

Vergaderjaar 2002–2003

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs

Nr. 24

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	3			
1	Inleiding	5			
1.1	Twee verzoeken	5	4.4.2	Hoger beroepsonderwijs	25
1.2	Probleemstelling	6	4.4.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	25
1.3	Aanpak	6	4.4.4	Landelijke Organen Beroepsonderwijs	27
1.4	Financieel belang	7	4.4.5	Algemene mogelijkheden van creatief gebruik	28
			4.5	Internationalisering	28
			4.6	Commentaar	29
	Verzoekonderzoek ministers: review	8	5	Controle en toezicht	30
			5.1	ATC-model	30
2	Proces zelfreinigend onderzoek	8	5.2	Misbruik en oneigenlijk gebruik	30
2.1	Vooraf	8	5.2.1	Gedragslijn MenO	30
2.2	Vragenlijsten	8	5.2.2	MenO-inventarisatie	31
2.2.1	Bevindingen	8	5.2.3	Analyse MenO	31
2.2.2	Commentaar	10	5.3	Accountantscontrole	32
2.3	Validatie	10	5.3.1	Algemeen	32
2.3.1	Bevindingen	10	5.3.2	Controleprotocollen	32
2.3.2	Commentaar	12	5.3.3	Controle door de instellingsaccountant	32
2.4	Juridische toets	12	5.3.4	Reviews departementale accountantsdienst	33
2.4.1	Bevindingen	12	5.4	Overige vormen van controle en toezicht	33
2.4.2	Commentaar	13	5.4.1	Zoeklichtonderzoeken en bijzondere onderzoeken	33
2.5	Commissie van deskundigen	13	5.4.2	Inspectie van het onderwijs	34
2.5.1	Bevindingen	13	5.4.3	Raden van toezicht	35
2.5.2	Commentaar	14	5.5	Sanctiebeleid	36
			5.6	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	37
			5.7	Commentaar	37
3	Resultaat zelfreinigend onderzoek	15	6	Departementale verbeteracties	38
3.1	Vooraf	15	6.1	Algemeen	38
3.2	Bevindingen op hoofdlijnen	16	6.2	Algemene acties	38
3.3	Commentaar	18	6.2.1	Commissie Accountability, Toezicht en Controle	38
	Verzoekonderzoek Tweede Kamer	20	6.2.2	Project Sturing en Toezicht	39
4	Bekostigingssystemen	20	6.2.3	Sprong	40
4.1	Algemeen	20	6.2.4	Kwaliteitsslag	41
4.2	Voorgeschiedenis bekostigingsmodellen	20	6.2.5	Revitalisering ATC-stelsel	41
4.2.1	Algemeen	20	6.3	Specifieke acties	42
4.2.2	Wetenschappelijk onderwijs	21	6.3.1	Taskforce Leerlingen- en Studentenaantallen	42
4.2.3	Hoger beroepsonderwijs	21	6.3.2	Taskforce Rekenschap	42
4.2.4	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	22	6.4	Commentaar	44
4.3	Macrobudgetten	22	7	Signalen	46
4.3.1	Algemeen	22	7.1	Algemeen	46
4.3.2	Mogelijkheid tot beïnvloeding	23	7.2	Beschrijving signalen	47
4.4	Verdeelmodellen	24	7.2.1	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	47
4.4.1	Wetenschappelijk onderwijs	24	7.2.2	Hoger beroepsonderwijs	48

7.2.3	Wetenschappelijk onderwijs	52	Bijlage 1	Stand van zaken zelfreinigend onderzoek	68
7.3	Commentaar	54	Bijlage 2	Voorziening «Pasvorm»	70
8	Conclusies en aanbevelingen	55	Bijlage 3	Bijlage bij de reactie van de bewindspersonen: Overzicht activiteiten in 2002	72
9	Reactie bewindspersonen	58	Bijlage 4	Lijst met gebruikte afkortingen	74
10	Nawoord Algemene Rekenkamer	66			

SAMENVATTING

Op de begroting voor 2003 van het Ministerie van OCenW staat in totaal € 6,2 miljard voor het (hoger) onderwijs (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie € 2,2 miljard, hoger beroepsonderwijs € 1,6 miljard en wetenschappelijk onderwijs € 2,4 miljard). Op de begroting voor 2003 van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is € 383,3 miljoen begroot voor het landbouwonderwijs.

In november 2001 gaf de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) naar aanleiding van signalen over vermoedelijke fraude bij instellingen in het hoger beroepsonderwijs zijn accountantsdienst opdracht een onderzoek uit te voeren bij zeven HBO-instellingen. De uitkomsten van dit onderzoek waren zo ernstig (bij zes van de zeven instellingen werden onregelmatigheden aangetroffen), dat de minister begin maart, samen met zijn collega van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) besloot een vervolgonderzoek te laten doen. Dit zogenoemde «zelfreinigende onderzoek» moest worden uitgevoerd bij alle instellingen in het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO) en het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE), inclusief de instellingen voor landbouwonderwijs. In maart 2002 verzocht de minister van OCenW, mede namens zijn ambtgenoot van LNV, de Algemene Rekenkamer «dit proces en de uitkomsten daarvan aan een review te onderwerpen».

