROC van Amsterdam	I, V, VII	121.914	
ROC West Brabant	I, IV, V	50.244	
ROC Westerschelde	Geen		
ROC Zaanstreek/Waterland	I, V	16.606	
ROC Zadkine	IV, VIII	330.368	
ROC Zeeland	I, VIII		
Scholengemeenschap De Rooi Pannen	Geen		
Subtotaal		9.718.538	
<i>Vakopleidingen</i>			
Berechja College	Geen		
CIBAP	Geen		
Eindhovense School	Geen		
Grafisch Lyceum Amsterdam	I	763.106	
Grafisch Lyceum Rotterdam	Geen		
Grafisch Lyceum Utrecht	VIII	34.464	
Hout- en Meubileringscollege	Geen		
Leidse Instrumentenmakersschool	Geen		
NIMETO	Geen		
Scheepvaart en Transport College	Geen		
Sint Lucas	Geen		
SOMA College	Geen		
SVO opleiding voor de vleessector	Geen		
Subtotaal		797.570	

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvordering in €	Overige sancties/adviezen
<i>Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven</i>			
Aequor	Geen		
Beroepsonderwijs Liftgroep	Geen		
Bouwradius	Geen		
ECABO	Geen		
Innovam Groep	Geen		
Kenniscentrum GOC	Geen		
Kenniscentrum Handel	IV	1.300	
KOC Nederland	Geen		
LOB E/ICT	Geen		
LOB Horeca Toerisme en Voeding	Geen		
LOB Intechnum	Geen		
LOB OVDB	Geen		
LOB SOM Woerden	Geen		
LOB Transport & Logistiek	Geen		
Savantis	Geen		
SBW Kenniscentrum Harderwijk	Geen		
Stichting Hout en Meubel	Geen		
SVGB Nieuwegein	Geen		
SVO Houten	Geen		
Vakopleiding Carrosseriebedrijf	Geen		
VAPRO LOB	IX	101.114	
Subtotaal		102.414	
<i>Agrarische opleidingscentra</i>			
AOC Clusius College	I, IV	7.131	
AOC De Groene Welle	I	59.480	
AOC Friesland	I	1.801	
AOC Groenhorst College	Geen		
AOC Helicon opleidingen	I	198.942	
AOC Limburg	VIII	40.000	
AOC Oost	I, IV	163.425	
AOC Terra	Geen		
AOC Wellantcollege	I	45.091	
AOC West Brabant	I, IV	25.500	
Stichting Edudelta Onderwijsgroep	Geen		

Instelling	Onregelmatigheden	Omvang terugvordering in €	Overige sancties / adviezen
Stichting HollandAccent Onderwijsgroep	I	22.200	
Subtotaal		563.570	
Totaal		11.182.092	

Tabel 5.4: Uitkomsten per instelling, BVE

Toelichting:

- ‘Onregelmatigheden’: dit betreft zowel rode handelwijzen waarbij wél, als rode handelwijzen waarbij niet tot terugvordering van het daarmee gemoeide bedrag is geadviseerd.
- ‘Omvang terugvordering’: zie par. 5.2.
- ‘Overige sancties / adviezen’: zie par. 5.2.

5.6 UITKOMSTEN PER THEMATISCH CLUSTER VAN RODE HANDELWIJZEN

In de volgende tabel wordt voor elk van de in hoofdstuk 4 genoemde thematische clusters van rode handelwijzen weergegeven in welke mate deze voorkomen binnen de verschillende sectoren.

Cluster		Aantal WO-instellingen	Aantal HBO-instellingen	Aantal BVE-instellingen	Totaalomvang terugvordering
I.	Inschrijving	2	18	28	14.962.048
II.	Buitenlandse studenten/deelnemers		15		25.075.556
III.	Distance learning		3		249.650
IV.	Dubbele bekostiging			11	458.571
V.	Contract- en deeltijdonderwijs	2	11	14	11.995.613
VI.	Uitvallers		2		3.800
VII.	Het starten van (nieuwe) opleidingen			1	116.307
VIII.	Betaling van college-, les- en cursusgelden	1	6	18	5.455.093
IX.	Investerings			1	101.114
Totaal					58.417.751

Tabel 5.5: Onregelmatigheden naar thema, per sector

Toelichting:

- ‘Aantal instellingen’: het aantal instellingen waar zich 1 of meerdere feiten binnen het betreffende cluster hebben voorgedaan. Dit betreft zowel onregelmatigheden waar wel, als onregelmatigheden waaraan geen advies tot terugvordering is verbonden.
- ‘Totaalomvang terugvordering’: zie par. 5.2, toelichting kolom ‘Omvang terugvordering’.

5.7 DE ONDERZOEKSUITKOMSTEN IN PERSPECTIEF

In deze paragraaf worden de onderzoeksuitkomsten in het perspectief gezet van de thematische clusters I t/m IX en een aantal strategische ontwikkelingen. De onderstaande tabel laat de samenhang zien tussen de thematische clusters en de strategische ontwikkelingen en verwijst naar de paragrafen waarin deze worden behandeld.

Ontwikkeling → Cluster ↓	Vergroting autonomie (zie 5.7.1)	Flexibilise- ring (zie 5.7.1)	Internatio- nalisering (zie 5.7.1)	Samenwer- king (zie 5.7.1)	Ontwikkeling bekostigings- stelsel (zie 5.7.1)
I. Inschrijving (zie par. 5.7.2)		X			X
II. Buitenlandse studenten/ deelnemers (zie par. 5.7.3)			X		X
III. Distance lear- ning (zie par. 5.7.4)		X	X		X
IV. Dubbele bekos- tiging (zie par. 5.7.5.)	X				X
V. Contract- en deeltijdonder- wijs (zie par. 5.7.6).		X			X
VI. Uitvallers (zie par. 5.7.7)				X	X
VII. Het starten van (nieuwe) oplei- dingen (5.7.8)	X				X
VIII. Betaling van college-, les- en cursusgelden (zie 5.7.9)	X			X	X
IX. Investerings (zie 5.7.10)	X				X

Tabel 5.6: Relatie strategische ontwikkelingen/thematische clusters rood

5.7.1 Strategische ontwikkelingen

Voor een goede duiding van de uitkomsten van het vervolgonderzoek rekenschap is het volgens de Commissie van belang, deze in perspectief te zien van de strategische ontwikkelingen waarmee de onderhavige onderwijssectoren in de onderzoeksperiode te maken hebben gehad en hebben. De ontwikkelingen die in dit kader van belang zijn, zijn:

- a. Vergroting van de autonomie van de instellingen
- b. Flexibilisering van het onderwijsaanbod van de instellingen
- c. Internationalisering
- d. Toenemende tendens tot samenwerking tussen de instellingen
- e. Ontwikkeling en modernisering van het bekostigingsstelsel

Ad a. Vergroting autonomie.

Voor alle drie in het vervolgonderzoek rekenschap betrokken onderwijssectoren vormt vergroting van de autonomie en daartoe verder door te voeren deregulering een belangrijke strategische prioriteit. Zo was in het HOOP 2000 de deregulering van het opleidingsaanbod één van de speerpunten, en spreekt het ontwerp HOOP 2004 van de deregulering van het toelatingsbeleid. Ook in Koers BVE is vergroting van de autonomie van de instellingen een belangrijk aandachtspunt.

Vanuit bekostigingsoogpunt spelen, waar het de toename van de autonomie van de instellingen betreft, met name de thematische clusters VII: Starten van nieuwe opleidingen, VIII: Betaling van college-, cursus- en lesgelden en deels in samenhang daarmee thema IV: Dubbele bekostiging, alsmede IX: Investerings een rol.

Ad b. Flexibilisering van het onderwijsaanbod.

Zowel de WO-, de HBO- als de BVE-instellingen hebben te maken met een toenemende vraag naar een flexibel onderwijsaanbod. HOOP en Koers BVE onderkennen deze trend. In HOOP 2000 wordt een nieuw bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs aangekondigd, dat uitgaat van flexibel studiegedrag van de student⁴⁹. Koers BVE 2000 formuleert als speerpunt het gericht inspelen op de behoeften van specifieke doelgroepen; hetgeen een flexibel onderwijsaanbod noodzakelijk maakt.

De flexibilisering van het onderwijsaanbod van de instellingen heeft, zo wijst het onderzoek uit, vanuit bekostigingsoogpunt geleid tot onregelmatigheden rond de thema's I: Inschrijving, III: Distance learning en V: Contract- en deeltijdonderwijs.

⁴⁹ De ontwikkeling en realisatie van een nieuw bekostigingsmodel voor het hoger onderwijs is uitgesteld in afwachting van de resultaten van het vervolgonderzoek rekenschap.

Ad c. Internationalisering.

De noodzaak van internationale oriëntatie van het Nederlandse hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs wordt zowel door de overheid als door de onderwijsinstellingen reeds lang onderkend. Volgens het ontwerp-HOOP 2004 vormt de internationale positionering van het hoger onderwijs één van de centrale thema's op de agenda van het hoger onderwijs. Buitenlandse studenten zijn van groot belang om te voorzien in de behoefte van kennisintensieve bedrijven en hoger onderwijsinstellingen en om een dreigende 'brain-drain' te compenseren. Ook dragen buitenlandse studenten ertoe bij dat Nederlandse studenten die competenties kunnen verwerven die nodig zijn om in een internationale context te kunnen functioneren.⁵⁰

Het percentage buitenlandse studenten ligt in Nederland aanmerkelijk lager dan in andere Europese landen⁵¹. Het beleid van veel instellingen is erop gericht buitenlandse studenten te werven, zowel binnen de Europese Unie als daar buiten. Dat kan dus goed passen in het beleid dat de overheid voorstaat. Ook uit een oogpunt van bekostiging behoeft er geen probleem te bestaan als aan de geldende voorschriften wordt voldaan.

Toch heeft de Commissie onregelmatigheden op dit vlak geconstateerd, welke betrekking hebben op buitenlandse studenten die onderwijs volgen aan Nederlandse hoger onderwijsinstellingen (thematisch cluster II: Buitenlandse studenten of deelnemers) en op het aanbieden, door Nederlandse instellingen, van opleidingen in het buitenland (III: Distance learning).

Ad d. Samenwerking

Elk van de onderwijsinstellingen heeft een eigen karakter en functie. Soms hangen deze samen met een levensbeschouwelijke of pedagogische identiteit. Vooral in de BVE-sector is echter sprake van een regionale oriëntatie. In het opleidingsaanbod is vrijwel elke instelling uniek. Het ligt dan ook voor de hand dat gezocht wordt naar allerlei vormen van samenwerking tussen instellingen. Hierdoor kan de positie van de afzonderlijke instellingen worden versterkt en kunnen de keuzemogelijkheden voor studenten en deelnemers worden vergroot. Met name het HOOP vermeldt samenwerking tussen onderwijsinstellingen expliciet als speerpunt.

Samenwerking kan zich voordoen langs het gehele spectrum van overeenkomsten op specifieke punten tot volledige fusie van instellingen. Een gevolg van de grote verscheidenheid van samenwerkingsvormen is dat het onderwijsstelsel in de praktijk heel wat minder transparant is dan de onderwijswetgeving, waarop de bekostigingsstelsels zijn gebaseerd, veronderstelt. Het kan voor instellingen dan financieel aantrekkelijk zijn door middel van samenwerking met andere instellingen de aanspraken op bekostiging te maximaliseren. Zo kan het creëren van uitvallers bij instelling A, die vervolgens bij instelling B worden ingeschreven, voor instelling A financieel voordeel opleveren, omdat voor de uitvalsbekostiging een factor 1.35 geldt, terwijl bij handhaving van de inschrijving bij instelling A een factor 1.0 van toepassing is.

⁵⁰ Ministerie van OCW, Ontwerp-HOOP 2004, pag. 23.

⁵¹ Ministerie van OCW, Ontwerp-HOOP 2004, pag. 23. Ontwerp HOOP 2004, pag. 24.

De Commissie is met een scala van samenwerkingsvormen geconfronteerd. Daarbij is niet altijd bij voorbaat duidelijk of de bekostigingsregels juist worden toegepast. In theorie zijn onregelmatigheden denkbaar binnen de clusters VI: Uitvallers en VIII: Betaling college-, les- en cursusgelden.

Ad e. Ontwikkeling bekostigingsstelsel

Zowel in het HOOP als in Koers BVE worden beleidsvoornemens aangekondigd op het gebied van de modernisering van de bekostigingsstelsels voor de betrokken onderwijssectoren. HOOP 2000 kondigt een nieuw bekostigingsmodel voor het HBO aan dat meer rekening moet gaan houden met flexibel studiegedrag en de prestaties van hogescholen. Hierbij wordt gesteld dat de meest directe en flexibele koppeling tussen prestaties en bekostiging kan worden gerealiseerd door de bekostiging te verbinden aan de studiepunten die een student aan een bepaalde hogeschool heeft behaald. De BVE-sector heeft sinds 2000 te maken met een nieuw bekostigingsstelsel, terwijl Agenda Koers BVE 2 onder meer spreekt van deregulering door het verkennen van de mogelijkheden tot het uitbreiden van prestatiebesturing. Naast deze beleidskaders hebben de instellingen in de onderzoeksperiode te maken gehad met een veelheid aan beleidsregels, waarmee OCW duidelijkheid heeft geprobeerd te scheppen in de bestaande bekostigingsregels, alsmede beleidsregels waarmee in aanvulling op de bestaande regelgeving is getracht de bekostiging van de instellingen te doen aansluiten op ontwikkelingen in de praktijk.

In 2003 is het Wetsvoorstel *Korte Klap* ingediend, waarin aanscherping van de bekostigingsregels ten aanzien van onder meer de betaling van college-, les- en cursusgeld wordt voorgesteld. Recent heeft OCW de notities *Helderheid* uitgebracht, waarin op een aantal thema's verduidelijking wordt verschaft ten aanzien van de op die thema's betrekking hebbende bekostigingsregels en waarin naar de toekomst toe wordt aangegeven hoe OCW de bekostigingsregels zal toepassen. Voor een uitgebreider beschrijving van de notities *Helderheid* en het Wetsvoorstel *Korte Klap*, zie respectievelijk par. 2.8.3 en 2.8.2.

De instellingen hebben aldus in de onderzoeksperiode te maken, en te stellen gehad met een bekostigingsstelsel dat werd en wordt gekenmerkt door een grote dynamiek en complexiteit. Dit gegeven is van belang voor alle door de Commissie onderscheiden thematische clusters van mogelijke rode handelwijzen.

In de volgende subparagrafen wordt nader ingegaan op hetgeen de Commissie tijdens het onderzoek binnen de thematische clusters heeft aangetroffen. Daarbij wordt achtereenvolgens stilgestaan bij:

- het (veel voorkomende) aangetroffen rood en de dilemma's waarmee de instellingen ter zake te maken hebben of hebben gehad ('fenomenen');
- de van toepassing zijnde juridische grondslag(en);
- het (eventuele) door OCW ten aanzien van de handelwijzen gevoerde beleid;
- het standpunt van de Commissie.

5.7.2 Inschrijving

Fenomenen

Zoals uit tabel 5.5 naar voren komt, spelen onregelmatigheden rond inschrijving vooral in het HBO en BVE. Hierna enkele veel voorkomende fenomenen.

1. HBO: Deelprogramma's

Veel HBO-instellingen bieden opleidingstrajecten aan, die soms bestaan uit onderdelen van een CROHO-opleiding, of soms slechts raakvlakken vertonen met het onderwijsprogramma van een CROHO-opleiding. Bij afronding van het traject wordt vaak het diploma van de CROHO-opleiding verkregen. In andere gevallen wordt een deelcertificaat verstrekt. De deelnemers dienen zich tevens in te schrijven voor de betreffende CROHO-opleiding. Zij volgen deze opleiding als zodanig echter niet. Zij melden zich immers aan voor het door de instelling separaat aangeboden opleidingstraject dat niet samenvalt met de gehele CROHO-opleiding. Een aantal instellingen waar het vorenstaande is geconstateerd, beroept zich ter verdediging van het voor bekostiging in aanmerking brengen van de studenten of deelnemers aan genoemde trajecten, op de *Beleidsreactie kort-HBO*⁵², waarin de toenmalige minister van OCW Hermans beleidsuitspraken heeft geformuleerd ten aanzien van de bekostiging van verkorte HBO-trajecten. Ook is gewezen op het feit dat de HBO-raad zich op het standpunt heeft gesteld, dat de bekostiging van deelprogramma niet in strijd is met de wet. Hierop wordt onder *Beleid OCW* teruggekomen.

2. HBO: 'U-bocht'-constructie

Steeds meer studenten willen, naast of na een bepaalde opleiding, nog een opleiding volgen. Indien dat bij dezelfde hogeschool gebeurt, krijgt deze hogeschool hiervoor echter geen bekostiging. De Commissie is tijdens het onderzoek gestuit op hogescholen, die deze situatie als volgt het hoofd bieden. Instelling A, waar de student opleiding Y volgt of heeft gevolgd, spreekt met instelling B het volgende af. A biedt de student een (post-)initiële HBO-opleiding aan. De student wordt bij B voor een reguliere opleiding ingeschreven.

Hij of zij volgt deze feitelijk niet; feitelijk wordt alleen de (post-)initiële opleiding bij A gevolgd. B ontvangt echter wel bekostiging voor de student. A en B verdelen de voor de student ontvangen bekostiging.

3. BVE: Deelnemers volgen een andere opleiding dan de opleiding waarvoor zij ingeschreven zijn.

De onregelmatigheden rond inschrijving bij de instellingen in het BVE-veld hebben in veel gevallen te maken met deelnemers die niet de CREBO-opleiding volgen waarvoor zij staan ingeschreven. Hierover zo dadelijk meer. Voorts is in een aantal gevallen sprake van deelnemers die, als gevolg van organisatorische problemen (bijvoorbeeld: een voor juli gepland examen kon door personele of planningsproblemen niet doorgaan) of administratieve vergissingen (deelnemer blijkt abusievelijk niet uitgeschreven te zijn) ten onrechte op de teldatum van 1 oktober ingeschreven staan (en voor bekostiging in aanmerking gebracht).

Het gaat vaak om deelnemers die nog niet besloten hebben welke opleiding zij willen volgen en / of door de instelling nog niet geschikt worden bevonden om met succes een be-

⁵² Ministerie van OCW, *Beleidsreactie kort-HBO*, 23 mei 2002.

paalde opleiding aan de instelling te gaan volgen. Een voorbeeld van het laatste zijn de deelnemers aan opleidingstrajecten binnen de zogenaamde 'Pasvorm'.

Hierbij wordt aan zogenoemde risicoleerlingen⁵³ een op het individu toegesneden en intensief begeleid traject aangeboden. De Web kent geen mogelijkheid tot inschrijving voor het beroepsonderwijs zonder dat voor een bepaalde beroepsopleiding is gekozen. Het Ministerie hecht hieraan om te voorkomen dat deelnemers zonder erkend getuigschrift het onderwijs verlaten. De Inspectie van het Onderwijs heeft Pasvorm beoordeeld. Zij concludeert in 2001: 'De trajecten van De Pasvorm zijn niet van aanvang af gericht op de eindtermen van een bepaalde beroepsopleiding en kunnen naar de letter van de wet dan ook niet als varianten van een beroepsopleiding worden aangemerkt. (...) De Inspectie acht het onaanvaardbaar dat instellingen deelnemers om financiële redenen nopen mee te werken aan oneigenlijk gebruik van de wet. (...) Naar de geest van de wet ligt deze kwestie genuanceerder. (...) De wetgever heeft immers duidelijk beoogd de ROC's in staat te stellen al het mogelijke te doen om de deelnemers zo goed mogelijk toe te rusten voor een herkenbare positie op de arbeidsmarkt en voor een adequate deelname aan het maatschappelijk verkeer.'⁵⁴

Resumerend: De deelnemers worden tijdelijk voor een willekeurige beroepsopleiding ingeschreven, meestal een opleiding met een hoge prijsfactor. Omdat zij hiermee niet voldoen aan de voorwaarde dat zij op 1 oktober daadwerkelijk het onderwijs volgen aan de opleiding waarvoor zij staan ingeschreven, is hun inschrijving niet geldig en de voor hen ontvangen bekostiging formeel onrechtmatig.

Het Ministerie van OCW heeft Pasvorm echter als onderwijsaanpak toegejuicht. De toenmalige bewindslieden van OCW Hermans en Adelmund hebben Pasvorm in 2001 de 'school van de toekomst' genoemd en beloond met de Nationale Onderwijsprijs.

4. BVE: Inschrijving en bekostiging asielzoekers

Ten slotte hebben de BVE-instellingen op het punt van inschrijving te maken met substantiële aanmeldingen van asielzoekers. Voor de inschrijving van buitenlandse deelnemers is het noodzakelijk dat deze deelnemers beschikken over een verblijfsvergunning. Tijdens het onderzoek is gebleken dat, wat betreft asielzoekers die een opleiding volgen aan een ROC, in veel gevallen deze verblijfsvergunning ontbrak.

Juridische grondslagen

Ad 1 en 2. Art. 7.32 WHW regelt de inschrijving van studenten en bepaalt in het derde lid, dat de inschrijving geschiedt voor een opleiding, als bedoeld in art. 7.3 WHW. Art. 3.3 lid 1 Bekostigingsbesluit WHW bepaalt dat bekostiging wordt ontvangen voor studenten die op 1 oktober voor een bepaalde opleiding stonden ingeschreven, dat wil zeggen met de bedoeling deze bepaalde opleiding te volgen en af te ronden. Van inschrijving in een opleiding, als bedoeld in art. 7.3 WHW en van de bedoeling (bij betreffende studenten of deelnemers) om die bepaalde opleiding te volgen en af te ronden is in de onder 1 en 2. beschreven gevallen geen sprake.

⁵³ Risicoleerlingen zijn deelnemers die niet in staat zijn zonder extra ondersteuning het ROC binnen te komen en er binnen te blijven om een startkwalificatie te halen. Gedacht moet worden aan jongeren met een afgebroken schoolopleiding, gedragsproblemen, traumatische oorlogservaringen of ervaringen met politie en justitie.

⁵⁴ Inspectie van het Onderwijs, *De pasvorm in de paskamer*, 13 juni 2001, pag. 7, 8.

Ad 3. Volgens artikelen 2.2.3 en 2.2.5 Uitvoeringsbesluit WEB bestaat alleen recht op bekostiging voor deelnemers die op 1 oktober ingeschreven staan en op die datum daadwerkelijk onderwijs volgen, dat wil zeggen aan de opleiding waarvoor zij ingeschreven staan. Van dat laatste is in de onder 2. beschreven gevallen geen sprake.

Ad 4. De zogenoemde Koppelingswet, die in werking is getreden op 1 juli 1998⁵⁵, geeft aan dat ingevolge wijzigingen in de Vreemdelingenwet, ingaande 1 juli 1998, art 8.1.1 van de Web in die zin gewijzigd is dat inschrijving uitsluitend open staat voor degene die (...) aan toont dat hij (...) c. vreemdeling is, 18 jaar of ouder is op de eerste dag waarop de opleiding (...) begint (...) en op die dag rechtmatig verblijf houdt in de zin van art. 1b van de Vreemdelingenwet (...).

Beleid OCW

Ad 1. De onder 1. genoemde *Beleidsreactie kort-HBO* van toenmalig minister Hermans heeft betrekking op de afbouw van zogenaamde kort-HBO opleidingen. Dit zijn verkorte CROHO-opleidingen met een studieduur korter dan 168 studiepunten. In de beleidsreactie wordt opgemerkt dat sinds de wijzigingswet WHW en Wet op de studiefinanciering van 2 april 1998⁵⁶ het niet meer mogelijk is om kort-HBO opleidingen in het CROHO te registreren en dat de tot dat moment bestaande kort-HBO opleidingen vanaf die datum, tot een nader te bepalen datum een overgangsrechtelijke status hebben. In de beleidsreactie wordt de voorbereiding van een Koninklijk Besluit aangekondigd, waarin die nader te bepalen datum wordt vastgesteld op 31 december 2005. Tevens geeft de beleidsreactie aan dat bekostiging van nieuwe deelprogramma's in de bachelorfase op grond van art. 7.11 WHW, dat betrekking heeft op deelcertificaten, mogelijk is, mits het deelprogramma onderdeel uitmaakt van het programma van een CROHO-opleiding en dit ook expliciet is opgenomen in het Onderwijs- en Examenreglement (OER) van die opleiding.

Inbedding van het deelprogramma dient te geschieden met inachtneming van de CROHO-registratieprocedure op basis van art. 6.14 WHW.

Ad 2. Op dit punt is geen specifiek beleid geformuleerd door OCW.

Ad 3. In 2002 heeft de minister de kaders ten aanzien van de inschrijving van en het onderwijsaanbod aan risicoleerlingen gesteld door middel van de in de *Kadernotitie risicoleerlingen* verwoorde uitgangspunten en randvoorwaarden. Deze houden onder meer in dat risicoleerlingen ten minste worden opgeleid voor een deelkwalificatie op niveau 1 of, als dat niet kan, voor het behalen van een deelcertificaat van een reguliere opleiding. Inschrijving van de betreffende deelnemers voor een willekeurige opleiding is, zo stelt de minister, niet toegestaan.⁵⁷

Ad 4. Op dit punt is geen sprake van specifieke beleidsregels of -uitspraken van OCW.

⁵⁵ Koppelingswet van 1 juli 1998, Uitleg, 17 juni 1998.

⁵⁶ Staatsblad 1998, nr. 216, *Wijzigingswet WHW en Wet op de studiefinanciering*, 2 april 1998.

⁵⁷ Ministerie van OCW, *Kadernotitie risicoleerlingen*, juli 2002, p. 5, punt 4.

Standpunt / oordeel Commissie

Ad 1. De in het onderzoek aangetroffen deelprogramma's behoren, op één uitzondering na, alle niet tot de kort-HBO opleidingen waarvoor de in de beleidsreactie van de minister genoemde overgangsregeling geldt. De Commissie beschouwt de beleidsreactie overigens als een interpretatie van de bekostigingsregels, in die zin dat de minister ermee aangeeft dat alleen als zodanig erkende deelprogramma's (dat wil zeggen erkend middels erkenning van de wijziging van de reguliere opleiding waarin de deelprogramma's worden ondergebracht) voor bekostiging in aanmerking komen. Bovendien stelt de minister in de beleidsreactie dat het de instellingen vrijstaat 'hun aanbod aan kort-HBO (...) voort te zetten buiten OCW-verband, bijvoorbeeld in de vorm van contractonderwijs' (pagina 8), daarmee naar het oordeel van de Commissie nadrukkelijk aangevend dat studenten aan commerciële deelprogramma's, welke deels bestaan uit onderdelen van een reguliere opleiding of daarmee raakvlakken hebben, niet voor bekostiging in aanmerking komen. De Commissie heeft hierbij ook het standpunt van de HBO-raad in haar beschouwingen betrokken.

In een brief aan de staatssecretaris van OCW heeft de raad als haar oordeel gegeven, dat het voor bekostiging in aanmerking brengen van studenten die niet de gehele opleiding volgen maar certificaten behalen via voorgestructureerde leerroutes mogelijk wel onregelmatig is maar niet onrechtmatig⁵⁸. Hij komt tot dit oordeel, omdat art. 7.32 WHW, gezien de tekst van enerzijds het eerste lid en anderzijds het derde lid, niet duidelijk zou zijn. Bovendien zou van onrechtmatigheid alleen sprake zijn als strijdigheid met de regelgeving gepaard gaat met financieel voordeel en het ontbreken van een noemenswaardige onderwijsinspanning. De HBO-raad volgt hierin het begrip onrechtmatigheid zoals gebruikt door OCW in *Ruimte voor rekenschap*. De Commissie meent dat art. 7.32 WHW in samenhang gelezen in het geheel niet onduidelijk is en dat studenten die via voorgestructureerde leerroutes niet de gehele opleiding volgen niet voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht. Of al dan niet tevens sprake is van financieel voordeel of een geleverde onderwijsinspanning doet hieraan niet af (vgl. par. 4.3).

Bovenstaande afwegende, heeft de Commissie de onder 1. beschreven handelwijzen als rood gekwalificeerd en tot terugvordering van de ermee gemoede bedragen geadviseerd.

Ad 2. De Commissie heeft de U-bocht constructie als rood gekwalificeerd en terugvordering aanbevolen van de ten onrechte ontvangen bekostiging.

Ad 3. In de gevallen waarin sprake is van een administratieve vergissing, heeft de Commissie, gelet op haar eerder beschreven strikte juridische benadering, geadviseerd tot terugvordering tenzij er reeds een correctieve actie heeft plaatsgevonden (aanpassing bekostigingsstelling of terugbetaling). Ten aanzien van deelnemers aan Pasvorm heeft zij de volgende lijn gehanteerd. Duidelijk was en is dat zij een onderwijstraject volgen dat zowel qua doelstelling als qua inrichting formeel niet viel binnen de Web (zie ook *Pasvorm in de paskamer*, pag. 5). Zij konden dus ook niet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Daarom heeft de Commissie het voor bekostiging in aanmerking brengen van deelnemers aan Pasvorm-achtige trajecten bij ROC's als rood gekwalificeerd. De bewindslieden van OCW hebben echter in 2001 Pasvorm publiekelijk geprezen. Het Ministerie heeft eind 2001 aan de betreffende instelling gevraagd 'Pasvorm in overeenstemming te brengen met de kaders die krachtens de geldende wet worden gesteld'.

