

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 16 april 2004 (Kamerstuk 28248, nr. 49) inzake de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap 'Eerlijk delen' (Kamerstuk 28248, nr.47).

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.

Zal het kabinet bij de aanpak van de terugvordering eerst rekening houden met de momenten van 'verjaring' of eerst met de intrinsiek meest urgente gevallen?

Ik heb in beeld op welk moment voor welk bekostigingsjaar de mogelijkheid om terug te vorderen verjaart. De zaken waar verjaring van de terugvordering aan de orde is zullen met voorrang behandeld worden. Daarnaast geldt dat allereerst de terugvorderingsbeschikkingen van de sector Wetenschappelijk Onderwijs zullen worden afgehandeld, vervolgens die voor de sector BVE en tenslotte de terugvorderingacties voor de sector HBO.

2.

Kan een overzicht worden gegeven van de beschikbare middelen per student in de afgelopen jaren, in aanmerking genomen dat in het verleden studenten werden bekostigd die niet of nauwelijks onderwijs genoten, hetgeen betekent dat voor normaal ingeschreven studenten gemiddeld meer geld beschikbaar had moeten zijn? Met andere woorden, is het mogelijk om ter correctie alsnog een overzicht te maken van de beschikbare middelen per (werkelijk bestaande) student?

Theoretisch is het mogelijk om een overzicht te maken van de beschikbare middelen per (werkelijk bestaande) student over de afgelopen jaren. Dit is echter een zeer complex en tijdrovend proces. Niet in de laatste plaats omdat het pas kan worden uitgevoerd nadat de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap haar onderzoek volledig heeft afgerond en de terugvorderingsbeschikkingen in rechte onaantastbaar zijn. In detail is hiervoor de volgende informatie noodzakelijk:

Voor de HBO-sector:

- Student inschrijving: per kalenderjaar, per hogeschool, per groep, per bekostigde opleiding: het aantal studenten per 1/10
- Per kalender jaar per hogeschool, per groep, per bekostigde opleiding: het aantal afgestudeerde en uitgevallen studenten per 1/10

Voor de BVE-sector:

- Per kalender jaar; per instelling; per opleidingscode; per type opleiding: het aantal deelnemers

- Per kalender jaar; per instelling; per opleidingscode; per type opleiding; het aantal diploma's
- Het aantal leerbedrijven (LOB's)

3.

Kan worden toegelicht waar de Richtlijnen met betrekking tot werkzaamheden in het kader van de vervulling van de publieke taak, zoals die zijn opgesteld door de minister van Financiën naar aanleiding van de Ceteco-affaire, nog tekortschieten in het licht van het onderzoek van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap?

De Ceteco-affaire was voor de minister van Financiën één van de aanleidingen voor regelgeving inzake het beheer van liquide middelen door rechtspersonen die collectieve middelen beheren, het zogenaamde geïntegreerd middelenbeheer. Deze regelgeving is uitgewerkt in de Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001, waaraan de onderwijsinstellingen op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Voor OCW geldt op dat terrein specifieke regelgeving, namelijk de Regeling belenen en beleggen. Het onderwerp van deze regelgeving betreft het beheer van liquide middelen. Deze regelgeving bestrijkt niet de rechtmatige verkrijging en besteding van de publieke middelen, waar het onderzoek van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap zich op richt.

4.

Wanneer wordt teruggekomen op de suggesties van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap ten aanzien van de Kaderwet onderzoekscommissies?

De Commissie meent dat de uitvoering van haar werkzaamheden belemmeringen heeft ondervonden door onhelderheden over de reikwijdte van haar bevoegdheden en de voorwaarden waaronder dergelijke commissies hun opdracht moeten uitvoeren. De Minister van BVK en ik hebben geconcludeerd dat dit een gecompliceerd en ingewikkeld terrein betreft. Wij zullen, ook in overleg met de andere betrokken ministeries, de suggestie van de Commissie nader bestuderen en daar later op terugkomen.

5.

Wat is de stand van zaken met betrekking tot het feit dat internationalisering en de daaraan gerelateerde impulsen in wetgeving en bekostiging veel problemen heeft veroorzaakt met werving, (onterechte) bekostiging, onderwijskwaliteit, ontbreken van internationale studieomgeving? Zijn ongewenste praktijken nu ten einde gekomen?

De voortschrijdende internationalisering van de hoger onderwijsmarkt vormt de belangrijkste grondslag voor het internationaliseringsbeleid, zoals dat de afgelopen jaren in gang is gezet. Het oogmerk is de bevordering van een sterke internationale positie van het Nederlands hoger onderwijs. In dat licht, aansluitend bij Europese afspraken om de internationale herkenbaarheid te vergroten, is de bachelor-masterstructuur en accreditatie van opleidingen ingevoerd in het hoger onderwijs. Deze wijzigingen in het stelsel en de kwaliteitszorg zijn doorgevoerd in de WHW en dienen ter ondersteuning van internationaliseringsactiviteiten op institutioneel niveau.

De invulling die hoger onderwijsinstellingen geven aan hun internationaliseringsbeleid, is afhankelijk van de individuele ambities van hoger onderwijsinstellingen. Zoals u terecht stelt bevat de huidige bekostigingssystematiek voor hogescholen en universiteiten impliciet een financiële prikkel om in het kader van hun internationaliseringsbeleid buitenlandse studenten te werven voor een opleiding in ons land. Alle studenten, inclusief studenten die afkomstig zijn uit het buitenland, die deelnemen aan reguliere opleidingen en geregistreerd zijn bij de IB-groep, tellen namelijk ongelimiteerd mee. In het HOOP2004 heb ik aangekondigd dat de bekostigingssystematiek van het hoger onderwijs wordt herzien. Doel is om een geïntegreerd bekostigingsstelsel te ontwikkelen voor het HBO en WO per 2006. Het nieuwe stelsel moet recht doen aan de verschillende ontwikkelingen die op het hoger onderwijs afkomen, waaronder internationalisering. Voor niet-EU studenten geldt dat instellingen de bevoegdheid hebben om de hoogte van het collegegeld vast te stellen. Uitgangspunt voor een nieuwe

benadering is dat het verwerven van extra bekostiging niet dé prikkel mag zijn voor het aantrekken van buitenlandse studenten door hogescholen en universiteiten.

Om de internationale positionering van hoger onderwijsinstellingen expliciet te bevorderen, is in 2001 het zogenaamde Deltaprogramma ingesteld. Dit programma stimuleert onder meer een hogere instroom van studenten uit een aantal prioritaire landen, te weten Indonesië, China, Taiwan en Zuid—Afrika, in ons hoger onderwijs. Het programma heeft, zoals was beoogd, geleid tot een groei van de instroom van buitenlandse studenten. Met name de instroom van studenten uit China is ten gevolge van dit beleid toegenomen. Gebleken is dat de kwaliteit van de inkomende studenten een probleem kan vormen, zowel wat betreft hun inhoudelijke kennis als Engelse taalvaardigheden. Dit is overigens niet een typisch Nederlands probleem. Ook andere landen kampen met een snel toenemend aantal visumaanvragen van Chinese studenten en bijkomende problemen bij de beoordeling en behandeling van deze aanvragen.

Naar aanleiding van de eerste ervaringen met het werven van Chinese studenten heeft een aanscherping van visumaanvragen plaats gevonden voor deze groep studenten. Uitgangpunt blijft de Verkorte MVV procedure. Individuele hoger onderwijsinstellingen hebben convenanten gesloten met de IND met betrekking tot deze procedure. De IND heeft twee additionele eisen opgenomen in de convenanten, te weten 'taaltest' en 'diplomaverificatie'. Voor de beoordeling van Engelse taalvaardigheden wordt gebruik gemaakt van internationaal erkende en beproefde tests. Voor deze tests zijn minimumeisen vastgesteld, die op zijn minst overeen komen met de minimum eisen van de te volgen opleiding in Nederland. Het Netherlands Education Support Office (NESO) Bijing is aangewezen om namens de Nederlandse consultaire posten in China een toets op de authenticiteit van diploma's en taalkwalificaties door te voeren. De taaltest en verificatie van documentatie is van toepassing op alle (zelfbetalende) Chinese studenten, die een Engelstalige opleiding willen volgen aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling.

