

nr. **Lijst van vragen en antwoorden**

Vastgesteld (wordt door griffie ingevuld als antwoorden er zijn)

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de volgende vragen ter beantwoording voorgelegd over de brief van 1 april 2004 (Kamerstuk 28248, nr. 47) ter aanbieding van het eindrapport van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap 'Eerlijk delen'.

De staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 29 juli 2004 (S3/2004/38098)

De vragen en antwoorden zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Cornielje

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

1.

Kan worden toegelicht wat precies het verschil is tussen 'onrechtmatigheden' en 'onregelmatigheden'? Hoe correspondeert dat met de categorieën rood I tot en met rood V?

In Ruimte voor Rekenschap (p. 50 en 51) heeft mijn ambtsvoorganger destijds een onderscheid gemaakt in vijf categorieën. Categorie I, II, en III zijn getypeerd als onregelmatig. Het betreft hier handelingen van administratieve aard die niet tot financieel voordeel hebben geleid. Bij categorie IV en V is dat anders. De overeenkomst tussen alle categorieën is dat er in strijd met de wet is gehandeld. Een ander onderscheid is dat tussen de categorieën I tot en met IV en categorie V. In Ruimte voor Rekenschap (p. 62) en in de aanbiedingsbrief bij dit rapport aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 28248, nr. 22, p. 5) heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat zij voor categorie IV het voornemen had af te zien van terugvordering omdat zij geconstateerd had dat veel onduidelijkheid was gerezen over de bedoeling van de wet, én er onvoldoende helderheid is verschaft aan de instellingen of toepassingen nog wel binnen de gebruiksruimte passen.

Het toetsingskader van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap komt hiermee overeen. De Commissie heeft rekening gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het onderscheid tussen de categorieën I tot en met IV en V is hierop in feite terug te voeren. Verschillen tussen het beoordelingskader van de Commissie en die ten tijde van het uitbrengen van het rapport Ruimte voor Rekenschap zijn terug te voeren op het gegeven dat de feiten en omstandigheden waaronder de handelingen van de instellingen plaatsvonden ofwel de instellingscontext verschilt. Verder is van belang dat ik uit hoofde van mijn functie over meer informatie over de instellingen beschik dan de commissie. Hierdoor is het mogelijk dat ik een andere afweging heb gemaakt bij het toetsen aan de algemene maatregelen van behoorlijk bestuur. Daarbij komt dat ik anders dan de Commissie vanzelfsprekend ook een politiek-bestuurlijke afweging te maken heb bij het nemen van een terugvorderingsbesluit. De uitzonderingen in de kabinetsreactie zijn op deze afwegingen gebaseerd.

2.

Hoe is vastgesteld of de student de intentie had een opleiding te volgen?

De 'intentie tot het volgen van een opleiding' heeft in de uiteindelijke oordeelsvorming van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap geen zelfstandige rol gespeeld. Voor de Commissie was vanuit bekostigingsoogpunt slechts de vraag van belang of een student de gehele opleiding of slechts een gedeelte van de betreffende opleiding volgt. Indien op grond van de feiten en omstandigheden rond de inschrijving moest worden aangenomen dat de inschrijving niet plaatsvond om de (gehele) opleiding aan te bieden en te volgen heeft de Commissie geoordeeld dat geen sprake was van een rechtsgeldige inschrijving.

3.

In hoeverre zijn de Centrale Financiële instellingen (CFi) tekort geschoten in het bepalen van de rechtmatigheid en juistheid van de toewijzing en de bestedingen van de rijksbijdrage?

Op pagina 24 van het eindrapport van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap geeft zij aan dat Cfi een rol heeft met betrekking tot de rechtmatigheid en juistheid van de toewijzing en de bestedingen van de rijksbijdrage, bekostigingsgegevens en de studievoortgang (op basis van de accountantsverklaring).