⁵⁸ Brief HBO-raad terzake van 20 januari 2003, pag. 2.

Volgens de instelling is met OCW afgesproken dat dat geldt vanaf oktober 2002.⁵⁹ In de *Kadernotitie risicoleerlingen* van juli 2002 kondigt OCW nadere regelgeving aan.

De Commissie heeft gezien het voorgaande besloten de staatssecretaris niet te adviseren om tot terugvordering van de met de bekostiging van deelnemers aan Pasvorm gemoeide bedragen over te gaan.

Ad 3. Gelet op de duur van de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning, is de Commissie van mening dat BVE-instellingen deelnemers, waarvan de aanvraag in behandeling is bij de IND, voor bekostiging in aanmerking mogen brengen. De voor deze deelnemers ontvangen bekostiging heeft de Commissie dan ook niet als rood gekwalificeerd. Wel is de Commissie van mening dat, indien de aanvraagprocedure niet leidt tot het geven van een verblijfsvergunning, de betreffende deelnemers uit de bekostiging dienen te worden gehaald. In de gevallen waar dat niet is gebeurd, heeft de Commissie geadviseerd tot terugvordering van de ontvangen bekostiging.

5.7.3 Buitenlandse studenten of deelnemers

Fenomenen

Nederlandse studenten gaan vaker studeren aan buitenlandse instellingen. Buitenlandse studenten komen steeds vaker studeren aan Nederlandse instellingen. Soms komt men voor het volgen van de gehele opleiding maar vaker komt men voor een deel van de opleiding. Vaak in het kader van uitwisselingsprojecten maar ook wel los daarvan.

De Nederlandse student die bijvoorbeeld een jaar aan een Spaanse hogeschool doorbrengt, blijft ingeschreven staan aan de Nederlandse instelling, betaalt dus collegegeld in Nederland en wordt voor de bekostigingstelling in aanmerking gebracht. Maar zijn Spaanse tegenhanger die een jaar een opleiding aan de Nederlandse instelling volgt wordt eveneens ingeschreven en voor de bekostigingstelling in aanmerking gebracht⁶⁰.

In Nederland wordt in dit geval dus zowel de Nederlandse student die een jaar in het buitenland zit, als de buitenlander die een jaar in Nederland onderwijs volgt voor de bekostiging in aanmerking gebracht. Een complicerende factor hierbij is dat in Europees verband is afgesproken dat de lidstaten hun buitenlandse gaststudenten geen (tweede maal) collegegeld laten betalen terwijl dit in Nederland wel een vereiste is voor een rechtmatige inschrijving.

Voorts is de Commissie ook op casus gestuit waarbij buitenlandse studenten ingeschreven staan aan een Nederlandse instelling terwijl ze de opleiding bijna of geheel in eigen land volgen. De Commissie stuitte op Belgen die in de vier jaar dat ze aan verschillende Nederlandse hogescholen stonden ingeschreven, België vier jaar lang nauwelijks verlieten. Voorts was er sprake van Duitse studenten ingeschreven voor een Nederlandse opleiding die verbleven in Duitsland, Spanjaarden in Spanje en Finnen in Finland.

⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*, 28 248, nr. 24., p. 91.

⁶⁰ Indien Spanje dezelfde bekostigingsregels als Nederland zou kennen tellen deze Nederlandse en Spaanse student dus in totaal vier maal voor de bekostiging mee.

Ten slotte heeft de commissie geconstateerd dat er substantiële aantallen Aziaten en met name Chinezen zijn, die wel daadwerkelijk voor vier jaar naar Nederland komen om een Engelstalige CROHO-opleiding te volgen aan een Nederlandse hogeschool en voor bekostiging worden meegeteld.

Juridische grondslagen

Voor de Commissie geldt het algemene uitgangspunt dat studenten voor de bekostigingstelling in aanmerking kunnen worden gebracht, indien zij staan ingeschreven aan een bekostigde CROHO-opleiding. Zoals hiervoor betoogd meent de commissie dat een inschrijving die volgt op het aanbieden en / of willen volgen van een deel van de opleiding niet kan gelden als inschrijving voor een CROHO-opleiding. Dit uitgangspunt geldt evenzeer voor de inschrijving en voor bekostigingstelling in aanmerking laten komen van buitenlandse studenten. De Commissie heeft geen bezwaar tegen buitenlandse studenten die in het kader van een bi-diplomeringsstracject ingeschreven staan voor een opleiding, een deel van de opleiding in Nederland volgen en voor de overige delen van de instelling vrijstellingen verkrijgen op basis van EVC opgedaan aan bijvoorbeeld de moederuniversiteit.

Anders wordt het indien deze studenten uitsluitend naar Nederland komen om een deel, bijvoorbeeld één of twee semesters, van de CROHO-opleiding te volgen. Die gevallen zijn vergelijkbaar met (Nederlandse) studenten die een onvolledige CROHO-opleiding volgen zoals in het kader van kort-HBO opleidingen of maatwerktrajecten.

Het voor de bekostigingstelling in aanmerking laten komen van buitenlandse studenten die (een deel van) de opleiding (nagenoeg) geheel in eigen land volgen is daarenboven in strijd met de vereiste in art 7.17 lid 1 WHW, dat de opleiding dient te worden aangeboden in de vestigingsplaats van de instelling, tenzij op grond van art 7.17 lid 2 toestemming is verleend om de opleiding buiten de vestigingsplaats aan te bieden. Vaak gaat het dan om opleidingen met inzet van Nederlandse docenten, of van in Nederland geschoolde docenten onder toezicht van de instelling of waarvan het onderwijs is uitbesteed.

Beleid OCW

Diverse instellingen hebben gewezen op de stimuleringsmaatregelen van OCW en de Europese Commissie met het oog op internationalisering. Daarbij worden genoemd:

- De Regeling stimulering grensoverschrijdende samenwerking hoger onderwijs 1997-2000 (d.d. 10 december 1996);
- de Bologna (1999) en Praagse (2001) akkoorden van de Europese ministers van Onderwijs
- de Europese uitwisselingsprogramma's als Socrates en Erasmus.

Nadrukkelijk wordt bijvoorbeeld vermeld dat 'De met instemming van het Parlement afgesloten akkoorden van Gent, Bologna en Praag juist het oogmerk hadden om het studenten mogelijk te maken delen van hun studie in het buitenland te volgen. De afspraken die de hogeschool maakte over deze uitwisseling zijn en waren gebaseerd op deze akkoorden'⁶¹.

⁶¹ Reactie van de HAS Den Bosch bij brief van 9 maart 2004, kenmerk: 04-03/080/07.4.1, p. 3.

De Commissie wijst er op dat de declaratie van Bologna geen enkele bepaling bevat die betrekking heeft op financierings- of bekostigingsaspecten. De declaratie besluit tot de Europa-brede *'adoption of a system of easily readable and comparabile degrees and of a system essentially based on two main cycles, undergraduate and graduate'* in Nederland bekend geworden als het BaMa-stelsel. Ook werd besloten een aantal zaken te bevorderen waaronder *'Promotion of mobility by overcoming obstacles to the effective exercise of free movement with particular attention to: for students, access to study and training opportunities an to related services''*. Dit doel werd herbevestigd bij de vervolgconferentie in Praag.

Dat ministers de totstandkoming van een open onderwijsruimte op Europees niveau stimuleren wil nog niet gelijk zeggen dat ze tevens bereid, laat staan gehouden zijn om alle buitenlandse gaststudenten in het nationaal bekostigingstelsel mee te laten tellen. Temeer niet daar, zo is de Commissie gebleken, aan het Ministerie van OCW in deze een ander model voor ogen stond. De Regeling stimulering grensoverschrijdende samenwerking is gebaseerd op de aanname dat er sprake zou zijn van een evenwichtige uitwisseling die (derhalve) plaats zou kunnen vinden met gesloten beurs. Illustratief in deze is de gemeenschappelijke verklaring die de onderwijsministers van Nederland (Ritzen) en Nedersaksen uitgaven op 7 april 1997. De ministers juichten de grensoverschrijdende samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen toe. Een aantal instellingen worden met name genoemd. De ministers stelden hiervoor middelen ter beschikking. Daarbij stelden zij de volgende condities voor alle samenwerkingsverbanden⁶²:

- De te subsidiëren activiteiten zijn onder andere gericht op structurele bestuurlijke en strategische samenwerking en op brede onderwijskundige samenwerking (...). Bij deze activiteiten nemen de instellingen de eigen nationale wet- en regelgeving alsmede het betreffende nationale (hoger onderwijs) beleid in acht. Dit geldt in het bijzonder bij het ontwikkelen van nieuwe opleidingen.
- De inschrijving, bekostiging en werving van buitenlandse studenten. De ministers onderschrijven het streven naar wederkerigheid in de uitwisseling van studenten in het hoger onderwijs. In beginsel is en blijft de overheid verantwoordelijk voor bekostiging van het hoger onderwijs voor de eigen onderdanen (...). In het geval van gezamenlijke opleidingen zullen Nederlandse studenten worden geadministreerd bij de Nederlandse partner en bekostigd volgens het Nederlandse systeem, en Duitse studenten bij de Duitse partner volgens het Duitse systeem.

De Commissie meent dat deze laatste conditie aansluit bij de wettelijke bepalingen zolang de uitwisseling betrekking heeft op het volgen van een deel van de opleiding, niet zijnde de gehele opleiding. De conditie is in strijd met de wet indien het gaat om Duitse studenten die komen voor het volgen van de gehele opleiding (al dan niet met vrijstellingen op basis van elders verworven competenties) en ook overigens aan de inschrijvingsvoorwaarden (vooropleiding, betaling collegegeld, etc.) voldoen.

De 'gesloten beurs' afspraak wordt wel gehanteerd tussen instellingen onderling waarbij onderwijs wordt aangeboden aan elkaars studenten zonder dat aan de betrokkene extra kosten in rekening worden gebracht. Maar jegens het Ministerie handhaaft menig instelling deze 'gesloten beurs' afspraak niet. Dan wordt de buitenlandse gast, hoewel deze als het ware de onderwijsplek opvult van de Nederlandse student die voor een jaar vertrokken is

⁶² *Gezamenlijke Verklaring Nederland-Nedersaksen* d.d. 7 april 1997, bepaling 7.

maar nog wel voor de bekostiging mee telt, eveneens voor bekostiging in aanmerking gebracht.

Door enkele instellingen is betoogd dat dit billijk was, omdat vanwege het veel groter aantal buitenlandse studenten dat hun instelling bezoekt dan het aantal Nederlandse instellingsstudenten dat elders vertoeft, het evenwicht in de uitwisseling zoek was en zij met disproportionele kosten werden geconfronteerd.

Standpunt / oordeel Commissie

Bovenstaande afwegende heeft de Commissie de hiervoor beschreven handelwijzen, c.q. het voor bekostiging in aanmerking brengen van buitenlandse studenten welke slechts een deel van de reguliere opleiding volgen, respectievelijk de opleiding geheel of vrijwel geheel in het land van herkomst volgden, als rood gekwalificeerd en heeft zij geadviseerd tot terugvoering van de hiermee gemoeide bedragen.

5.7.4 Distance learning

Fenomenen

Mede door de schaalvergroting in de onderhavige onderwijssectoren en de toenemende vraag om een ook in de zin van plaats flexibel onderwijsaanbod, ziet een groeiend aantal met name hoger onderwijsinstellingen aanleiding en noodzaak om een opleiding te verzorgen buiten de formele vestigingsplaats, of op een nieuwe locatie (bijvoorbeeld bij één van de nieuwe fusiepartners). Ook gaf de ingevolge HOOP 2000 ingezette deregulering van het opleidingsaanbod met name de hogescholen aanleiding om bestaande of nieuwe opleidingen te willen verzorgen in een andere gemeente dan de gemeente van vestiging. Op grond van de WHW is hiervoor als eerder vermeld toestemming van de minister noodzakelijk. De Commissie constateert dat soms onderwijs buiten de vestigingsplaats wordt verzorgd zonder dat daarvoor de wettelijk vereiste toestemming is verleend.

Juridische grondslagen

Voor het verzorgen van onderwijs buiten de vestigingsplaats is op grond van artikel 7.17 lid 2 WHW toestemming van de minister nodig.

Beleid OCW

In 2001 heeft de minister van OCW, mede namens de minister van LNV, aan de HBO-raad een brief met als onderwerp *Kader besluitvorming verzoeken nevenvestiging CROHO 2002-2003*⁶³ gestuurd. Deze brief was een reactie op een brief van de HBO-raad waarin deze de minister had geïnformeerd over een door de hogescholen in HBO-raad verband afgesproken procedure ten aanzien van het verzorgen van onderwijs buiten de vestigingsplaats. In de brief wordt een toetsingskader uitgewerkt waarin enerzijds (nadere) inhoudelijke en procedurele criteria zijn opgenomen die bij een verzoek om toestemming zullen worden gehanteerd en waarin anderzijds, in essentie, de criteria voor toestemming voor een nevenvestiging worden versoepeld. Bij dit laatste gaat het onder meer om hogescholen die fu-

⁶³ Ministerie van OCW, *Kader besluitvorming verzoeken nevenvestiging CROHO*, 28 maart 2001.

seren en bepaalde opleidingen in een andere locatie van de gefuseerde instelling willen onderbrengen; voor deze vorm van 'nevenvestiging', zo stelt de brief, is geen toestemming meer vereist.

Standpunt / oordeel Commissie

In een geval waarin de Commissie heeft vastgesteld dat de wettelijk vereiste toestemming voor een nevenvestiging ontbrak, ging het om een instelling waarop de laatstgenoemde beleidsregel van de minister van toepassing is. Zij heeft in dat geval dan ook niet het oordeel rood uitgesproken, noch heeft zij tot terugvordering geadviseerd.

5.7.5 Dubbele bekostiging

Fenomenen

1. BVE (ROC/vakscholen/AOC): diplomastapeling

Bij een aantal BVE-instellingen heeft de Commissie vastgesteld dat deelnemers wel stonden ingeschreven voor meerdere opleidingen tegelijk en 'opgingen' voor meerdere diploma's tegelijkertijd, dat is het fenomeen 'diplomastapeling', hetgeen op zichzelf niet in strijd is met de wet. Het is echter de vraag of al deze opleidingen ook daadwerkelijk door de deelnemer werden gevolgd (op de peildatum). De instellingen hebben voor deze deelnemers echter wel meerdere malen bekostiging ontvangen, hetgeen, omdat de deelnemers niet al de opleidingen waarvoor zij staan ingeschreven ook daadwerkelijk volgen op peildatum, in strijd is met de wet. Vaak is in deze gevallen slechts éénmaal het wettelijk verplichte cursusgeld aan de deelnemers in rekening gebracht (zie hiervoor ook 5.7.9).

Tijdens het onderzoek is gebleken dat het bij een aantal ROC's voorkomt dat aan één en dezelfde deelnemer in één jaar meerdere diploma's worden verstrekt, zodanig veel dat de Commissie zich afvraagt of het fysiek mogelijk is dat een deelnemer het daarvoor (wellicht door het verlenen van vrijstellingen niet noodzakelijkerwijs volledige, maar niettemin toch nog substantiële) vereiste onderwijsprogramma volgt.

Kennelijk heeft het verschijnsel diplomastapeling ook bij de instellingen en de BVE-raad tot nadenken gestemd, aangezien een aantal instellingen het aantal in één jaar aan een deelnemer af te geven diploma's heeft gemaximeerd tot enkele diploma's en de instellingen in onderling overleg (BVE-raad) zijn gekomen tot de formulering van een gedragscode, waarin is opgenomen dat per deelnemer slechts één diploma per jaar voor bekostiging in aanmerking kan worden gebracht. Hoewel formeel juridisch niet rood, is het fenomeen inmiddels dus door het veld zelf ingekaderd.

2. BVE (KBB): dubbele bekostiging van leerbedrijven

In paragraaf 2.4.3 is ten aanzien van KBB's het theoretische risico genoemd dat bij instellingen aangesloten leerbedrijven, mede onder invloed van het grote aantal leerbedrijven, dubbel staan vermeld in de telling van leerbedrijven die voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht. De Commissie heeft dit echter slechts éénmaal vastgesteld.

Juridische grondslagen

Ad 1. Volgens artikelen 2.2.3 en 2.2.5 Uitvoeringsbesluit WEB bestaat alleen recht op bekostiging voor deelnemers die op 1 oktober ingeschreven staan en op die datum daadwerkelijk onderwijs volgen, dat wil zeggen aan de opleiding waarvoor zij ingeschreven staan. Aan deze laatste voorwaarde is niet voldaan, omdat niet alle opleidingen waarvoor de deelnemer staat ingeschreven op de peildatum ook daadwerkelijk worden gevolgd.

Ad 2. Op grond van artikel 1.5.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) kunnen landelijke organen aanspraak maken op bekostiging uit 's Rijks kas ten behoeve van het vervullen van hun bij de Web opgedragen werkzaamheden. Op grond van artikel 5.3 van de Uitvoeringsregeling Web, zoals voor het bekostigingsjaar 2003 gewijzigd bij artikel 5.3b van de Regeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Web van 17-11-2002, Gele Katern 2002, nr. 29, p. 16, wordt bekostiging verleend op basis van het aantal erkende leerbedrijven. Op grond van artikel 7.2.9 en 7.2.10 Web is een leerbedrijf een bedrijf of organisatie als zodanig. Dit betekent dat een bedrijf in de bekostigingstelling ten behoeve van hetzelfde type opleiding slechts éénmaal als erkend leerbedrijf kan worden aangemeld. Dubbele aanmelding is dus voor het bekostigingsjaar 2003 in strijd met artikel 5.3b van de Uitvoeringsregeling Web.

Beleid OCW

In het Wetsvoorstel Korte Klap wordt voorgesteld een wijziging in de Web door te voeren, waarbij deelnemers welke meer dan één opleiding volgen, nog slechts éénmaal voor bekostiging in aanmerking mogen worden gebracht. In de notitie Helderheid (BVE) wordt dit voorstel overgenomen. Daarbij wordt echter in tegenstelling tot Korte Klap niet meer gesproken over 'meer dan één opleiding', maar van 'twee opleidingen tegelijk'.

Standpunt / oordeel Commissie

Ad 1. De Commissie heeft het onder 1 beschreven fenomeen als rood gekwalificeerd en geadviseerd tot terugvordering. Zij onderschrijft het in *Korte Klap* op dit punt gedane voorstel. De Commissie is echter van mening dat met het laatstgenoemde onder *Beleid*, wederom een element van onhelderheid ontstaat richting de instellingen en beveelt aan om op dit punt eenduidig en scherp richting het veld te communiceren.

Ad 2. De Commissie heeft het onder 2 beschreven fenomeen als rood gekwalificeerd en geadviseerd tot terugvordering. Zij is van mening dat de genoemde wettelijke bepaling een ondoelmatige inzet van de rijksbekostiging mee kan brengen, namelijk daar waar KBB's weliswaar erkende, maar niet actieve leerbedrijven (dat wil zeggen leerbedrijven waar op de peildatum geen BPV-plaatsen worden bezet) voor bekostiging in aanmerking brengen. De Commissie beveelt aan om in overleg met COLO na te gaan hoe het systeem van erkenning actueel kan blijven.

5.7.6 Contract- en deeltijdonderwijs

Fenomenen

De rode casuïstiek rond contract- en deeltijdonderwijs doet zich vooral voor in het HBO- en het BVE-veld. Het gaat hier doorgaans om commerciële opleidingstrajecten van de instel-

ling, zoals post-initiële opleidingen, commerciële opleidingstrajecten gericht op het behalen van deelkwalificaties (BVE) en maatwerktrajecten in opdracht van het bedrijfsleven. De instelling schrijft de deelnemers aan deze trajecten, net als in het geval van de eerder genoemde maatwerktrajecten en leergangen, ten onrechte in voor een reguliere CROHO- of CREBO-opleiding en brengt hen voor bekostiging in aanmerking.

Hoewel de instellingen met genoemde trajecten op zichzelf inspelen op en tegemoet komen aan vragen vanuit overheid en samenleving, is de inschrijving en bekostiging als regulier student of deelnemer in strijd met de wet.

Juridische grondslagen

Art. 3.3 lid 1 Bekostigingsbesluit WHW bepaalt dat bekostiging wordt ontvangen voor studenten die op 1 oktober voor een bepaalde opleiding stonden ingeschreven. Van een opleiding in de zin van de wet is sprake indien deze bestaat uit een geheel van onderwijseenheden en gericht is op het behalen van het bijbehorend diploma. Hiervan is in het geval van de deelnemers of studenten aan contract- en deeltijdonderwijs van HBO-instellingen geen sprake. Volgens artikelen 2.2.3 en 2.2.5 Uitvoeringsbesluit Web bestaat alleen recht op bekostiging voor deelnemers die op 1 oktober ingeschreven staan en op die datum daadwerkelijk onderwijs volgen, dat wil zeggen aan de opleiding waarvoor zij ingeschreven staan. Van dat laatste is in het geval van de deelnemers of studenten aan contract- en deeltijdonderwijs van BVE-instellingen geen sprake. Zowel voor het contract- en deeltijdonderwijs van HBO- als van BVE-instellingen geldt bovendien dat nog om een andere reden sprake is van strijd met de wet. Een aantal van deze trajecten bevat unieke onderwijsmodulen maar is niet toegankelijk voor andere dan de studenten of deelnemers waarop de trajecten specifiek zijn gericht, bijvoorbeeld de werknemers van een bepaald bedrijf. Hiermee zijn zij in strijd met het aan het gehele Nederlandse onderwijsstelsel ten grondslag liggende beginsel dat het aangewezen, bekostigde onderwijs toegankelijk is voor een ieder die aan de inschrijvereisten voldoet, behoudens in de wet geregelde uitzonderingen (zoals artikel 7.53 e.v. WHW), hetgeen voor het beroepsonderwijs ook is neergelegd in artikel 150 EG Verdrag, met name in lid 2, derde aandachtstreepje.

Standpunt / oordeel Commissie

De Commissie heeft de met genoemde fenomenen samenhangende handelwijzen als rood gekwalificeerd en heeft geadviseerd tot terugvordering van de daarmee gemoeide bedragen.

5.7.7 Uitvallers

De binnen dit thema geconstateerde onregelmatigheden doen zich met name voor bij HBO-instellingen en hebben gedeeltelijk te maken met de ten onrechte ontvangen uitvalsbekostiging voor studenten, ingeschreven voor opleidingen langs de 'O&O'-constructie. Voor de beschrijving van de 'O&O-carrousel' en de hierbij door de Commissie gehanteerde juridische grondslagen, zie Bijlage 4.2.

Ten aanzien van het thema Uitvallers wil de Commissie nog het volgende opmerken. Volgens art. 7.42, lid 1 sub b en c WHW dienen de instellingen in de betrokken onderwijssectoren studenten, die een verzoek om uitschrijving hebben gedaan, met ingang van de tweede hele maand volgend op de maand waarin het verzoek om uitschrijving is ontvangen, daadwerkelijk uit te schrijven. De Commissie heeft in een aantal gevallen geconstateerd dat

een verzoek om uitschrijving, gedaan vóór de peildatum, pas ná de peildatum tot daadwerkelijke uitschrijving leidde. De betrokken student of deelnemer was inmiddels wel voor bekostiging in aanmerking. Dit is, gelet op de eerder genoemde bepaling, ook wel de ‘wachtmaand’-bepaling genoemd, niet in strijd met de wet. De Commissie meent echter dat zich hier het risico voor kan doen dat instellingen bewust met uitschrijving wachten tot ná de peildatum, om zodoende bekostiging te ontvangen voor de betreffende student/deelnemer.

5.7.8 Starten van nieuwe opleidingen

Fenomenen

Met de deregulering van het opleidingsaanbod in het hoger onderwijs werd het erkend en vervolgens geregistreerd krijgen van een opleiding voor hoger onderwijsinstellingen eenvoudiger. Een aanzienlijke toename van het aantal nieuwe opleidingen was het gevolg. Veel hoger onderwijsinstellingen, met name hogescholen, werven studenten voor nieuwe opleidingen terwijl deze nog in de procedure van erkenning en registratie zitten. Als de erkenning en CROHO-registratie per begin van het studiejaar nog niet rond is, worden de studenten vaak tijdelijk ingeschreven voor aanverwante opleidingen en voor bekostiging in aanmerking gebracht. Een vergelijkbare situatie, met een andere achtergrond, doet zich voor bij BVE-instellingen. Het opleidingsaanbod in deze sector wordt altijd al gekenmerkt door een hoge mate van differentiatie tussen en binnen opleidingen (opleidingsniveaus), die onder meer te maken heeft met de vraag vanuit de markt (naar een gedifferentieerd aanbod). Gezien de nauwe relatie tussen BVE-instellingen en hun omgeving (overheid en bedrijfsleven), worden vragen om aanpassing of vernieuwing van het opleidingsaanbod snel opgepakt door de instellingen. Het opleidingsaanbod kent dan ook een grote dynamiek. Net als HBO-instellingen bieden ROC's en AOC's daarbij vaak opleidingen aan, terwijl deze nog niet door de erkenningsprocedure van het CREBO heen zijn.

Juridische grondslagen

Slechts initiële HBO-opleidingen komen voor bekostiging in aanmerking, zie art. 1.9 lid 1 WHW. Initiële opleidingen dienen in het CROHO geregistreerd te zijn. Op grond van art. 2.1.2 onder a Uitvoeringsbesluit Web bestaat slechts aanspraak op bekostiging voor opleidingen die zijn geregistreerd in het CREBO en die door de minister op grond van art. 2.1.1 Web voor bekostiging in aanmerking zijn gebracht.

Beleid

Enkele jaren terug is ingevolge HOOP 2000 een proces van deregulering van het opleidingsaanbod voor het hoger onderwijs ingezet. De instellingen werd daarbij méér vrijheid gegeven bij het initiëren van nieuwe opleidingen. Voorwaarde voor het indienen van een aanvraag bij de minister was, dat regionale afstemming had plaatsgevonden met andere hogescholen in de regio over de consequenties van nieuwe opleidingen voor het regionale aanbod in verband met een doelmatige spreiding. Tijdens dit proces van deregulering is tevens de prominente rol heroverwogen van de Adviescommissie Onderwijsaanbod (ACO), die tot taak had de instellingen te adviseren over het opleidingsaanbod alvorens zij een aanvraag bij de minister indienen. Vanaf september 2003 is de adviesprocedure bij de ACO vervangen door een, aan formele aanvraag bij de minister voorafgaande, toets van de nieuwe opleiding op kwaliteit door de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO).

Ten aanzien van het opleidingsaanbod in de BVE-sector heeft OCW in de Middellange termijnverkenning in 2002 een streefbeeld geschetst waarbinnen onderwijsinstellingen in regionale onderlinge samenwerking en in samenwerking met overheden en bedrijfsleven, komen tot een sluitend aanbod van passende onderwijsvoorzieningen in de regio. Een daaraan gekoppeld proces van feitelijke deregulering van het opleidingsaanbod is echter nog niet ingezet.

Standpunt/oordeel Commissie

De Commissie is van mening dat de in het hoger onderwijs ingezette, en in de BVE-sector (gelet op genoemd streefbeeld) wellicht op termijn in te zetten deregulering van het opleidingsaanbod, de instellingen de ruimte geeft om beter in te spelen op de behoefte in de markt. Het gevolg hiervan is echter, dat er een groot scala van specifieke CREBO-opleidingen bestaat, waardoor het moeilijk is in te haken op zich wijzigende omstandigheden. De Commissie beveelt aan om te bezien of een minder specifieke definiëring van CREBO-opleidingen mogelijk is, waardoor de dynamiek in het opleidingsaanbod kan toenemen. Dit vraagt vervolgens om snelle procedures van afhandeling van aanvragen voor nieuwe opleidingen. In deze procedures is echter, in termen van snelheid, niets veranderd. De Commissie beveelt aan om hier spoedig aandacht aan te schenken.

De Commissie heeft de geconstateerde, onder 'fenomenen' beschreven handelwijzen als rood gekwalificeerd en geadviseerd tot terugvordering van de daarmee gemoeide bedragen.

5.7.9 Betaling college-, les- en cursusgeld

Fenomenen

1. HBO: O&O.

De door de Commissie geconstateerde rode handelwijzen op dit terrein hebben deels te maken met de collectieve betaling van collegegeld door O&O voor studenten van via O&O lopende opleidingen. Voor een beschrijving van dit fenomeen en de behandeling hiervan door de Commissie, zie Bijlage 4.2.

