

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

Den Haag

28 oktober 2003

Ons kenmerk

PDR/DIR/03/2390

Onderwerp

Onderzoek Commissie Schutte

De leden van de vaste kamercommissie OCW hebben gevraagd om ten aanzien van het vervolgonderzoek Rekenschap over de volgende onderwerpen nader te worden geïnformeerd:

- rechtmatigheid van het onderzoek
- inperking onderzoeksperiode tot drie jaar
- conclusies pilotonderzoek
- conclusies risicoprofielen.
- top-down aanpak vervolgonderzoek
- communicatie en coöperatie van de instellingen
- omvang vervolgonderzoek in relatie tot onderzoeksopdracht van de Commissie
- omvang vervolgonderzoek in relatie tot de kosten van het onderzoek

Graag informeer ik u aan de hand van deze brief over de door u naar voren gebrachte onderwerpen. De informatie is door de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap aan mij verstrekt.

Als bijlage bij deze brief heb ik een begeleidende brief gevoegd van de Commissie Schutte aan alle instellingen over de procedure van het veldonderzoek en het bij deze brief behorende protocol voor het veldonderzoek.

Hierna ga ik achtereenvolgens op de genoemde onderwerpen in.

#### *Rechtmatigheid van het onderzoek*

Naar aanleiding van een artikel in "Science Guide" waarin een voormalig ambtenaar wordt geïnterviewd, is gevraagd naar de rechtmatigheid van het onderzoek. Meer specifiek gaat het om de vraag of de Commissie bevoegd is onderzoek te doen naar de besteding van de rijksbijdrage. De achterliggende vragen daarbij zijn:

1. is OCW gerechtigd eisen te stellen aan de besteding van de Rijksbijdrage door de onderzochte instellingen.
2. Wordt de Commissie in de taakopdracht gevraagd de rechtmatigheid van de bestedingen te onderzoeken.

#### Ad 1.

Voorop staat dat voor instellingen voor BVE, HBO en WO bestedingsvrijheid geldt. Dit betekent dat de Rijksbijdrage die men van OCW ontvangt niet geoormerkt is.

De bestedingsvrijheid van de instellingen wordt begrensd door de wettelijke verplichting dat de besteding van de rijksbijdrage rechtmatig en doelmatig moet zijn en dat de werkzaamheden waarvoor

de rijksbijdrage is verleend behoorlijk moeten zijn uitgevoerd. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 2.9 van de WHW en artikel 2.5.9 van de WEB.

Kort gezegd kan worden gesteld dat het wettelijk systeem van de WHW bestedingsvrijheid vooraf geeft, maar dat achteraf verantwoording wordt gevraagd en de mogelijkheid geeft tot ingrijpen bij onrechtmatig en ondoelmatigheid handelen.

Onderzoek van de Commissie naar de besteding van de Rijksbijdrage is dus rechtmatig.

Ad 2.

Artikel 2 lid a van de instellingsbeschikking vraagt de Commissie te onderzoeken of bij de instellingen handelwijzen zijn toegepast die in het zelfreinigend onderzoek zijn ingedeeld in de categorie Rood I tot en met V. Aangezien deze rode handelwijzen zowel betrekking hebben op de verkrijging van de rijksbijdrage als de besteding ervan, is onderzoek door de Commissie in lijn met de instellingsbeschikking.

#### *Inperking onderzoeksperiode tot 3 jaar*

In de diverse publicaties in de media is de onderzoeksperiode onderwerp van discussie. Zo wordt in het Financieel Dagblad van 14 oktober jl. gesteld dat het de oorspronkelijke opzet van de Commissie zou zijn de periode 1 oktober 1996 tot 1 oktober 2002 onder de loep te nemen. Om verdere misverstanden over dit onderwerp ter voorkomen dient bij letterlijke taakopdracht van de Commissie te worden aangesloten. In de instellingsbeschikking van de commissie is ten aanzien van de onderzoeksperiode het volgende bepaald (artikel 5 lid 3). "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".

De Commissie Schutte heeft besloten het veldonderzoek te richten op de periode 1 oktober 1998 tot 1 oktober 2002 indien de risicoanalyse per instelling daar aanleiding toe geeft. Indien de resultaten van het onderzoek bij een instelling wijzen op onregelmatigheden, zal het onderzoek bij die instelling verder teruggaan in de tijd (tot 1 oktober 1996). Dit betekent dat wanneer in de onderzoeksperiode 1 oktober 1998 tot 1 oktober 2002 onregelmatigheden worden aangetroffen de Commissie ook de periode 1 oktober 1996 tot 1 oktober 1998 bij het onderzoek zal betrekken. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 25 september jl. heb ik de Commissie gevraagd voor het HBO het jaar 1997 bij het onderzoek te betrekken, omdat in dat jaar voor het eerst een stijging van de instroom van studenten naar het hoger beroeps onderwijs kan worden geconstateerd die niet wordt gedekt door de uitstroom uit MBO, HAVO en VWO.