In de keten van actoren is de taak van Cfi, zoals uit het rapport van de Commissie kan worden opgemaakt, met name ingevuld door de controle op de door de externe instellingsaccountants opgestelde jaarrekeningen en door de beoordeling van de door de instellingen opgegeven bekostigingsgegevens. Op basis van de wet- en regelgeving is de daadwerkelijke controle op de bekostigingsgegevens, zoals de Commissie ook aangeeft, primair in handen gelegd van de externe (public) accountants. Ten behoeve hiervan wordt door Cfi, in samenspraak met de AD, de public accountants en de beleidsdirectie het controleprotocol opgesteld. Recente rapporten over dit onderwerp, met name het rapport van de Taskforce Rekenschap (Van Lunteren) en het rapport van de Algemene Rekenkamer over de onregelmatigheden bekostiging (hoger) onderwijs gaven geen aanleiding om te oordelen dat het controleprotocol niet aan redelijk te stellen eisen voldoet.

De Commissie heeft op een vergelijkbare vraag geantwoord dat Cfi tekort geschoten is. Zoals ook uit het Actieplan Rekenschap naar voren komt zijn inmiddels veel maatregelen getroffen om verbeteringen aan te brengen. Indien zou blijken dat er nu nog sprake is van tekortschieten in de keten van actoren dan zal ik nader onderzoek overwegen.

4.

In hoeverre is het strikt juridisch kader gebaseerd op 'helderheid achteraf', zoals gegeven in het Actieplan Rekenschap (bijlage bij Kamerstuk 28248, nr. 25), het Wetsvoorstel Korte Klap en de notities helderheid (bijlagen bij Kamerstuk 28817, nr. 5)? Is het juist om de handelwijzen van de instellingen daarmee te beoordelen?

Het door de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap gehanteerde juridische kader voor de beoordeling van handelwijzen van instellingen is naar de mening van de Commissie niet gebaseerd op de genoemde documenten, maar op de geldende wet- en regelgeving in de periode dat de handelwijzen zich voordeden.

In haar eindrapport heeft de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap voor wat betreft de toetsing van de praktijk of handelwijzen van instellingen aan de wet en het recht de volgende uitgangspunten geformuleerd.

- Een instelling is in eerste instantie zelf verantwoordelijke voor de door haar toegepaste handelwijzen, ook als zij de regelgeving als onduidelijk of inadequaat ervaart.
- Als inadequaat ervaren regelgeving kan aanleiding geven om de grenzen van de wet te verkennen, maar niet om de wet te overtreden of te negeren.

- Wanneer herhaalde signalen 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 in strijd met de wet. Onder omstandigheden kan het de overheid wel onmogelijk zijn om naar aanleiding van zulk handelwijzen een sanctie toe te passen.
- Handelwijzen van instellingen welke ten tijde van het toepassen ervan in strijd met de wet waren, blijven dit ook als de overheid zulke handelwijzen voor de toekomst legaliseert. Onder zulke omstandigheden is echter het 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.

5.

Getuigt het van behoorlijk bestuur dat terug wordt gekomen op de eerdere aanname dat alleen rood V voor terugvordering in aanmerking komt?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 1. Hieruit kan worden afgeleid dat niet op de eerdere aanname wordt teruggekomen. Immers, de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap heeft getoetst aan de algemeen beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel. Hierdoor komt het toetsingskader van de Commissie overeen met het toetsingskader van 'Ruimte voor Rekenschap'. Het is wel zo dat de Commissie haar oordeel heeft gebaseerd op een ander feitencomplex of instellingscontext door een eigen onderzoek te verrichten en door hoor en wederhoor toe te passen. Hierdoor kan de uiteindelijke beoordeling zijn gewijzigd en wat eerst als Rood V is beoordeeld, dat nu niet meer zijn.

6.

Past het criterium 'onderwijsinspanning' in een bestuurlijke afweging om tot terugvordering over te gaan? Waarom is de staatssecretaris op dit criterium teruggekomen?