2. WO: vrijstelling van collegegeld, noodfondsen.

De Commissie heeft geconstateerd dat veel WO-instellingen financiële ondersteuning bieden aan studenten, al dan niet door middel van expliciete vrijstelling van collegegeld via een afstudeerfonds of andere noodfondsen. De instellingen zijn van mening dat zij hiertoe de ruimte hebben, aangezien volgens hen de wettelijke bepaling ter zake, art. 7.51 en 7.51a WHW, een opsomming bevat van de gevallen waarin de instellingen in elk geval financiële ondersteuning aan studenten dienen te bieden en hen daarnaast min of meer vrij laat bij het verlenen van financiële steun.

3. BVE: niet in rekening brengen van cursusgeld, betalen van lesgeld

De onregelmatigheden binnen dit thema doen zich ook voor in de BVE-sector. Een veel geconstateerd feit is daarbij dat met name ROC's aan deelnemers het wettelijk cursusgeld niet in rekening brengen en / of het lesgeld voor de deelnemer betalen aan de IB-groep. De instellingen voeren vaak als verdediging van hun handelwijze aan, dat zij het tot hun autonome maatschappelijke verantwoordelijkheid rekenen om deelnemers in bepaalde achterstandsgroepen, aan wie de financiële mogelijkheden

ontbreken om het cursus- en / of lesgeld te voldoen, van deze verplichting vrij te stellen. Ook wordt dikwijls aan deelnemers die meerdere opleidingen volgen slechts éénmaal cursusgeld in rekening gebracht, wederom met als reden de verkleining van mogelijke financiële barrières voor deelname en daarmee vergroting van het (als gevolg van het feit dat uitzicht bestaat op meerdere diploma's) toekomstperspectief van de deelnemer.

Een ander fenomeen is dat, als gevolg van de bepaling dat een deelnemer kan worden ingeschreven als het cursusgeld betaald is of een bewijs is overgelegd dat betaald zal gaan worden, veel instellingen te kampen hebben met oninbaar blijvende vorderingen cursusgeld. Onder de laatstgenoemde vlag wordt namelijk met veel deelnemers een betalingsregeling afgesproken, waarbij vervolgens blijkt dat betreffende deelnemers niet betalen. Dit heeft bij een aantal instellingen geleid tot extreem hoge debiteursaldi (uitstaande vorderingen cursusgeld), die dikwijls na verloop van tijd boekhoudkundig worden afgeschreven. De Commissie heeft de indruk dat dit verschijnsel bij een aantal instellingen te wijten is aan inadequaet financieel beheer en een slechte AO / IC.

Juridische grondslagen

Ad 1. Zie Bijlage 4.2

Ad 2. Art 7.51 en 7.51a WHW bevatten een, naar het oordeel van de Commissie, naar uit het systeem van de wet en uit de wetsgeschiedenis moet worden afgeleid, limitatieve opsomming van de gevallen waarin instellingen financiële ondersteuning ten laste van de rijksbijdrage aan studenten mogen verlenen. Andere noodfondsen dan afstudeerfondsen mogen niet uit de rijksbijdrage worden gefinancierd.

Ad 3. Volgens art 6 lid 3 Lcw kan niet tot inschrijving worden overgegaan voordat het bewijs is overgelegd dat het cursusgeld wordt voldaan aan de instelling. Kennelijk is dat hier toch gebeurd. Een instelling die de betaling voor haar rekening neemt, betaalt in feite aan zichzelf. Een dergelijke figuur moet worden gekwalificeerd als kwijtschelding. Instellingen zijn slechts in een beperkt aantal gevallen tot kwijtschelding bevoegd. Overigens geldt tevens dat rijksbesteding op grond van art 1.3.1 Web niet mag worden aangewend voor het financieren van les- en cursusgeld.

Beleid

Ad 2 en 3. In het Wetsvoorstel Korte Klap wordt onder meer voorgesteld om de mogelijkheden tot betaling van college-, les- en cursusgeld door anderen dan de student of deelnemer zelf, te beperken. Concreet houdt het voorstel voor de BVE-instellingen in, dat alleen nog derden, dus niet de instelling, het cursus- en/of lesgeld mogen voldoen, maar dan op voorwaarde dat de deelnemer hen daartoe schriftelijk heeft gemachtigd. Voor de hoger onderwijsinstellingen onderstreept *Korte Klap* dat compensatie van het collegegeld alleen mogelijk is als wordt voldaan aan de in 7.51 genoemde voorwaarden. Dit betekent in dit geval dat slechts betaling van het collegegeld via het afstudeerfonds mogelijk is.

Standpunt / oordeel Commissie

Ad 2. De Commissie is van mening dat strikt juridisch gesproken, de instellingen met de betaling of compensatie van het collegegeld uit de rijksbijdrage anders dan door toepassing van een afstudeerfonds conform art 7.51 of 7.51a WHW, in strijd met de wet handelen. Of betaling in concrete situaties met de rijksbijdrage is voldaan is veelal niet na te gaan. Bovendien vraagt de Commissie zich af of er nog wel goede redenen zijn relatief autonome instellingen op dit punt vergaand te beperken. Zij adviseert dan ook het instellingen mogelijk te maken in specifieke situaties het collegegeld uit een noodfonds te voldoen.

Ad 3. Hoewel de Commissie begrip kan opbrengen voor de maatschappelijke betrokkenheid van de instellingen bij deelnemers met beperkte financiële mogelijkheden, heeft zij het niet in rekening brengen van het cursusgeld of het betalen van het lesgeld door de instelling niettemin als rood gekwalificeerd en geadviseerd tot terugvordering van het met de handelwijze gemoeide bedrag. Omdat in deze gevallen het niet voldoen van het cursusgeld leidt tot een ongeldige inschrijving heeft de terugvordering betrekking op de ten onrechte ontvangen bekostiging. Als de instelling wel het lesgeld heeft afgedragen vindt de Commissie het redelijk het terug te vorderen bedrag met het afgedragen lesgeld te verminderen.

5.7.10 Investerings

Fenomenen

In het licht van hun ontwikkeling tot meer autonoom opererende ‘maatschappelijke ondernemingen’ blijken zowel de universiteiten, hogescholen als BVE-instellingen in toenemende mate geld te steken in private activiteiten. Het gaat hierbij vaak om het opzetten van contractactiviteiten (zie hiervoor ook paragraaf 5.7.5) en het verstrekken van leningen aan en het investeren in (al dan niet onder de holding van de instelling vallende) private partijen. Een veel voorkomend fenomeen op dit vlak is dat instellingen hun contractactiviteiten onderbrengen in een aparte B.V., waarin zij vervolgens investeren.

Zoals in 3.2.4 vermeld heeft de Commissie het onderzoek wat betreft de besteding van de rijksbijdrage toegespitst op evidente overtredingen van wet- en regelgeving ter zake. Het begrip ‘evidentie’ is hierbij geoperationaliseerd tot bestedingen ten behoeve van activiteiten welke geen (of een onduidelijke) relatie hebben tot de kerntaken van de instelling en / of welke een (voor de instelling relatief) substantiële financiële omvang hebben en waarvan de financiële middelen afkomstig zijn uit de rijksbijdrage.

Het onderzoek wijst uit dat over het algemeen bestedingen van de instellingen een, naar het oordeel van de Commissie, voldoende aannemelijke relatie met de kerntaken van de instellingen hebben. Voor zover dat niet het geval was of daar twijfel over bestond, kon bijna nooit aangetoond worden dat de aangewende financiële middelen afkomstig waren uit de rijksbijdrage. Op dit punt zijn dan ook nauwelijks rode handelwijzen geconstateerd. Een aantal malen heeft de Commissie laten onderzoeken in hoeverre bij de betreffende besteding rijksbekostiging in het spel was. Concreet: of een bepaalde investering, belegging of contractactiviteit (mede) wordt gefinancierd vanuit de rijksbijdrage. Dit bleek, behoudens de gevallen waarin de instelling dat expliciet bevestigde (tijdens het vervolgonderzoek, of naar bleek uit openbare stukken), een nauwelijks te beantwoorden vraag vanwege het feit dat de instellingen geen gescheiden boekhouding voeren ten aanzien van publieke en private geldstromen. Naast de gevallen waarin de Commissie vraagtekens zette bij de relatie tussen een bepaalde investering en de kerntaak van de instelling, is zij ook gestuit op situaties waarin

de in een B.V. ondergebrachte contractactiviteiten grote verliezen leed en deze door de instelling werden gecompenseerd (al dan niet vanuit de rijksbijdrage).

Juridische grondslagen

De rijksbijdrage kan volgens artikel 1.9 WHW alleen voor het verzorgen van initieel onderwijs en wat betreft het WO alsmede voor het verrichten van onderzoek worden aangewend. Indien de Rijksbijdrage op enig moment niet geheel aan het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderzoek wordt besteed, dient deze op zorgvuldige wijze te worden beheerd. Dat betekent dat deze gelden op verantwoorde wijze dienen te worden belegd. De wet verbiedt niet dat een instelling in dat kader een lening verstrekt op commercieel verantwoorde voorwaarden.

Art 1.3.1 Web bepaalt dat de Rijksbijdrage moet worden aangewend voor beroepsonderwijs in de zin van de wet. Risicovolle investeringen in andere rechtspersonen zijn dus niet toegestaan. Anderzijds valt uit art 2.5.6 Web af te leiden dat de Rijksbijdrage doelmatig moet worden beheerd.

Indien de Rijksbijdrage op enig moment niet geheel aan het verzorgen van onderwijs en het verrichten van onderwijs wordt besteed, dient deze op zorgvuldige wijze te worden beheerd. Dat betekent dat deze gelden op verantwoorde wijze dient te worden belegd. De wet verbiedt niet dat een instelling in dat kader een lening verstrekt op commercieel verantwoorde voorwaarden.

Beleid

In 2001 heeft OCW door middel van de *Regeling leggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek*⁶⁴ beleidsregels geformuleerd ten aanzien van de wijze waarop en voorwaarden waaronder de instellingen met de rijksbijdrage investeringen mogen plegen in activiteiten anders dan de primaire taak of taken van de instelling. Hierin worden voorwaarden gesteld aan:

- de aard van de investering: deze moet 'risicomijdend' zijn;
- de administratieve organisatie van en interne controle met betrekking tot investeringen;
- de financiële instellingen via welke de onderwijsinstellingen mogen investeren (beleggen).

In *Helderheid BVE* worden deze criteria voor de BVE-sector aangevuld met onder meer het uitgangspunt dat de activiteiten van de organisatie waarin wordt geïnvesteerd, in lijn moeten zijn met de kerntaken van de instelling.

Standpunt / oordeel Commissie

Gelet op haar in 3.2.4 uitgewerkte en hierboven nogmaals vermelde uitgangspunten ten aanzien van het onderzoek naar de bestedingen van de instellingen, heeft de Commissie slechts in een enkel geval het oordeel rood uitgesproken en tot terugvordering geadviseerd.

⁶⁴ Ministerie van OCW, *Regeling leggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek*, 25 juli 2001.

Niettemin heeft de Commissie tijdens het onderzoek een discussie gevoerd met de VSNU en met enkele in het onderzoek betrokken universiteiten over de vraag hoe ver de bestedingsvrijheid van deze instellingen nu reikt.

Zoals in 3.2.4 gesteld dient de rijksbijdrage weliswaar te worden besteed aan onderwijs en (WO) onderzoek, maar beschrijft de wet slechts in algemene termen welke bestedingsdoelen daar exact binnen vallen. Dit was één van de redenen voor de Commissie om geen diepgaand onderzoek naar de bestedingen te verrichten. Gelet op het type bestedingen waar de Commissie soms mee is geconfronteerd, waarbij zij vraagtekens had bij de relevantie daarvan voor de kerntaken van de instelling, beveelt zij echter aan de discussie op dit punt niet uit de weg te gaan.

6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 INLEIDING

1. Het vervolgonderzoek rekenschap was van een ongekeerde omvang. Bij 152 instellingen behorende tot drie sectoren van onderwijs moest een diepgaand onderzoek worden ingesteld naar mogelijke onregelmatigheden met overheidsbekostiging. Handelwijzen van instellingen moesten worden getoetst aan wet- en regelgeving en beoordeeld op rechtmatigheid in het licht van alle relevante omstandigheden. Feitelijk moesten 152 afzonderlijke onderzoeken op een gecoördineerde wijze worden uitgevoerd. Van deze 152 konden er 145 ook tot tijdige afronding komen.

Aanbeveling: De Commissie adviseert het onderzoek bij de zeven instellingen waar het onderzoek niet is afgerond te doen voortzetten.

2. Sedert de eerste signalen van onregelmatigheden zijn inmiddels ruim twee jaren verstreken. In die tijd bestond in een aantal gevallen onduidelijkheid over wat wettelijk kan en niet kan. De voortdurende discussie over deze onregelmatigheden heeft het imago van het Nederlandse onderwijs geen goed gedaan (par. 5.1). De Commissie vindt het dan ook in het belang van het onderwijs niet verantwoord met het uitbrengen van haar eindrapport te wachten tot het onderzoek ook bij de laatste instellingen is afgerond.
3. Voor de bekostiging van het onderwijs stelt de begrotingswetgever jaarlijks per sector een budget vast. De verdeling van dit budget over de instellingen vindt plaats aan de hand van parameters zoals het aantal studenten of deelnemers en het aantal uitgereikte diploma's. Instellingen die hogere aantallen voor bekostiging in aanmerking brengen dan welke zijn toegestaan ingevolge de toepasselijke wet- en regelgeving handelen daarin onrechtmatig en claimen als gevolg van het verdeelmodel een te groot aandeel in de totale rijksbijdrage ten koste van instellingen die zich wel aan de wettelijke voorschriften houden. De resultaten van het onderzoek van de Commissie zijn dan ook in het belang van alle instellingen die conform de wet hebben gehandeld (par. 2.2.2, 2.3.2 en 2.4.2).
4. Het eerder ingestelde Zelfreinigend Onderzoek leidde tot een overzicht van rode, oranje en groene casuïstiek, al naar gelang de vraag of duidelijk was of een instelling in strijd had gehandeld met de letter of geest van de wet. Daarnaast werd de categorie 'geen oordeel mogelijk' onderscheiden voor situaties waarin bij de instelling te weinig informatie beschikbaar was om tot een gefundeerd oordeel te komen. Het onderzoek van de Commissie heeft tot resultaat dat uitsluitend nog sprake is van handelwijzen in strijd met de wet (rood) en handelwijzen waarbij van deze strijd niet is gebleken (groen) (par. 5.1).

6.2 ALGEMEEN

5. De Commissie constateert dat bij 70% van de 152 instellingen weinig of geen handelwijzen zijn geconstateerd welke in strijd zijn met de wet. Bij 47% van de instellingen is in het geheel niet gebleken van enig handelen in strijd met de wet. Verdeeld over de verschillende sectoren zijn deze percentages als volgt:
 - WO 69%
 - HBO 31%
 - BVE 51%
6. Bij instellingen waar wel sprake was van onregelmatigheden ging het in veel gevallen om incidentele feiten als gevolg van administratieve onzorgvuldigheden of van een zwakke administratieve organisatie en interne controle (par. 5.2). Bij een tiental instellingen lijkt sprake te zijn geweest van min of meer bewust overschrijden van de wettelijke mogelijkheden.
7. De Commissie gaat ervan uit dat bekostiging welke onrechtmatig is verkregen of besteed, zal worden teruggevorderd, tenzij er omstandigheden kunnen worden aangevoerd waarbij terugvordering in strijd zou zijn met algemene beginselen van behoorlijk bestuur (par. 2.9.4). Met inachtneming van dit criterium adviseert de Commissie tot terugvordering over te gaan van rond de € 58 miljoen, als volgt verdeeld over de verschillende sectoren:
 - WO € 3,6 miljoen
 - HBO € 43,6 miljoen
 - BVE € 11,2 miljoen
8. De instellingen hebben de afgelopen jaren antwoord moeten geven op de uitdagingen welke vanuit de samenleving en de politiek op haar afkwamen. Ontwikkelingen als internationalisering, flexibilisering en inhaken op de behoeften van de arbeidsmarkt stelden hoge eisen aan de instellingen maar boden ook nieuwe kansen. Dit leverde niet zelden spanningen op met de geldende wet- en regelgeving. Sommige instellingen hebben in dit spanningsveld keuzen gemaakt welke in strijd waren met de wet. Andere instellingen kozen voor een voorzichtige benadering en brachten in geval van twijfel studenten of deelnemers niet in aanmerking voor bekostiging. De Commissie heeft echter geconstateerd, dat verreweg de meeste instellingen op verantwoorde wijze met het spanningsveld tussen de eisen van de praktijk en de mogelijkheden van de wet zijn omgegaan. Onderwijsland is geen fraudeland.
9. De omstandigheden op grond waarvan de Commissie in concrete gevallen adviseert niet over te gaan tot terugvordering van onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging hebben vooral te maken met de vraag of het Ministerie van OCW bekend was met de problemen waarvoor instellingen zich gesteld zagen en de wijze waarop OCW daarop al dan niet reageerde. Voor de Commissie is in dit verband het beeld bevestigd, dat het Ministerie wel regelmatig signalen bereikten, maar dat onduidelijkheden en onwenselijkheden niet structureel werden opgelost (par. 2.9.3).

10. De Commissie heeft bij haar onderzoek, de totale uitkomsten overziende, geen aanleiding gevonden om andere sancties voor te stellen dan terugvordering van onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging en evenmin om aangifte van mogelijke strafbare feiten te doen bij het Openbaar Ministerie (par. 4.4).

Aanbeveling: de Commissie adviseert de mogelijkheden te doen nagaan van toepassing van art. 2.2.7a Wetboek van Strafrecht en zo nodig en mogelijk aangifte te doen wegens vermoedelijke overtreding van dit artikel.

11. Uitgangspunt van het overheidsbeleid, in het bijzonder met betrekking tot universiteiten en hogescholen, is al jaren dat het hierbij gaat om zelfstandige instellingen binnen het publieke domein. Daarbij past een ontwikkeling waarbij de zelfregie van de instellingen wordt versterkt. Toenemende zelfregie dient echter onlosmakelijk verbonden te zijn met toenemende publieke verantwoording (Bijlage 2.1). De Commissie werd bij haar onderzoek regelmatig geconfronteerd met het argument van de autonomie van de instellingen. Dat ging echter bijvoorbeeld bij de besteding van publieke middelen nogal eens gepaard met onvoldoende transparantie bij de publieke verantwoording. Anderzijds werden ook voornemens tot aanpassing van de regelgeving meermalen niet of met grote vertraging geëffectueerd (par. 2.9.2).
12. Flexibilisering van het onderwijsaanbod wil voorzien in zich voortdurend wijzigende behoeften aan opleidingen. De overheid wil de instellingen hierbij aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor een doelmatige aanwending van publieke middelen. De Commissie is hierbij gestuit op knelpunten bij het voor bekostiging in aanmerking brengen. Zo worden studenten of deelnemers soms vooruitlopend op de gevraagde registratie van een opleiding ingeschreven bij een verwante reeds bekostigde bestaande opleiding, welke zij feitelijk niet volgen. Ook stellen instellingen zich op het standpunt dat studenten recht hebben op inschrijving aan een bekostigde opleiding en dat het enkele feit van het ingeschreven staan recht geeft op bekostiging. De Commissie meent dat van een beleid gericht op flexibilisering van het opleidingsaanbod aandacht voor de consequenties voor het bekostigingsstelsel uitdrukkelijk een plaats dient te hebben (par. 5.7.2).
13. De internationale positionering van het Nederlandse onderwijs vormt één van de centrale thema's van het onderwijsbeleid. Vooral universiteiten en hogescholen zetten zich hiervoor in. De Commissie vraagt zich echter af of de manier waarop sommige instellingen hieraan vorm geven nog past binnen de beleidsdoelstellingen met betrekking tot internationalisering. Het is de Commissie niet gebleken dat OCW tijdens de onderzoeksperiode voor dit aspect van het beleid systematisch aandacht had. (par. 5.7.3)
14. Onderwijsinstellingen werken op tal van manieren samen, zowel binnen de eigen sector als over sectorgrenzen heen, zowel binnen Nederland als internationaal. Hoewel dit ook door de overheid wordt gestimuleerd en kan voorzien in maatschappelijke behoeften, kunnen problemen ontstaan met betrekking tot de bekostiging. De grenzen tussen publieke en private opleidingen kunnen vervagen. Soms leiden afspraken tussen instellingen tot constructies die vooral worden ingegeven door het streven naar maximalisering van bekostiging. Het huidige op afzonderlijke instellingen toegesneden toezicht schiet tekort om vormen van samenwerking adequaat te controleren. (par. 5.7.1).

Aanbeveling: De Commissie adviseert zodanige voorzieningen te treffen, dat bij de controle van instellingen systematisch ook samenwerkingsverbanden met andere instellingen of derden worden betrokken.

15. Onderwijsinstellingen manifesteren zich steeds vaker als publieke ondernemingen. Naast hun wettelijke taken begeven ze zich ook op de markt door het oprichten van of participeren in private rechtspersonen. Daarmee willen zij antwoord geven op de uitdagingen welke vanuit samenleving en politiek op haar afkomen. In de praktijk leidt dit vaak tot het onvoldoende onderscheiden van publieke taken, waarvoor overheids-bekostiging wordt ontvangen, en private taken, welke uit andere middelen bekostigd moeten worden. Hoewel er tussen een bekostigde onderwijsinstelling en een private rechtspersoon vaak nauwe organisatorische, financiële en of personele banden bestaan, heeft de Commissie soms geen inzage gekregen in de financiële administratie van de private rechtspersoon. Ook de departementale accountants hebben dan geen toegang.
16. Bekostiging van instellingen geschiedt met het oog op de uitvoering van de wettelijke taken van de instellingen. De besteding van de rijksbijdragen moet dan ook verband houden met deze wettelijke taken. De Commissie constateert dat instellingen hier zeer verschillend mee omgaan. Soms blijken enkele instellingen als gevolg van risicovolle investeringen forse verliezen hebben geleden, welke geheel of ten dele ten laste van de rijksbijdrage zijn gekomen. Controle op de naleving van de wet op dit punt is echter nauwelijks mogelijk (par. 3.2.4). De Commissie onderkent dat relatief autonome instellingen een ruime mate van bestedingsvrijheid moeten hebben. Dat mag er echter niet toe leiden dat de besteding van publieke middelen zich feitelijk aan elke publieke controle onttrekt.
17. De huidige bekostigingsstelsels bevatten vooral voor het HBO en de BVE-sector te veel aanknopingspunten voor onregelmatigheden. Dat gecombineerd met het feit dat veel instellingen het stelsel als niet adequaat en duidelijk ervaren vormt in de praktijk een uitnodiging de grenzen van het systeem te verkennen. De Commissie meent dat een nieuw stelsel niet alleen moet worden toegesneden op zich voortdurend wijzigende behoeften van de praktijk maar ook moet voldoen aan de randvoorwaarde dat de gehanteerde parameters zich niet of zo min mogelijk lenen voor beïnvloeding door de instellingen.

6.3 WETENSCHAPPELIJK ONDERWIJS

18. De werkzaamheden van de Commissie werden aanvankelijk gehinderd doordat de VSNU meende voorwaarden te moeten stellen aan het onderzoek bij de universiteiten. Dit getuigde van een onjuiste opvatting zowel over de wettelijke inlichtingenplicht van de universiteiten als over de betekenis van onafhankelijk onderzoek. Omdat in de praktijk vrijwel alle universiteiten desondanks bereid bleken de voor het onderzoek relevante informatie te verstrekken heeft het onderzoek bij de universiteiten op dezelfde voet als bij de andere instellingen kunnen plaatsvinden (par. 3.5.4).
19. Het systeem van bekostiging voor het WO is relatief eenvoudig en laat weinig mogelijkheden om de bekostigingsregels te omzeilen (par. 2.2). Ook de organisatie en het maatschappelijk veld van het WO is minder in beweging dan bij andere sectoren het geval is.

20. De Commissie heeft bij het WO weinig onregelmatigheden met de bekostiging geconstateerd. Vragen zijn hoofdzakelijk gerezen over financiële faciliteiten voor groeppen studenten. De artikelen 7.51 en 7.51a WHW bepalen (limitatief) in welke gevallen financiële ondersteuning aan studenten mag worden verleend. Niettemin kennen de universiteiten in de praktijk zogenaamde Noodfondsen, waaruit in andere gevallen bijdragen aan studenten worden verleend. Meestal is echter niet aantoonbaar dat deze bijdragen uit de rijksbijdrage worden betaald.

Aanbeveling: De Commissie meent dat er geen goede redenen zijn relatief autonome instellingen vergaand te beperken in de mogelijkheden van financiële ondersteuning van bepaalde studenten via noodfondsen. Zij adviseert dan ook het instellingen mogelijk te maken in specifieke situaties het collegegeld uit een noodfonds te voldoen.

6.4 HOGER BEROEPSONDERWIJS

21. De Commissie werd bij het onderzoek bij instellingen voor hoger beroepsonderwijs regelmatig geconfronteerd met vragen over haar bevoegdheid en over het door haar gehanteerde beoordelingskader. Deze vragen waren kennelijk geïnspireerd door een op verzoek van de HBO-raad terzake uitgebracht juridisch advies (par. 3.5.3). Dit leidde tot vertraging in het onderzoek en droeg er in enkele gevallen toe bij dat het onderzoek bij een instelling niet kon worden afgerond.
22. Het systeem van bekostiging voor het HBO is gecompliceerder dan voor het WO en biedt meer mogelijkheden om de bekostigingsregels te omzeilen (par. 2.3). Het HBO heeft een proces van fusie en reorganisatie achter de rug en verkeert er ten dele nog middenin. Daardoor zijn soms grote instellingen ontstaan met tal van vestigingsplaatsen. De fusiepartners hebben vaak nog een eigen cultuur en werken met verschillende systemen. Als beroepsonderwijs zijn de instellingen vaak sterk georiënteerd op het bedrijfsleven. Ook heeft de Commissie de indruk dat bij grote fusie-instellingen vaker gesproken kan worden van het niet geheel 'in control' zijn van de instelling. Door de omvang van de instelling en het aantal locaties is de afstand tussen de top en het feitelijke onderwijs soms groot geworden. Deze factoren kunnen voor een deel verklaren waarom bij HBO-instellingen relatief de meeste onregelmatigheden zijn geconstateerd.
23. De meest voorkomende onregelmatigheden in het HBO hebben betrekking op het voor bekostiging in aanmerking nemen van studenten in het buitenland en van studenten die ingeschreven zijn voor een bekostigde opleiding, terwijl zij feitelijk een niet-bekostigde opleiding volgen. Een deel van deze onregelmatigheden hangt samen met de O&O-carrousel, maar ook op kleinere schaal was sprake van constructies (U-bocht) welke leidden tot maximalisering van bekostiging. De Commissie heeft de O&O-carrousel geanalyseerd en is tot de conclusie gekomen dat tijdens elke fase van de carrousel in strijd is gehandeld met de wet (Bijlage 4.2).
24. Het HBO kent een grote verscheidenheid van instellingen. Van kleine instellingen met één of enkele opleidingen tot zeer grote en complexe met een keur van opleidingen, die vaak ook een fase van snelle groei achter de rug hadden. Bij de kleinere instellingen heeft de Commissie weinig onregelmatigheden geconstateerd. Tot de grote en complexe instellingen behoren ook de meeste instellingen waar het onderzoek nog niet kon worden afgerond.

6.5 BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

25. De BVE-sector bestaat – voor wat betreft het middelbaar beroepsonderwijs – uit 48 Regionale Opleidingscentra (ROC), 12 Agrarische Opleidingscentra (AOC), 13 vakscholen, alsmede 21 Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB). Het systeem van bekostiging is op zichzelf niet complex, maar biedt wel mogelijkheden om de bekostigingsregels te omzeilen (par. 2.4). Eén complicatie is, dat de ROC's ook deelnemers kennen die bekostigd worden volgens de regels van het voortgezet onderwijs of door gemeenten en voorts vormen van contractonderwijs die niet door de overheid bekostigd worden.
26. Het middelbaar beroepsonderwijs is naar zijn aard sterk georiënteerd op de behoeften van het bedrijfsleven. Daarnaast wordt van ROC's verwacht dat zij oplossingen aandragen voor maatschappelijke problemen, zoals de opleiding van kansarme jongeren en asielzoekers. Veel ROC's hebben gezocht naar mogelijkheden binnen het kader van de wet om hieraan tegemoet te komen. Soms hebben zij hierbij de grenzen van de wet overschreden. De spanning tussen wat maatschappelijk noodzakelijk is en wat wettelijk mogelijk is, werd manifest toen één van de instellingen een prijs van de minister van OCW kreeg, terwijl de opleiding formeel niet aan de eisen van bekostiging voldeed (par. 5.7.2). De Commissie meent dat er in dit soort situaties geen rechtsgrond is voor terugvordering van ten onrechte genoten bekostiging.
27. Hoewel bij relatief veel instellingen in de BVE-sector onregelmatigheden zijn geconstateerd, gaat het veelal om incidentele feiten. De meeste onregelmatigheden in deze sector hebben betrekking op inschrijving van deelnemers aan een (nog) niet bekostigde opleiding. Daarnaast zijn er instellingen die uit de rijksbijdrage zelf het les- of cursusgeld van deelnemers betalen (par. 5.7.9). Een complicerende factor is hierbij, dat geregistreerde CREBO-opleidingen zeer specifiek zijn.