De media hebben de afgelopen tijd met enige regelmaat aandacht besteed aan klachten van Chinese studenten. Zij vonden in voorkomende gevallen dat een internationale context van opleidingen onvoldoende aanwezig was. De betrokken hogescholen en universiteiten zijn verantwoordelijk voor het creëren van een geschikte internationale context. Op basis van signalen, die mij hebben bereikt over het gebrek aan opleidingskwaliteit in dit verband, heb ik de Onderwijsinspectie verzocht een onderzoek in te stellen. De Inspectie ziet, in voorkomende gevallen, toe op de realisatie van eventuele verbeteringen.

6.
Hoeveel Chinese studenten zijn er op dit moment in Nederland? Is in de werving en selectie van deze studenten inmiddels iets veranderd? Hoe wordt op dit moment de internationale context van het onderwijs vorm gegeven? Komt het nog steeds voor dat groepen (Chinese) studenten in een gettoachtige omgeving bij elkaar worden gezet, waarbij van een internationale leeromgeving geen sprake is?

Jaarlijks wordt de BISON-monitor uitgebracht. Deze monitor geeft een beeld van de transnationale mobiliteit in het onderwijs. Op dit moment wordt de BISON-monitor 2003 voorbereid. De gegevens die in dat verband zijn verzameld, zijn meest recent en zien op het studiejaar 2002-2003. Vooruitlopend op de publicatie van de onderhavige monitor, kan ik u meedelen dat in dat studiejaar in totaal 20.531 studenten met een buitenlandse nationaliteit bij de IB-groep waren geregistreerd. Binnen deze groep waren 1.371 studenten afkomstig uit China. Het daadwerkelijk aantal ligt hoger, omdat bijvoorbeeld studenten die niet bekostigde cursussen volgen niet worden geregistreerd.

Voor wijzigingen in de werving en selectieprocedure en de internationale leeromgeving verwijs ik u naar het antwoord op vraag 5.

7.
Welke instrumenten zijn voorhanden om te beoordelen of op dit moment geen constructies meer bestaan die tot oneigenlijk verkrijgen van overheidsmiddelen leiden?

Zoals ook uit het actieplan Rekenschap naar voren komt zijn er de afgelopen tijd verschillende

maatregelen genomen om te beoordelen, maar ook te voorkomen dat misbruik of oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen kan plaatsvinden. Om misbruik van regels op te sporen is het toezicht versterkt. In concreto heeft dit geleid tot het uitbreiden van de taken van de Auditdienst met de onderzoeksfunctie en een verbreed reviewbeleid. Niet alleen worden de werkzaamheden van de instellingsaccountants beoordeeld, maar tevens wordt de kwaliteit van de controles door de instellingsaccountants getoetst door middel van onderzoeken en controles bij een aantal onderwijsinstellingen ter plaatse (certificerende functie). Verder heeft de Auditdienst een belangrijke slag gemaakt met themagerichte audits en de samenwerking met andere toezichthouders als de Inspectie voor het Onderwijs.

Naast het versterken van het toezicht is van belang dat de informatie die uit het toezicht voortkomt samen met andere signalen die het departement bereiken en die worden opgevangen wordt gebruikt om te voorkomen dat ongewenste interpretaties en daardoor misbruik van regelgeving kan ontstaan. Dit wordt voorkomen door het geven van voorlichting, het voeren van bekostigingsoverleg met de instellingen en het verhelderen van de juiste interpretatie van regelgeving, zoals door de notities Helderheid en de wet Korte Klap.

8.

Hoe verliep de obstructie die de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap ondervond door de aanvankelijke tegenwerking van een aantal scholen/instellingen en waarbij nogal wat tijd verloren ging? Op welke wijze is het kabinet daarmee geconfronteerd? Liep dat uitsluitend via de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap of ook direct via het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)?

Het eerste deel van deze vraag heb ik voorgelegd aan de Commissie, die mij heeft aangegeven hoe het proces verlopen is. De Commissie beschrijft in paragraaf 3.5.3 en 3.5.4 van haar rapport in welke mate haar onderzoek belemmerd werd door het optreden van enkele instellingen, de HBO-raad en de VNSU. In met name bijlage 3.6 wordt beschreven hoe accountants (zowel van instellingen als onderzoekers van de commissie) met hun , volgens de commissie onjuiste-, interpretatie van hun gedrags- en beroepsregels het onderzoek belemmerden. De opstelling van sommige instellingsaccountants heeft met medeweten van de Commissie op verzoek van mijn ambtsvoorganger tevens aanleiding gegeven tot bemoeienis van de minister van Financiën . Het kabinet is daar niet mee geconfronteerd. Het Ministerie van OCW heeft ervoor gezorgd dat het contact tussen de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap en het Ministerie van Financiën tot stand is gebracht.

9.

Volgens welke criteria wordt vastgesteld of er sprake is van bewust of strategisch gedrag bij instellingen?

De commissie heeft mij laten weten dat zij geconcludeerd heeft dat er bij 'een tiental instellingen sprake lijkt te zijn geweest van min of meer bewust overschrijden van de wettelijke mogelijkheden'. Deze conclusie is gebaseerd op het (geadviseerde) totaalbedrag aan terugvordering, gekoppeld aan het aantal en de aard van de geconstateerde rode casus, bij een specifieke instelling.

10.

Hoe moet worden aangekeken tegen de vele gevallen waarover geen oordeel mogelijk is, in het licht van de conclusie, die op basis van het rapport Vervolgonderzoek Rekenschap wordt getrokken, dat verreweg de meeste instellingen op verantwoorde wijze met hun taken en wettelijke mogelijkheden zijn omgegaan?

Deze vraag is niet duidelijk: wordt bedoeld de populatie 'GOM' uit het Zelfreinigend onderzoek? De Commissie komt immers niet met 'geen oordeel mogelijk', laat staan met 'vele gevallen'. Indien GOM wordt bedoeld: in het vervolgonderzoek is het GOM uit het Zelfreinigend onderzoek opnieuw bekeken en (op basis van het juridische kader van de Commissie alsmede waar nodig aanvullende informatie) beoordeeld, en in een aantal gevallen als rood en in andere gevallen als groen gekwalificeerd.

De algemene conclusie is gebaseerd op de constatering 5 en 6 in het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen van het rapport Eerlijk Delen.

11.

Wie betaalt de kosten van het onderzoek Vervolgonderzoek Rekenschap en hoe verhoudt deze bekostiging zich tot de eerdere uitspraken van de staatssecretaris dat de kosten over het ministerie en over de sector worden verdeeld volgens het principe 'de vervuiler betaalt'?

In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor OCW op 25 september 2003 heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat de additionele kosten voor het onderzoek van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap opgebracht moesten worden door diegenen die verantwoordelijk zijn voor deze kosten volgens het principe: "de vervuiler betaalt".

Het principe 'de vervuiler betaalt' moet worden gezien als een punitieve sanctie. Inmiddels is gebleken dat er geen juridische grondslag is voor een dergelijke sanctie. Het terugvorderen van ten onrechte ontvangen bekostiging wordt gezien als een reperatoire sanctie waartoe ik wel bevoegd ben.

Vanwege de huidige economische omstandigheden zal de motie Rabbae (zie ook antwoord vraag 12) niet tot uitvoering worden gebracht en zullen de uiteindelijk teruggevorderde bedragen terugvloeien naar de algemene middelen. Binnen het Kabinet is afgesproken dat op het bedrag dat naar de algemene middelen terugvloeit de kosten van het onderzoek van de Commissie in mindering zullen worden gebracht.

12.

Waarom wordt geen uitvoering gegeven aan de motie Rabbae (Kamerstuk 28 248, nr. 13)? Kan expliciet worden aangegeven waarom het kabinet de onrechtmatige declaraties niet wil compenseren met de benadeelde hogescholen, terwijl de motie hierover met algemene stemmen is aangenomen?

In de motie Rabbae (TK 2001 -2002, 28 248, nr 13) wordt het Kabinet gevraagd hogescholen die door onrechtmatige declaraties van andere hogescholen te weinig hebben gekregen te compenseren. Hoewel deze motie in maart 2002 met algemene stemmen is aangenomen en ik heb aangegeven deze motie te willen uitvoeren zijn de economische omstandigheden inmiddels sterk gewijzigd. In het kader van de bespreking van de Voorjaarsnota heeft het Kabinet besloten de terug te vorderen bedragen naar de algemene middelen te laten terugvloeien.

13.

Kan worden toegelicht waarom de middelen, die verkregen werden door onrechtmatige constructies, bij terugvordering niet aan de sectoren hoger onderwijs en beroeps- en volwasseneducatie (bve) behoren toe te vallen, terwijl deze middelen deel uit maken van de begrotingsposten bestemd voor deze sectoren?