De voorzitter van de Commissie heeft toegezegd het jaar 1997 bij het onderzoek bij het HBO te betrekken door dat jaar mee te nemen in de risicoanalyse per instelling. Geeft die analyse aanleiding voor nader onderzoek dan zal de Commissie bij die instelling de periode 1 oktober 1996 tot en met 1 oktober 2002 onderzoeken.

#### *Conclusies pilotonderzoek*

Het pilotonderzoek heeft conclusies opgeleverd, die kunnen worden onderscheiden naar:

1. conclusies met betrekking tot het onderzoeksproces
2. conclusies met betrekking tot de onderzoeksmethodiek
3. conclusies met betrekking tot de uitkomsten bij de instellingen

Hierna ga ik achtereenvolgens op deze punten in.

#### Ad 1: conclusies met betrekking tot onderzoeksproces

Het pilotonderzoek heeft aangetoond dat een goede communicatie over de aanpak van het onderzoek met de instellingen van essentieel belang is. Daarom zal de Commissie de instelling bij de start van het onderzoek op de hoogte stellen van de volgende zaken:

- De status en rechtsgevolgen van de uitkomsten van het onderzoek.
- De consequenties van de Wet Openbaarheid van Bestuur en de Wet Bescherming Persoonsgegevens voor de uitvoering van het onderzoek bij de instelling.
- De specifieke aanpak van het onderzoek bij de betreffende instelling. Wie wordt wanneer gesproken, welke informatie wordt verzameld en op welke wijze wordt de instelling in de gelegenheid gesteld te reageren?
- De communicatie van de onderzoekers met de instelling en de communicatie van de commissie met de instelling.
- De wijze van afronding van het onderzoek per instelling.

De Commissie zal voor de aanvang van het onderzoek de instelling via een brief informeren over deze onderwerpen. De brief van de Commissie is als bijlage bij deze brief gevoegd.

#### Ad 2: conclusies met betrekking tot de onderzoeksmethodiek

Gelet op een efficiënte uitvoering van het onderzoek en de goede ervaringen die daarmee in het pilotonderzoek zijn opgedaan heeft de commissie ervoor gekozen om het onderzoek bij de instellingen in twee fasen uit te voeren:

- Een risicoanalyse per sector en per instelling, waarbij de risico's op het vóórkomen van rode casuïstiek in beeld worden gebracht.
- Op grond van deze risicoanalyse stellen de onderzoekers voor de instelling een specifiek werkprogramma op. Dit werkprogramma omvat de werkwijze per instelling, waaronder de noodzakelijkheid van het al dan niet uitvoeren van een veldonderzoek per instelling.

#### Ad 3. Conclusies met betrekking tot de uitkomsten bij de pilotinstellingen

Het pilotonderzoek heeft aangetoond dat de top-down onderzoeksmethodiek werkt. Op efficiënte wijze zijn via de methodiek van risicoanalyse en gericht veldonderzoek feiten behorend bij de rode casuïstiek opgespoord. Vervolgens is het mogelijk gebleken oordeelsvorming te komen door toetsing van geconstateerde feiten aan de wet- en regelgeving.

#### *Communicatie met en coöperatie van de instellingen*

Gelet op de omvang van het onderzoek heeft de Commissie ervoor gekozen om de directe communicatie tussen commissie en instellingen beperkt te houden. Vragen van instellingen worden in beginsel, na afstemming met de commissie, door de secretaris beantwoord. Indien nodig wordt door commissie direct en persoonlijk contact gelegd met de instelling om (blijvende) vragen te beantwoorden. Zo heeft tijdens en naar aanleiding van het pilotonderzoek intensieve directe communicatie plaatsgevonden tussen de commissie en een tweetal in het pilotonderzoek betrokken instellingen, en vindt op korte termijn een persoonlijk onderhoud plaats tussen de commissie en de Raad van Toezicht van één van deze instellingen.

Indien wenselijk kunnen de instellingen mij verzoeken oplossingen aan te dragen voor door hen geconstateerde knelpunten.

Met alle instellingen die aan het pilotonderzoek hebben deelgenomen en waar het pilotonderzoek tijdig kon worden afgerond, zijn de instellingen door de onderzoekers in staat gesteld schriftelijk en mondeling op de resultaten van het pilotonderzoek te reageren. Daarna wordt de instellingen de gelegenheid geboden schriftelijk en mondeling te reageren op het oordeel van de commissie (over de onderzoeksresultaten). Twee van de zes instellingen hebben van de mogelijkheid gebruik gemaakt om

mondeling te reageren. Dezelfde procedure zal worden gevolgd in het kader van de resultaten van het veldonderzoek.