In de wet staat niet wat onderwijsinspanning is en aan dit begrip worden ook geen eisen gesteld. Er is geen relatie gelegd tussen het begrip onderwijsinspanning en bekostiging, zodat het niet mogelijk is om op grond hiervan geld terug te vorderen. Dit is ook de reden geweest voor de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap om hieraan niet te toetsen. Daarnaast gaat de Commissie ervan uit dat bij het ten onrechte ontvangen van bekostiging per definitie financieel voordeel is behaald. Ten slotte vindt de Commissie van belang dat termen als financieel voordeel en 'noemenswaardige onderwijsinspanning' niet goed te operationaliseren zijn in uniforme, eenduidige en meetbare indicatoren. Verder wijs ik er op dat mijn ambtsvoorganger al in het debat in de Tweede Kamer over onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs (Handelingen 2002-2003, nr. 51, Tweede Kamer, p. 3401) heeft aangegeven dat het criterium onderwijsinspanning niet kan worden gehanteerd bij de terugvordering, omdat in de wet niet staat wat onderwijsinspanning is en aan dit begrip ook geen eisen worden gesteld. Bij de politiek-bestuurlijke afweging ben ik in het algemeen niet afgeweken van het beoordelingskader van de commissie. De afwijkingen die in de kabinetsreactie staan zijn limitatief opgesomd.

7.

Hoeveel tijd en middelen zouden bij benadering zijn gemoeid met het doen van een nader onderzoek naar de mogelijkheden tot toepassing van art. 227a Wetboek van Strafrecht? Hoe reëel is de kans dat aangiften worden gehonoreerd?

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap is van mening dat nog geen uitspraken gedaan kunnen worden over het nader onderzoek tot toepassing van artikel 227a van het Wetboek van

Strafrecht. Ook kan geen uitspraak worden gedaan over de kans dat aangiften worden gehonoreerd.

8.

Kan een overzicht worden verschaft van de vragen die de instellingen naar aanleiding van het zelfreinigend onderzoek (ZRO) aan het ministerie van OCW hebben voorgelegd en de daarop gegeven antwoorden?

Na publicatie van het rapport "Ruimte voor Rekenschap" zijn bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verschillende brieven van instellingen en brancheorganisaties binnengekomen. De inhoud van deze brieven richt zich in alle gevallen op de beoordeling van de casuïstiek uit het zelfreinigend onderzoek door het ministerie. Het ministerie heeft hierop gereageerd met de aankondiging van een vervolgonderzoek waarin instellingen de ruimte zal worden geboden hun zienswijze te geven op de bij de instellingen aangetroffen casuïstiek. Er zijn brieven ontvangen van 2 ROC's, 4 hogescholen en 1 universiteit.

9.

Zijn naar aanleiding van het verschil tussen de voorlopige oordelen en de definitieve oordelen bij sommige instellingen met een bepaalde handelwijze, gelet op de context, uiteindelijk gevallen als groen aangemerkt, terwijl vergelijkbare handelwijzen bij andere instellingen, gelet op de context of het ontbreken van een instellingsreactie, de gevallen rood zijn gebleven?

Naar de opgave van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap niet.

10.

Welke van de terugvorderingbedragen hebben betrekking op categorie rood V?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 5. De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap heeft haar oordeel mede gebaseerd op een ander feitencomplex of instellingscontext door een eigen onderzoek te verrichten en door hoor en wederhoor toe te passen, waardoor de uiteindelijke beoordeling gewijzigd kan zijn. Het betrekken van de terugvorderingsbedragen van het eindrapport van de Commissie op zaken die in 'Ruimte voor Rekenschap' als Rood V zijn beoordeeld zou dan ook niet juist zijn.

11.

In hoeverre heeft het ministerie specifieke onrechtmatige constructies gedoogd en was zij ervan op de hoogte dat studenten van deze opleidingen of deelprogramma's voor bekostiging in aanmerking werden gebracht?

Behalve de Pasvorm zijn specifiek onrechtmatige situaties niet gedoogd. Ik moge in dit verband nog wijzen op de brief van mijn ambtsvoorganger van 25 maart 1992 aan de HBO-raad. In deze brief wordt gewezen op het feit dat hij wenst te voorkomen dat studenten expliciet worden geworven voor opleidingen, waarvan van meet af aan duidelijk is dat ze niet (of niet direct) leiden tot een examen in een voor bekostiging in aanmerking gebrachte studierichting. In de desbetreffende brief wordt de medewerking gevraagd van de HBO-raad om situaties, zoals in de brief geschetst, te voorkomen. Bij brief van 25 mei 1992 deelt de HBO raad mee dat hij vooralsnog niet beschikt over informatie, waaruit blijkt dat niet-bekostigde kort-hbo opleidingen worden aangeboden. Beide aangehaalde brieven zijn gepubliceerd in Hogeschoolbericht nr 142 van 17 juni 1992.