Zie ook het antwoord op vraag 12. Juridisch gezien bestaat er geen verplichting om die middelen opnieuw onder de onderwijsinstellingen te verdelen.

14.

Zijn de huidige economische omstandigheden, vanuit het perspectief van de zorg voor het onderwijs, niet juist een extra reden om de vrijkomende middelen te verdelen onder de instellingen die in de afgelopen jaren onterecht bekostiging zijn misgelopen?

De huidige economische omstandigheden hebben ertoe geleid dat in het kader van de besluitvorming rond de Voorjaarsnota bezuinigd moest worden. Door de terug te vorderen middelen naar de algemene middelen te laten terugvloeien wordt bijgedragen aan de bezuinigdoelstelling van het Kabinet.

15.

Kan worden toegelicht waarom het kabinet niet zwaarder tilt aan haar eerder gedane belofte om het terug te vorderen bedrag te herverdelen onder instellingen die geen blaam treffen? Is het kabinet niet bevreesd dat het intrekken van haar eerdere belofte de geloofwaardigheid van het departement aantast bij allen die het kabinet op haar woord hebben vertrouwd?

Hoewel ik in maart 2002 heb aangegeven dat ik de motie Rabbae tot uitvoering zou gaan brengen, heeft het Kabinet gegeven de economische omstandigheden anders moeten besluiten (zie ook antwoord op vraag 12 en 14). Ik ben niet bevreesd dat door deze beslissing de geloofwaardigheid van het Kabinet in het geding is.

16.

Is het waar dat de instellingen die correct handelden en derhalve uit het macrobudget minder financiële middelen ontvingen negatieve gevolgen ondervonden met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs of de investeringsmogelijkheden daar? Zijn instellingen waar geen onregelmatigheden plaatsvonden de afgelopen jaren vaker in (financiële) problemen gekomen omdat ze minder geld hebben ontvangen dan waar ze feitelijk recht op hadden?

Kenmerkend van het verdeelmodel is dat elke instelling een proportioneel deel van het macro budget ontvangt op basis van de geleverde prestaties (de inschrijving en de diploma's). Het onregelmatig handelen van instellingen zal in principe leiden tot een negatief gevolg bij alle andere instellingen in de vorm van een lager budget. Gegeven de beperkte omvang van het bedrag dat met de gesignaleerde onrechtmatigheden samenhangt in relatie tot het jaarlijks beschikbare macro-budget is van een substantiële derving van inkomsten geen sprake. Vooral nog zijn er, mede gelet op het bedrag waar het om gaat, geen signalen dat hierdoor de kwaliteit van het onderwijs of het investeringsgedrag van instellingen schade heeft ondervonden omdat ze minder geld ontvingen dan waar ze recht op hadden.

17.

Is het waar dat de afronding van het nog niet voltooide onderzoek buiten het budget van €10 miljoen valt? Zo ja, op welk bedrag zijn de kosten voor dit onderzoek begroot?

De kosten voor het afronden van het onderzoek vallen buiten de oorspronkelijke begroting van €10 miljoen. Voor het afronden van het onderzoek is de Commissie geen taakstellend budget meegeven. Over de kosten van de afronding van het onderzoek worden op korte termijn nadere afspraken gemaakt.

18.

Hoe zal worden bevorderd dat het vervolgonderzoek bij de zeven instellingen zo snel mogelijk wordt afgerond?

Met de Commissie zijn inmiddels afspraken gemaakt over het afronden van het onderzoek bij de 7 instellingen. Hiervoor verwijs ik naar mijn brief van 15 juli 2004 (PDR/DIR/2004/35326).

Enkele factoren die bevorderen dat de Commissie haar onderzoek snel zal kunnen afronden zijn:

1. De Commissie is al gestart met haar voorbereidende werkzaamheden voordat de instellingsbeschikking in de Staatscourant is gepubliceerd.
2. De Commissie zal haar informatievragen richting de 7 instellingen voor de zomervakantie bij de instellingen uitzetten opdat na de zomervakantie direct kan worden gestart met het veldonderzoek

De Commissie wacht niet met het publiceren van haar bevindingen tot het onderzoek bij de laatste instelling is afgerond, maar publiceert per instelling haar eindrapport.

19.

Bij welke specifieke universiteit heeft de Commissie haar oordeel voorzien van een voorbehoud omdat ze zozeer beperkt werd in haar onderzoeksmogelijkheden? Waarom wordt daar niet ook nader onderzoek aanbevolen, zoals het geval is bij de zeven instellingen?

Het betreft hier de Technische Universiteit Eindhoven. Bij deze instelling is om de volgende reden geen nader onderzoek aanbevolen. Bij de instelling waren in het ZRO geen rode casus vastgesteld. Op grond van de risicoanalyse is door de commissie besloten geen nader onderzoek te doen. De houding van de universiteit zal voor OCW wel aanleiding zijn om bij het periodieke onderzoek door de Auditdienst bijzondere aandacht aan deze instelling te besteden.

20.

Wat is precies het verzoek aan de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap inzake het advies over het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie? Welke activiteiten verwacht het kabinet van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap? Wat is de stand van zaken daaromtrent? Is artikel 227a Wetboek van Strafrecht bruikbaar? Welke instellingen betreft het?

In de wijziging van de regeling instelling Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap is opgenomen de mogelijkheden te onderzoeken van toepassing van artikel 227a van het Wetboek van Strafrecht in die gevallen waarin naar het oordeel van de Commissie sprake is dat een instelling opzettelijk niet naar waarheid gegevens heeft verstrekt ter verkrijging van bekostiging of subsidie waarop de desbetreffende instelling geen aanspraak had. De Commissie treedt hiervoor in overleg met het Openbaar Ministerie. Indien toepassing van artikel 227a van het Wetboek van Strafrecht in het kader van het onderzoek van de Commissie tot de mogelijkheden behoort, gaat de Commissie voor alle door haar onderzochte instellingen na of de resultaten van haar onderzoek aanleiding geven tot het doen van aangifte op grond van vermoeden van handelen als bedoeld in artikel 227a van het wetboek van Strafrecht. De Commissie adviseert de Staatssecretaris terzake.

Gelet op het nog niet afronden van het onderzoek, kan ik nog geen mededelingen doen over de instellingen die het betreft.

21.

Is het verzoek aan de Commissie om het overleg te hervatten met het Parket-Generaal en advies uit te brengen over het doen van aangifte bij het Openbaar Ministerie al gedaan? Wanneer wordt het gesprek van de Commissie met het Parket-Generaal hervat? Wanneer wordt hierover gerapporteerd?

Wat het eerste onderdeel van de vraag betreft, het onderhavige onderzoek zal met de wijziging van de regeling instelling Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap aan de Commissie worden opgedragen. Het wordt aan het beleid van de Commissie overgelaten wanneer zij haar overleg met het Parket-Generaal zal hervatten. De Commissie kan, zoals uit de wijziging op de instellingsbeschikking blijkt, afzonderlijk overleggen omtrent de strafrechtelijke aspecten zo dit haar gewenst voorkomt.

22.

Als de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) de mogelijkheid biedt om nog vijf jaar na bekendmaking van de vaststelling van het bekostigingsbedrag tot terugvordering over te gaan, hoeveel tijd resteert er op basis hiervan in de noodzakelijke besluitvorming? Zijn er reeds gevallen waarin terugvordering niet meer mogelijk is, als gevolg van deze 'verjaring'?

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van de individuele casus. Bepalend voor de aanvang van de in de vraag bedoelde termijn van vijf jaar is de datum van de beschikking waarbij de bekostiging oorspronkelijk is vastgesteld en bekendgemaakt. Hoewel de commissie is gevraagd om wanneer daar aanleiding toe is terug te gaan tot de teldatum 1 oktober 1996

(bekostigingsjaar 1998), ligt de datum van het vaststellen van de bekostiging, voor de meeste onderzochte gevallen waarvan de commissie adviseert tot terugvordering, niet verder terug dan het einde van 1999 (bekostigingsjaar 1999, teldatum 1 oktober 1997). Naar het zich laat aanzien doet zich een beperkt aantal gevallen voor waarin terugvordering wegens 'verjaring' niet meer mogelijk is.

Mijn doel is alle terugvorderingsbeschikkingen voor het einde van dit kalenderjaar aan de desbetreffende instellingen te doen toekomen.