Aanbeveling: De Commissie geeft in overweging te bevorderen, dat de grote differentiatie in CREBO-opleidingen vermindert. Door de stringente definitie van een specifieke CREBO-opleiding kunnen instellingen moeilijk inhaken op zich wijzigende omstandigheden. Dat leidt vaak tot voorlopige inschrijvingen bij een opleiding met een verwant CREBO-nummer, met alle risico's van dien.

28. De KBB's kennen een sterke verwevenheid met de private sector. Daardoor bestaat het risico dat rijksbijdragen worden aangewend voor private activiteiten. Dit valt in de praktijk echter moeilijk aan te tonen.
29. Maatstaf voor bekostiging van KBB's is het aantal erkende leerbedrijven. In de praktijk kunnen erkende leerbedrijven slapend zijn. Als de erkenning niet actueel blijft, bestaat het risico van een oneerlijke verdeling van de rijksbijdrage ten koste van KBB's die hun bestand wel actueel houden. In het verleden is al getracht als maatstaf in te voeren het aantal actieve leerbedrijven. Dit bleek in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar (par. 5.7.5).

Aanbeveling: De Commissie vindt een maatstaf voor bekostiging die vatbaar is voor oneigenlijk gebruik niet juist. Zij beveelt aan in overleg met COLO na te gaan hoe het systeem van erkenning actueel kan blijven.

6.6 OVERIGE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

30. Wet- en regelgeving met betrekking tot het onderwijs komt in sterke mate sectoraal tot stand. Dit leidt ertoe, dat tussen regelgeving voor verschillende sectoren verschillen voorkomen, waarvan de relevantie gelet op de situatie in de sectoren niet duidelijk is.

Aanbeveling: De Commissie beveelt aan bij de voorbereiding van wet- en regelgeving systematisch aandacht te schenken aan afstemming tussen de onderscheidene beleidsdirecties binnen OCW en tussen OCW en LNV.

31. Wet- en regelgeving verliest na inwerkingtreding snel haar actualiteit. Contact en overleg hierover met (vertegenwoordigers van) het onderwijsveld kan leiden tot verduidelijking en waar nodig bijstelling van regels. In het algemeen kan het probleem van niet-actuele regelgeving echter niet worden opgelost door steeds verder gaande verfijning van regels. Zulke regelgeving zal achter de feiten blijven aanlopen. Bovendien zou dit op gespannen voet staan met de beleidskeuze de autonomie van de instellingen te versterken.
32. Instrumenten als het uitvaardigen van beleidsregels en het geven van richtinggeven- de interpretaties kunnen in concrete situaties voor enige helderheid zorgen. Als het echter gaat om handhaving van normen zullen beleidsregels en interpretaties op de wet gegrond moeten zijn (par. 2.9.4).

Aanbeveling: De Commissie adviseert er op toe te zien dat het beleid van OCW een basis vindt in de wet en ook in die zin geëffectueerd kan worden.

33. Autonomie van instellingen met een publieke taak, bekostigd uit publieke middelen, vereist dat de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de publieke taak verzekerd is. Daartoe dient de wetgever duidelijke kaders aan te geven binnen welke de instellingen deze taak kunnen verrichten. Van de instellingen mag worden verwacht, dat zij op een transparante manier verantwoording afleggen met inachtneming van de eisen welke de overheid daaraan stelt. De Commissie constateert dat aan de eisen waaraan de verantwoording moet voldoen in het verleden te weinig aandacht is besteed (par. 2.9.3).
34. Het externe toezicht op de onderwijsinstellingen wordt door verschillende instanties, elk met eigen taken en bevoegdheden, uitgeoefend. De Commissie heeft geconstateerd, dat met name tussen de Inspectie van het Onderwijs en de departementale accountantsdienst weinig of geen afstemming plaatsvindt. Het is de Commissie gebleken dat instellingen uit een positief oordeel van de Inspectie over bepaalde handelwijzen afleidden, dat er ook uit een oogpunt van bekostiging geen problemen aan waren verbonden (par. 2.7).

Aanbeveling: De Commissie adviseert te bevorderen dat tussen de Inspectie van het Onderwijs en de beleidsdirecties of accountantsdienst – met behoud van ieders eigen taken en verantwoordelijkheden – afstemming plaatsvindt over zaken waaraan naast onderwijsinhoudelijke ook bekostigingsaspecten verbonden zijn.

35. De nadruk bij het toezicht op de instellingen ligt bij het interne toezicht. Het controleprotocol vormt daarbij de belangrijkste leidraad. De Commissie constateert dat onderzoekers van de Commissie bij een aantal instellingsaccountants niet hebben kunnen vaststellen, dat gebruik is gemaakt van het controleprotocol. In enkele gevallen is geconstateerd dat het controleprotocol onvoldoende is nageleefd of zelfs in het geheel niet gebruikt. De reviews op de dossiers van de instellingsaccountant vormen een essentiële aanvulling op het interne toezicht. De Commissie constateert met de Algemene Rekenkamer⁶⁵ dat de accountantsdienst van OCW haar taakopdracht ten aanzien van het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik beperkt heeft opgevat.

Aanbeveling: De frequentie en intensiteit van de reviews dienen te worden verhoogd. De Commissie adviseert hierbij meer aandacht te besteden aan de instellingsoverstijgende of sectorale verschijnselen en minder aan systeem- en procedurele controles.

36. De publieke functie van de onderwijsinstellingen brengt met zich mee, dat hoge eisen aan het interne toezicht moeten worden gesteld. Vooral bij grote organisaties is een goed functionerende Raad van Toezicht daarbij van belang. De Commissie constateert dat deze vorm van toezicht buiten het WO niet is voorgeschreven en ook niet algemeen voorkomt.

Aanbeveling: De Commissie adviseert te bevorderen dat Raden van Toezicht tot stand komen bij in ieder geval alle grotere instellingen van onderwijs. Verder adviseert zij deze raden niet alleen te zien als organen van de instellingen maar tevens als instrument van de overheid in het kader van het externe toezicht (par. 2.6.2).

37. Veel onderwijsinstellingen verrichten naast hun publieke taak ook activiteiten in de private sfeer. Een gescheiden administratie van baten en lasten is tot nu toe niet voorgeschreven en is, zeker wat de lasten betreft, ook geen algemeen gebruik. Enkele jaren geleden heeft een projectgroep van OCW voorgesteld een administratieve scheiding voor te schrijven. Onder meer door verschil van opvatting over de vraag op welke wijze dit het best kan geschieden is het er tot nu toe niet van gekomen (par. 2.9.2).

Aanbeveling: De Commissie adviseert een administratieve scheiding voor te schrijven, in combinatie met maar niet wachtend op het stellen van wettelijke eisen aan de administratieve organisatie en interne controle (AO / IC) van de instellingen.

38. Accountants hebben in het onderzoek van de Commissie een cruciale rol gespeeld. De Commissie heeft daarbij geconstateerd, dat de regelgeving voor accountants nog te weinig is toegesneden op de uitoefening van het beroep bij de vervulling van een publieke taak, zoals deze kan voortvloeien uit wetgeving als de Wet Parlementaire Enquête of de Kaderwet adviescolleges (Bijlage 3.2).

Aanbeveling: De Commissie adviseert er bij de minister van Financiën op aan te dringen in overleg met het NIVRA te treden over een betere toespitsing van de Gedrags- en Beroepsregels of van de Richtlijnen met betrekking tot werkzaamheden in het kader van de vervulling van een publieke taak.

⁶⁵ Rapport Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden in het (hoger) onderwijs*, februari 2003, p. 51.

39. De werkzaamheden van de Commissie zijn lange tijd ernstig gehinderd door de weigering van enkele accountantskantoren mee te werken aan ongeclausuleerde inzage van de dossiers van de instellingsaccountant. De Commissie meent dat de uitoefening van de publieke taak van de Commissie zwaarder dient te wegen dan mogelijke andere belangen welke de instellingsaccountant meent te moeten dienen (Bijlage 3.6).

Aanbeveling: De Commissie adviseert te doen nagaan of de bereidheid bestaat de Gedrags- en Beroepsregels op dit punt te expliciteren. Zo nee, dan ware de wet- en regelgeving op dit punt aan te scherpen.

40. De Commissie meent dat de mogelijkheid tot het instellen van een onafhankelijke onderzoekscommissie een nuttig bestuurlijk instrument vormt temidden van reeds bestaande mogelijkheden. De geldende wetgeving is hierop echter onvoldoende toegesneden.

41. De Commissie is ingesteld bij ministeriële regeling op basis van artikel 6, eerste en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges. De taak van de Commissie bestond echter vooral uit het doen van onderzoek. Dit komt onvoldoende tot zijn recht in een commissie welke alleen op de Kaderwet adviescolleges is gebaseerd. Instellingen hebben de Commissie soms tegengeworpen dat zij op grond van de Kaderwet adviescolleges niet bevoegd zou zijn tot het doen van onderzoek naar bepaalde handelwijzen en daarover te adviseren. Bovendien moesten veel zaken nu ad hoc geregeld worden, hetgeen niet in het belang was van de rechtstatelijkheid van het onderzoek en de onafhankelijkheid van de Commissie.(par. 3.5.5)

Aanbeveling: De Commissie geeft in overweging de minister van BZK te verzoeken de totstandkoming van een Kaderwet onderzoekscommissies te bevorderen.

42. De Commissie is voor de uitvoering van het onderhavige onderzoek gevormd, zonder dat zij kon terugvallen op een bestaande onderzoeksorganisatie. Dit vergt onvermijdelijk extra tijd. Omdat een commissie niet over zelfstandige bevoegdheden beschikt is zij bovendien in sterke mate afhankelijk van de medewerking van velen (par. 3.5.5).

Aanbeveling: De Commissie adviseert om bij instelling van onafhankelijke onderzoekscommissies tijdig overleg met de commissie te voeren over de benodigde tijd en het budget. Teneinde de onafhankelijkheid zo veel mogelijk te waarborgen dient te worden afgezien van een formele tijdslimiet.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1.1 VERKORTE CURRICULA VITAE COMMISSIELEDEN

G.J. Schutte (1939) - Voorzitter

De heer Schutte was fractievoorzitter voor het GPV in de Tweede Kamer van 1981 tot en met 2001. Daarvoor onder andere actief als ambtenaar secretarie van diverse gemeenten en als lid Provinciale Staten van Utrecht. Hij is onder meer voorzitter van de Stichting Inlichtingenbureau, lid van de Kiesraad en van de Raad van Toezicht van de Stichting Bartimeüs.

Drs. R.B.M. Mul MPA (1963) – Vice-Voorzitter

Drs. Robert B.M. Mul MPA (1963) is directeur van de rekenkamers van Barendrecht en Rotterdam. Mul is medeoprichter en voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies. Hij studeerde politicologie (cum laude) en volgde de postdoctorale opleiding Master of Public Administration (MPA) aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Publicaties van zijn hand betreffen onder andere als co-auteur het boek 'Performance or Compliance? – Performance Audit and Public Management in Five Countries' (1999, Oxford University Press) en het artikel 'Controle op rechtmatigheid wél taak voor accountant' (VNG-magazine, 21 april 2000). Voorheen was hij onder meer werkzaam als chef van het bureau Binnenlandse Zaken, Justitie en Politie van de Algemene Rekenkamer.

Prof. dr. J.G. Kuijl RA (1946)

De heer Kuijl is hoogleraar bedrijfseconomie aan universiteit Leiden en hoogleraar Externe Verslaggeving aan de universiteit Maastricht. Tevens is hij voorzitter van het Instituut voor Forensische Accountancy en van de Stichting Bureau Krediet Registratie. In het verleden was hij onder meer werkzaam bij de accountantsdienst van het Ministerie van Economische Zaken en lid van de Visitatiecommissie HBO accountancy en fiscale economie.

Prof. mr. F.H.J. Mijnsen (1933)

De heer Mijnsen is thans vice-voorzitter van de Raad van Toezicht Verzekeringsbedrijf en (plaatsvervangend) lid van het Benelux Gerechtshof. Voorheen was hij werkzaam als hoogleraar aan de faculteit rechtsgeleerdheid van de VU in Amsterdam. Daarnaast was hij werkzaam als lid en vice-president van de Hoge Raad der Nederlanden.

Drs. C.J.N. Versteden (1941)

De heer Versteden studeerde rechtsgeleerdheid. Hij was gemeentesecretaris van Bussum en Utrecht. Voorts was hij griffier der Staten en algemeen directeur van de provincie Noord-Holland. Hij was o.m. tevens voorzitter van de Raad van Commissarissen van Theater en Congrescentrum 't Spant B.V. te Bussum en voorzitter van de Bestuursacademie Randstad. Hij is auteur van diverse boeken, artikelen e.d. Thans is hij o.m. lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur en voorzitter van de hoofdredactie van het bestuursrechtelijk tijdschrift De Gemeentestem. In het recente verleden heeft de heer Versteden diverse onderzoeks- en adviesprojecten uitgevoerd, waaronder het onderzoek van de commissie Polak-Versteden inzake de cafébrand te Volendam.

Dr. V.L. Eiff (1963) – secretaris

De heer Eiff is werkzaam als sectormanager bij Berenschot Public Management, waar hij leiding geeft aan advies- en onderzoeksprojecten op het snijvlak van (overheids)beleid en organisatie. Daarnaast treedt hij met enige regelmaat op als interim-manager in het openbaar bestuur. Voorheen was de heer Eiff onder meer werkzaam als projectleider bij de Algemene Rekenkamer.

BIJLAGE 1.2 ONAFHANKELIJKHEID COMMISSIE, SECRETARIAAT EN ONDERZOEKERS

De Commissie heeft zich er voor aanvang van haar werkzaamheden van vergewist dat haar leden, het secretariaat, de uitvoerend onderzoekers en overige door haar ingezette externe adviseurs noch in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, noch gedurende het onderzoek, werkzaamheden hebben verricht die afbreuk kunnen doen aan de onafhankelijkheid van het onderzoek van de Commissie. Dit betreft werkzaamheden van welke aard dan ook die direct dan wel indirect te maken hebben met de bekostiging van onderwijsinstellingen in de sectoren WO, HBO en BVE. Hiertoe heeft de Commissie van alle genoemde betrokkenen een overzicht van laatstgenoemde werkzaamheden, alsmede een verklaring van volledigheid ter zake opgevraagd. Voor zover deze overzichten werkzaamheden bevatten, welke naar het oordeel van de Commissie een mogelijk afbreukrisico zouden kunnen vormen voor de onafhankelijkheid van het onderzoek, heeft de Commissie nadere afspraken met betrokkenen gemaakt om deze risico's tot een minimum te beperken. Concreet heeft dit geleid tot de volgende aanpak:

- De onderzoekend accountants hebben geen onderzoek verricht bij instellingen waar zij in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft en / of gedurende de looptijd van het onderzoek, hebben gefungeerd of fungeren als instellingsaccountant en / of waar zij zelf en / of andere onderdelen van de moederorganisatie waarvan zij deel uitmaken, overige risicovolle werkzaamheden hebben verricht dan wel verrichten. Het onderzoek bij die instellingen, waar geen van de onderzoekend accountantskantoren om bovengenoemde reden het onderzoek kon uitvoeren, is verricht door accountants afkomstig van de rijksoverheid, met name het Ministerie van Financiën.
- Het extern adviesbureau dat het secretariaat leverde, heeft gedurende de looptijd van het onderzoek geen opdrachten aangenomen die direct dan wel indirect raakvlakken vertonen met de bekostiging van onderwijsinstellingen in onderhavige sectoren. Leden van het secretariaat hebben in het kader van de uitvoering van het onderzoek geen bemoeienis gehad met onderwijsinstellingen in de onderhavige sectoren, waarvoor zij in het verleden opdrachten hebben vervuld.
- De overige door de Commissie ingeschakelde deskundigen hebben tijdens het onderzoek geen bemoeienis gehad met instellingen in de onderhavige sectoren, waarvoor zij enige activiteit met betrekking tot bekostiging hebben verricht of verrichten.
- Leden van de Commissie hebben in het kader van de uitvoering van het onderzoek geen bemoeienis gehad met onderwijsinstellingen in de onderhavige sectoren, waarbij zij op enigerlei wijze betrokken zijn geweest of zijn die raakt aan de bekostiging van de instellingen.

BIJLAGE 1.3 INSTELLINGSREGELING COMMISSIE

Ministeriële regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; handelende in overeenstemming met het gevoelen van de minister-raad;

Gelet op artikel 6, eerste en derde lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een commissie vervolgonderzoek rekenschap, hierna te noemen de commissie.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak:

- a. met gebruikmaking van de uitkomsten per instelling van het zogenaamde zelfreinigend onderzoek naar de omgang met de bekostigingsregeling, dat in 2002 bij alle instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE is uitgevoerd, te onderzoeken of bij die instelling één of meer van de in het rapport Ruimte voor Rekenschap (Kamerstukken II 2002-2003, 28 248, nr. 22) in de categorie rood I tot en met V ingedeelde handelwijzen zijn toegepast;
- b. per instelling voor elk van de onder a bedoelde handelwijzen te beschrijven waaruit deze bestaat, hoeveel studenten of deelnemers dit betreft en welke opleiding en opleidingsvorm het betreft;
- c. in die gevallen waarin sprake is van een handelwijze in de categorie rood V bij de beschrijving van de onder b bedoelde gegevens uit te gaan van het feit dat op basis daarvan een terugvorderingsactie zal worden gestart en een berekening te maken van het bedrag dat de instelling op grond van die handelwijze heeft ontvangen alsmede op basis van de berekeningen van alle desbetreffende handelwijzen het totaalbedrag dat per sector daarmee gemoeid is vast te stellen;
- d. voor die instellingen waarbij handelwijzen in de categorie rood IV en V zijn aangetroffen, de feitelijke toedracht van die handelwijzen te beschrijven;
- e. na bespreking van de voorlopige bevindingen met de instelling ten behoeve van de rapportage bedoeld onder h per instelling een eindrapport op te stellen over de bevindingen van het in dit artikel omschreven onderzoek;
- f. bij vermoedens van strafbare feiten daarvan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hierover tegelijkertijd te informeren;
- g. voor 1 september 2003 een tussenrapportage uit te brengen aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waarin het proces en de voortgang van het tot dan toe uitgevoerde onderzoek zijn beschreven;

- h. voor 1 januari 2004 aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een eindrapportage uit te brengen over de bevindingen voortvloeiend uit het in dit artikel omschreven onderzoek.

Artikel 3

De commissie heeft tevens tot taak:

- a. op basis van het rapport Ruimte voor Rekenschap per instelling de oranje handelwijzen te kwalificeren als behorend tot de categorie rood of groen;
- b. aanbevelingen te doen over de interpretatie van de wet- en regelgeving, over aanpassing van de wet- en regelgeving of over andere vormen van communicatie waarmee helderheid kan worden geschapen over ervaren onduidelijkheden in de wet- en regelgeving, die aan het ontstaan van de desbetreffende oranje handelwijzen ten grondslag liggen;
- c. voor 15 juni 2003 aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een rapport te verstrekken waarin de onder a bedoelde kwalificatie en de onder b bedoelde aanbevelingen zijn vastgelegd.

Artikel 4

Indien de commissie de in deze regeling gestelde rapportagermijnen dreigt te overschrijden dan wel wanneer zij knelpunten ontmoet tijdens de uitvoering van het onderzoek, stelt zij de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen daarvan direct in kennis. De Commissie vermeldt hierbij welke knelpunten zich voordoen. Bij dreigende overschrijding van de rapportagermijnen meldt de Commissie de oorzaak van de overschrijding en geeft zij een indicatie van de termijn waarop de rapportage wel zal zijn afgerond.

Artikel 5

- a. De commissie maakt voor het in artikel 2 onder a bedoelde onderzoek gebruik van accountants die werkzaam zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en accountants die werkzaam zijn bij accountantsbureaus waarmee door dat Ministerie een mantelcontract is afgesloten.
- b. De commissie ziet erop toe dat een externe accountant die in het verleden werkzaam is geweest voor een bepaalde instelling niet betrokken wordt bij het onderzoek aan dezelfde instelling.
- c. De commissie bepaalt op welke periode het onderzoek betrekking zal hebben, met dien verstande dat zo mogelijk wordt gekozen voor de inschrijfgegevens vanaf 1 oktober 1996 tot en met 1 oktober 2002, maar dat in elk geval wordt uitgegaan van de inschrijfgegevens vanaf 1 oktober 1998 tot en met 1 oktober 2002.

Artikel 6

- a. De commissie verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid zonder last of ruggespraak.
- b. Zij kan desgewenst voor haar werkzaamheden een beroep doen op alle kennis die in welke vorm dan ook op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen respectievelijk het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwezig is omtrent haar werkterrein. De medewerking wordt niet dan op grond van wettelijke belemmeringen geweigerd.

Artikel 7

- a. De commissie heeft een secretaris.
- b. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor de commissie uitsluitend verantwoordig schuldig aan de commissie.
- c. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.
- d. De secretaris en de andere medewerkers zijn geen lid van de commissie.
- e. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen benoemt, bevordert, schorst en ontslaat, na overleg met de voorzitter van de commissie, de secretaris en de andere medewerkers.

Indien ambtenaren, in dienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen tot secretaris of medewerker zouden worden benoemd, zijn zij tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen hen in het verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.

Artikel 8

De commissie brengt geen andere rapportages uit dan die genoemd in artikel 2, onder g en h, en artikel 3, onder c, tenzij de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen daarom verzoekt.

Artikel 9

De commissie bestaat uit een voorzitter en vier andere leden.

Artikel 10

De leden van de commissie ontvangen een vergoeding voor hun werkzaamheden conform het Vergoedingenbesluit adviescolleges (Stb. 1996, 583) alsmede een vergoeding voor de reis- en verblijfkosten volgens de bestaande rijksregelingen.

Artikel 11

De commissie wordt opgeheven met ingang van de eerste dag van de derde maand nadat zij de eindrapportage bedoeld in artikel 2, onder h, heeft uitgebracht.

Artikel 12

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zo veel eerder als aangewezen is, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 13

- a. Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
- b. Deze regeling vervalt met ingang van de eerste dag van de zesde maand nadat de commissie de eindrapportage bedoeld in artikel 2, onder h, heeft uitgebracht.

Artikel 14

Deze regeling kan worden aangehaald als de Regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap.

Deze regeling zal met de daarbij behorende toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)

De minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties,

(J.W. Remkes)

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

In 2002 is het zogenaamde 'zelfreinigend onderzoek' uitgevoerd naar onregelmatigheden in de bekostiging in de onderwijssectoren die vallen onder de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Hierover is aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gerapporteerd in het rapport Ruimte voor Rekenschap (Kamerstukken II, 2002-2003, 28 248, nr. 22). Bij brief van 10 maart jl. aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangekondigd dat in aansluiting op het zelfreinigend onderzoek een vervolgonderzoek zal worden uitgevoerd bij alle instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE. Daartoe wordt in overeenstemming met de wens van de meerderheid van de Kamer een onafhankelijke commissie vervolgonderzoek rekenschap ingesteld. De commissie zal worden belast met de aansturing en de uitvoering van het onderzoek en de verwerking van de bevindingen in een rapportage aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De specialistische kennis die voor een goede beoordeling van de problematiek noodzakelijk is, maakt het noodzakelijk hiervoor een onafhankelijke, eenmalige commissie in het leven te roepen die gericht de haar opgedragen taken kan uitvoeren.

De commissie heeft een tweeledige taak. In de eerste plaats is dat het verrichten van het vervolgonderzoek in strikte zin. Dit houdt in dat bij alle instellingen in de drie sectoren op basis van het uit het zelfreinigend onderzoek beschikbaar gekomen materiaal door middel van feitenonderzoek door accountants per instelling wordt onderzocht of daar handelwijzen zijn voorgekomen of voorkomen die in het rapport Ruimte voor Rekenschap zijn gekenschetst als in strijd met de wet of de bedoeling van de wet (de categorieën Rood I tot en met V). Deze taak moet de commissie hebben afgerond voor 1 januari 2004.

Daarnaast heeft de commissie tot taak alle oranje handelwijzen die in het rapport Ruimte voor Rekenschap zijn geïnventariseerd, te kwalificeren in de categorieën rood of groen en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op basis van deze kwalificatie te adviseren over de interpretatie en eventuele aanpassing van wet- en regelgeving. Deze taak moet zijn afgerond voor 15 juni 2003. Deze datum is gekozen opdat voor de teldatum van 1 oktober 2003 de onduidelijkheden in de wet- en regelgeving die tot indeling in de categorie oranje hebben geleid, zijn weggenomen. De datum moet haalbaar zijn aangezien het hier gaat om een bureauonderzoek op basis van een reeds eerder uitgevoerde inventarisatie.

Wat betreft de openbaarheid vallen de rapportages van de commissie onder de reikwijdte van artikel 9 van de Wet openbaarheid van bestuur waarin onder meer is vastgelegd dat in dit geval de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de rapportages uiterlijk binnen vier weken openbaar maakt. Het is de intentie van de staatssecretaris deze termijn conform de toezeggingen terzake aan de Tweede Kamer zo kort mogelijk te laten zijn.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In artikel 1 is aangegeven dat de commissie wordt ingesteld. Gelet op de taak die aan de commissie is opgedragen in artikel 3, moet zij worden beschouwd als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges, zij het dat adviseren niet de hoofdtaak van de commissie is. Het gaat om een eenmalige, tijdelijke commissie die onafhankelijk opereert. In artikel 5 is het laatste nader uitgewerkt.

Artikel 2

In het rapport Ruimte voor Rekenschap is een compleet overzicht gepresenteerd van alle gebruikte handelwijzen die in strijd zijn met de wet of de bedoeling van de wet, de zogenaamde 'rode' handelwijzen. Bij het vervolgonderzoek zal de commissie aan de hand van dit overzicht gericht onderzoeken of door onderwijsinstellingen één of meer van die handelwijzen zijn toegepast. De gegevens die reeds bij het zelfreinigend onderzoek zijn verkregen van de betreffende instelling, kunnen bij het vervolgonderzoek worden benut.

Het resultaat van het onderzoek is een volledig overzicht van alle rode handelwijzen per instelling. Dat geldt ook voor de instellingen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Die instellingen vallen ook onder het bereik van dit onderzoek. De onderzoeksmethode (feitenonderzoek door accountants bij elke instelling) leidt ertoe dat de casuïstiek waarover in het zelfreinigend onderzoek geen oordeel mogelijk was vanwege onvoldoende feitelijke informatie, niet meer zal voorkomen.

Voor alle rode handelwijzen geldt dat ten aanzien daarvan door de commissie moet worden vastgesteld om hoeveel studenten of deelnemers het gaat, welke opleiding en welke opleidingsvorm het betreft.

In geval er sprake is van een handelwijze die valt in de categorie rood V wordt van de commissie gevraagd er in haar beschrijving van de hiervoor bedoelde gegevens vanuit te gaan dat op basis van die beschrijving een terugvorderingsactie wordt gestart. Daarom wordt in deze gevallen van de commissie ook per instelling een berekening gevraagd van het bedrag aan op grond van die handelwijze ontvangen overheidsbekostiging. Tenslotte wordt verwacht dat de commissie op basis van de berekeningen voor alle handelwijzen rood V een betrouwbare indicatie geeft van het totaalbedrag terzake.

Als de commissie ten aanzien van een instelling vaststelt dat handelwijzen zijn gehanteerd die in het rapport Ruimte voor Rekenschap zijn ingedeeld in categorie rood IV of V, zal zij een beschrijving van de feitelijke toedracht van die handelwijzen opleveren. Deze beschrijving dient ertoe om te kunnen vaststellen of er sprake is geweest van opzettelijk handelen en in het verlengde daarvan van mogelijk handelen in strijd met het Wetboek van Strafrecht ('fraude') of, wat rood IV betreft, handelen dat aanleiding geeft tot bestuursrechtelijke sancties.

De commissie bespreekt de voorlopige resultaten van haar onderzoek in een procedure van hoor en wederhoor met het bestuur van de instelling. Het doel hiervan is verificatie van de feiten en omstandigheden. Na deze procedure stelt zij per instelling een eindrapport op. Daarbij dient de commissie te voorkomen dat het eindrapport op personen herleidbare gegevens bevat.