Alle instellingen hebben een brief ontvangen met de aankondiging van het veldonderzoek en een toelichting op de gang van zaken en procedure rond het veldonderzoek. Daarnaast zullen zij de brief die als bijlage is bijgevoegd evenals een protocol over de uitvoering van het veldonderzoek ontvangen.

De instellingen die hebben deelgenomen aan het pilotonderzoek hebben een aparte aankondigingbrief ontvangen, waarin wordt ingegaan op de belangrijkste lessen uit het pilotonderzoek en, voor zover relevant, op specifieke punten die voor de betreffende instelling van belang zijn.

De commissie heeft een standaardprocedure ontwikkeld voor de communicatie en het verkeer met de instellingen tijdens het veldonderzoek. Deze is vevat in het eerder genoemde protocol. Tevens is het protocol uitgewerkt in een gedetailleerde 'communicatieladder' ten behoeve van de commissie, het secretariaat en de onderzoekers.

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 25 september heb ik met de Commissie Schutte besproken op welke wijze de medewerking van en het draagvlak bij de instellingen voor het onderzoek kan worden bevorderd. Hierbij is afgesproken dat de commissie, nadrukkelijker dan zij tot op dat moment al deed, gebruik zal maken van passende en waar nodig directe communicatiemiddelen om de instellingen 'aan boord' te houden

#### *Risicoprofielen*

De risicoprofielen van de instellingen worden op basis van de beschikbare en de inmiddels verzamelde en geanalyseerde informatie zo specifiek mogelijk voor de afzonderlijke instellingen gemaakt. Belangrijke elementen daarbij zijn onder meer:

- De mogelijkheden van beïnvloeding van bekostiging als gevolg van de (onderling verschillende) bekostigingsstelsels van de onderwijssectoren
- Verschillen in het aantal leerlingen in de loop van de tijd
- De omvang van de instellingen
- Het aantal aangeboden opleidingen
- Etc.

#### *Top-down aanpak vervolgonderzoek*

De top-down aanpak van heeft in het pilotonderzoek goed gewerkt. Deze bestaat uit een combinatie van:

- een sector- en instellingsgerichte risico-analyse
- het gebruik van reeds verzamelde informatie en documenten (waar onder het werk van de instellingsaccountant, het zelfreinigend onderzoek, het onderzoek naar de HBO-fraude, etc.)
- bestandsanalyses (o.a. van Cfi en de IB-groep)
- deelwaarnemingen

#### *Omvang vervolgonderzoek in relatie tot onderzoeksoopdracht van de Commissie*

De achterliggende doelstelling van het vervolgonderzoek rekenschap is, om de 'onderste steen boven' te krijgen. Daarvoor is een diepgaand onderzoek nodig. Tegelijkertijd noodzakelijk de beperkte doorlooptijd en de wens de instellingen niet onnodig te belasten tot een doelmatige onderzoeks aanpak. Daarom heeft de commissie gekozen voor top down onderzoeks aanpak, waarbij eerst bij alle instellingen een risico-analyse plaatsvindt, voordat wordt besloten of en zo, ja op welke wijze en met welke omvang een vervolgonderzoek bij de instelling noodzakelijk is. Zo kan waar nodig intensief worden doorgezocht naar 'de onderste steen', en waar mogelijk het onderzoek in omvang en kosten beperkt worden gehouden.

*Omvang vervolgonderzoek in relatie tot kosten onderzoek*

De kosten van het vervolgonderzoek rekenschap zullen, zoals de commissie in haar tussenrapportage al meldde, hoger uitvallen (tussen de € 7 en 10 miljoen) dan in de oorspronkelijke raming van de accountantsdienst van mijn departement (€3.2 miljoen). Deze hogere kostenraming heeft vooral te maken met een hoger capaciteitsbeslag per instelling waardoor de kosten voor de inhuur van accountants fors hoger uitvalt. Daarnaast heeft de Commissie, mede gelet op haar onafhankelijke rol, gekozen voor een zwaardere bezetting van het secretariaat dan waarmee in de oorspronkelijke ramingen rekening is gehouden.

In een brief van 23 oktober 2003 biedt de Commissie Schutte een integrale begroting van de werkzaamheden van de Commissie aan. Het totale begrotingsbedrag waarop de Commissie uitkomt bedraagt € 10.171.000,-.

Op basis van de huidige inzichten voorziet de Commissie haar werkzaamheden af te ronden op uiterlijk 5 maart 2004.

Vanwege de hoogte van het begrote bedrag en de geplande datum van haar eindrapport, heb ik de Commissie gevraagd om een nadere onderbouwing en de diverse scenario's die daar aan ten grondslag liggen.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
drs. Annette D.S.M. Nijs, MBA)