23.

Kan het begrip 'instellingscontext' worden toegelicht?

Onder instellingscontext moet worden verstaan de feiten en omstandigheden waaronder het handelen van de instelling heeft plaatsgevonden.

24.

Is er een betalingsregeling aan de orde voor instellingen waar de continuïteit onmiddellijk gevaar loopt doordat de terug te vorderen bedragen een groot aandeel in de bekostiging vormen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de Hogeschool Zeeland?

In de meeste situaties zijn de terug te vorderen bedragen zoals die genoemd worden in het rapport van de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap van een zodanige omvang ten opzichte van de rijksbijdrage en gegeven de financiële positie van de betreffende instellingen dat terugbetaling voor de meeste instellingen geen gevaar oplevert voor de financiële continuïteit.

Verder verwijs ik naar mijn antwoord op vraag 30. Op het moment dat blijkt dat de belangen van studenten of deelnemers in het geding zijn zal hiermee wel rekening worden gehouden.

25.

Welke randvoorwaarden zal het kabinet verbinden aan het verzoek aan de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap om het onderzoek te vervolgen, danwel te complementeren?

Op 7 april 2003 heeft uw Kamer de "ministeriële regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap" (TK 2002-2003, 28248, nr. 37) ontvangen. In deze regeling is geregeld dat 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 Wetenschap. Het besluit van het Kabinet om de Commissie haar onderzoek te laten afronden, vraagt om een wijziging van de bestaande "ministeriële regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap". Voor de inhoud van deze regeling verwijs ik u naar de "wijziging van de regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap".

Zoals in de Kabinetsreactie van 16 april jl. is aangegeven zal op verzoek van de Commissie overleg met haar worden gevoerd over doorlooptijd en budget. Op dit moment is de Commissie nog in overleg met de onderzoeksbureaus over budget en doorlooptijd.

De Commissie heeft mij laten weten af te willen zien van een in de wijziging van de "regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap" op te nemen (vastgelegde) datum voor oplevering van de eindrapporten. De Commissie is zich echter zeer bewust van een gewenste spoedige afronding.

26.

Stuit de voltooiing van het onderzoek nog op problemen voor wat betreft de voorwaarden waaronder de Commissie het onderzoek wil afronden?

De wijziging van de "regeling instelling commissie vervolgonderzoek rekenschap" bevat mijns inziens de noodzakelijke voorwaarden het onderzoek van de Commissie met goed gevolg af te ronden. Bovendien vormt het mandaatbesluit waarin de bevoegdheden van de Commissie met

betrekking tot het inwinnen van inlichtingen bij instellingen zijn opgenomen, gezien de eerdere tegenwerking die de Commissie bij een aantal instellingen heeft ondervonden, een belangrijke voorwaarde voor de Commissie om haar onderzoek te kunnen afronden.

27.

Kan worden toegelicht op welk eindbedrag het kabinet zal komen, ten opzichte van de 58 miljoen euro, indien niet tot terugvordering wordt overgegaan op de vijf terreinen? Kan per handelswijze een indicatie worden gegeven? In hoeverre lagen de vijf handelswijzen ten grondslag aan het bedrag waar de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap op uit kwam?

Op dit moment kan ik dit nog niet aangeven. De instellingsdossiers worden bestudeerd en worden getoetst aan de uitzonderingsgevallen zoals die in de kabinetsreactie zijn aangegeven. Daarbij zullen instellingen voor wat betreft het betalen van les- en cursusgeld de gelegenheid krijgen aan te tonen dat zij de desbetreffende gelden niet uit de rijksbijdrage hebben voldaan. Deze vijf handelwijzen zijn pas op het moment van de kabinetsreactie geformuleerd en hebben geen relatie met het bedrag waar de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap op uit kwam.

28.

Kan worden aangegeven wat onder een financieel klein belang verstaan moet worden? Bij welk bedrag is er sprake van een 'klein financieel belang' op grond waarvan uit doelmatigheidsoverwegingen niet tot terugvordering wordt overgegaan?

In de kabinetsreactie is aangegeven dat bij administratieve fouten of vergissingen uit doelmatigheidsoverwegingen niet tot terugvordering zal worden overgegaan wanneer sprake is van een klein financieel belang. Er wordt aan gedacht om bedragen onder 5000 Euro niet terug te vorderen. Beneden dat bedrag wegen de kosten van de terugvordering niet meer op tegen de baten ervan en is het niet langer doelmatig om een terugvorderingactie in te stellen.

29.

Kan worden aangegeven voor welk bedrag uiteindelijk niet tot terugvordering zal worden overgegaan, in tegenstelling tot het advies van de Commissie?

Zie het antwoord op vraag 27

30.

Hoe zal het terugvorderingsproces worden vormgegeven? Wordt er eerst een terugvorderingsbeleid uitgewerkt waarin ook wordt aangegeven in welke termijn terugvordering zal plaatsvinden, zodat de continuïteit van de instelling in het geding komt?

Verondersteld wordt dat "zodat", gelezen moet worden als "zonder dat".

Bij het terugvorderingsproces is de instellingscontext aan de geldende wet- en regelgeving getoetst en een terugvorderingsbedrag vastgesteld, waarbij rekening is gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze toets staat los van de financiële positie van de instelling. Op het moment dat blijkt dat de belangen van studenten of deelnemers in het geding zijn zal hiermee wel rekening worden gehouden door de wijze waarop en de termijn waarbinnen het terug te vorderen bedrag wordt geïnd.

31.

Kan nader worden ingegaan op de verschillen tussen het strikt juridische kader en het kader dat in Ruimte voor Rekenschap wordt gebruikt, mede in het licht van de criteria 'onderwijsinspanning' en 'financieel voordeel' en de vijf categorieën rood?

Uit het antwoord op vraag 6 van de vragen over het eindrapport van de Commissie komt naar voren dat mijn ambtsvoorganger al voor het uitkomen van het eindrapport van de Commissie afstand heeft genomen van het begrip onderwijsinspanning. Vervolgens heeft mijn

ambtsvoorganger zoals ook uit het antwoord op vraag 1 van de vragen over het eindrapport van de Commissie het beoordelingskader van de Commissie overgenomen omdat dit niet wezenlijk verschilt van het in Ruimte voor Rekenschap gehanteerde kader. De begrippen 'financieel voordeel' en 'onderwijsinspanning' spelen dan ook geen rol meer bij het nemen van een terugvorderingsbesluit.

32.

In hoeverre hebben de uitzonderingssituaties rond terugvordering te maken met de categorieën 'rood I' tot en met 'rood IV'?

Zie het antwoord op vraag 1 van de lijst van vragen en antwoorden over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over haar brief van 1 april 2004 (Kamerstuk 28248, nr. 47) ter aanbieding van het eindrapport van de Commissie Vervolonderzoek Rekenschap 'Eerlijk delen'.

33.

Zal een Actieplan Rekenschap worden verlangd van iedere instelling of alleen van die instelling waar onregelmatigheden of onrechtmatigheden zijn geconstateerd?

Een 'Actieplan Rekenschap' zal alleen worden gevraagd van instellingen die een terugvorderingsbeschikking hebben ontvangen. Het doel van het Actieplan is dat de instelling maatregelen treft om te voorkomen dat geconstateerde onregelmatigheden zich herhalen. Ik acht het mede gelet op het streven administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken niet noodzakelijk een Actieplan als bedoeld te verlangen van iedere instelling. Het actieplan vervult ook een rol binnen de toezichtfunctie die de Raad van Toezicht uitoefent. In het Actieplan dient ook de rol van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht aan de orde te komen. Om onrechtmatig handelen tegen te gaan is het voor de externe toezichthouder van belang zicht te hebben op de verantwoordelijkheid en rolverdeling tussen het College van Bestuur en de interne toezichthouder. Het Actieplan kan aanleiding zijn voor de externe toezichthouder om een bestuurlijk gesprek aan te gaan of een intensiever onderzoek te laten uitvoeren door de Auditdienst.

34.

Werd het volgen van delen van opleidingen in de bve-sector voor uitval- of diplomabekostiging in aanmerking gebracht? Kan worden aangeven in hoeverre dit bij het besluit om terug te vorderen een rol speelt?