Mocht de commissie bij haar werkzaamheden stuiten op activiteiten die haar het vermoeden geven van strafbare feiten, dan doet zij daarvan aangifte bij het Openbaar Ministerie en informeert zij hierover tegelijkertijd de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Wanneer de commissie zelf aangifte doet wordt de schijn vermeden dat het doen van aangifte aan een politiek oordeel onderhevig is. Hiermee wordt de onafhankelijkheid van de commissie versterkt.

De commissie brengt uiterlijk 1 januari 2004 een rapport uit aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waarin de bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven en waarin een beschrijving is opgenomen van de wijze waarop het vervolgonderzoek is uitgevoerd. De staatssecretaris zal het rapport en haar oordeel daarover aanbieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In september 2003 zal de commissie een tussenrapportage uitbrengen. Hierin zal het proces en de voortgang van het tot dan toe uitgevoerde onderzoek worden beschreven. De staatssecretaris zal deze tussenrapportage ter kennisneming zenden aan de Tweede Kamer.

Artikel 3

Alle oranje handelwijzen uit het zelfreinigend onderzoek opgenomen in het rapport Ruimte voor Rekenschap zullen per instelling door de commissie worden gekwalificeerd als rood of groen. De kwalificatie van de oranje casuïstiek als rood zal niet leiden tot terugvordering van de met de desbetreffende handelwijze gemoeide rijksbijdrage. Het gaat uit een oogpunt van behoorlijk bestuur niet aan om op basis van aangepaste interpretaties van wet- en regelgeving, dus als het ware met terugwerkende kracht, bij instellingen tot terugvordering over te gaan. Indien de commissie bij de uitvoering van haar werkzaamheden in het kader van het kwalificeren van de oranje handelwijzen stuit op handelwijzen die in strijd zijn met de wet dan wel de evidente bedoeling van de wet (rood I tot en met V) en er dus naar haar oordeel geen sprake is van onduidelijkheden in de wet- en regelgeving dan zullen deze worden toegevoegd aan het overzicht van rode handelwijzen aan de hand waarvan bij de onderwijsinstellingen gericht onderzoek zal worden verricht zoals gesteld in artikel 2, onder a.

Voorts zal de commissie aanbevelingen doen over de interpretatie en eventuele aanpassing van die wet- en regelgeving die tot de oranje handelwijzen heeft geleid. De commissie kan ook adviseren tot bijvoorbeeld betere voorlichting over een bepaalde handelwijze. De commissie kan hierbij desgewenst gebruikmaken van het werk dat eerder op dit terrein door de Commissie van Deskundigen is verricht in het kader van het zelfreinigend onderzoek. Deze commissie heeft haar bevindingen neergelegd in het in december 2002 uitgebrachte rapport met als titel 'Waar(heid) voor je geld'.

Een rapport met als inhoud de verdeling van het totaal aan oranje handelwijzen in rood of groen en de aanbevelingen over interpretatie en aanpassing van wet- en regelgeving die aan de oranje handelwijzen ten grondslag ligt, zal door de commissie voor 15 juni 2003 worden aangeboden aan de staatssecretaris.

Artikel 4

In dit artikel is een clause opgenomen voor het geval de commissie noodgedwongen de in de regeling gestelde termijnen zou moeten overschrijden. Vooralsnog is er echter geen reden om aan te nemen dat van deze clause gebruik zal moeten worden gemaakt. Mocht dat onverhoopt toch het geval zijn, dan wordt van de commissie verlangd dat zij motiveert

waarom de termijnoverschrijding onvermijdelijk is en bovendien dat zij aangeeft op welke termijn het onderzoek dan wel zal zijn afgerond.

Een vergelijkbare voorziening is opgenomen ten aanzien van zich mogelijk in de uitvoering van het onderzoek voordoende knelpunten.

Artikel 5

Het is het meest efficiënt als de commissie voor haar onderzoek gebruik maakt van de kennis en vaardigheden van accountants die met de wet- en regelgeving op het terrein van onderwijs vertrouwd zijn. Naast ministeriële accountants kan de commissie gebruikmaken van externe accountants. De accountants worden door de commissie zelf aangezocht en aangestuurd. Om belangenverstrengeling te voorkomen is wel voorgeschreven dat de commissie erop toeziet dat een accountant die in het verleden voor een bepaalde instelling werkzaam is geweest niet bij het onderzoek aan diezelfde instelling wordt betrokken.

De periode waarover het onderzoek zich uitstrekt, loopt idealiter van 1 oktober 1996 tot 1 oktober 2002, maar in ieder geval van 1 oktober 1998 tot 1 oktober 2002. De ervaring met het zelfreinigend onderzoek leert dat de beschikbare gegevens minder betrouwbaar zijn naarmate zij ouder zijn. Het is aan de commissie overgelaten vast te stellen of de eerstgenoemde onderzoeksperiode voldoende betrouwbare gegevens oplevert om als basis te kunnen dienen voor terugvorderingsbeslissingen. Zij is tot dat oordeel het beste in staat.

Artikel 6

In het eerste lid is vastgelegd dat de commissie haar werkzaamheden in onafhankelijkheid en zonder last of ruggespraak verricht. Dit geldt zowel ten opzichte van de overheid als ten opzichte van het veld en zijn vertegenwoordigers zoals die bijvoorbeeld zijn verenigd in de VSNU, de HBO-raad en de Bve-raad.

Het tweede lid geeft aan dat alle kennis die op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen respectievelijk het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij omtrent een bepaalde instelling of meer in het algemeen aanwezig is, ter beschikking staat van de commissie als zij daarom vraagt. Alleen als er wettelijke belemmeringen zijn zal de medewerking kunnen worden geweigerd. Dit is vooral een theoretische mogelijkheid, waarbij zwaarwegende gronden tot geheimhouding aan de orde zijn als de veiligheid van de Staat of de eenheid van de Kroon, of als bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens hiertoe zou dwingen.

Artikel 7

Dit artikel bevat de regeling voor het secretariaat en komt geheel overeen met hetgeen terzake is geregeld in de Kaderwet adviescolleges. In vergelijking daarmee is een zesde lid toegevoegd dat dient als extra waarborg voor de onafhankelijkheid waarmee de commissie kan opereren, voor het geval dat ambtenaren van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen na overleg met de voorzitter van de commissie als secretaris of medewerker van de commissie zouden worden benoemd.

Artikel 11

De commissie wordt nog korte tijd in stand gehouden nadat zij haar laatste rapport heeft uitgebracht, opdat zij desgewenst door de staatssecretaris, al dan niet op verzoek van de Tweede Kamer, om nadere toelichting kan worden gevraagd. Er is hier geen concrete datum

genoemd voor het geval onverhoopt de clausule opgenomen in artikel 5, tweede lid, zou moeten worden toegepast.

Artikel 13

Aansluitend bij de standaardregeling opgenomen in de ‘Checklist benoemingen adviescolleges’ opgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervalt de regeling waarbij de commissie is ingesteld enige tijd nadat de commissie zelf is opgeheven.

De staatssecretaris van Onderwijs,

Cultuur en Wetenschappen,

(drs. Annette D.S.M Nijs, MBA),

De minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties,

(J.W. Remkes)

BIJLAGE 2.1 TIJDPADEN BEKOSTIGINGSGEGEVENS BVE, HBO EN WO

Tijdpad BVE:

Deadline:	Mijlpaal of activiteit
1 okt. 2003	Peildatum voor de inschrijvingen. De diplomagegevens gaan over kalenderjaar 2003
10 dec. 2003	Publicatie over de telling in Uitleg, verzending telformulieren en telbrochure door CFI
Eind dec. 2003	Publicatie en brochure van CFI met het controleprotocol en de controle-richtlijnen.
1 febr. 2004	Uiterste inzenddatum waarop de ingevulde (gele) telformulieren door de scholen moeten zijn geretourneerd
17 febr. 2004	Terugmelding geregistreerde gegevens door CFI op (groen) formulier met melding van event. door CFI geconstateerde fouten. Tot 1 mei kunnen daarin door de scholen nog mutaties worden aangebracht.
1 mei 2004	Terugmelding geregistreerde gegevens door CFI op (blauw) formulier met het verzoek om de accountants- controle en verklaring uiterlijk 1 juli in te zenden. De scholen hebben daarbij tot 1 juli 2004 wederom de gelegenheid om de telgegevens te corrigeren. In deze periode moeten in ieder geval de correcties n.a.v. de accountantscontrole worden verwerkt door de school.
1 juli 2004	Uiterste en ook fatale datum waarop de door de accountant gewaarmerkte telformulieren en de bijbehorende accountantsverklaring door CFI moeten zijn ontvangen. Tevens stuurt de instelling de jaarrekening over het kalenderjaar 2003 met de bijbehorende accountantsverklaring naar CFI.
30 september 2004	Cfi meldt via de rijksbijdragenbrief het definitieve bedrag 2005 waarop de reguliere beroepsprocedures van toepassing zijn.
Januari 2005	Start van de maandelijkse betalingen van de rijksbijdrage 2005 volgens het voorgeschreven kasritme.

Tijdpad HBO:

Deadline:	Mijlpaal of activiteit
1 oktober 2003:	Peildatum voor de inschrijfgegevens en diplomagegevens over de periode 1 oktober 2002 tot 1 oktober 2003
1 december 2003	Uiterste datum voor het vastleggen door de scholen van de inschrijfgegevens van de peildatum 1 oktober 2003 en van de diplomagegevens tot 1 oktober 2003 in CRIHO door de hogescholen. De IB-groep bevriest op deze datum de stand van de gegevens naar de situatie per 1 oktober 2003
9 december 2003	De IB-Groep levert aan de school en aan Cfi vanuit het CRIHO- bestand per hogeschool een Voorlopige CRI-foto overeenkomstig de situatie van 1 oktober 2003. De Voorlopige CRI-foto, de Actuele CRI-foto (die permanent voor de hogeschool beschikbaar is) en de mutatiebestanden zijn voor de instellingsaccountant de basis voor de start van zijn controle.
27 februari 2004	Cfi stuurt de hogeschool de voorlopige statustoekenning voor het bekostigingsjaar 2005 toe. Bij de voorlopige statustoekenning krijgt de hogeschool de HBO-BIOS om de controle te ondersteunen.
12 april 2004	Uiterste datum waarop de accountantsverklaring door de IB-groep moet zijn ontvangen. Vanaf deze datum verwerkt de IB-Groep geen bekostigingsrelevante wijzigingen meer in het CRIHO naar de situatie op 1 oktober 2003.
27 april 2004	De definitieve foto wordt door de IB-Groep ter beschikking gesteld aan de hogescholen en aan Cfi. Tevens wordt een kopie van de accountantsverklaring met gewaarmerkte bijlage aan Cfi verstrekt.
22 juni 2004	Cfi zal met behulp van het BROOHO- systeem de definitieve status toekenning van de studenten bepalen ten behoeve van de berekening van de rijksbijdrage 2005. Cfi koppelt de definitieve status toekenning uiterlijk 22 juni 2004 terug aan de hogescholen door middel van de definitieve HBO- Bios.
30 september 2004	Cfi meldt via de rijksbijdragenbrief het definitieve bedrag 2005 waarop de reguliere beroepsprocedures van toepassing zijn.
Januari 2005	Start van de maandelijksse betalingen van de rijksbijdrage 2005 volgens het voorgeschreven kasritme.

Tijdpad WO:

Deadline:	Mijlpaal of activiteit
1 oktober 2003:	Peildatum voor de inschrijfgegevens. De diplomagegevens gaan over de periode vanaf 1 september 2002 tot 1 september 2003
1 november 2003	Uiterste datum voor het vastleggen door de universiteiten van de inschrijfgegevens en van de diplomagegevens studiejaar 2002/2003 in CRIHO door de universiteiten. De IB-groep bevriest op deze datum de stand van de gegevens in CRIHO.
9 november 2003	De IB-Groep levert aan elke universiteit en aan Cfi vanuit het CRIHO- bestand een Voorlopige CRI-foto.
15 februari 2004	De IB-groep stuurt de universiteiten de voorlopige statustoekenning voor het bekostigingsjaar 2005 toe. Bij de voorlopige statustoekenning krijgt de universiteit de WO- BIOS om de controle te ondersteunen.
22 februari 2004	Voor de mutaties in de bekostigingsgegevens en voor de opgave van de niet in CRIHO geregistreerde bekostigingsgegevens zendt CFI een geel telformulier toe.
15 april 2004	Uiterste datum waarop de gewaarmerkte gele telformulieren met de bekostigingsgegevens en de accountantsverklaring bij Cfi moet zijn ontvangen.
15 april 2004	De universiteiten zorgen ervoor dat de mutaties op de telformulieren met de bekostigingsgegevens ook zijn verwerkt in CRIHO.
1 mei 2004	De definitieve foto met de geregistreerde CRIHO- gegevens wordt door de IB-Groep ter beschikking gesteld aan de universiteiten en aan Cfi.
1 juni 2004	Cfi meldt de geregistreerde en gevalideerde bekostigingsgegevens terug aan de universiteiten via het z.g. blauwe telformulier.
1 september 2004	Cfi stuurt een brief met de gegevens voor de afsluiting van de gegevens 2005 aan de universiteiten.
21 september 2004	Cfi meldt in een brief ('detailinformatie middelenverdeling 2005-2009') de geraamde rijksbijdrage uit de ontwerpbegroting 2005 aan de universiteiten.
1 oktober 2004	De universiteiten hebben de acties voor de afsluiting van de gegevens voor 2005 afgerond en zorgen ervoor dat uiterlijk op deze datum Cfi een verslag ontvangt over deze afronding met een specificatie van de CRIHO-mutaties. Vanaf deze datum verwerkt de IB-Groep geen wijzigingen meer in het CRIHO naar de situatie op 1 oktober 2003 en voor de diplomagegevens over 2002/2003.
1 december 2004	Cfi meldt via de rijksbijdragenbrief het definitieve bedrag 2005 waarop de reguliere beroepsprocedures van toepassing zijn.
Januari 2005	Start van de maandelijkse betalingen van de rijksbijdrage 2005 volgens het voorgeschreven kasritme.

BIJLAGE 2.2 HOOFDLIJNEN HOOP EN KOERS BVE

In deze bijlage worden de hoofdlijnen beschreven van de, mede voor de bekostiging van de instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE richtinggevende beleidskaders zoals periodiek geformuleerd door de minister van OCW:

- het Hoger Onderwijs en Onderzoeks Plan (HOOP). Dit verschijnt elke twee jaar. Hierna worden de speerpunten weergegeven van HOOP 2000 en HOOP 2004;
- Koers BVE. Dit document is voor het eerst verschenen in 2000 (Koers BVE 1). Inmiddels is aan de hand van de Agenda Koers BVE 2 de tweede editie in ontwikkeling. Koers BVE 2 wordt voorjaar 2004 verwacht. Hierna wordt een samenvatting gegeven van de speerpunten van Koers BVE 1 en de Agenda Koers BVE 2.

HOOP 2000

De volgende vraagstukken vormden het vertrekpunt voor het Hoop 2000:

- De dreiging van een aanzienlijk tekort aan hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt en de toenemende vraag naar bij- en omscholing.
- Internationale ontwikkelingen voor onderwijs en onderzoek
- De toename van het belang van ICT in de samenleving en het onderwijs.

De visie die aan HOOP 2000 ten grondslag ligt is om universiteiten en hogescholen beter in staat te stellen op deze ontwikkelingen te reageren. Gesteld wordt dat het de taak van de instellingen is om in het onderwijsaanbod adequaat in te spelen op deze vraag naar flexibiliteit. De bekostiging die de instellingen ontvangen mag deze ontwikkeling niet tegenwerken en moet bij voorkeur ondersteunend werken.

Het HOOP schetst een ontwikkeling waarbij de zelfregie van instellingen wordt versterkt. Dit past volgens HOOP binnen het beleid van de afgelopen jaren waarin reeds het nodige is gedereguleerd. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting, de investeringsbeslissingen en de arbeidsvoorwaarden zijn gedecentraliseerd en de universitaire bestuursorganisatie is gemoderniseerd.

Uitgangspunt is dat de universiteiten en hogescholen zelfstandige instellingen binnen het publieke domein zijn. Instellingen krijgen hiertoe een grote programmeervrijheid in het onderwijsaanbod, de overheid is systeemverantwoordelijk: de verantwoordelijkheid van de overheid voor het bestel is een verantwoordelijkheid voor het stelsel van het hoger onderwijs in zijn totaliteit – en slechts in beperkte en afgeleide mate voor de afzonderlijke instellingen. Toenemende zelfregie betekent ook dat de instellingen zelf in toenemende mate publieke verantwoording afleggen naar de samenleving en naar studenten. De overheid zal de instellingen aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid voor een doelmatige afweging van benodigde investeringen bij het starten van een nieuwe opleiding.

OCW zal vooral sturen op de kwaliteit van het onderwijs. De grotere eigen verantwoordelijkheid van instellingen betekent ook dat instellingen meer verantwoording moeten afleggen over hun eigen keuzes en inzet van middelen. Hogescholen worden sterker dan voorheen aangesproken op de kwaliteit van hun investeringen met betrekking tot hun opleidingsaanbod.

In dit verband wordt er gewezen op het belang van het versterken van het intern toezicht, in het bijzonder wat betreft een vergroting van de rol van de Raad van Toezicht. Ook worden de richtlijnen voor het jaarverslag en de informatieafspraken voor het hoger onderwijs aangescherpt. Meer ruimte en variëteit voor instellingen vraagt om verdere vergroting van de zichtbaarheid van prestaties die instellingen met de gegeven middelen realiseren.

Een ander uitgangspunt is dat innovatie in het onderwijs behoort tot de reguliere taken van de universiteiten en in beginsel uit de lump sum wordt bekostigd. Niettemin worden voor specifieke doeleinden extra middelen beschikbaar gesteld:

- een extra bijdrage voor de universitaire lerarenopleidingen;
- een bijdrage voor samenwerkingsprojecten van universiteiten en scholen voor voortgezet onderwijs;
- subsidiebijdragen ten behoeve van internationale samenwerkingsverbanden;
- het stimuleren van ICT-gebruik door het meefinancieren van projecten via het Educatief-programma;
- een bijdrage voor de vernieuwingsimpuls.

In het HOOP wordt een nieuw bekostigingsmodel voor het HBO geïntroduceerd dat meer rekening moet houden met flexibel studiegedrag en de prestaties van hogescholen. Hierbij wordt gesteld dat de meest directe en flexibele koppeling tussen prestaties en bekostiging kan worden gerealiseerd door de bekostiging te verbinden aan de studiepunten die een student aan een bepaalde hogeschool heeft behaald.

HOOP 2000 staat verder positief tegenover de grotere oriëntatie van hogescholen en universiteiten op de markt van contractonderwijs en contractonderzoek. Gesteld wordt dat hiermee in een grote behoefte wordt voorzien. HOOP stelt dat wanneer marktactiviteiten aansluiten bij de primaire taken het bevruchtend kan zijn voor het onderwijs en onderzoek.

HOOP 2004

Het HOOP 2004 onderkent de volgende, voor het hoger onderwijs relevante maatschappelijke trends:

- de (verdere) transitie naar de kennissamenleving;
- het toenemend belang van Europa en globalisering;
- de toenemende complexiteit van de samenleving.

Deze trends geven richting aan de agenda voor het hoger onderwijs voor 2004 e.v. Volgens HOOP 2004 bestaat deze agenda uit de volgende speerpunten:

3. in het licht van de (verdere) transitie naar de kennissamenleving: verdieping en verbreding van bestaande netwerken tussen hoger onderwijsinstellingen en het bedrijfsleven;
4. in het licht van het toenemend belang van Europa en globalisering: zichtbaar(der) aanwezig zijn en blijven van Nederlandse onderwijsinstellingen in de internationale top;

5. in het licht van de toenemende complexiteit van de samenleving: voorzien in de in dat verband toenemende behoefte aan hoger opgeleiden, ergo vergroting van het deelnameniveau aan het hoger onderwijs.

Voor de uitwerking en realisatie van de genoemde speerpunten bevat HOOP 2004 een actieplan. In dit actieplan zijn onder meer de volgende uitgangspunten en activiteiten opgenomen:

Ad 1 Verdieping en verbreding van de netwerken tussen onderwijs en bedrijfsleven:

- betere benutting van bestaande netwerken, o.a. door méér aandacht te schenken aan stages, afstudeeropdrachten in de praktijk, alumninetwerken etc. De overheid zal prestatie-indicatoren op dit vlak ontwikkelen, waarover instellingen nadrukkelijk verantwoording zullen dienen af te leggen;
- selectieve ondersteuning van netwerken door de overheid. Hiertoe zal zij een blauwdruk neerleggen voor de organisatie van kenniscirculatie en innovatie;
- uitbouw van kenniskringen en lectoraten.

Ad 2 Versterking van de internationale positie van de hoger onderwijsinstellingen:

- uitbouw van de bachelor-master structuur; een aantal masters zal exclusief worden gericht op specifieke groepen buitenlandse studenten.
- onderzoek naar de positie van Nederland Kennisland in 'the battle of the brains'. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door OCW en EZ en resulteren in een aangescherpt profiel van Nederland als Kennisland;
- intensivering van de mogelijkheden op het gebied van E-learning (elektronisch en virtueel leren), met een nadrukkelijker rol voor SURF, de Open Universiteit Nederland en de Digitale Universiteit.
- aanscherping van de regels voor bekostiging van niet-EU studenten. Op dit moment tellen alle niet-EU studenten voor bekostiging ongelimiteerd mee. Uitgangspunt in de nieuwe benadering zal zijn dat instellingen nadrukkelijk hun overwegingen bij het aantrekken van buitenlandse studenten zullen dienen aan te geven. Hierbij gaat het onder meer om:
 - de meerwaarde van buitenlandse studenten voor de kwaliteit van het onderwijs;
 - het strategisch profiel van de instelling en in samenhang daarmee de internationale samenwerkingsverbanden van de instelling;
 - de behoefte om specifiek talentvolle studenten te werven en te behouden voor bepaalde voor de kenniseconomie relevante sectoren.

Ad 3 Vergroting van het deelnameniveau aan het hoger onderwijs

- deregulering van het toelatingsbeleid;
- (verdere) versterking van de 'beroepskolom', d.w.z. het bevorderen van de doorstroom van studenten en deelnemers en het verbeteren van de aansluiting MBO-HBO-WO;
- intensivering van de aandacht voor allochtone en gehandicapte studenten;

- verscherping van de aandacht voor en sturing op rendement en het voorkomen van uitval;
- oprichting van een Platform Leven Lang Leren.

KOERS BVE I (2000)

De invoering van de Web in 1996 was een belangrijk omslagpunt in de bve-sector, met de oprichting van ROC's werd een integratie van beroepsonderwijs en (volwassenen)educatie gerealiseerd. De sturingsfilosofie achter de Web was de verschillende partners in het bestel een eigen verantwoordelijkheid te geven, zodat de overheid op een aantal punten op afstand kan blijven.

De koers BVE geeft nadere invulling aan de twee leidende beginselen die ten grondslag liggen aan de agenda BVE.

- Versterken van kwaliteit, toegankelijkheid en regionale samenwerking
- Het bevorderen van autonomie en deregulering.

Koers BVE brengt de beleidslijnen voor de middellange termijn en is een meerjarenprogramma. Koers BVE is te karakteriseren als voorgenomen beleid. In algemene zin geeft Koers BVE meer ruimte aan instellingen (ROC's) om hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Koers BVE gaat in op diverse onderwerpen, zoals:

- Het *vergroten van de kwaliteit van de examens*, door meer samenwerking tussen ROC's en het meer standaardiseren van de (vorm van) examens.
- Het *vergroten van de toegankelijkheid van het beroepsonderwijs* voor de doelgroepen die extra zorg verdienen, zoals uitvallers, werklozen, e.d. Koers BVE stelt dat ROC's 'een extra tandje moeten bijzetten' voor deze specifieke doelgroepen. Gesteld wordt dat instellingen met de lump sum financiering de ruimte hebben om zelf prioriteiten te stellen. Daarenboven stelt de overheid extra middelen beschikbaar voor 'voorbereidende en ondersteunende activiteiten' (VOA's).
- Het *vergroten van het ondernemerschap van ROC's*. Benadrukt wordt dat vanwege de herstructurering van de uitvoering van de sociale zekerheid een omvangrijke vrije markt voor scholing en reïntegratie ontstaat, het is van belang dat ROC's zich ontwikkelen tot ondernemende en vraaggerichte instellingen.
- *Meer zelfsturing én verantwoording*. Instellingen krijgen meer ruimte voor het inrichten van hun primaire proces. Daar staat tegenover dat instellingen hun prestaties meer zichtbaar moeten maken. De verslaglegging over geleverde prestaties is van toenemend belang.
- *Meervoudige publieke verantwoording*. Instellingen dienen niet alleen verantwoording af te leggen aan de rijksoverheid, maar in toenemende mate ook naar deelnemers, gemeenten, bedrijven, contractpartners en andere belanghebbenden. Hiertoe wordt het idee voor het instellen van Regionale Adviesraden gelanceerd.

- *Het invoeren van een '1000-urennorm'*. Dit betreft het voorstel om van de 850-norm een 1000-urennorm te maken. De norm bepaalt of een deelnemer een voltijd of deeltijd opleidingstraject volgt. Deze norm is bepalend of de student wel of geen studiefinanciering krijgt en de hoogte van de bekostiging die de instelling voor de student ontvangt. Het primaire doel is de onderwijsintensiteit te vergroten en hiermee vroegtijdige uitval te voorkomen.

AGENDA KOERS BVE 2

Na het uitbrengen van Koers BVE heeft een intensieve discussie plaatsgevonden met belanghebbende organisaties en de Tweede Kamer. Bij bespreking van Koers BVE en het Evaluatieverslag heeft de Tweede Kamer er bij de minister van OCW op aangedrongen om een Koers BVE 2 uit te brengen. Het doel van Koers BVE 2 is – evenals bij Koers BVE (1) – een visie te schetsen voor het beroepsonderwijs voor de middellange termijn. Voorts dient Koers BVE 2 te leiden tot aanzetten voor het maken van concrete afspraken met de sector. De minister is verantwoordelijk voor de conclusies, standpunten en richtingen die in Koers BVE worden geschetst. In januari 2003 verscheen de Agenda Koers BVE 2, hierin zijn de onderwerpen genoemd die nader worden uitgediept in Koers BVE 2:

- bouwstenen voor een visie op het beroepsonderwijs ontwikkelen door het in kaart brengen van trends, ontwikkelingen en veranderingen in het beroepsonderwijs;
- een middellange termijnverkenning beroepsonderwijs waarin de modernisering van het onderwijsproces en een eigen pedagogiek en didactiek in het beroepsonderwijs centraal staan;
- het versterken van de relatie onderwijs – bedrijfsleven;
- het stimuleren van maatschappelijk ondernemen en deregulering door het verkennen van de mogelijkheden tot het uitbreiden van prestatiebesturing;
- het onder de loep nemen van de besturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor educatie, waaronder de gedwongen winkelnering (verplichte inkoop van gemeenten bij ROC's);
- het onderzoeken van het openstellen van het bekostigde deel van het bestel voor nieuwe aanbieders.

In een brief van de minister en staatssecretaris van OCW is aangekondigd dat Koers BVE 2 in de eerste helft van 2004 zal verschijnen.

BIJLAGE 3.1 ORGANISATIE VAN HET ONDERZOEK

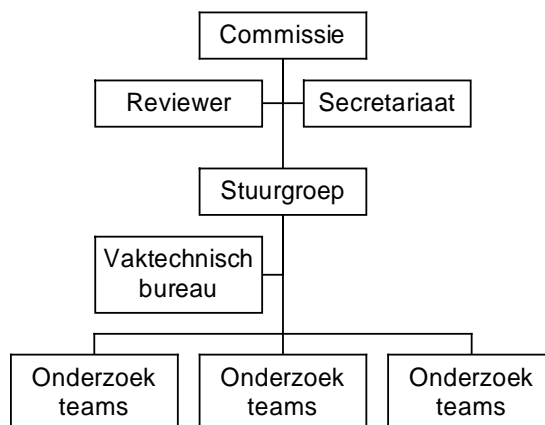
Projectorganisatie

Om de eventuele rode handelwijzen bij de 152 instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE boven water te krijgen heeft de Commissie zich laten ondersteunen bij het verzamelen, ordenen en analyseren van de gegevens die door de instellingen zijn verstrekt. Het onderzoek is uitgevoerd door diverse onderzoekers, waaronder accountants, juristen en bestuurskundig onderzoekers.

De Commissie had ten behoeve van haar werkzaamheden een secretariaat tot haar beschikking. Het secretariaat had een ondersteunende en faciliterende functie ten dienste van de Commissie en was tevens belast met de operationele aansturing van het veldonderzoek. Met het oog op haar onafhankelijkheid heeft de Commissie besloten het secretariaat niet door ambtenaren van het Ministerie te laten vervullen, maar door een onafhankelijk extern bureau⁶⁶.