12.

In hoeverre heeft het ministerie met specifieke onrechtmatige contracties voor bekostiging expliciet ingestemd?

Bij geen enkele situatie is expliciet ingestemd met een onrechtmatige constructie, zowel voor wat betreft de BVE-sector als voor de HO-sector. Wel is onduidelijkheid ontstaan door steun voor pasvormconstructies als gevolg van de prijs die aan deze constructie is uitgereikt. Die prijs richtte zich echter op het onderwijskundige concept en niet op het financiële construct. Hierop is vervolgens gereageerd door een nadere aanwijzing te geven hoe hiermee om te gaan. Ik verwijs hiervoor naar de brief van 15 juli 2002, gericht aan de voorzitter van de Tweede Kamer (kenmerk: OCW0200633).

13.

In hoeverre kan het bekostigingsstelsel hoger beroepsonderwijs (hbo) en de onduidelijkheid daarover verantwoordelijk worden geacht voor de onrechtmatigheden in de hbo-sector?

Als onregelmatigheden het gevolg zijn van oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels kan uiteraard het bekostigingsstelsel zelf niet verantwoordelijk zijn voor die handelwijze van betrokkenen in de hbo-sector. Als sprake is van onhelderheid hebben instellingen, zoals uit het eindrapport van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (p.31 en 32) en de beantwoording van vraag 4 valt af te leiden ook een eigen verantwoordelijkheid om onduidelijkheden in de regelgeving op te helderen. *Zie verder het antwoord op vraag 4.*

14.

Waarin verschilt 'Pasvorm' van de deelprogramma's in het hbo?

Het verschil tussen Pasvormconstructies en deelprogramma's in het HO zit hem in het feit dat deelprogramma's in het HO niet gericht zijn op het behalen van een HBO getuigschrift, dus niet sporen met de uitgangspunten van de wet, terwijl met Pasvormconstructies doelstellingen werden nagestreefd die op zich sporen met de opdracht die de wet geeft aan ROC's.. Met pasvormconstructies beoogden de BVE-instellingen namelijk om risicodeelnemers die nog niet goed inpasbaar waren in reguliere onderwijstrajecten, toch in het onderwijs te krijgen en te houden, en ze aldus toe te rusten voor een positie op de arbeidsmarkt en deelname aan het maatschappelijke verkeer. Het probleem met de pasvormconstructies zit hem, zoals ook al bij vraag 12 aangegeven, niet in het onderwijskundige concept maar in het financiële construct. Pasvormconstructies vinden overigens lang niet altijd in de vorm van deelprogramma's plaats.

15.

Kan worden toegelicht waarom voorgestructureerde leerroutes in de zin van deelprogramma's in het hbo niet voor bekostiging in aanmerking horen te worden gebracht?

Uitgangspunt voor het bekostigde hoger beroepsonderwijs is steeds dat de opleiding moet zijn gericht op het behalen van het aan die opleiding verbonden getuigschrift. In dit licht bezien kunnen functiegerichte cursussen op HBO niveau niet worden beschouwd als opleidingen in de zin van de wet. Dit standpunt is bevestigd door een uitspraak van de Raad van State (20 juli 1992 no. B06.92.305)

16.

Zijn er voorbeelden te geven van de bekostiging van buitenlandse studenten waarin wel de vereiste toestemming is gegeven om de opleiding buiten de vestigingsplaats te volgen?

Voor het mogen verzorgen van een opleiding buiten de plaats van vestiging van de instelling is toestemming ex artikel 7.17 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

nodig. Voor het mogen verzorgen van onderwijs aan buitenlandse studenten in het buitenland is nimmer formeel toestemming gevraagd noch gekregen.

17.

Kunnen cijfers worden verstrekt over de uitwisseling van Nederlandse en buitenlandse studenten?

Wat betreft Nederlandse studenten die in het buitenland studeren en buitenlandse studenten die in Nederland studeren zijn verschillende categorieën te onderscheiden.