De bekostiging van het MBO kent geen uitvalbekostiging. In de WEB is expliciet toegestaan dat deelnemers zich inschrijven voor delen van opleidingen volgen, ook wanneer daar niet het oogmerk bij is om een diploma te halen (artikel 8.1.1, 2e lid WEB). Echter, wanneer deze deelnemers geen diploma halen, dan tellen zij ook niet mee voor een diplomavergoeding. Voor deze deelnemers ontvangt een instelling, wanneer zij op de teldatum staan ingeschreven en daadwerkelijk onderwijs ontvangen, uitsluitend een inputvergoeding ter grootte van 0,35 x inputvergoeding voor een voltijdse bol-deelnemer. Beide situaties, uitval- en diplomabekostiging, spelen dus geen rol ten aanzien van de vraag van terugvordering indien delen van opleidingen zijn gevolgd.

35.

Wanneer was het ministerie van OCW op de hoogte van het feit dat er deelnemers in de bve-sector waren die slechts een beperkt deel van de opleiding volgden? Is er intern bij het ministerie van OCW gesproken over het feit dat er tegenover deze mogelijkheid geen adequate bekostiging bestond?

Dit is van begin af aan toegestaan. Zie ook mijn antwoord op vraag 34. Wel is er door de groei van de deelname in de bol deeltijd in de loop van 2001 discussie ontstaan over de noodzaak om

een minimum-urennorm te introduceren. Inmiddels is terzake een wetsvoorstel in voorbereiding.

36.

Wanneer een student twee diploma's ontving, ofschoon hij of zij slechts voor een opleiding stond ingeschreven, kreeg de opleiding dan ook tweemaal een diplomabekostiging? Sinds wanneer wist het ministerie van OCW dat deze praktijken bestonden? Is het waar dat wat de hbo-praktijk met stelligheid van argument beweert, namelijk dat deze praktijk in het overleg met ambtenaren van het ministerie van OCW is goedgekeurd? Zo ja, gold die goedkeuring, dan wel geen afkeuring, ook voor kortdurende zomercursussen waarvoor een totale uitvalbekostiging van 1,3 miljoen euro werd ontvangen?

De betekenis van diploma is in de bekostigingssystematiek voor het WO anders dan in het hbo. In de systematiek van het WO zoals die is neergelegd in het Bekostigingsbesluit WHW is sinds de invoering daarvan bewust gekozen voor het bekostigen van elk door de instelling afgegeven getuigschrift. Belangrijke redengeving hiervoor was het verhogen van het diplomarendement in het WO. In het HBO telt in de bekostiging de afgifte van een diploma bij een en de zelfde hogeschool maar één maal mee. Indien een student bij een *andere* instelling een getuigschrift behaalt, telt dit wel mee. Deze mogelijkheid is conform het Bekostigingsbesluit WHW, is daarmee legitiem en bekend bij instellingen en behoeft niet met de negatief geladen term 'praktijken' te worden aangemerkt. De bekostiging kan overigens alleen worden verkregen voor studenten die volgens de wettelijke voorwaarden zijn ingeschreven bij CROHO-opleidingen. Deelnemers aan kortdurende zomercursussen die als zodanig zijn aangeboden en geen onderdeel vormen van een CROHO-opleiding kunnen niet voor bekostiging in aanmerking gebracht worden.

37.

Wat is de reactie van het kabinet op brief van 28 april jl. van de HBO-raad (ocw0400439) die poogt aan te tonen dat het ministerie vele verschijningsvormen van diplomabekostiging direct dan wel indirect heeft goedgekeurd?

In de brief van de HBO-raad wordt een aantal voorbeelden genoemd van diplomabekostiging die direct dan wel indirect zouden zijn goedgekeurd. De genoemde voorbeelden moeten echter alle worden gezien binnen de context waarin het beleid is gepresenteerd. Zo moet de door de HBO-raad aangehaalde brief van 23 mei 2002 worden gelezen binnen de context van de toekomstige afbouw van kort-HBO binnen een nieuw bekostigingsstelsel van bekostiging op studiepunten. Een ander voorbeeld is het HOOP 2000, waarin wordt aangekondigd dat bezien wordt of keuzemomenten tijdens de opleiding kunnen worden gepresenteerd; een en ander wel binnen de context van doorstroming naar een andere studierichting. Met nadruk wordt er in het HOOP 2000 op gewezen dat de tussenmomenten geen uitstroombmomenten naar de arbeidsmarkt zijn.

38.

Heeft het ministerie van OCW over 'diplomastapeling' intern en extern informatie doen uitgaan? Zo ja, aan wie? Hoe luidt de informatie?

Het vraagstuk van diplomastapeling heeft van begin af aan aandacht gehad. Bij de vormgeving van het huidige bekostigingsmodel voor het MBO is met name de verticale diplomastapeling aandachtspunt geweest. Dat heeft uiteindelijk geresulteerd in een weging van de diplomavergoeding naar niveau. Ook heeft dat een rol gespeeld bij de bepaling van de verhouding tussen input- en outputvergoeding. In 2001 heeft een risicoanalyse van het bekostigingsmodel plaats gevonden. Hierin is diplomastapeling een belangrijk punt van aandacht geweest en besproken met de Bve Raad. Geconstateerd werd dat dit alleen effectief opgelost kon worden na de invoering van het onderwijsnummer.

Een indicatie van mogelijke diplomastapeling kan worden afgeleid uit het gegeven dat er instellingen zijn met een sterk afwijkende verhouding tussen diploma's en deelnemers. Deze zijn hierop bij brief gewezen. Dit is ook meegenomen in het zelfreinigend onderzoek. In de wet

'Korte klap' zijn de mogelijkheden van diplomastapeling beperkt doordat per kalenderjaar nog slechts één diploma per deelnemer voor outputvergoeding meetelt.

Van begin af aan was ook duidelijk dat de wetgeving zich niet expliciet tegen diplomastapeling verzet. De Bve Raad heeft in een eigen code naar aanleiding van de discussie hierover aangegeven *dat dit geen goede zaak is*.

Generale informatie – anders dan in het kader van van bovengenoemde risico-analyse – is niet uitgegaan. Wel is een incidentele vraag van een burger over dit onderwerp beantwoord.

39.

Kan uitzonderingscategorie drie nader worden toegelicht? Waarom wordt eenzelfde uitzondering niet voor de hbo-sector gemaakt, aangezien het gaat om delen van opleidingen die niet met de pasvorm hebben te maken?

Zoals bij vraag 34 is vermeld, is in de WEB expliciet toegestaan dat deelnemers zich inschrijven voor delen van opleidingen. Met deze WEB-bepaling werd de vóór inwerkingtreding van de WEB bestaande praktijk – te weten, mogelijkheden voor volwassenen om in het volwassenenonderwijs (als tweede kans-onderwijs) alsnog een of meer certificaten te behalen - gecontinueerd. Voor het hoger beroepsonderwijs heeft steeds als uitgangspunt gegolden dat de opleiding is gericht op het eindniveau met het daaraan verbonden getuigschrift en titulatuur.

40.

Kan duidelijk gemaakt worden wat 'pasvorm' precies is en hoe binnen de regionale opleidingscentra de pasvormconstructie werkte? Tot welk onderwijsaanbod heeft het geleid? Welke vorm van (on)eigenlijke bekostiging heeft het bewerkstelligd?

De Pasvorm is een bijzondere methodisch-didactische aanpak voor risicodeelnemers, ontwikkeld door het Rijn -IJssel College te Arnhem. Aan een zeer verscheiden groep deelnemers – met als gemeenschappelijk kenmerk dat hun maatschappelijke positie in overheersende mate wordt bepaald door psychische of sociale factoren die het met kans op succes kunnen volgen van een beroepsopleiding in de weg staan – wordt een individueel maatwerktraject aangeboden, erop gericht om ze toe te rusten voor een positie op de arbeidsmarkt en deelname aan het maatschappelijke verkeer. De pasvormaanpak is ook door andere ROC's gevolgd, maar kent een verscheidenheid aan vormen en aan onderwijsaanbod. Het oneigenlijke van de bekostiging zit hem daarin, dat op de relevante teldata veel van de deelnemers feitelijk grotendeels ander onderwijs volgden dan het onderwijs dat behoorde bij de opleiding waarin zij formeel waren ingeschreven. Ook kwam het voor dat deze deelnemers werden ingeschreven in een opleiding met een te hoge prijsfactor.

41.