De uitvoering van het onderzoek is ondergebracht in een projectorganisatie. Deze bestond uit het secretariaat van de Commissie, een stuurgroep, een vaktechnisch bureau en onderzoeksteams. De ingeschakelde accountantskantoren⁶⁷ waren elk met de eerstverantwoordelijk partner in de stuurgroep vertegenwoordigd. Gedurende het veldonderzoek was het vaktechnisch bureau belast met de instrumentering en advisering van de verschillende onderzoeksteams. De onderzoeksteams bestaande uit accountants hebben het feitelijk onderzoek bij de instellingen verricht.

De organisatie van het onderzoek was als volgt:



⁶⁶ Berenschot B.V.

⁶⁷ Deloitte, Ernst & Young alsmede de Projectorganisatie Overheidsaccountants, bestaande uit accountants van het Ministerie van Financiën.

Schema 3.1: Organisatie werkzaamheden Commissie

Onafhankelijke review

De Commissie heeft uit hoofde van een goede kwaliteitszorg bij de aanvang van het onderzoek besloten haar werkzaamheden en die van het secretariaat enkele malen aan een onafhankelijke review te laten onderwerpen. De hiertoe ingeschakelde onafhankelijke deskundige, prof. dr. mr. M. Pheijffer RA, heeft enkele malen de uitkomsten van de review met de Commissie besproken. Deze review bleek een nuttig klankbord te vormen voor de Commissie.

BIJLAGE 3.2 ONDERZOEKSMETHODOLOGISCHE TYPERING VERVOLGONDERZOEK REKENSCHAP

Het onderzoek van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap wordt aangestuurd door de Commissie. Het besloeg vier onderdelen en betreft de uitvoering van een ‘pilot’ bij een zeer beperkt aantal instellingen, het uitvoeren van en rapporteren over risicoanalyses bij alle instellingen, alsmede het uitvoeren van vervolgonderzoek bij een groot aantal instellingen en het vervaardigen van de 152 rapporten van bevindingen. Hiertoe had de Commissie drie omvangrijke groepen accountants tot haar beschikking: van Deloitte, Ernst & Young en de Projectgroep Overheids Accountants, op volle sterkte ongeveer 90 personen. Bij een dergelijke inzet van accountants ligt het voor de hand de typering van dit onderzoek weer te geven met gebruikmaking van accountantsterminologie.

Accountants plegen, globaal gesproken, hun werkzaamheden in te delen in reguliere jaarrekeningcontroles die uitmonden in een verklaring van getrouwheid bij de jaarrekening en de zogenoemde bijzondere onderzoeken. Zo’n bijzonder onderzoek heeft meestal één object of subject tot onderwerp. Het onderhavige bijzondere onderzoek heeft evenwel betrekking op 152 instellingen die behoren tot drie verschillende onderwijssectoren: WO, HBO en BVE. Deze sectoren verschillen aanzienlijk qua aard, wet- en regelgeving en bekostigingsmethodiek, cultuur en historie en daarmee ook in de theoretische mogelijkheden om tot verruiming van de rijksbekostiging te komen. Onderzoeksmethodologisch moeten de aanpak en de uitkomsten van het onderzoek bij de verschillende instellingen binnen een (deel)sector op elkaar worden afgestemd, gecoördineerd, ten einde rechtsgelijkheid tussen de instellingen te verzekeren. De BVE-sector valt nog nader in te delen in drie deelsectoren: ROC’s en vakscholen, AOC’s en KBB’s. Bij het onderzoek wordt niet alleen een beroep gedaan op kennis uit de accountantsdiscipline, ook het rechtsgeleerde terrein, in het bijzonder het civiele en bestuursrecht en meer specifiek het onderwijsrecht komen bij dit onderzoek aan de orde, met in het laatste stadium wellicht nog het strafrecht.

Het onderzoek van de Commissie is derhalve te typeren als een grootschalig, gecoördineerd samenstel van 152 bijzondere onderzoeken; zie daartoe ook paragraaf 3.3.

Ten einde de te onderzoeken instellingen zo min mogelijk te belasten is het onderzoeksveld verkend door het uitvoeren van een achttal pilotonderzoeken. Vervolgens is gekozen voor (primair) een sectorgewijze risicoanalyse, dat wil zeggen het vooralsnog in abstracto en sectorgewijs zoeken naar de *theoretische* risico’s van het bestaan van mogelijkheden om de bekostiging van een instelling te verruimen of te maximaliseren. De sectorgewijze theoretische analyse wordt vervolgens (secundair) verfijnd op het niveau van de specifieke individuele instelling. Daartoe wordt gebruikgemaakt van sturingsvariabelen gericht op de verkrijging en de verruiming of het maximaliseren van de rijksbijdrage; hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opgeven van meer afgestudeerden, meer uitvallers of meer leerbedrijven in resp. de WO-, HBO- en BVE-sector dan in feite zijn gerealiseerd. Daarnaast is een aantal controlemiddelen, zoals het natrekken van openbare bronnen als inschrijvingen bij de Kamer van Koophandel, het nagaan van specifieke ‘klokkenluiderssignalen’, het bestuderen van de jaarrekening van de instelling en de daarmee verbonden vennootschappen of stichtingen ingezet, evenals een raadpleging van de websites van de instellingen. Daarnaast is gebruikgemaakt van het uitvoeren van bestandsanalyses en het raadplegen van informatie verkregen van de instellingsaccountant en van de instelling.

De instellingsaccountant is belast met de controle van de jaarrekening van de instelling en het afgeven van de bekostigingsverklaring. Daartoe wordt gebruikgemaakt van het controleprotocol van Cfi. Uit een oogpunt van kosten- en onderzoeksefficiëntie is het dan ondoelmatig dat deze controles in het onderhavige onderzoek zouden worden gedupliceerd. Daarom is niet gekozen voor een integraal onderzoek in de administraties van alle 152 instellingen, maar voor een onderzoek op beperkter schaal dat evenwel nog steeds als zeer omvangrijk kan worden aangeduid. Tevens is onder andere - zij het soms na enige aandrang - inzage verkregen in de dossiers van de instellingsaccountants om de voor dit onderzoek belangrijke elementen te leren kennen; ook is van andere controlemiddelen gebruikgemaakt.

De onderzoekers hebben zich in opdracht van de Commissie bezig gehouden met hetgeen in de accountancy wordt aangeduid als 'overeengekomen specifieke werkzaamheden'; dat wil onder andere zeggen dat de opdrachtformulering in gedetailleerd en veelvuldig en langdurig overleg tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever – in dit geval de Commissie – tot stand is gekomen. Voor de uit te voeren opdrachten kan immers niet worden gesteund op reeds bekende protocollen en werkplannen. Vastgesteld moet worden dat door de gekozen werkwijze niet elke administratieve onvolkomenheid, elke vergissing, elke onnauwkeurigheid boven water is gekomen.

Veeleer is de Commissie op zoek geweest naar handelingen waarbij onderwijsinstellingen op systematische wijze en periodiek trachtten de rijksbekostiging op oneigenlijke gronden te verruimen of te maximaliseren.

Herhaaldelijk hebben instellingen tegenover de Commissie geuit dat zij ook graag de pendant van de hun toegedichte handelwijzen in de rapporten van bevindingen hadden zien opgenomen; anders gezegd, zij zouden graag volledig zijn vrijgepleit of schoon verklaard van onoirbare financiële handelingen. Onderzoeksmethodologisch is dit evenwel niet mogelijk; omdat niet de gehele administratie van de instellingen integraal is onderzocht – zie hierboven - kan een absolute 'vrijspraak' logischerwijze niet volgen.

Evenals andere beroepsgroepen plegen accountants/onderzoekers hun bevindingen in een bepaald vakjargon uit te drukken. Daarbij kan een 'taalkloof' ontstaan. Uit een oogpunt van onderzoeksmethodologie wordt vaak in een negatieve context gerapporteerd, bijvoorbeeld 'niet gebleken is dat ...'. Ook de zin(sned) 'geen accountantscontrole toegepast' wekt soms verwarring.

Twee van de drie groepen accountants, te weten die van Deloitte en Ernst & Young, hebben aan dit onderzoek deelgenomen onder een raamcontract met OCW; de derde groep, de Projectgroep Overheids Accountants, bestond uit accountants afkomstig uit met name de Interne Accountantsdienst Belastingen, aangevuld met enkele medewerkers van de departementale accountantsdiensten.

De inschakeling van de Projectgroep Overheids Accountants was niet alleen noodzakelijk uit capacitaire overwegingen, ook bestonden er ten aanzien van een aantal instellingen belemmeringen voor de beide ‘public’ accountants om daar op te treden, bijvoorbeeld omdat de instelling controlecliënt was bij het accountantskantoor, of omdat reeds een adviesrelatie tussen instelling en accountant A bestond terwijl accountant B bij dezelfde instelling adviesopdrachten uitvoerde. Zowel door Deloitte als door Ernst & Young is een interne analyse verricht naar het vóórkomen van mogelijke situaties van ‘conflict of interest’. In voorkomende gevallen is dit gemeld aan de Commissie. Alle drie de groepen accountants werkten aan deze opdracht als openbaar accountant, dat wil zeggen zij vielen daarmee onder de publiekrechtelijke regelgeving van hun beroepsorganisatie, in het bijzonder onder de Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants (verder: GBR). De accountants (opdrachtnemers) opereerden weliswaar in opdracht van de Commissie (opdrachtgever) maar stonden niet in haar dienst. Dat wil zeggen dat er geen gezagsverhouding bestond tussen de Commissie en de accountants zoals die bestaat in geval van een arbeidsovereenkomst. De accountants behielden dan ook zelf de verantwoordelijkheid voor de inhoud van hun rapporten. Dat betekent enerzijds dat het niet tot de bevoegdheden van de Commissie behoorde wijzigingen in de aan haar uitgebrachte accountantsrapporten aan te brengen, anderzijds laat het de ruimte om als Commissie een afwijkend oordeel te vellen of een ander standpunt in te nemen.

Het werken met dergelijke grote groepen accountants die decentraal in den lande bij de 152 instellingen hun opdracht uitvoerden stelt bijzondere eisen aan de beheersing van het project. Een krachtige stuurgroep die op detailniveau de activiteiten van de onderzoekers coördineert, zowel instellingsoverstijgend per sector als per instelling is noodzakelijk teneinde te voorkomen dat de verschillende groepen participerende accountants tot vrij fundamenteel verschillende oplossingen komen. De stuurgroep werd in het onderhavige onderzoek ondersteund door een bureau Vaktechniek, samengesteld uit vertegenwoordigers van de onderzoekers, dat voorzag in de behoefte aan vaktechnische coördinatie.

Op grond van bovenstaande komt de Commissie tot de volgende conclusie. De beroepsorganisatie der registeraccountants zou het als een uitdaging moeten beschouwen publieke werkzaamheden als de onderhavige van de ‘publics’ beter te regelen dan thans het geval is. De GBR is daartoe nog te veel gericht op de uitoefening van de accountantsfunctie als ‘public’ of openbaar accountant en niet op de uitoefening van de functie bij de vervulling van een publieke taak zoals die bijvoorbeeld voortvloeit uit de Wet op de Parlementaire Enquête en de Kaderwet adviescolleges.

BIJLAGE 3.3 ONDERZOEKSPROTOCOL

Algemeen

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, onder leiding van de heer G.J. Schutte (hierna: de Commissie), is door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties ingesteld om onderzoek uit te voeren naar het vóórkomen van handelwijzen die in strijd worden geacht met de (letter of geest van de) bekostigingsregels van het Ministerie van OCW. In de 'Ministeriële regeling instelling Commissie vervolgonderzoek rekenschap' (instellingsregeling) zijn (onder andere) de aan de Commissie opgedragen taken opgenomen.

De Commissie heeft onder meer tot taak (zie artikel 2 van de Ministeriële regeling):

- a) met gebruikmaking van de uitkomsten per instelling van het zogenaamde zelfreinigend onderzoek naar de omgang met de bekostigingsregeling, dat in 2002 bij alle instellingen in de sectoren WO, HBO en BVE is uitgevoerd, te onderzoeken of bij die instelling één of meer van de in het rapport Ruimte voor Rekenschap (Kamerstukken II 2002-2003, 28 248, nr. 22) in de categorie rood I tot en met V ingedeelde handelwijzen zijn toegepast;
- b) per instelling voor elk van de onder a bedoelde handelwijzen te beschrijven waaruit deze bestaat, hoeveel studenten of deelnemers dit betreft en welke opleiding en opleidingsvorm het betreft;
- c) in die gevallen waarin sprake is van een handelwijze in de categorie rood V bij de beschrijving van de onder b bedoelde gegevens uit te gaan van het feit dat op basis daarvan een terugvorderingsactie zal worden gestart en een berekening te maken van het bedrag dat de instelling op grond van die handelwijze heeft ontvangen alsmede op basis van de berekeningen van alle desbetreffende handelwijzen het totaalbedrag dat per sector daarmee gemoeid is vast te stellen;
- d) voor die instellingen waarbij handelwijzen in de categorie rood IV en V zijn aangetroffen, de feitelijke toedracht van die handelwijzen te beschrijven;
- e) na bespreking van de voorlopige bevindingen met de instelling ten behoeve van de rapportage bedoeld onder h per instelling een eindrapport op te stellen over de bevindingen van het in dit artikel omschreven onderzoek;
- f) bij vermoedens van strafbare feiten daarvan aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hierover tegelijkertijd te informeren;
- g) voor 1 september 2003 een tussenrapportage uit te brengen aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen waarin het proces en de voortgang van het tot dan toe uitgevoerde onderzoek zijn beschreven;
- h) voor 1 januari 2004 aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een eindrapportage uit te brengen over de bevindingen voortvloeiend uit het in dit artikel omschreven onderzoek. (einde citaat)

De Commissie is bij ministeriële regeling ingesteld en moet worden beschouwd als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Dit onderzoek vindt plaats op grond van de bevoegdheden van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties.

De Commissie heeft in verband met enkele van de aan haar opgedragen taken opdracht gegeven aan externe onderzoekers om feitelijk onderzoek uit te voeren bij de door de ministeries bekostigde instellingen en dienaangaande aan haar te rapporteren. De onderzoekers zullen per instelling de aangetroffen feitencomplexen weergeven.

Onderstaand zijn de richtlijnen opgenomen inzake de door de onderzoekers te verrichten werkzaamheden.

De onderzoekers voeren deze opdracht uit in overeenstemming met algemeen aanvaarde richtlijnen voor opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden met betrekking tot financiële informatie (Richtlijnen voor de Accountantscontrole 920).

Begrippenkader:

In dit protocol wordt verstaan onder:

‘Onderzoeker’: de registeraccountant die optreedt als accountant in de zin van artikel 2 lid 1 van de Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants 1994 (GBR-1994), alsmede de met deze samenwerkende andere teamleden welke zich conformeren aan de in de aanhef genoemde en de hieronder beschreven richtlijnen.

‘Derden’: de in het kader van het onderzoek van de accountant relevante partijen (natuurlijke perso(o)n(en) en/of rechtsperso(o)n(en)), niet zijnde betrokkene(n) en de Commissie.

‘Derdendeskundigen’: de in het kader van het onderzoek door de accountant ingeschakelde deskundigen, die geen deel uitmaken van de organisatie van de accountant.

‘Geïnterviewde’: de betrokkene of derde die wordt geïnterviewd.

‘Interview’: de in het kader van het onderzoek door de accountant vooraf als ‘interview’ aangekondigde gesprekken met de betrokkene en/of andere perso(o)n(en).

‘Wederhoor’: het in de gelegenheid stellen van betrokkene kennis te nemen van en te reageren op de feitelijke bevindingen uit het onderzoek.

‘Dossier’: documenten en digitale stukken die verzameld zijn door de onderzoekers en betrekking hebben op het onderzoek die nodig zijn voor de onderbouwing van de rapportages.

1. Samenstelling onderzoeksteam

Het onderzoeksteam bestaat uit accountants en andere onderzoekers vallend onder de verantwoordelijkheid van de accountantsorganisatie. Deze accountantsorganisaties voeren hun werkzaamheden uit in opdracht van de Commissie.

2. Rechtmatig vergaren en / of gebruiken van gegevens

De onderzoeker verricht zijn werkzaamheden op een behoorlijke en zorgvuldige wijze. Dit houdt onder meer in dat hij zich onthoudt van het onrechtmatig vergaren van gegevens en zich onthoudt van het gebruiken van onrechtmatig verkregen gegevens. In zijn rapportage doet de accountant mededeling over de wijze van het verkrijgen en/of het gebruik van gegevens ten behoeve van zijn rapportages.

3. Medewerking instellingen

De instellingen zijn gehouden medewerking te verlenen aan het onderzoek.

De Commissie is bij ministeriële regeling ingesteld en moet worden beschouwd als een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges. Dit onderzoek vindt plaats op grond van de bevoegdheden van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties. De Commissie kan desgewenst een beroep doen op alle kennis die in welke vorm dan ook op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen respectievelijk het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanwezig is omtrent haar werkt terrein. Deze medewerking wordt niet dan op grond van wettelijke belemmeringen geweigerd.

Artikel 5:20 Algemene wet bestuursrecht bevat een algemene medewerkingplicht voor de instellingen.

WO

Voor de universiteiten is een informatieplicht tegenover de minister voor openbare universiteiten neergelegd in artikel 9.6, derde lid WHW. Voor bijzondere universiteiten is de informatieplicht geregeld in artikel 9.51, vijfde lid WHW.

HBO

Wat betreft de hogescholen zonder rechtspersoonlijkheid is een informatieplicht tegenover de minister geregeld in artikel 10.6 van de WHW. Voor hogescholen met rechtspersoonlijkheid is dit geregeld in artikel 10.10, vijfde lid; voor bijzondere hogescholen geldt artikel 10.8, vierde lid van de WHW.

BVE

De informatieplicht tegenover de minister is voor de BVE-instellingen geregeld in de artikelen 2.2.4, vierde lid, 2.3.6 en 2.5.3, zesde tot en met negende lid van de WEB.

4. Wat wordt verwacht van de instelling (te verlenen medewerking en belasting)

Het veldonderzoek door de onderzoekers wordt uiterlijk op 15 januari 2004 afgerond, inclusief het verwerken van het commentaar van de instellingen (zie 8). Het veldonderzoek bestaat bij elke instelling tenminste uit een risicoanalyse. Doel van deze risicoanalyse is om op efficiënte wijze in kaart te brengen in hoeverre zich bij de instelling mogelijk onregelmatigheden met betrekking tot de bekostiging (rode casuïstiek) hebben voorgedaan. Op basis van de resultaten van de risicoanalyse besluit de Commissie of, en zo ja, op welke wijze nader gericht onderzoek bij de instelling zal worden uitgevoerd.

Bij aanvang van het veldonderzoek zal een startgesprek plaatsvinden tussen de voor het onderzoek verantwoordelijke leidinggevende en het College van Bestuur/Directie (dan wel een functionaris namens het College/de Directie). In dit startgesprek zal het onderzoeksproces met de instelling worden doorgenomen. Dit betekent dat in ieder geval aan de orde komt wat het doel van het onderzoek is, hoe het onderzoek wordt uitgevoerd, wat de planning van het onderzoek is, wat de verwachtingen van het onderzoek zijn in termen van benodigde capaciteit van de instelling en welke procedure voor het wederhoor van de onderzoekers wordt gevolgd. Tijdens dit startgesprek worden onderhavig protocol, en een informatiememorandum – waarin beschreven is welke informatie de instelling dient aan te leveren ten behoeve van het onderzoek – uitgereikt en nader toegelicht. In het gesprek komt tevens aan de orde met welke functionarissen de onderzoekers in het kader van hun informatieverzameling interviews zullen hebben. Tevens zal in het startgesprek de procedure rond het afsluitende gesprek over de resultaten van het feitelijk onderzoek bij de instelling met de onderzoekende partij (het wederhoor) worden toegelicht. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de datum voor het afsluitende gesprek minimaal één week voorafgaande aan dit gesprek met de instelling wordt afgesproken.

5. Interview of informerend gesprek

Het inwinnen van inlichtingen bij de instelling en haar medewerkers maakt onderdeel uit van de onderzoekswerkzaamheden. Dit kan bestaan uit het voeren van een informerend gesprek en het houden van interviews. De betreffende persoon wordt hieromtrent vooraf schriftelijk geïnformeerd.

Van informerende gesprekken wordt aantekening gemaakt ten behoeve van het dossier.

Interviews hebben een formele status. Deze worden afgenomen door twee onderzoekers. Gelijktijdig of direct na afloop wordt hiervan een verslag gemaakt dat, binnen 5 werkdagen na het interview, ter controle op feitelijke inhoud aan de geïnterviewde wordt voorgelegd en naar aanleiding van opmerkingen van de geïnterviewde eventueel wordt aangepast. De geïnterviewde wordt verzocht dit verslag voor akkoord te ondertekenen. In ieder geval wordt het verslag (mede) ondertekend door de interviewers als zijnde een juiste weergave van het gevoerde gesprek. Van het weigeren van ondertekenen van het interviewverslag en/of het weigeren van controle op feitelijke onjuistheden daarvan wordt bij het interviewverslag door de interviewers aantekening gemaakt. Alsmede de eventueel opgegeven redenen daarvoor.

De onderzoeker informeert eveneens de geïnterviewde voorafgaande aan een interview over de te bespreken onderwerpen in relatie tot de aard van de uit te voeren opdracht.

De Commissie kan kennis nemen van de gespreksverslagen alsmede de aantekeningen naar aanleiding van informerende gesprekken. De verslagen en de aantekeningen, of delen daarvan, kunnen worden gebruikt ten behoeve van de rapporten van de onderzoeker en de Commissie.

In het verslag wordt melding gemaakt van het feit dat de interviewer de inhoud van dit protocol aan de geïnterviewde heeft voorgelegd en op hoofdlijnen met de geïnterviewde heeft besproken.

6. Rapportering onderzoekers

De onderzoeker legt zijn bevindingen vast in een conceptrapport van bevindingen. Dit is ook het geval indien na de risicoanalyse geen nader onderzoek bij de instelling wordt verricht; het conceptrapport van bevindingen heeft dan betrekking op de resultaten van de risicoanalyse.

Na de schriftelijke reactie van de instelling op het conceptrapport, en de eventuele mondelinge toelichting van de instelling op haar schriftelijke reactie (zie 8), stelt de onderzoeker een definitief rapport van bevindingen op. Dit definitieve rapport bevat tevens de reactie van de instelling op het conceptrapport bevat, alsmede het commentaar van de onderzoekers. Het definitieve rapport van bevindingen stuurt de onderzoeker aan de Commissie.

Het bovenstaande laat onverlet de mogelijkheid van de onderzoeker tot overleg met de Commissie over de voortgang van de werkzaamheden en de mogelijke wijzigingen in de (inhoud van de) opdracht.

7. Rapportering Commissie

De Commissie formuleert op basis van de ontvangen definitieve rapporten van bevindingen van de onderzoekers een voorlopig oordeel over de daarin vermelde feiten en omstandigheden. De Commissie rapporteert haar voorlopig oordeel schriftelijk aan de instelling, voor commentaar (zie 8). Na het schriftelijk en mogelijk mondeling commentaar van de instelling, formuleert de Commissie haar definitieve oordeel. Dit definitieve oordeel van de Commissie inclusief de reactie van de instelling op het voorlopig oordeel van de Commissie, wordt opgenomen in de eindrapportage van de Commissie aan de staatssecretaris.

8. Commentaar

Commentaar instelling op conceptrapport van bevindingen:

De onderzoeker stelt de instelling in staat op de bevindingen te reageren. Dit dient schriftelijk plaats te vinden. Tevens wordt de instelling in de gelegenheid gesteld een mondelinge toelichting te geven. In het geval van een mondelinge reactie, wordt daarvan door de onderzoekers een schriftelijk verslag opgesteld overeenkomstig hetgeen is bepaald voor interviews onder punt 5 van dit protocol. De termijn voor reactie op het rapport van de onderzoeker is gelimiteerd tot 2 weken.

Commentaar instelling op rapportage over voorlopig oordeel Commissie:

De Commissie zal in het kader van haar oordeelsvorming omtrent de geconstateerde feiten, de instelling de gelegenheid geven te reageren op haar voorlopige oordelen. Dit dient schriftelijk plaats te vinden. Indien de instelling daartoe aanleiding ziet, wordt zij in de gelegenheid gesteld een mondelinge toelichting te geven op de schriftelijke reactie. In het geval van een mondelinge reactie, wordt daarvan door de Commissie een schriftelijk verslag opgesteld. Hierbij zal de Commissie handelen overeenkomstig hetgeen is bepaald voor interviews onder punt 5 van dit protocol. De reactietermijn op het rapport van de Commissie is eveneens gelimiteerd tot 2 weken.

9. Betekenis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Op de informatie waarover de Commissie beschikt en die zij produceert, is de Wob van toepassing. Daartoe behoren mede de uitzonderingsbepalingen ten aanzien van het verstrekken van informatie. Op grond hiervan is de Commissie niet verplicht tussentijds informatie te verstrekken over informatie als hiervoor bedoeld. Zij zal verzoeken daartoe dan ook afwijzen.

10. Betekenis van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), mede in relatie tot de Wob

a. De verstrekking van informatie door de instellingen aan de Commissie

Op de persoonsgegevens (d.w.z. gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon) die bij de instellingen berusten is de Wbp van toepassing. Deze wet stelt beperkingen aan de ‘verwerking’ (onder andere verstrekken aan anderen) van persoonsgegevens.

De Wbp maakt geen inbreuk op de hiervoor uiteengezette wettelijke verplichting van de instellingen uit hoofde van de onderwijswetgeving en de Awb om de Commissie persoonsgegevens uit de studenten- en deelnemersadministratie en eventueel andere persoonsgegevens te verstrekken. Artikel 8, sub c, van de Wbp staat de instellingen namelijk toe bedoelde persoonsgegevens te verstrekken aan de Commissie indien dit noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen.

Hierbij zij aangetekend dat de instellingen hier, anders dan normaliter bij het verwerken van persoonsgegevens door hen geval is, niet de vrijheid hebben om nadere afwegingen hebben te maken omtrent het verstrekken en de wijze van verstrekken van de informatie (zij hoeven hier dus bijvoorbeeld geen rekening te houden met de rechten en vrijheden van betrokkenen, als bedoeld in artikel 8, sub f, van de Wbp).

b. De verwerking van persoonsgegevens door de Commissie

Op de Commissie rust vervolgens uiteraard de verplichting prudent met de door haar te verzamelen persoonsgegevens om te gaan. De legitimatie voor de verzameling van de gegevens door de Commissie is gelegen in de aangehaalde bepalingen in de onderwijswetgeving en de Awb, in samenhang met artikel 8, sub e, van de Wbp: de gegevensverzameling is noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. De publiekrechtelijke taak van de Commissie is omschreven in de instellingsregeling in samenhang met de Kaderwet adviescolleges.

Uiteraard neemt de Commissie maatregelen ten behoeve van een behoorlijk(e) en zorgvuldig(e) beheer en verwerking van de gegevens. Zie de bijlage bij dit protocol.

Op grond van haar opdracht zal de Commissie gevallen moeten omschrijven waarbij onregelmatigheden hebben plaatsgehad en vermelden waaruit deze bestaan. Daarbij zullen individuele gegevens met betrekking tot studenten/deelnemers moeten worden verwerkt.

In de beschrijvingen van casus zullen echter geen persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp worden vermeld. De verwerking van individuele gegevens, nodig voor een aan de eisen voldoende onderbouwing van voorstellen en conclusies, zal derhalve zodanig plaatsvinden dat de identiteit van de betrokken personen daarbij niet wordt bekend gemaakt.

c. De betekenis van de Wob in zake persoonsgegevens

De toepassing van de Wob zal er, naar mag worden aangenomen, niet toe leiden dat de Commissie persoonsgegevens openbaar moet maken. De Commissie is tot zodanige openbaarmaking immers niet bevoegd indien moet worden geoordeeld dat het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onder e, van de Wob, van toepassing is. Hierin is bepaald dat informatieverstrekking achterwege blijft voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

II. Aanspreekpunt namens de Commissie

Voor vragen aan de Commissie kan de instelling contact opnemen met het aanspreekpunt van de Commissie, de heer drs. H.F. van Abbema, Secretariaat Commissie Rekenschap, Postbus 2265, 3500 GG Utrecht, telefoon 030-2916846, e-mail: cr@commissierekenschap.nl. Informatie over de werkzaamheden van de Commissie is te vinden op de website: www.commissierekenschap.nl.

Dit protocol is tevens te vinden op de genoemde website van de Commissie.

BIJLAGE BIJ PROTOCOL VELDONDERZOEK

Gedragcode Wbp voor Commissie en onderzoekers

Doelbinding en verder gebruik

De Commissie en de onderzoekers mogen uitsluitend gegevens van betrokkenen verwerken die voor het onderzoek en eventuele andere relevante wettelijke verplichtingen noodzakelijk zijn. De gegevens worden na het beëindigen van het onderzoek met inachtneming van de wettelijke bewaartermijnen verwijderd en vernietigd.