De staatssecretaris van OCenW publiceerde mede namens de staatssecretaris van LNV het rapport «Ruimte voor Rekenschap» in december 2002.

In maart 2002 verzocht de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer een onderzoek te doen naar de mogelijke onregelmatigheden bij de bekostiging van scholen, waarin vooral zou moeten worden ingegaan op de rol van de ministeries. De Algemene Rekenkamer richtte zich in haar onderzoek met name op de periode 1996–2001.

In dit rapport worden zowel de vragen van de ministers als die van de Tweede Kamer beantwoord. Deel A bevat de resultaten van het reviewonderzoek en deel B geeft antwoord op de vragen van de Tweede Kamer.

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van haar review dat het zelfreinigend onderzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen nog niet af is. Zoals het departement zelf ook al constateerde, is de informatie uit de door de instellingen ingevulde vragenlijsten onvoldoende betrouwbaar. Een aantal antwoorden is onduidelijk of onvolledig.

Een door de ministers aangezochte externe commissie van deskundigen deed wel voorstellen om de wet- en regelgeving te verbeteren, maar sprak zich slechts in algemene zin uit over die gevallen waar twijfel bestaat over het rechtmatig handelen van de instellingen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat dergelijke gevallen opgesplitst moeten worden in rechtmatig en onrechtmatig. Er moet daarom nog een uitspraak komen over die gevallen waar geen oordeel mogelijk is vanwege ontbrekende informatie. Het Ministerie van OCenW heeft tot op heden ook de gevallen waarvan al wel vaststaat dat die in strijd zijn met de wet- en regelgeving, nog niet nader onderzocht. Niet duidelijk is of buiten de meldingen in de vragenlijsten, misbruik of oneigenlijk gebruik van de wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Ook daarvoor is aanvullend onderzoek nodig.

Het blijft derhalve onduidelijk of de uitgaven aan het (hoger) onderwijs rechtmatig zijn geweest. Daarom heeft het onderzoek van de Algemene Rekenkamer niet de door de Tweede Kamer gevraagde «onderste steen» boven kunnen krijgen. Op dit moment kan geen correcte berekening

gemaakt worden hoeveel geld de instellingen te veel of te weinig hebben ontvangen. De Algemene Rekenkamer beveelt de staatssecretaris van OCenW dan ook aan het zelfreinigend onderzoek binnen afzienbare termijn te voltooien.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat het toezicht van het Ministerie van OCenW op de onderzochte onderwijssectoren niet goed functioneert. Er is bij de betrokken dienstonderdelen weinig aandacht geweest voor risico's voor misbruik en oneigenlijk gebruik binnen het (hoger) onderwijsveld, ondanks het feit dat signalen hierover het ministerie herhaaldelijk bereikten. Beleidsdirecties en de departementale accountantsdienst toonden weinig interesse. Aandacht voor risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik blijkt afhankelijk van het eigen initiatief van de betrokken instellingsaccountant. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer hadden de beleidsdirecties er bovenop moeten zitten en had de accountantsdienst van het ministerie meer onderzoek naar deze risico's moeten doen.

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer bevestigen de diagnose die OCenW zelf al eerder stelde, maar waaraan – geheel in lijn met die diagnose – geen gevolg werd gegeven: sterk in het midden van de beleidscyclus, maar zwak in «voor- en achterkant» van de beleidscyclus. Verkenning, risicoanalyse, evaluatie en implementatie behoeven nog altijd dringend verbetering.

De minister van OCenW, die mede namens de staatssecretaris van LNV reageerde, deelt de conclusie dat het zelfreinigend onderzoek de onderste steen niet heeft boven gebracht, maar wijst de kritiek op het onderzoek van de hand. Zij stelt dat haar onderzoek nooit de bedoeling heeft gehad de omvang van de onregelmatigheden te bepalen en meent dat de Algemene Rekenkamer deze taak had behoren te verrichten. Het zelfreinigend onderzoek zou slechts ten doel hebben gehad de door de instellingen gehanteerde gebruikruimte in de bekostigingsregelgeving in kaart te brengen en kwalitatief te beoordelen. Vanuit dit gezichtspunt acht de minister dit onderzoek, inclusief de werkzaamheden van de externe commissie, voltooid en geslaagd. Wat naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in het kader van het zelfreinigend onderzoek had moeten gebeuren – uitzoeken en wegwerken van de categorieën «geen oordeel mogelijk» en «oranje» – zal, naar de minister aangeeft, in de komende tijd ter hand worden genomen via het aangekondigde verscherpte controle-regime en het te voeren periodieke bekostigingsoverleg met de instellingen. Ook kondigt zij een plan van aanpak aan. De bevindingen en conclusies uit het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer uitvoerde op verzoek van de Tweede Kamer worden door de minister onderschreven. Zij deelt de kritiek op het tekortschieten van het toezicht en het controlebeleid en neemt de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over.

