

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 ministerraad;

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 rapportagetermijnen 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 rapportagetermijnen 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

- 1. 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.

2. 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.
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.

Artikel 6

1. De commissie verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid zonder last of ruggespraak.
2. 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

1. De commissie heeft een secretaris.
2. De secretaris is voor zijn werkzaamheden voor de commissie uitsluitend verantwoording schuldig aan de commissie.
3. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd.
4. De secretaris en de andere medewerkers zijn geen lid van de commissie.
5. 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.
6. 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, zoveel eerder als aangewezen is, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Artikel 13

1. Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.
2. 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 a.i.,

(mr. J.P.H. Donner).

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 geï nventariseerd, 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 casuï stiek 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 casuï stiek 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 gebruik maken 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 gebruik maken van externe accountants. De accountants worden door de commissie zelf aangezocht en aangestuurd. Om belangenverstremeling 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 a.i.,

(mr. J.P.H. Donner)