Transparantie

De onderzoeker die van een betrokkene zelf persoonsgegevens krijgt, deelt hieraan voorafgaand zijn identiteit en het doel van de verwerking mee. Indien de onderzoeker persoonsgegevens van een derde of door eigen onderzoek over een betrokkene verkrijgt, informeert deze de betrokkene op het moment van de vastlegging. Als de van de derde of door eigen onderzoek verkregen gegevens bestemd zijn om te worden doorverstrekkt aan een derde is dit uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking. In de hiervoor genoemde gevallen wordt de betrokkene niet geïnformeerd:

1. als deze hiervan reeds op de hoogte is;
2. indien mededeling onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. In dat geval wordt de herkomst van de gegevens vastgelegd;
3. indien het onderzoek met zich mee brengt dat een beroep moet worden gedaan op de wettelijke uitzonderingsgevallen;
4. indien de vastlegging of verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven.

De Commissie maakt gebruik van de laatstgenoemde uitzonderingsbepaling.

Rechten betrokkenen

Indien aan de Commissie wordt verzocht om inzage in persoonsgegevens, verstrekt de Commissie en de betreffende onderzoeker de verzoeker desgewenst, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk een volledig overzicht daarvan met informatie over het doel van de verwerking, de categorieën van gegevens, de (categorieën van) ontvangers en de beschikbare informatie over herkomst van de gegevens. Bij het afhandelen van het verzoek worden indien relevant de eventuele wettelijke weigeringsgronden in acht genomen.

De betrokkene die inzage heeft gekregen in de betreffende persoonsgegevens, kan de Commissie en de onderzoekers schriftelijk verzoeken de persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen, of af te schermen indien deze gegevens feitelijk onjuist zijn, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

Het verzoek bevat de aan te brengen wijzigingen. De Commissie of de onderzoeker deelt de verzoeker zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het verzoek, schriftelijk mee of daaraan wordt voldaan. Indien niet of niet geheel aan het verzoek wordt voldaan wordt dit gemotiveerd. De Commissie of de onderzoeker zorgt er voor dat een beslissing tot verbetering, aanvulling, verwijdering en/of afscherming zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

Indien de gegevens zijn vastgelegd op een document of andere gegevensdrager waarin geen wijzigingen kunnen worden aangebracht, worden de onjuistheid en de aan te brengen wijzigingen in een afzonderlijk document opgenomen dat aan het dossier wordt toegevoegd. De verzoeker wordt hiervan in kennis gesteld. De Commissie of de onderzoeker informeert in geval van verbetering, aanvulling, verwijdering of afscherming de derden die eerder de betreffende gegevens hebben ontvangen, tenzij dit onmogelijk is of een onevenredige inspanning kost.

De Commissie of de onderzoeker deelt desgevraagd de verzoeker mee aan welke derden hij de hiervoor bedoelde mededeling heeft gedaan.

De betrokkene kan bij de Commissie bovendien te allen tijde bezwaar aantekenen tegen de verwerking van diens persoonsgegevens in verband met zijn bijzondere persoonlijke omstandigheden. Binnen vier weken na ontvangst van het bezwaar beoordeelt de Commissie of dit bezwaar gegrond is. De verwerking wordt terstond beëindigd, indien de Commissie het verzet gerechtvaardigd acht.

Rechtsbescherming

Ingeval van afwijzing van een verzoek dat betrekking heeft op het effectueren van de rechten van de betrokkene, wijzen de Commissie en de onderzoekers de betrokkene schriftelijk op de mogelijkheid van beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht respectievelijk bij de Arrondissementsrechtbank en bij het College Bescherming Persoonsgegevens.

Beveiliging

De Commissie en de onderzoekers zorgen ervoor dat de voor het onderzoek verkregen gegevens van betrokkenen logisch en fysiek gescheiden van andere verwerkingen van persoonsgegevens worden bewaard.

Voor de beveiliging van de persoonsgegevens wordt het Advies beveiliging persoonsgegevens van het College Bescherming Persoonsgegevens als leidraad gehanteerd.

De Commissie en de onderzoekers wijzen schriftelijk personen aan, die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de beveiliging van de gegevens van betrokkenen.

In het bijzonder dragen de Commissie en de onderzoekers zorg voor de naleving van een autorisatieregeling, waarin is vermeld, welke personen onder welke voorwaarden toegang tot de gegevens van betrokkenen mogen hebben. Deze personen zijn verplicht tot geheimhouding van de persoonsgegevens, behoudens de gevallen waarin een wettelijk voorschrift tot mededeling verplicht of de mededeling voor de uitvoering van hun taak noodzakelijk is.

De Commissie kan onderzoekers verzoeken een schriftelijke verklaring van een externe onafhankelijke deskundige te overleggen, waarin een oordeel wordt gegeven over de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens.

BIJLAGE 3.4 COMMUNICATIE MET DE INSTELLINGEN

De Commissie heeft er, gelet op de omvang van het onderzoek, voor gekozen om de directe communicatie tussen Commissie en instellingen beperkt te houden (met uitzondering van het eventuele mondeling wederhoor van de instellingen in het kader van het voorlopig oordeel van de Commissie over de uitkomsten van het onderzoek). Vragen van instellingen zijn in beginsel, na afstemming met de Commissie, door de secretaris beantwoord. In uitzonderingsgevallen is door Commissie direct en persoonlijk contact gelegd met de instelling om (blijvende) vragen te beantwoorden. Zo heeft er tijdens en naar aanleiding van het pilotonderzoek intensieve directe communicatie plaatsgevonden tussen de Commissie en een tweetal in het pilotonderzoek betrokken instellingen. Ten behoeve van onder meer de informatievoorziening richting de instellingen en derden heeft de Commissie een website ontwikkeld (www.commissierekenschap.nl). Op deze website is onder andere een doorlopende rubriek opgenomen met veelgestelde vragen en antwoorden. Ook is maandelijks een nieuwsbrief gepubliceerd over de stand van zaken van het onderzoek.

Alle instellingen die bij het onderzoek waren betrokken zijn door de onderzoekers in staat gesteld schriftelijk en mondeling op de resultaten van het onderzoek te reageren. Daarna zijn de instellingen staat gesteld schriftelijk en mondeling te reageren op voorlopig het oordeel van de commissie (over de onderzoeksresultaten). Van de 152 instellingen heeft een 36-tal van de mogelijkheid gebruikgemaakt om mondeling te reageren.

Voorafgaand aan het veldonderzoek hebben alle instellingen een brief ontvangen met daarin een beschrijving van de procedure rond het veldonderzoek. Onderdeel hiervan was een intakegesprek tussen de eindverantwoordelijk onderzoeker en het bestuur van de instelling. In dit gesprek is de aanpak van het onderzoek bij de betreffende instelling besproken, is vastgesteld welke informatie moet worden klaargelegd, zijn afspraken gemaakt over de noodzakelijke inspanningen van de kant van de instelling en is afgesproken wanneer in beginsel het rapport van bevindingen zal worden besproken met de instelling. In tegenstelling tot in het pilotonderzoek is de instellingen dus niet gevraagd voorafgaand aan de start (i.c. de intake) een uniforme set informatie klaar te leggen, maar is tijdens de intake bekeken welke informatie nodig is om bij de betreffende instelling het onderzoek goed te kunnen uitvoeren. Hiermee is getracht de belasting van de instellingen zo beperkt mogelijk te houden.

De commissie heeft een standaardprocedure ontwikkeld voor de communicatie en het verkeer met de instellingen tijdens het veldonderzoek. Deze is vervat in een protocol dat tijdens de genoemde intake aan de instelling is uitgereikt. Tevens is het protocol uitgewerkt in een gedetailleerde ‘communicatieladder’ ten behoeve van de commissie, het secretariaat en de onderzoekers. Hierin is per stap van het veldonderzoek aangegeven waarover, op welk moment en door welke partij met de instellingen wordt gecommuniceerd en hoe eventuele knelpunten in de communicatie met de instellingen moesten worden behandeld en opgelost. Onderdeel van deze behandelprocedure was zoals eerder aangegeven de mogelijkheid dat de commissie persoonlijk in contact zou treden met de instelling.

BIJLAGE 3.5 VRIJWARING VAN DE LEDEN VAN DE COMMISSIE

Het arrest van de Hoge Raad van 28 juni 2002, NJ 2002, 577 stelt in het licht dat iemand die als deskundige ter gelegenheid van een parlementaire enquête bijstand heeft verleend aan een lid van de Tweede Kamer of een Kamercommissie, persoonlijk aansprakelijk kan worden gehouden voor de schadelijke gevolgen van onzorgvuldig gedrag bij de uitvoering van zijn opdracht. Deze uitspraak betrof niet de aansprakelijkheid van een lid van een commissie als de onderhavige, maar er komt uit naar voren dat ook een lid van zodanige commissie aansprakelijkstelling heeft te duchten wanneer iemand meent schade te hebben geleden door handelingen van de commissie of een harer leden. Bovendien is mogelijk dat een lid van de commissie is onderworpen aan het tuchtrecht voor de beroepsgroep waartoe hij behoort. Te denken valt aan een tot lid van de commissie benoemde registeraccountant.

De Commissie is met betrekking tot de civielrechtelijke aansprakelijkheid van haar leden van oordeel dat zij als regel slechts dan de schadelijke gevolgen van hun handelen bij het uitvoeren van de hen opgedragen taak behoeven te dragen indien deze het gevolg zijn van hun eigen opzet of grove roekeloosheid. Daarbij is naar het oordeel van de Commissie in de eerste plaats van belang dat het voor een particulier praktisch onmogelijk is zich tegen aansprakelijkheid als hier bedoeld te verzekeren. In de tweede plaats acht de Commissie het onwenselijk dat haar leden zich, onder de druk van een mogelijke aansprakelijkstelling, terughoudend zouden opstellen om het gevaar van aansprakelijkstelling te vermijden. Dit een en ander heeft de Commissie aanleiding gegeven te verlangen dat de Staat, i.c. het Ministerie van OCW, haar leden zou vrijwaren in die gevallen waarin leden van de Commissie aansprakelijk worden gesteld door derden, behoudens in die gevallen waarin de schade het gevolg is van opzet of grove schuld van het desbetreffende lid. Tevens dient de Staat, naar het oordeel van de Commissie, in rechtsbijstand te voorzien in geval van aansprakelijkstelling van een lid van de Commissie. Omtrent de vrijwaringsregeling heeft lange tijd onduidelijkheid bestaan. De Commissie heeft in de eerste maanden ook veel tijd moeten besteden aan de formulering van de gewenste regeling. De Commissie meent dat over de vrijwaring duidelijkheid moet bestaan voordat een commissie met haar werkzaamheden begint.

BIJLAGE 3.6 ACCOUNTANTS IN EEN PUBLIEK ONDERZOEK

Rol van accountants in onderzoek Commissie

Bij de instelling van de Commissie was er reeds in voorzien dat het vervolgonderzoek rekenenschap zou worden uitgevoerd door accountants, en wel door de accountantskantoren met een mantelovereenkomst met OCW, te weten Deloitte en Ernst & Young. Naast deze twee kantoren heeft de Commissie accountants van de Interne Accountantsdienst Belastingen, aangevuld met enkele medewerkers van de departementale accountantsdiensten, ingeschakeld. Naast de accountants, die in opdracht van de Commissie het onderzoek bij de instellingen hebben uitgevoerd (verder: de onderzoeksaccountants), had de Commissie tijdens het onderzoek te maken met de instellingsaccountants, van wier medewerking zij afhankelijk was voor het verkrijgen van toegang tot de dossiers betreffende hun controlewerkzaamheden bij de instellingen. De Commissie heeft de inschakeling van de accountantsdienst OCW niet overwogen.

Op het onderhavige onderzoek zijn de Richtlijnen voor accountantscontrole (RAC) sectie 920 'Opdrachten tot het verrichten van overeengekomen specifieke werkzaamheden' van toepassing. Deze richtlijnen vormen een aanvulling op de verordening Gedrags- en beroepsregels Registeraccountants (GBR). De GBR stelt kort gezegd eisen aan de accountant in termen van onafhankelijkheid, onpartijdigheid, vakbekwaamheid en zorgvuldigheid, geheimhouding, professionele opstelling en vaktechnische normen. Tijdens de uitvoering van haar onderzoek heeft de Commissie ervaren dat de gedragsregels van accountants die zijn opgenomen in de GBR tot verschillende vaktechnische interpretaties kunnen leiden en derhalve discussies veroorzaken. Gedurende het onderzoek van de Commissie hebben discussies over de interpretatie van de GBR tot een vaak onnodige vertraging van het onderzoek geleid. Door verslag te doen van deze discussies hoopt de Commissie dat in de toekomst dergelijke discussies vermeden kunnen worden en beoogt zij tevens een bijdrage te leveren aan de actuele discussie over de rol van de openbare accountants optredend in het publieke domein. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de discussie met de instellingsaccountants, waarbij wordt stilgestaan bij hun weigering tot het geven van inzage in de controledossiers, het gebruik van de *hold harmless letter* en de interpretatie van artikel 10 lid 3 GBR. Daarna wordt ingegaan op de discussie met een onderzoeksaccountant over de noodzaak tot het door hem plegen van wederhoor over de uitkomsten van de risicoanalyse.

Discussie met instellingsaccountants

Zoals gesteld (zie Bijlage 3.2) was het voor de Commissie van groot belang inzicht te verkrijgen in de controledossiers van de instellingsaccountants. De parlementaire geschiedenis van de WHW en Web geeft er blijk van dat (accountants)onderzoek vanwege de minister van OCW op een voor de instelling zo min mogelijk belastende wijze moet plaatsvinden. Van de mogelijkheden tot onderzoek in de administratie van de betreffende instelling moet spaarzaam gebruik worden gemaakt.

Verreweg de meest efficiënte (en voor de instellingen minst belastende) methode van onderzoek naar de administratie van instellingen is die, waarin door raadpleging van de accountantsdossiers van instellingsaccountants wordt bezien of er indicaties zijn voor onregelmatigheden, waarna – eventueel – nader onderzoek kan volgen.

De Commissie wilde in haar onderzoek ook aandacht besteden aan en gebruikmaken van de resultaten van de werkzaamheden van actoren die een rol spelen in het toezicht op de bekostiging van de onderwijsinstellingen. Eén van deze actoren is de controlerend accountant van de instelling, de instellingsaccountant. Kortom, de commissie hechtte groot belang aan ongeclausuleerde inzage in de controledossiers van de instellingsaccountants. Dat verliep echter niet zonder 'slag of stoot'.

=> *Weigering verlenen toegang controledossiers*

Reeds bij de uitvoering van haar pilotonderzoek bij een achttal onderwijsinstellingen heeft de Commissie enkele malen ondervonden dat openbare accountantskantoren met betrekking tot het beschikbaar stellen van hun controledossiers zich terughoudend opstelden. De Commissie heeft daarom bij brief van 19 september 2003 op alle instellingsaccountants van onderwijsinstellingen een dringend beroep gedaan om in het kader van het onderzoek van de Commissie de dossiers van hun werkzaamheden als instellingsaccountant zonder nadere voorwaarden vrij te geven, zodra de instellingsaccountant door de betreffende instelling van zijn geheimhoudingsplicht is ontheven.

Op dit verzoek is door een aantal accountantskantoren positief gereageerd, enkele andere accountantskantoren lieten echter eind september respectievelijk eind oktober (na sommatie) weten het dringende beroep van de Commissie niet te zullen honoreren. Zelfs nadat de instellingsaccountants op verzoek van de Commissie door de instellingen van hun geheimhoudingsplicht waren ontslagen, bleven de instellingsaccountants bij hun standpunt dat inzage in hun dossiers door een onderzoekende accountant slechts mogelijk is na ondertekening van een zogenaamde 'hold harmless letter' of exoneratiebrief, waarin geheimhouding en aansprakelijkheid zijn geregeld.

=> *Hold Harmless letter*

De *hold harmless letter* houdt in dat de onderzoekende accountant de instellingsaccountant geheel vrijwaart voor schade, die het gevolg mocht zijn van aansprakelijkstellingen van de instellingsaccountant ter zake van wanprestatie of onrechtmatige daad door die instellingsaccountant, die in het kader van het onderzoek aan het licht komt.

Ondertekening van zo'n verklaring zou betekenen dat de onderzoeksaccountant dan geen gebruik zou mogen maken van de informatie afkomstig uit de dossiers van de instellingsaccountant. Dat verdraagt zich naar de mening van de Commissie niet met haar onderzoeksopdracht.

Vanwege de bezwaren van de Commissie tegen ondertekening van de *hold harmless letter* en de wens ongeclausuleerde toegang te verkrijgen tot de controledossiers van de instellingsaccountants heeft de Commissie langs verschillende wegen geprobeerd om medewerking te verkrijgen van de instellingsaccountants. Zo heeft de Commissie contact opgenomen met het NIVRA (de beroepsorganisatie van accountants). Het NIVRA was het echter eens met de opstelling van accountants om de *hold harmless* procedure te hanteren.

Uiteindelijk was na het voeren van uitgebreid overleg medio november met de betrokken accountantskantoren – KPMG en PricewaterhouseCoopers – de eis van het ondertekenen van de *hold harmless letter* van tafel. Hierbij gaven de accountantskantoren weliswaar te kennen volledige medewerking aan het onderzoek te willen verlenen, zij stelden daarbij echter als eis dat de onderzoeksaccountants wel inzage in de dossiers konden krijgen, maar de leden van Commissie niet.

Voor de Commissie was het echter onaanvaardbaar dat de gevraagde informatie slechts op vertrouwelijke basis aan haar onderzoeksaccountants ter beschikking zou worden gesteld en eveneens dat die onderzoeksaccountants daarvan slechts dat gedeelte aan de Commissie kenbaar zouden maken, dat naar hun opvatting ‘noodzakelijk is in het kader van het onderzoek van de Commissie’. Dit klemte te meer omdat er sprake is van een grootschalig gecoördineerd samenstel van 152 bijzondere onderzoeken waarbij bevindingen bij de ene instelling tot bijstelling van het werkprogramma bij andere instellingen binnen dezelfde sector zouden kunnen leiden. Een dergelijke benadering zou betekenen dat de Commissie haar taakopdracht niet naar behoren zou kunnen uitvoeren, zij zou geen volledige verantwoordelijkheid voor de resultaten van haar onderzoek kunnen dragen en zij zou niet op transparante wijze verantwoording kunnen afleggen.

De accountants verwezen echter naar het eerder genoemde artikel 10 lid 3 GBR. Dit artikel - dat handelt over de geheimhoudingsplicht van de accountant - luidt als volgt: ‘Indien degene wiens aangelegenheid het betreft de registeraccountant heeft ontslagen van zijn plicht tot geheimhouding, is deze gehouden de belangen van alle betrokkenen en van de stand der registeraccountants zorgvuldig af te wegen alvorens tot bekendmaking over te gaan’ (citaat).

Dit betekent dat indien de instellingsaccountants door hun cliënt, i.c. de onderwijsinstellingen, zijn ontheven van hun geheimhoudingsplicht, zij zelf de belangen van alle betrokkenen en van de stand der RA’s zorgvuldig dienen af te wegen. De Commissie stelde zich hierbij op het standpunt dat het belang van een goede uitoefening van de publieke taak door Commissie en accountants zwaar dient te wegen nu de accountant zich in het kader van controle- en controleverwante opdrachten vooral profileert als onafhankelijk en onpartijdig ‘vertrouwensman van het maatschappelijk verkeer’. De Commissie ziet niet in welk redelijk belang voor de betrokken openbare accountants zwaarder zou kunnen wegen dan dat van een goede uitoefening van de publieke taak. Zeker indien, en dit zij benadrukt, de instellingen/opdrachtgevers van de instellingsaccountants deze hebben ontslagen van hun geheimhoudingsverplichting. Bovendien dient de accountant zich juist bij dit soort onderzoeken te realiseren dat hij een bij uitstek publieke functie heeft, die niet toestaat dat hij het eigen belang laat prevaleren. De instellingsaccountant handelt naar het oordeel van de Commissie onrechtmatig, indien en voor zover hij – na ontslag van de geheimhoudingsplicht – niet de hier verlangde medewerking verleent.

Uiteindelijk kon medio december na dreiging met een kort geding tegen de weigerende instellingsaccountants en tussenkomst van het Ministerie van Financiën overeenstemming worden bereikt over de voorwaarden waaronder de Commissie inzage zou kunnen krijgen in de controledossiers van de accountantskantoren die aanvankelijk weigerden hun medewerking te verlenen.

De discussie met de instellingsaccountants over de inzage in het controledossier van september tot medio december 2003 was een van de voornaamste oorzaken van de vertraging in het onderzoek van de Commissie.

Discussie met Deloitte

Voor het veldonderzoek bij de onderwijsinstellingen heeft de Commissie een protocol opgesteld (Bijlage 3.3). In dit protocol heeft de Commissie aangegeven hoe de communicatie tussen de instellingen en de onderzoekers, respectievelijk tussen de instelling en de Commissie zal plaatsvinden teneinde een zorgvuldige afwikkeling van het onderzoek te bewerkstelligen.

In het protocol is onder andere vastgelegd dat de instellingen schriftelijk, en op verzoek van de instellingen ook mondeling een reactie kunnen geven op de bevindingen van de onderzoekers. Tevens is in het protocol vastgelegd dat ten aanzien van de voorlopige oordelen van de Commissie, nadat de onderzoekers hun werkzaamheden hebben afgerond, de instellingen in de gelegenheid worden gesteld een schriftelijke reactie te geven.

De veldonderzoeken bij de instellingen zijn gestart met het uitvoeren van een risicoanalyse. Doel van de risicoanalyse was om per instelling in kaart te brengen of en zo ja hoe materieel het risico was op het voorkomen van rode casus, zodat de Commissie gericht vervolgonderzoek kon laten uitvoeren. De onderzoeksaccountants hebben de resultaten uit de fase risicoanalyse voor elke instelling in een afzonderlijk document vastgelegd, de zogenaamde 'memoranda risicoanalyse'.

De onderzoekers van Deloitte meenden op grond van de GBR dat de instellingen het recht hadden op wederhoor met de onderzoekers over het memorandum risicoanalyse van de desbetreffende instelling. De onderzoekers hebben dit signaal ook van enkele instellingen gekregen. De Commissie heeft zich echter vanaf het begin op het standpunt gesteld dat het memorandum risicoanalyse met de bevindingen uit deze fase de status van intern dossierstuk heeft, waarover dus geen wederhoor gevoerd hoeft te worden.

De motivering van Deloitte om te pleiten voor wederhoor over de risicoanalyses was als volgt. Het memorandum risicoanalyse is niet slechts één van de vele 'normale' dossierstukken, maar diende naar de mening van Deloitte te worden aangemerkt als de weergave van feiten zoals gebleken in het uitgevoerde vooronderzoek (i.c. de risicoanalyse). Daar komt bij dat de Commissie door Deloitte werd aangemerkt als een externe partij, die dus geen inzage kan hebben in interne dossierstukken. Het delen van feiten zoals gebleken uit het vooronderzoek kon daarom niet worden gezien als het delen van interne dossierstukken, maar als een vorm van (tussen)rapportage door de onderzoekers aan de Commissie, waarover eerst met de onderzochte instelling wederhoor diende plaats te vinden. Aangezien de resultaten van de risicoanalyse zelfstandig worden gerapporteerd, is de daarin opgenomen weergave van feiten naar de mening van Deloitte een mededeling naar aanleiding van een uitgevoerde opdracht zoals bedoeld in artikel 11 GBR (1994).

Voorts was er volgens Deloitte sprake van samenloop met artikel 33 GBR. Dit artikel luidt: 'Het is de registeraccountant verboden een oordeel te geven omtrent de arbeid van een andere accountant alvorens hem in de gelegenheid te hebben gesteld inlichtingen te geven.' Ook om deze reden achtten de onderzoekers wederhoor bij de instellingsaccountant noodzakelijk. Daarbij komt dat enkele instellingen bij de onderzoekers een verzoek tot wederhoor over het memorandum risicoanalyse bij de onderzoekers hadden neergelegd.

Indien de Commissie zou instemmen met wederhoor over de memoranda risicoanalyse dan zou dit betekenen dat naar het oordeel van de Commissie een intern document pas aan de Commissie kan worden aangeboden als een gesprek heeft plaatsgevonden met de instellingsaccountant en met de instelling. De Commissie heeft hierop aangegeven dat de risicoanalyse er niet toe strekt om bepaalde feiten, waarover verschil van interpretatie mogelijk zou zijn, vast te stellen maar om na te gaan of er aanleiding is het onderzoek naar mogelijke feiten voort te zetten en zo ja, om daarvoor een efficiënte en gerichte onderzoeksaanpak te ontwikkelen. Indien een vervolgonderzoek niet noodzakelijk wordt geacht, wordt het onderzoek na de risicoanalyse afgerond en worden de uitkomsten voor wederhoor aan de instelling voorgelegd. Indien een vervolgonderzoek wel noodzakelijk wordt geacht, wordt het

onderzoek voortgezet en vindt aan het eind van het vervolgonderzoek hoor en wederhoor met de instelling over het geheel van de resultaten plaats.

Over de uitkomsten van het onderzoek wordt dus in alle gevallen wederhoor toegepast met de instelling. Naar de mening van de Commissie heeft Deloitte hier het gecoördineerde karakter van dit onderzoek niet voldoende onderkend of willen onderkennen. Op basis van ervaringen bij andere instellingen in dezelfde sector bestond de mogelijkheid dat instellingsspecifieke werkprogramma's zouden moeten worden aangepast en/of uitgebreid.

Aangezien het protocol reeds elke instelling in de gelegenheid stelde op enig moment tijdens de onderzoeksprocedure op de uitkomsten van het bij haar uitgevoerde onderzoek te reageren, zowel naar de onderzoekers als naar de Commissie, zag de Commissie geen aanleiding om de instelling te laten reageren op de uitkomsten van de risicoanalyse als zodanig. Tegemoetkoming aan deze wens van Deloitte zou bovendien een onnodige complicatie en vertraging van het onderzoek betekenen, nog los van de kosten die daarmee gepaard zouden gaan. De Commissie is van oordeel dat ten aanzien van de memoranda die door de onderzoeksaccountants aan haar worden voorgelegd met betrekking tot de risicoanalyses, zoals deze haar voor ogen hebben gestaan, uit artikel 11 GBR en de jurisprudentie, niet de verplichting voortvloeit tot het houden van hoor- en wederhoor, sterker nog, de jurisprudentie laat naar de mening van de Commissie juist in dit soort gevallen ruimte om in de bedoelde fase van onderzoek wederhoor vooralsnog achterwege te laten. Omdat Deloitte, in tegenstelling tot de onderzoekers van Ernst & Young en die van de Projectgroep Overheids Accountants, ondanks uitvoerig overleg bleef vasthouden aan haar als principieel ervaren standpunt heeft de Commissie er uiteindelijk mee ingestemd dat de memoranda van dit accountantskantoor geanonimiseerd aan de Commissie werden voorgelegd. Dit bemoeilijkt weliswaar de sturing van de onderzoekswerkzaamheden door de Commissie, maar heeft uiteindelijk geen afbreuk gedaan aan de kwaliteit van het onderzoek. De Commissie hecht er desondanks aan te benadrukken dat zij ondanks haar concessie in deze achter het eerst ingenomen standpunt blijft staan zodat de concessie geen precedentwerking kan en mag hebben.