Ten eerste zijn er studenten die gebruik maken van bepaalde uitwisselingsprogramma's, zoals het Socratesprogramma en de Erasmusbeurzen. Over deze groep kunnen aantallen worden gegenereerd. Bovendien wordt deze groep goed beschreven in de BISON-monitor, zoals die jaarlijks door de Nuffic wordt uitgebracht. Uit de BISON-monitor (concept 2003) blijkt dat het volume uitgaande ho-studenten sinds 1999 een lichte stijging vertoont: van 5.222 in 1999 tot 5.620 in 2003. De populairste bestemmingen zijn hierbij het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Frankrijk. Dezelfde monitor toont dat de programmamobiliteit naar Nederland voor rekening komt van het Socratesprogramma: in 1998-1999 waren dat er 5.752, in 2002-2003 6.355.

Ten tweede zijn er studenten die buiten deze programma's om een deel van hun opleiding volgen in het buitenland, zonder van een programma gebruik te maken. Over deze groep bestaan geen sluitende gegevens, maar de BISON-monitor en de studentenmonitor geven hierover jaarlijks een indicatie. Uit de studentenmonitor (2002) blijkt dat deze groep iets kleiner is dan de groep die met een programma naar het buitenland trekt. De studentenmonitor laat bovendien zien dat 24% van de studenten in het ho plannen hebben om in het buitenland te gaan studeren. Uit de Bisonmonitor (op basis van OESO gegevens) blijkt dat in 2000-2001 11.744 Nederlandse studenten in andere OESO landen studeerden. Volgens cijfers van het ROA (dat een jaarlijks onderzoek naar afgestudeerden in het ho) deden in totaal tussen 23.532 en 33.058 Nederlandse studenten in het buitenland ervaring op. Buitenlandse studenten die in Nederland een deel van hun opleiding komen volgen, buiten de programma's, worden in principe geregistreerd door de IBG. IBG gegevens voor 2002-2003 tonen 20.531 buitenlandse studenten in Nederland. Over de gehele groep buitenlanders die in Nederland een deel van hun studie volgen geeft de BISON-monitor indicatieve gegevens.

Tot slot zijn er studenten die hun gehele opleiding in het buitenland volgen. Wat betreft Nederlanders die hun hele opleiding in het buitenland doen is logischerwijs weinig tot niets bekend. Buitenlanders die zich in Nederland inschrijven worden bij het CBAP geregistreerd, net als alle Nederlandse studenten. Voor de derde categorie tonen gegevens van de IBG dat in 1998-1999 nog 13.427 studenten in het ho een buitenlandse nationaliteit had, op een totaal van 451.010. In 2002-2003 was dit aantal 20.531 op een totaal aantal ingeschreven studenten van 507.840. Overigens moet hierbij worden opgemerkt dat in 2002-2003 17% van de groep met een andere nationaliteit van dan de Nederlandse, opgaf een Surinaamse, Marokkaanse of Turkse nationaliteit te hebben. Een groot deel hiervan zal ook hun vooropleiding in Nederland hebben genoten. Hiertegenover staat dat 2.563 voornamelijk Duitse studenten, met name in het HBO, niet door de IBG worden geregistreerd, omdat zij niet in de GBA zijn opgenomen. Het gaat hier zeer waarschijnlijk om Duitse studenten die in de grensstreek wonen. Nog eens 7.920 buitenlanders worden helemaal niet opgenomen in het CROHO. Deze studenten zijn voor het grootste deel aan een commerciële, niet in het CROHO opgenomen studie ingeschreven. Als de buitenlandse programma studenten worden toegevoegd, komt de BISON-monitor tot een totaal aan buitenlandse studenten in Nederland in 2002-2003 van tenminste 37.369.

Overigens zullen binnenkort zowel de studentenmonitor 2003, als de BISON-monitor 2003 beschikbaar komen. Uiteraard zullen deze u dan toekomen.

18.

In de casus Inholland heeft de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap geoordeeld de dubbele bekostiging, gecombineerd met een achtergestelde lening ten koste van de rijksbijdrage, die in strijd is met de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), als rood te kwalificeren. De Commissie heeft tevens aangegeven de casus niet nader te onderzoeken. Kunt u uiteenzetten welke feiten die beslissing ondersteunen?

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap heeft op basis van de risicoanalyse besloten om de betreffende handelswijze niet nader te onderzoeken.