Is het rapport van de Onderwijsinspectie "De pasvorm in de paskamer" ook aan de Kamer toegezonden? Zo nee, waarom niet? Is van het oordeel van de Inspectie ook melding gemaakt in het jaarlijkse Onderwijsjaarverslag? Hoe heeft kunnen gebeuren dat een onderwijstraject dat door de Onderwijsinspectie destijds als 'onaanvaardbaar' werd bestempeld door de toenmalige bewindslieden Hermans en Adelmund publiekelijk werd geprezen? Waar kan kennisgenomen worden van de reactie van de toenmalige bewindslieden op het rapport van de Onderwijsinspectie?

Het rapport van de inspectie "De pasvorm in de paskamer" is niet aan de Kamer toegezonden, omdat dit een rapport ten aanzien van een individuele instelling betrof. Er is dus ook niet een specifieke publieke reactie van bewindslieden op gevolgd.

De inspectie concludeerde in het rapport dat 'de aanpak van De pasvorm onderwijsinhoudelijk en maatschappelijk van veel belang is'. Zij bepleitte voor de bekostiging van deze aanpak een voorziening te treffen die minder omstrepen is dan de huidige. Het is vanwege datzelfde

onderwijsinhoudelijke en maatschappelijke belang dat de aanpak door de toenmalige bewindslieden werd geprezen. Echter, het werd duidelijk dat de aanpak op gespannen voet stond met de wettelijke regels. In de Kadernotitie Risicodeelnemers (uw Kamer toegezonden bij brief van 15 juli 2002, nr. ocw0200633, is daarom uiteengezet hoe – in afwachting van verandering van de regelgeving op langere termijn – binnen het thans geldende wettelijk kader met risicodeelnemers diende te worden omgegaan.

42.

Hoe gaat het kabinet vaststellen of er sprake is van risicodeelneming en of sprake is van een situatie die vergelijkbaar is met de pasvormconstructie?

Er zal worden vastgesteld of sprake is van vergelijkbare constructies door de casusbeschrijvingen van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap naast elkaar te leggen.

43.

Waarom wordt wel een uitzondering gemaakt voor het betalen van cursus-, college- en lesgeld dat niet uit de rijksbijdrage wordt betaald? Is de reden waarom de instelling de cursus-college- en les gelden heeft bekostigd niet veel meer van belang?

In die gevallen waarin het college- cursus- of lesgeld uit de rijksbijdrage wordt betaald, is er sprake van een onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage. In artikel 2.2.1, lid 3 van de WEB is opgesomd waar de Rijksbijdrage betrekking op heeft. Het betalen van les- en cursusgeld valt hier niet onder. Voor de WHW geldt dat artikel 1.9 WHW regelt dat de rijksbijdrage moet worden besteed aan initieel onderwijs. Het betalen van collegegeld valt hier niet onder.

De reden waarom de instelling de cursus-, college- en les gelden heeft bekostigd is in zoverre van belang dat er in de WHW (art. 7.51 en 7.51a) en het Uitvoeringsbesluit Les- en cursusgeld (art 6, tweede lid) een voorziening is geschapen voor een aantal uitzonderingsgevallen waarin deelnemers niet zelf hun college-, cursus- of lesgeld hoeven te betalen. Deze uitzonderingsgronden zijn limitatief opgesomd. Vooralsnog lijkt er geen reden deze uitzonderingsgronden uit te breiden.

Overigens heb ik naar aanleiding van uitzonderingsgrond vijf uit de kabinetsreactie van 16 april jl. (indien de instelling kan aantonen dat het college-, les- en cursusgeld niet is betaald uit de Rijksbijdrage zal niet tot terugvordering worden overgegaan) de Technische Universiteit Delft gevraagd om aan te tonen dat door hen verstrekte beurzen voor buitenlandse studenten niet ten laste van de Rijksbijdrage zijn gekomen. Inmiddels heeft de TU Delft mede aan de hand van een accountantsverklaring overtuigend aangetoond dat deze beurzen niet zijn betaald uit de Rijksbijdrage. Op basis hiervan zal ik niet tot terugvordering overgaan.

44.

Tot welke financiële problemen/oneigenlijke financiële constructies heeft het kort-hbo geleid? Was dat reden voor toenmalig minister Hermans om de afbouw van de kort-hbo opleidingen voor te bereiden?

Het kort-hbo, te weten CROHO-opleidingen met een lagere dan de reguliere studielast dan voor een volledige hbo-opleiding heeft niet specifiek tot financiële problemen en/of oneigenlijke constructies geleid. De afbouw van deze kort-hbo opleidingen is met name ingegeven door de introductie van de bachelor-masterstructuur, waar deze opleidingen niet inpassen.

45.

Is er sprake van handelswijzen die indertijd 'oogluikend' werden toegestaan, met de conclusie van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap in ogenschouw genomen "dat het Ministerie wel regelmatig signalen bereikten, maar dat onduidelijkheden en onwenselijkheden niet structureel werden opgelost" en ten aanzien waarvan er nu terugvordering gaat plaatsvinden?

Voor wat betreft de toetsing van de praktijk of handelwijzen van instellingen aan de wet en het recht hanteert de commissie in haar eindrapport de volgende uitgangspunten.

- Een instelling is in eerste instantie zelf verantwoordelijk 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.

Ik heb dit beoordelingskader van de commissie overgenomen, omdat dit past in een beoordeling in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De bovenstaande uitgangspunten zijn daarbij bepalend.

46.

Hoe verhoudt het onderzoek naar de eventuele vervolgbaarheid op grond van artikel 227a Wetboek van Strafrecht zich met het streven om het terugvorderingstraject parallel te laten lopen aan de voltooiing van het onderzoek? In hoeverre beïnvloedt eventuele aangifte bij het Openbaar Ministerie het terugvorderingstraject en de looptijd van de Commissie?

Het terugvorderingstraject is onderdeel van een administratieve of bestuursrechtelijke procedure die los staat van het onderzoek naar de toepasbaarheid van artikel 227a van het Wetboek van Strafrecht en een eventuele strafrechtelijke vervolging van instellingen.

47.

Waarom is het gerechtvaardigd dat het kabinet in het terugvorderingsproces nu opeens uitgaat van een strikt juridisch kader in plaats van het bestuurlijke kader, zoals dat in eerdere kabinetsreacties voor de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap werd gehanteerd?

Er is geen sprake van dat het kabinet alleen uitgaat van een 'strikt juridisch kader'. Naast het toetsen aan de wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals de commissie Vervolgonderzoek Rekenschap doet, heb ik een eigen politiek-bestuurlijk afweging gemaakt bij het nemen van een terugvorderingsbesluit. Dit heeft geleid tot de limitatieve opsomming van handelwijzen, waarin het advies van de commissie niet gevolgd wordt. Ik verwijs hiervoor naar de Kabinetsreactie van 16 april jl. (PDR/DIR/2004/16308)

48.

In hoeverre acht het ministerie zichzelf verantwoordelijk voor het ontstaan van de onregelmatigheden en in hoeverre zal dat het terugvorderingsproces beïnvloeden?

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 45. Hieruit kan worden afgeleid dat de instelling in beginsel ook een eigen verantwoordelijkheid heeft om onduidelijkheden in de wet- en

regelgeving op te helderen. Het kan evenwel zo zijn dat een bepaalde praktijk van een instelling door het ministerie is gestimuleerd. In die gevallen kan een terugvorderingsactie niet gerechtvaardigd zijn. De Pasvorm-aanpak is hiervan een voorbeeld.

49.

Hoe gaat het kabinet voorkomen dat het terugvorderingstraject met lange juridische procedures gepaard zal gaan?

Bij het terugvorderingproces vormen de rapporten van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap en de bijbehorende kabinetsreactie het uitgangspunt. Wél wil ik de instellingen in de gelegenheid stellen in een hoor-wederhoorprocedure hun eventuele bezwaren tegen het definitieve oordeel van de commissie kenbaar te maken. Bij het opstellen van een definitieve terugvorderingsbeschikking houd ik rekening met de uitkomsten van de hoor-wederhoorprocedure.

50.

Waarom wordt bij de aanvullende maatregelen gefocust op de rol van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht alleen wanneer de omvang van het onrechtmatig handelen omvangrijk is?