BIJLAGE 4.1 JURIDISCHE GRONDSLAGEN ROOD

Thematisch cluster	WHW art	WEB art
I. Onregelmatigheden rond inschrijving		
<p>1. Niet-bestaande studenten (spookstudenten) en niet op 1 oktober ingeschreven studenten mogen niet voor bekostiging in aanmerking worden gebracht; waarvan de volgende varianten:</p> <p>a. Buitenlandse studenten zonder verblijfsvergunning</p> <p>b. Bij HS A opleiding volgen; HS B ingeschreven/bekostigd</p> <p>c. Stichting betaald collegegeld; studenten volgen opleiding niet (O&O constructie)</p> <p>d. Studenten tijdelijk bij andere opleiding ingeschreven</p> <p>e. Uitvallers/afgestudeerden onterecht voor bekostiging in aanmerking gebracht</p> <p>f. Extraneï voor bekostiging in aanmerking gebracht</p> <p>g. Aantal inschrijvingsjaren verhogen van 2 naar 3 jaar (voorkomen snelle afstudeerder)</p> <p>h. Inschrijving na 1 oktober</p> <p>i. Start opleiding in februari; cursusduur korter dan 15 weken</p> <p>j. Niet komen opdagen deelnemers (alleen BVE)</p> <p>k. Examinee-deelnemers voor bekostiging in aanmerking gebracht</p> <p>l. Niet-actieve leerbedrijven voor bekostiging in aanmerking gebracht</p> <p>m. Oriëntatiedeelnemers voor bekostiging in aanmerking gebracht – ingeschreven bij Crebo die ze niet volgden (bij PASVORM rood maar geen terugvordering)</p>	<p>3.3 lid 1 (bekostiging 1 okt) (ook 2.6 lid 3)</p> <p>8.1.1 (examinee-deelnemer); 1.1.1 sub b (deelnemer); 2.2.3 (deelnemers alleen bekostigd)</p>	<p>2.2.3 (inschr 1 okt)</p>

Thematisch cluster	WHW art	WEB art
II. Onregelmatigheden rond buitenlandse studenten/deelnemers		
2. Buitenlandse studenten volgen deel onderwijs; worden voor eerstejaarsbekostiging in aanmerking gebracht a. Uitwisselingsstudenten gesloten beurs; bi diplomering (beperkte onderwijsinspanning, wel diplomabekostiging) b. Stage buitenlandse studenten	1.9 (initieel onderwijs) 7.32 lid 3 (inschrijving) 7.3 (inspanning) en 7.4 (studielast)	2.2.3 uitv besl WEB (eis onderwijs volgen)
III. Onregelmatigheden rond distance learning		
3. Distance learning	7.17 lid 2	
IV. Onregelmatigheden rond dubbele bekostiging		
4. Dubbele bekostiging a. Dubbele inschrijving (HBO/BVE) b. Dubbel bekostigd; slechts voor 1 opleiding lesgeld voldaan (BVE) c. 1 vt deelnemer als 2 dt deelnemers bekostigd (dubbel) d. Dubbele bekostiging door schuiven studenten; O&O traject: opleiding opgedeeld in blokken van één jaar per hogeschool met uitvalbekostiging: schuiven van studenten HS A naar HS B (constructie) e. Leerbedrijven ten onrechte dubbel voor bekostiging in aanmerking gebracht	Art 2.9 lid 4	2.2.3/2.2.5 (inschr 1 okt) 1.3.1 jo 2.1.1 (opleidingen crebo)

Thematisch cluster	WHW art	WEB art
V. Onregelmatigheden rond contract- en deeltijdonderwijs		
5. Contractonderwijs/avondcursus studenten voor eerstejaarsbekostiging/diplomabekostiging (relatie bekostiging – onderwijsinspanning) <ul style="list-style-type: none"> a. Voorgestructureerde leerroutes (constructie) b. Maatwerktrajecten (in BVE voor arbeidsongeschikten) c. Cursus of aangepast programma (bedrijfsleven); niet intentie opleiding te volgen; cursus bekostigd als dt-BOL d. Dt HBO na MBO; geen volledige CROHO opleiding; deelkwalificaties, geen CREBO opleiding e. Verkorte opleiding; onduidelijk volwaardig f. Actieve werving uitvalsbekostiging g. Bekostiging voor een hoge prijsfactor; volgen lage prijsfactor; bij nog geen keuze na propedeuse inschrijving door examencie bij opleiding hoogste prijsfactor h. Avondtrajecten: diplomabekostiging i. Strategisch gedrag CROHO diploma j. Doorstroomprogramma k. Voorbereidende traject voor risicodeelnemers l. Dt deelnemer voor vt ingeschreven 	7.32 lid 1 (wils-overeenstemming inschrijving) 7.32 lid 3 7.3 lid 1 (initieel onderwijs in vorm van opleidingen); 7.4 lid 1 7.52 lid 5 3.3 lid 2 7.30 lid 1/3	2.2.3/2.2.5 (1 oktober ingeschreven en onderwijs volgen); 1.3.1 jo 2.1.1 (opleidingen); 6.4.1 (CREBO) 1.3.1: rijksbekostiging niet aanwenden voor financieren les/cursusgeld 7.2.3 (deelkwalificaties) 8.1.1 (inschrijving voor bep. Opleiding) 6.4.1 lid 5/7.1.2-3/7.2.2 (eindtermen opl) 2.2.4 uitv besl (verschil aanspraak opl)
VI. Onregelmatigheden rond uitvallers		
6. Studenten administratief als uitvaller boeken (onderwijsvraagfactor op niveau houden)	7.52 lid 5 (melding beslissingen aan Min)	
VII. Onregelmatigheden rond starten van (nieuwe) opleidingen		
7. Educatietraject niet gestart; cursisten wel bekostigd <ul style="list-style-type: none"> a. Geen concreet lesaanbod (traject nog in ontwikkeling) 		2.2.3/2.2.5 (1 oktober ingeschreven en onderwijs volgen)

Thematisch cluster	WHW art	WEB art
VIII. Onregelmatigheden rond betaling college-, les- en cursusgeld		
<p>8. Aanwending rijksbijdrage voor betaling collegegeld/les of cursusgeld (noodfonds, verloting collegegeld)</p> <p>a. Betaling door instelling (via stichting of fonds)</p> <p>b. Betaling verschil deeltijd/volgtijd (ingeschreven voor deeltijdopleiding die niet kon worden aangeboden)</p> <p>c. Eén keer facturering cursusgeld voor 13 maandstraject</p> <p>d. Voorkomen uitval; betaling door instelling</p> <p>e. Commercieel motief; betaling door instelling</p> <p>f. Sociale positie deelnemer</p> <p>g. Noodfonds (deelnemer financieel moeilijke situatie)</p>	<p>1.9 (aanwending verzorgen onderwijs);</p> <p>7.43 (betaling door student)</p>	<p>1.3.1 (rijksbekostiging niet aanwenden voor financiering les- cursusgeld)</p> <p>5 lid 1 Lcw (bewijs les- geld voldaan)</p> <p>6 lid 2/3 Lcw (inschrijving per cursusjaar; inschrijving na bewijs cursusgeld voldaan)</p>
IX. Onregelmatigheden rond investeringen		
<p>9. Aanwenden rijksbijdrage voor</p> <p>a. Investering in/lening aan private stichting; niet gerelateerd aan kerntaken instelling; niet op commerciële voorwaarden; is gelijk aan 'risicovolle financiering'</p> <p>b. Investering in contractstichtingen/gebouwen in buitenland</p> <p>c. Investeringen in private activiteiten niet behorend tot kerntaak instelling</p> <p>d. Vermenging publieke en private middelen bij KBB's</p> <p>e. Ontwikkelkosten tlv rijksbijdrage</p>	<p>1.9 (aanwending verzorgen onderwijs)</p> <p>1.9 lid 1/2.5</p>	<p>1.3.1 (rijksbekostiging aanwenden voor beroepsonderwijs in de zin van de wet)</p> <p>2.5.6 (doelmatig beheer rijksbijdrage)</p> <p>1.7.1 (contractactiv slechts voor eigen rekening; geen vermenging publieke – private middelen)</p>

BIJLAGE 4.2 STANDPUNT COMMISSIE INZAKE 'O&O'-KWESTIE

1. Korte Voorgeschiedenis en verdere feitelijke gang van zaken

Aan het Rapport van de Accountantsdienst van het Ministerie van OCW van 25 februari 2002, over onregelmatigheden met de bekostiging van buitenlandse studenten bij zes hbo-instellingen valt het volgende te ontleen.

Het Ministerie van OC&W heeft in december 1996 grensoverschrijdende samenwerking in het hoger onderwijs gestimuleerd met de 'Regeling stimuleringsgrensoverschrijdende samenwerking in het hoger onderwijs 1997 – 2000'. De regeling kreeg uitvoering door de Brabantse Adviesraad, voorheen twee Nederlandse hbo-instellingen, thans de Hogeschool van Brabant enerzijds en vijf Vlaamse hogescholen anderzijds.

Tijdens een conferentie van de Brabantse Adviesraad werd het idee geboren voor een Vlaams-Nederlands bi-diplomeringstraject. Dit bi-diplomeringstraject strekte ertoe Vlaamse studenten in staat te stellen in twee fasen een HBO-diploma te verkrijgen in Nederland. Voordeel voor de Vlaamse studenten was dat zij niet alleen een Nederlands hbo-diploma zouden verkrijgen maar ook dat zij met zo'n Nederlands diploma vrijstellingen konden bewerkstelligen in België.

Het opleidingscircuit was als volgt georganiseerd. Fase 1 bestond uit een verkorte hbo-opleiding van twee jaar dat leidde tot een diploma kort hbo-bedrijfskader (georganiseerd door Hogeschool van Amsterdam, Hogeschool van Utrecht en Saxion; later ook door Hogeschool Alkmaar en de Hanzehogeschool Groningen. Alleen de Hogeschool Utrecht had een CROHO-licentie voor deze opleiding. Aan de Hogeschool van Amsterdam en Saxion werden de studenten ingeschreven bij de verwante opleidingen Commerciële economie etc. Deze instellingen hadden wel een CROHO-licentie met betrekking tot deze laatste opleidingen.

Fase 2 betrof het vierde jaar van de hbo-opleiding (dus 1 jaar). De opleiding in dit jaar werd georganiseerd door Hogeschool Brabant, en leidde tot een HBO diploma.

De besloten vennootschap Opleiding & Ontwikkeling Breda B.V. (verder: O&O) bemiddelde bij de inschrijving, droeg zorg voor financiële stromen en zorgde voor aanvullende onderwijsmodules. O&O is opgericht bij akte van 3 april 1996; haar doelomschrijving omvatte het verzorgen van onderwijs, ontwikkelen en geven van cursussen ten behoeve van vak of beroep, etc. Blijkens een op 15 september 1999 gedateerde overeenkomst onder het hoofd: 'Distance Learning overeenkomst O&O', tussen HvA en O&O kwamen deze instellingen overeen dat O&O zou zorgen voor de werving van studenten die bij HvA werden ingeschreven. Volgens de overeenkomst verbond O&O zich het onderwijs te verzorgen waarbij aan de eisen van het CROHO diende te worden voldaan. Aan de Vlaamse kant heeft het voormalige departementshoofd van de Karel de Grote Hogeschool O&O getypeerd als een 'educational broker'.

De samenwerking met O&O is in 2000 beëindigd.

De studenten kregen voor hun uiteindelijke hbo-diploma een vrijstelling van 38 studiepunten op grond van hun Belgische diploma.

De Belgische studenten volgden geen onderwijs bij Nederlandse hbo-instellingen. Het onderwijs werd geheel gevolgd bij O&O én bij Karel de Grote Hogeschool te Antwerpen en Hogeschool voor Wetenschap en Kunst (HONIM) te Brussel.

2. Constructie

In fase 1 werden de Belgische studenten voor het eerste jaar in Nederland ingeschreven bij een met A aan te duiden hbo-instelling. Na één jaar werden zij daar uitgeschreven en ingeschreven bij hbo-instelling B. Vervolgens werden zij in een aantal gevallen na weer één jaar ingeschreven bij instelling C. In fase 2 werden de Belgische studenten ingeschreven bij Hoge School Brabant. Deze instelling verstreekte hen tenslotte het Nederlandse hbo-diploma. De opgave van in te schrijven van studenten geschiedde collectief door O&O.

Instelling A bracht de studenten in aanmerking voor inschrijvingsbekostiging en bij hun uitschrijving na één jaar voor uitvalsbekostiging. Vervolgens bracht instelling B de bij haar ingeschreven studenten in aanmerking voor inschrijvingsbekostiging en vervolgens voor uitvalsbekostiging. Hetzelfde gebeurde bij instelling C. Hoge School Brabant tenslotte bracht de studenten in aanmerking van inschrijvingsbekostiging en voor diplomabekostiging. Het geheel van deze handelingen wordt hierna aangeduid met: O&O carrousel

3. Beoordeling

3.1 Inleiding

In de hiervoor geschetste gang van zaken maken onderwijsinstellingen oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels. Oneigenlijk omdat de instellingen klaarblijkelijk niet het voornemen hebben een opleiding voor de hier bedoelde Vlaamse studenten te geven terwijl dezen ook niet het voornemen hadden een opleiding bij Nederlandse hbo-instellingen te volgen. Een opleiding is volgens art. 7.3 lid 2 een samenhangend geheel van onderwijsseenheden, gericht op de verwezenlijking van welomschreven doelstellingen op het gebied van kennis inzicht en vaardigheden waarover degene die de opleiding voltooid, dient te beschikken. Volgens art. 7.3.lid 3 is aan elke opleiding een examen verbonden; elke onderwijs-eenheid wordt met een tentamen afgesloten. Ook al ligt het oordeel dat door de hiervoor geschetste gang van zaken een oneigenlijk, niet te rechtvaardigen, gebruik wordt gemaakt van de bekostigingsregels voor de hand, toch is het niet eenvoudig vast te stellen hoe ertegen kan worden opgetreden.

3.2 Eventuele mogelijkheden tot strafrechtelijk optreden

De kans dat het hiervoor beschreven handelen getroffen kan worden met een strafrechtelijke sanctie lijkt gering. Deze handelingen laten zich moeilijk kwalificeren als valsheid in geschrift (art. 225 Sr). Het ligt niet voor de hand dit handelen te beschouwen als het opmaken van een valse akte. Voor de strafbare niet naar waarheid verstrekking van gegevens ter verkrijging van subsidie (art. 227a Sr) geldt dat deze bepaling eerst per 1 juli 2000 in werking is getreden en dus niet van toepassing kan zijn op de handelingen in de O&O carrousel die zijn verricht vóór deze datum. Ook de voor oplichting (art. 326 Sr) vereiste feiten lijken niet aanwezig.

3.3 Beoordeling van uit het onderwijsrecht

- De Commissie komt tot het oordeel dat de inschrijvingen die zijn gedaan in de eerste fase van de O&O carrousel niet als geldige inschrijvingen kunnen worden aangemerkt. Dit oordeel kan langs twee wegen worden bereikt. In haar overwegingen betreft de Commissie ook een aantal van de door de Departementale accountantsdienst aangevoerde in zijn hiervoor onder 1 genoemde rapport genoemde argumenten.

- In de eerste plaats kan worden betoogd dat door een regelmatige inschrijving tussen de student en de instelling een rechtsbetrekking tot stand. Ingevolge deze rechtbetrekking is de student gehouden het collegegeld te betalen (art. 7.43 WHW) De instelling is gehouden de student toe te laten tot de door haar verzorgde opleiding en de tentamens en examens. In het geval van de inschrijving in de eerste fase van de O&O carousel was geen sprake ervan dat de student beoogde een opleiding te volgen aan de in Nederland aan de O&O carousel deelnemende hbo-instellingen. Deze instellingen beoogden ook geen opleiding aan te bieden.
- Met betrekking tot betaling van het collegegeld was in de eerste fase tussen de hbo-instellingen en O&O overeengekomen dat dit door O&O voor alle studenten collectief zou worden voldaan. De inschrijving als student bij een hbo-instelling brengt ingevolge art. 7.43 voor de ingeschrevene de verbintenis tot het betalen van collegegeld mee. Daarbij zij aangetekend dat ingevolge art. 7.37 lid 2 niet tot inschrijving kan worden overgegaan dan nadat het bewijs is overgelegd dat het verschuldigde collegegeld wordt voldaan. Dit betekent dat op het moment van inschrijving geen genoegen kan worden genomen met een vage belofte dat het collegegeld zal worden voldaan. Is het collegegeld ten tijde van de inschrijving nog niet voldaan dan zal op de voet van art. 7.47 lid 1 WHW een betalingsregeling dienen te worden getroffen. Niet voldoende is een regeling zoals met O&O getroffen.
- Voldoening door O&O zou volgens de overeenkomsten tussen deze en de in de eerste fase van de O&O carousel deelnemende instellingen geschieden door verrekening van het totale bedrag wegens collegegeld met de variabele bedragen die de hbo-instellingen uit hoofde van de overeenkomst met O&O aan deze verschuldigd waren. Een dergelijke wijze van voldoening kan echter niet als betaling van collegegeld worden aangemerkt. Uit het stelsel van de art. 7.37 WHW en volgende, komt immers naar voren dat de verbintenis tot betaling van collegegeld moet worden beschouwd als de prestatie die degene, die zich als student laat inschrijven bij een hbo-instelling, op zich neemt ter verkrijging van de prestatie die zodanige instelling van haar kant op zich neemt en is omschreven in art. 7.37 WHW. Hierbij moet tot uitgangspunt worden genomen dat de verbintenis van de student tot betaling van het collegegeld naar haar aard door een derde kan worden voldaan. Niet aanvaard kan echter worden dat is voldaan aan de vereisten van art. 7.37 lid 2 WHW, dat bij de inschrijving het bewijs moet worden overgelegd dat het collegegeld zal worden voldaan, indien, zoals hier, de voldoening van het collegegeld ten behoeve van in de toekomst in te schrijven, niet geïdentificeerde, studenten een onderdeel vormt van een geheel van verbintenissen tot betaling van variabele geldsommen en aldus in wezen onderdeel zou vormen van vergoedingen voor prestaties van geheel andere aard dan die bedoeld in art. 7.32 WHW.
- Dit een en ander leidt tot de gevolgtrekking dat bij de collectieve inschrijving van studenten door O&O niet was voldaan aan het door art. 7.37 lid 2 WHW gestelde vereiste.

- Het gaat in de eerste fase van de O&O carrousel om de volgende feiten en omstandigheden:
 - In de gekozen opzet achtereenvolgens bij de instellingen A, B en C ingeschreven studenten volgden in de eerste jaren geen onderwijs in Nederland. Zij beoogden ook niet een door de Nederlandse hbo-instellingen aangeboden opleiding te volgen, noch ook van de door die instellingen aangeboden onderwijsvoorzieningen gebruik te maken.
 - De ingeschreven studenten legden in de eerste fase van de O&O carrousel geen tentamens of examens in Nederland af. Zij hadden ook niet het oogmerk gebruik te maken van de door de Nederlandse hbo-instellingen aangeboden examenvoorzieningen.
 - De hbo-instellingen beoogden niet een opleiding voor de desbetreffende ingeschrevenen te verzorgen. Voorzover de instellingen mochten betogen dat zij wel een opleiding verzorgden omdat zij O&O hebben opgedragen dit onderwijs in Vlaanderen te geven, kunnen zij hierin niet worden gevolgd. Het onderwijs moet immers in beginsel worden aangeboden in de gemeente waar de hbo-instelling is gevestigd (art. 7.17 lid 1 WHW). Dat de minister heeft toegestaan het onderwijs geheel of gedeeltelijk buiten de gemeente van vestiging te geven is niet gebleken, nog daargelaten dat art. 7.17 lid 2 WHW niet de mogelijkheid open laat het onderwijs buiten de Rijksgrenzen te verzorgen.
 - Bij een aantal instellingen werden de studenten ingeschreven voor een andere opleiding dan die waarin zij uiteindelijk beoogden af te studeren. De reden hiervoor was dat de desbetreffende instellingen geen croho-accreditatie hadden voor de door de student beoogde afstudeerrichting.
 - De in het kader van de O&O carrousel ingeschreven studenten betaalden gedurende de eerste drie jaren geen collegegeld.
- De hiervoor vermelde feiten en omstandigheden, in onderling verband en samenhang beschouwd, leiden tot de gevolgtrekking dat de bij de inschrijving betrokken partijen niet beoogden een opleiding te volgen of te geven. Dit betekent dat inschrijving van een Belgische student in het kader van de O&O carrousel bij de als A, B en C aangeduide instellingen, moet worden aangemerkt als een schijnhandeling en dus niet een inschrijving is als in art. 7.32 WHW bedoeld. Zodanige inschrijving kan daarom niet voor bekostiging door het rijk in aanmerking worden gebracht. De consequentie hiervan is dat de desbetreffende student niet als ingeschreven kan worden aangemerkt. Als niet ingeschreven kan zodanige student ook niet voor uitvalsbekostiging in aanmerking worden gebracht. Dit betekent dat de in fase 1 van de O&O carrousel betrokken instellingen de bij hen ingeschreven Belgische studenten ten onrechte voor inschrijvings- en uitvalsbekostiging in aanmerking hebben gebracht.

- Men kan de O&O constructie ook, dit is de tweede hiervoor bedoelde mogelijkheid, als volgt beoordelen:
 - Hoewel de wetgever kennelijk ervan is uitgegaan dat een ieder zich als student bij een hbo-instelling kan doen inschrijven, kan niet worden gezegd dat een ieder recht erop heeft ingeschreven te worden. Zoals blijkt uit art. 7:32, lid 1 en lid 3 WHW strekt inschrijving ertoe voor de ingeschrevene de mogelijkheid te openen gebruik te maken van onderwijsvoorzieningen, examenvoorzieningen en voorzieningen van andere aard ten behoeve van initieel onderwijs, dat wil zeggen opleidingen, aan de instelling waar de betrokkene is ingeschreven.
 - Wenst iemand zich in te schrijven waarvan het de instelling bekend is of met zekerheid kan aannemen dat de gewenste inschrijving niet ertoe strekt gebruik te maken van de voorzieningen voor een opleiding als zo-even bedoeld bij de instelling, dan zal de instelling de inschrijving moeten weigeren, ook al voorziet de wet niet expliciet een zodanige weigeringsgrond.
 - Dit klemt te meer omdat het stelsel van de bekostiging van het onderwijs, zoals geregeld in de WHW, onder meer is gebaseerd op het aantal inschrijvingen.
 - De bekostiging wordt op grond van art. 1.9 lid 1 WHW gegeven voor het verzorgen van initieel onderwijs. Aan deze bepaling zou afbreuk worden gedaan door handelwijzen die ertoe leiden dat bekostiging wordt verkregen voor inschrijvingen die niet daadwerkelijk zijn gericht op het volgen van initieel onderwijs. Er zou dan sprake zijn van oneigenlijke inschrijvingen die in strijd zijn met de aangehaalde bepalingen.

Instellingen dienen ervoor te waken dat zij niet ingaan op een verzoek tot inschrijving dat kennelijk een andere strekking heeft dan het door de wet met inschrijving beoogde doel. Zou men een zodanig verzoek tot inschrijving honoreren dan zouden van rechtswege jegens het Rijk, op niet door de wetgever beoogde wijze, financiële aanspraken ontstaan. Een onder de hier bedoelde omstandigheden verzochte inschrijving kan niet worden gedaan gehonoreerd en kan, indien zij desondanks mocht zijn verricht niet in aanmerking worden gebracht bij de vaststelling van de rijksbijdrage.

4. Fase 2 van de O&O carrousel

Het navolgende is ontleend aan het hiervoor genoemde rapport van de departementale Accountantsdienst en aan de op 27 augustus 2002 gedateerde geanonimiseerde versie van een op 12 augustus 2002 gedateerd rapport van PricewaterhouseCoopers N.V. aan de Raad van Bestuur van de Stichting Brabantse Hogescholen. Deze geanonimiseerde versie van genoemd rapport is door de voorzitter van de Raad van Bestuur op 19 september 2002 toegezonden aan de staatssecretaris van OCW. Zij behoort tot de aan de Commissie verschaftte stukken.

De Vlaamse studenten die in de O&O carrousel betrokken waren werden in staat gesteld om na het behalen van hun graduaat in België en het volgen van een efficiëntieprogramma de 4^e jaars Heao-opleiding van Hogeschool Brabant te volgen. In schooljaar 1999/2000 is in dit kader voor het eerst een aantal Vlaamse studenten bij Hogeschool Brabant in het vierde jaar ingeschreven.

Bij overeenkomst van 10 oktober 2000 is door Hogeschool Brabant enerzijds en de Karel de Grote School en Honim anderzijds, een intentieverklaring ondertekend waarbij partijen verklaarden een overeenkomst te zullen sluiten met betrekking tot de in het studiejaar 1999/2000 gestarte opleiding, zulks met terugwerkende kracht tot 1 september 1999. Deze overeenkomsten (vrijwel identiek) zijn gesloten op 5 december 2000 (Hogeschool Brabant – Karel de Grote school) en 30 maart 2001 (Hogeschool Brabant – Honim). Het onderwijs wordt gegeven onder verantwoordelijkheid van Hogeschool Brabant door docenten van de desbetreffende Belgische hogescholen en door de Faculteit economie & Management van Hogeschool Brabant (hierna: FEM). De studenten volgende gedurende één dag per jaar onderwijs in Nederland.

Het deficiëntieprogramma bestond uit een tweejarige opleiding verkort HBO bedrijfskader en verkort HBO bedrijfsinformatica. Dit onderwijsprogramma is ontwikkeld door een medewerker van Hogeschool Brabant en betrof twee modules. Met ingang van de zomer van 2000 is aan de Vlaamse studenten ook de mogelijkheid geboden om, in plaats van het zo even beschreven deficiëntieprogramma, na het volgen van een summercourse te worden toegelaten tot het vierde jaar HEAO van Hogeschool Brabant. Deze summercourse werd in het jaar 2000 verzorgd door O&O, nadien door FEM.

4.1 Beoordeling

Anders dan ten aanzien van fase 1 in de O&O carrousel moet worden geoordeeld, strekt de inschrijving van de Belgische studenten aan de Hogeschool Brabant wel tot het volgen en geven van een reële opleiding. Daarom kan de inschrijving van de desbetreffende Belgische studenten niet als een schijnhandeling of als oneigenlijke inschrijving als kan worden aangemerkt.

Het gaat hier echter om een opleiding die onder auspiciën van een Nederlandse hogeschool geheel in het buitenland of vrijwel geheel in het buitenland wordt gegeven aan buitenlandse studenten. Het is een hogeschool ingevolge art. 7.17 lid 1 WHW, behoudens ontheffing op grond van het tweede lid van deze bepaling, echter niet toegestaan onderwijs aan te bieden buiten de gemeente van vestiging. Ontheffing voor het aanbieden van onderwijs buiten de gemeente van vestiging kan ingevolge art. 7.17 lid 2 WHW uitsluitend worden verleend indien een doelmatige spreiding van voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs zich daartegen niet verzet. Deze spreiding maakt ook deel uit van het macro doelmatigheids criterium zoals bedoeld in art. 6.3 lid 1 en in art. 6.4 lid 1 WHW, en dat moet worden aangelegd bij de beoordeling van opleidingen die de instellingen voornemens zijn te verzorgen. Uit de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot art. 6.4 WHW, komt naar voren dat het daarbij gaat om de spreiding van de voorzieningen over Nederland. Het in art. 7.17 lid 2 bepaalde laat dan ook geen ontheffing toe voor een nevenvestiging buiten Nederland. In het kader van een door een Nederlandse hogeschool verzorgde opleiding die moet leiden tot een Nederlands diploma kan dus geen onderwijs in het buitenland worden verzorgd. Dit brengt mee dat volgens het stelsel van de Wet op het hoger onderwijs een door een Nederlandse hogeschool buiten Nederland verzorgde opleiding, welke moet leiden tot verkrijging van een Nederlands diploma niet voor bekostiging in aanmerking kan komen. Dit leidt tot de gevolgtrekking dat studenten die voor een dergelijke opleiding bij een Nederlandse hogeschool worden ingeschreven niet voor bekostiging in aanmerking kunnen worden gebracht. De hogeschool die dit desondanks wel doet handelt daarmee in strijd met de Wet op het hoger onderwijs.

Hetgeen hiervoor is vermeld leidt tot de gevolgtrekking dat Hogeschool Brabant Belgische studenten die bij haar waren ingeschreven in het kader van de O&O carrousel, ten onrechte voor bekostiging in aanmerking heeft gebracht.

BIJLAGE 5 OVERZICHT GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AD	Accountantsdienst
AOC	Agrarisch(e) Opleidings Centrum
AO/ IC	Administratieve Organisatie en Interne Controle
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
ATC	Accountability, Toezicht en Controle
BaMa	Bachelor-Master
BBL	Beroeps Begeleidende Leerwegen
BOL	Beroeps Opleidende Leerwegen
BPV	Beroeps Praktijk Vormingsplaatsen
BVE	Beroeps- en Volwassenen Educatie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CFI	Centrale Financiën Instellingen
COLO	Vereniging Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
CREBO	Centraal Register Eindtermen Beroepsopleidingen
CRIHO	Centraal Register Hoger Onderwijs
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
EVC	Elders verworven competenties
GBR	Gedrags- en Beroepsregels Registeraccountants
GOM	Geen Oordeel Mogelijk
HBO	Hoger Beroeps Onderwijs
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan
IO	Inspectie Onderwijs
ICO	Informatie Centrum Onderwijs
KBB	Kenniscentrum Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
Lcw	Les- en cursusgeld wet
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
LOB	Landelijke Orgaan Beroepsonderwijs
M& O	Misbruik en Oneigenlijk gebruik
NAO	Nederlandse Accreditatie Organisatie
OER	Onderwijs- en Examen Reglement

OM	Openbaar Ministerie
O&O	Opleiding en Ontwikkeling Breda B.V.
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
ROC	Regionaal Opleidings Centrum
VAO	Voortgezette Academische Opleidingen
VAVO	Voortgezet Avondonderwijs voor Volwassenen
VSNU	Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
VOA	Vorbereidende en Ondersteunende Activiteiten
Wbp	Wet Bescherming Persoonsgegevens
Web	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
Wop	Wet Openbaarheid Bestuur
WUB	Wet modernisering Universitaire Bestuursorganisatie