Deze conclusie is niet juist. Als eerste aanvullende maatregel is in de kabinetsreactie genoemd de opdracht aan het instellingsbestuur om in een Actieplan Rekenschap aan te geven welke maatregelen de instellingen treft of heeft getroffen om onrechtmatig handelen op te heffen en in de toekomst te voorkomen. Hierbij zal ongetwijfeld ook de rol van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht aan de orde zijn. Zo'n Actieplan zal worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van het College van Bestuur en daarbij zal de Raad van Toezicht een intern toezichthoudende rol vervullen. Vervolgens wordt dit Actieplan voorgelegd aan de externe toezichthouder. In die situaties waarbij voor de continuïteit van de instelling moet worden gevreesd of dat een behoorlijke exploitatie van de instelling niet langer gewaarborgd is, zal door de externe toezichthouder een oordeel worden gevormd over de rol van het College van Bestuur met betrekking tot het ontstaan van deze situatie. Afhankelijk van het oordeel over de rol van het College van Bestuur kan de externe toezichthouder zich wenden tot de interne toezichthouder.

51.

Zal alleen wanneer voor de continuïteit van de instelling gevreesd wordt een oordeel gevormd worden over de rol van het College van Bestuur of geldt dit ook voor andere terugvorderingen bij de als 'rood' gekwalificeerde gevallen? Zo ja, welke?

Zie het antwoord op vraag 50.

52.

Wat is een 'letter of representation'. Welke status heeft die anders dan de 'managementletter'?

Een 'letter of representation' is een schriftelijke mededeling van de leiding van de huishouding (bijvoorbeeld een College van Bestuur) aan de accountant. Hierin vermeldt de leiding van de huishouding de feiten en de omstandigheden die voor de jaarrekening van materieel belang zijn en waarvan in redelijkheid niet kan worden verwacht dat hierover andere controle-informatie voor de accountant beschikbaar is. Te denken valt aan lopende rechtszaken waaruit belangrijke claims voor de huishouding kunnen voortvloeien, die nog niet uit de administratie blijken. De leiding is op de hoogte van deze informatie en de accountant kan dat nog niet zijn. De 'letter of representation' benadrukt dat de leiding van de huishouding de eerstverantwoordelijke is voor de juistheid van de informatie in de jaarrekening.

Een 'managementletter' is een rapportage van de accountant aan de leiding van de huishouding. Hierin vermeldt de accountant zijn controlebevindingen en zijn adviezen ter verbetering.

53.

Betekent de invoering van een 'letter of representation', dat voorheen een College van Bestuur niet alle bij hem bekende informatie van belang voor de oordeelsvorming van de accountant hoefde te verstrekken? Wiens verantwoordelijkheid is het vóór invoering van de 'letter of representation', dat de accountant over de informatie van belang beschikt?

Ook zonder 'letter of representation' behoort een College van Bestuur alle informatie die van materieel belang is, in de jaarrekening op te nemen en aan zijn accountant te verstrekken. De 'letter of representation' formaliseert de verantwoordelijkheden van het College van Bestuur en die van de accountant.

54.

Kan worden toegelicht wat de meerwaarde is van een Raad van Toezicht, aangezien er instellingen zijn die wel een Raad van Toezicht hadden, maar zich toch schuldig gemaakt hebben aan 'rode' constructies? Is het u bekend welke rol de Raden van Toezicht hebben gespeeld ten aanzien van het voorkómen van onrechtmatige constructies? Zo ja, welke rol en bij welke instellingen?

Raden van toezicht hebben een meerwaarde, indien zij een adequate rol kunnen spelen in het geheel van 'checks and balances' op het niveau van de instelling; zij houden toezicht op hoofdlijnen. Het is evident dat de zittende Raden van Toezicht, in de gevallen waarin de Cie. Vervolgonderzoek Rekenschap onregelmatigheden heeft geconstateerd, die onregelmatigheden of 'rode constructies' niet hebben weten te voorkomen. Omgekeerd is het niet mogelijk vast te stellen of – daar waar geen onregelmatigheden zijn geconstateerd – het niet vóórkomen daarvan te danken is aan de Raad van Toezicht; besluitvormingsprocessen binnen een instelling en de rol die de Raad van toezicht daarbij, onttrekken zich aan mijn waarneming.

Naar aanleiding van het zelfreinigend onderzoek en de opmerkingen van de AR in het rapport "Onregelmatigheden bekostiging (hoger) onderwijs" van 19 februari 2003 opgemerkt (m.b.t. de functie van de Raden van Toezicht in het openbaar wo) is in het Actieplan Rekenschap gesteld dat versterking van het toezicht en verheldering van de relatie tussen intern en extern toezicht geboden is. De functie en positie van Raden van Toezicht in de toezichtsketen speelt een belangrijke rol in de bredere discussie over 'governance'.

Om meer inzicht te krijgen in het feitelijk functioneren van Raden van Toezicht – los van het onderzoek naar de onregelmatigheden - heb ik de inspectie gevraagd dit, in het kader van het jaarwerkplan 2004, te verkennen

55.

Wanneer het kabinet geen administratieve scheiding voor wil schrijven van baten en lasten die betrekking hebben op publieke respectievelijk private activiteiten, hoe gaat het kabinet dan het onderscheid transparant maken voor interne en externe controle?

Interne en externe controle hebben betrekking op de wijze waarop er toezicht op de instelling wordt uitgeoefend. De vraag of er wel of geen administratieve scheiding wordt voorgeschreven voor baten en lasten die betrekking hebben op publieke resp. private activiteiten doet hier geen afbreuk aan.

56.

Is een transparante administratie en goede verantwoording van publieke middelen te waarborgen als een administratieve scheiding voor te schrijven baten en lasten die betrekking hebben op publieke en private activiteiten niet wordt aangebracht? Een van de problemen bij de terugvordering van middelen die zijn ingezet voor niet wettelijke taken (zoals bijvoorbeeld het geval bij post-hbo) is toch dat zonder scheiding niet meer aan te tonen valt wat met publiek geld en wat met privaat geld is bekostigd?

Zoals in de kabinetsreactie is aangegeven ben ik van mening dat er transparantie moet zijn

met betrekking tot het onderscheid tussen publiek gefinancierde en private activiteiten. De wijze waarop deze transparantie wordt vormgegeven wordt echter niet via een voorgeschreven wijze van inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle van de instellingen opgelegd. De eis van transparantie heeft al geleid tot aanpassing van de controleprotocollen voor 2003, mede aan de hand van de notitie Helderheid.

57.

Hoe groot en/of goed ontwikkeld is het bewustzijn bij onderwijsinstellingen dat zij werken met publiek geld, een publieke taak hebben en dat de overheid en daarmee de samenleving het volste recht heeft om te weten hoeveel geld instellingen hebben ontvangen, en waarvoor dat aangewend is en wat daarmee gedaan is?

Relatief autonome instellingen moeten een ruime mate van bestedingsvrijheid hebben, maar de besteding van publieke middelen mag zich niet aan de publieke controle onttrekken. Er vindt door de instellingen verantwoording plaats over de rechtmatige en doelmatige besteding van middelen. Maar in het kader van de autonomie en de wijze waarop instellingen invulling geven aan het “maatschappelijk ondernemerschap” doen zich situaties voor waarbij de wijze van verantwoording verder ingekaderd moet worden.

Daarom zijn ook in het kader van de notities helderheid aanvullende richtinggevende uitspraken gedaan in samenhang met aanscherping van de richtlijnen voor het jaarverslag o.a. met betrekking tot het investeren van publieke middelen in private activiteiten. In de communicatie hierover met de instellingen blijkt dat de instellingen zich ten volle bewust zijn van de vanzelfsprekende verantwoording van publiek ontvangen geld.

58.

Biedt het juridisch kader, de huidige wet en regelgeving geen of onvoldoende instrumenten om die gegevens op eenvoudige wijze en snel boven water te krijgen? Als een Kaderwet onderzoekscommissies niet de juiste aanpak is wat kan dan een juiste aanpak zijn?

Een aantal van de instellingen heeft het voor hen beschikbare juridisch kader van rechtsbescherming zoveel mogelijk benut. Voor de Commissie heeft dit vertraging opgeleverd. De commissie heeft aanbevolen de minister van BZK te verzoeken de totstandkoming van een Kaderwet onderzoekscommissies te bevorderen. Zoals in de kabinetsreactie aangegeven zal de desbetreffende suggestie van de Commissie in overleg met andere betrokken ministeries worden bestudeerd en wordt daarop later teruggekomen.

59.

Worden de maatregelen die genomen worden om de transparantie te vergroten op enig moment landelijk geëvalueerd?

Ja, In de notitie Helderheid is de eis tot transparantie aangescherpt. Dit heeft geleid tot een aanscherping van de richtlijnen jaarverslaggeving. In de reguliere periodieke herijking van de richtlijnen jaarverslaggeving zal ook de feitelijke uitwerking van transparantie in publieke en private activiteiten nader worden beschouwd. Wanneer de gewenste transparantie niet wordt bereikt, zal ik mij beraden over verdere stappen.

60.

Hoe wordt bij horizontale verantwoordingsrelaties de transparantie en verantwoording van publieke middelen voor regering en parlement gewaarborgd? Kan worden aangegeven wie er bij horizontale verantwoordelijkheidsrelaties verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de besteding van publieke middelen? Wie is aansprakelijk in bestuurlijke en juridische zin?

In het toezichtskader blijft de verantwoording van de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen onderwerp van verantwoording aan de externe toezichthouder (verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW). Horizontale verantwoordingsrelaties geven een instelling de mogelijkheid om binnen de wettelijke kaders en de daarmee gecreëerde

beleidsruimte beleidskeuzes te maken om aan te sluiten bij de omgevingsituatie van de instelling. Die keuzes zullen met name onderwerp van horizontale verantwoording moeten zijn.

De wijze waarop de instelling zich houdt aan de wettelijke bepalingen blijft onderwerp van verantwoording aan de externe toezichthouder.

61.

Welk toezicht kunnen bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers uitoefenen en wat is hun democratische legitimatie?

In het kader van meervoudige publieke verantwoording leggen instellingen ook verantwoording af aan hun omgeving en worden de instellingen geacht met die omgeving te communiceren. Maar in termen van governance zou ik hier – in navolging van de opvatting van de Algemene Rekenkamer - niet willen spreken van toezicht. Zie verder ook het antwoord op vraag 60

62.

Op welke manier kan, in de veranderde toezichtverhouding, de transparantie van verkregen en bestede publieke middelen groter worden, gezien het feit dat inzicht moet worden verkregen in de mate waarin en manier waarop publieke middelen kwalitatief verantwoord, rechtmatig en doelmatig zijn ingezet? Is het waar dat toezicht op het toezicht op geen enkele wijze garandeert dat er meer duidelijkheid komt over het verkrijgen en inzetten van de middelen?

In het kader van deregulering en autonomie is de wijze waarop invulling gegeven wordt aan Rekenschap van groot belang. Zoals in de kabinetsreactie aangegeven is de vergrote beleidsruimte nodig om op instellingsniveau beter aan te kunnen sluiten bij de specifieke omstandigheden waartoe de instelling zich moet verhouden in de lokale context. De rechtmatige besteding van middelen kan daarbij geen onderwerp van intern toezicht zijn, maar zal verantwoord moeten worden aan de externe toezichthouder. De wijze waarop de beleidsruimte door de instelling wordt ingevuld is dan onderwerp van de interne checks and balances, waartoe ook de horizontale/publieke verantwoording behoort. Bij de vormgeving van het externe toezicht zal gebruik gemaakt moeten worden van de wijze waarop intern toezicht is uitgeoefend. Niet als vervanging van het externe toezicht, maar wel om aan te sluiten op datgene wat al intern aan verantwoordingsinformatie tot stand is gebracht. Het benutten van horizontale verantwoordingsrelaties biedt mogelijkheden om in de omgeving van de instelling transparantie bij te laten dragen aan kwalitatieve verantwoording door de instelling. Afhankelijk van de mate waarin de instelling de interne checks and balances heeft vormgegeven, zal de externe toezichthouder het externe toezicht op basis van proportionaliteit kunnen vormgeven.

63.

Kan zo specifiek mogelijk worden toegelicht op welke manier de zinsnede begrepen moet worden dat 'het ministerie traag reageerde op signalen uit het onderwijsveld'? Reageerde het ministerie van OCW adequaat maar een beetje laat? Reageerde het ministerie ook wel eens niet? Gaf het ministerie ook wel eens verkeerde signalen aan het onderwijsveld waardoor die daaruit mochten opmaken dat wat zij deden op zijn minst getolereerd werd?

In het rapport van de Algemene Rekenkamer, Onregelmatigheden in de bekostiging (hoger) onderwijs dat 19 februari 2003 uit kwam is deze conclusie ook getrokken. Voor een onderbouwing van deze conclusie verwijs ik dan ook naar het rapport van de Algemene Rekenkamer. Doordat niet adequaat op signalen werd gereageerd kan het wel zo zijn dat er in een enkel gevallen misverstanden zijn gerezen. Zie ook het antwoord op vraag 12 van de lijst van vragen en antwoorden over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over haar brief van 1 april 2004 (Kamerstuk 28248, nr. 47) ter aanbieding van het eindrapport van de Commissie Vervolonderzoek Rekenschap 'Eerlijk delen'.

64.

Wat was de oorzaak van het feit dat de Accountantsdienst van het ministerie in het verleden steken heeft laten vallen? Op welke wijze wordt hiervoor een verbetertraject ingezet? Was er sprake van personele tekorten? Heeft de ombouw tot Auditdienst tot personele uitbreiding geleid? Zijn ook voor deze Auditdienst de gedrags- en beroepsregels aangescherpt?

De Accountantsdienst voerde reviews uit bij openbare accountantskantoren volgens de vaktechnische regels zoals die in die tijd golden. Sinds kort wordt – op aandringen van de Algemene Rekenkamer – niet meer alleen gesteund op de reviews bij deze kantoren, maar prikt de Accountantsdienst steekproefsgewijs door naar de administratie van de instellingen zelf om daadwerkelijk te kunnen vaststellen dat zij kan steunen op de controlewerkzaamheden van deze kantoren. Begin 2003 is een brief naar de 2e Kamer gestuurd met de maatregelen die ministeries kunnen nemen ten aanzien van niet goed fungerende accountantskantoren. In dit kader werkt OCW een sanctiebeleid uit.

De laatste jaren waren er geen personele tekorten.

Er is bij de Accountantsdienst gewerkt aan een kwaliteitsslag op grond van het door het Kabinet vastgestelde kwaliteitsplan auditfunctie. Per 1 januari 2004 heeft dit geleid tot de vorming van de huidige auditdienst. De huidige auditdienst heeft net zoals andere onderdelen van de departementen te maken met de taakstellingen uit het regeerakkoord. De gevolgen van hogere eisen die het departement stelt (mede gebaseerd op de uitkomsten van het rapport Vervolonderzoek Rekenschap) aan het toezicht op de instellingen worden op dit moment in kaart gebracht. Op basis hiervan wordt bezien wat dat voor gevolgen heeft voor de formatie van de auditdienst.

De auditdienst heeft te maken met de algemene gedrags- en beroepsregels van diverse beroepsgroepen (RA's, RE's en RO's). Daarnaast is bij de rijksoverheid extra aandacht voor de rechtmatigheid van uitgaven en ontvangsten hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in de accountantsverklaring. De introductie van VBTB heeft tevens een verbreding van de scope tot gevolg gehad naar bedrijfs- en beleidsvoering. De ontwikkelingen in het bedrijfsleven die leiden en hebben geleid tot het aanscherpen van de gedrags- en beroepsregels hebben ook een rechtstreekse uitwerking op de auditdiensten.

65.

Welk recht op informatie heeft de Kamer ten aanzien van de geïdentificeerde risico's?

Het recht op informatie van de Kamer is vastgelegd in artikel 68 van de Grondwet. Over de reikwijdte van dit artikel heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 21 januari 2002 (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 362, nr. 2) een uitgebreide beschouwing aan de Kamer geschreven. Ik verwijs u naar de inhoud daarvan.

66.

Hoe wordt de Kamer geïnformeerd over de resultaten van de reviews en de thematische aanpak? Ten aanzien van welke onderdelen heeft de Kamer te maken met geheimhouding?

Ik zeg u graag toe dat ik u jaarlijks door middel van een brief informeer over de resultaten van de reviews en de resultaten van thematische, instellingsoverstijgende audits. Al deze resultaten worden ook verwerkt in het samenvattend rapport van mijn Auditdienst over het ministerie van OCW. Tevens weegt de Algemene Rekenkamer de resultaten van de hiervoor genoemde reviews en audits mee in haar rapport bij het jaarverslag van OCW. Dit rapport wordt u op de derde woensdag in mei toegezonden. Voorzover die informatie de Kamer aanleiding geeft tot nadere vragen zal die worden verstrekt binnen de grenzen zoals die zijn aangegeven in de notitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld in het antwoord op vraag 65.