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister ter verbetering van toezicht en controle. Wat het zelfreinigend onderzoek betreft blijft zij van oordeel dat het werk niet af is en dat de weergave van de doelstelling van het onderzoek door de minister niet in overeenstemming is met wat hierover door haar ambtsvoorganger aan de Tweede Kamer is meegedeeld. De Tweede Kamer zal pas in staat zijn tot een goede beoordeling van aard en omvang van de onregelmatigheden als de minister haar verantwoordelijkheid op dit punt genomen heeft en de onregelmatigheden per instelling geïnventariseerd, gecontroleerd en beoordeeld zijn. Als de onderste steen boven moet komen, ziet de Algemene Rekenkamer geen andere weg. Zij is bezorgd over de voortgang van het onderzoek en de aangekondigde afwikkeling van de onregelmatigheden.

1. INLEIDING

1.1 Twee verzoeken

Naar aanleiding van signalen over vermoedelijke fraude bij instellingen voor hoger beroepsonderwijs (HBO) gaf de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) zijn accountantsdienst in november 2001 opdracht een onderzoek uit te voeren bij zeven HBO-instellingen. De bevindingen van dit onderzoek waren dermate ernstig (bij zes van de zeven instellingen werden onregelmatigheden aangetroffen) dat hij eind februari 2002 besloot aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. Begin maart 2002 besloot hij samen met zijn collega van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) opnieuw een onderzoek in te stellen maar nu bij alle instellingen voor wetenschappelijk onderwijs (WO), HBO, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE) en alle landbouwonderwijsinstellingen naar «de wijze waarop zij omgaan met de bekostigingsregels en de naleving van de bekostigingsvoorwaarden op grond van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, respectievelijk de Wet Educatie en Beroepsonderwijs».

De minister van OCenW verzocht medio maart 2002 mede namens zijn ambtgenoot van LNV de Algemene Rekenkamer «dit proces en de uitkomsten daarvan aan een review te onderwerpen». Hiermee stemde de Algemene Rekenkamer in.

Kort daarop verzocht de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer een eigenstandig onderzoek in te stellen naar deze problematiek, waarbij ook aan de de rol van de ministeries aandacht gegeven zou moeten worden. Het formele verzoek werd begin april 2002 door de voorzitter van de Tweede Kamer verstuurd.¹ Ook daar reageerde de Algemene Rekenkamer positief op, maar zij maakte hierbij wel een voorbehoud ten aanzien van de onderzoekbaarheid van de gestelde vragen binnen het gegeven tijdsbestek.

De brief van de minister ging er niet vanuit dat de Algemene Rekenkamer uitsluitend *achteraf* oordeelde over de aanpak van het zelfreinigend onderzoek. In de eerste maanden van het onderzoek leek het de wens van het ministerie te zijn dat de Algemene Rekenkamer direct werd betrokken bij het onderzoek om tijdens het proces te kunnen bijsturen en het onderzoek naar de onregelmatigheden werkendeweg te certificeren. Daarvan kon geen sprake zijn omdat de Algemene Rekenkamer vanuit haar onafhankelijke positie de uitkomsten en processen wil beoordelen.

Dat nam niet weg dat zij waar zij dat noodzakelijk achtte, lopende het onderzoek opmerkingen maakte en het ministerie onder andere wist te bewegen tot een onderzoek naar administraties van instellingen in combinatie met een procesgerichte aanpak (in plaats van uitsluitend dat laatste).

De Algemene Rekenkamer heeft ervoor gekozen de vragen van de ministers en van de Tweede Kamer in één publicatie te beantwoorden. Over dit voornemen werden de ministers en de Tweede Kamer in september 2002 geïnformeerd.²

Het was aanvankelijk de wens van de Tweede Kamer dat zij op Prinsjesdag 2002 kon beschikken over de resultaten van het zelfreinigend onderzoek, de review van de Algemene Rekenkamer daarop en de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer. De vertraging ontstond doordat het zelfreinigend onderzoek meer tijd bleek te vergen dan voorzien. Ook voor de Algemene Rekenkamer bleek beantwoording van de gestelde vragen nogal bewerkelijk – reden om het gemaakte voorbehoud in te roepen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2001, 28 248, nr. 12.

² Brief Algemene Rekenkamer, d.d. 26 september 2002, 610R.

1.2 Probleemstelling

Het verzoek van de ministers luidde kortweg: beoordeel het proces en de resultaten van het zelfreinigend onderzoek. De Tweede Kamer vroeg ook naar de communicatiepatronen binnen de ministeries en naar wat doorgaans als de cultuur wordt betiteld. Deze probleemstelling en de onderzoeksvragen bij dit Rekenkameronderzoek waren in principe gegeven. De Algemene Rekenkamer heeft deze op hoofdlijnen gevolgd en heeft de vragen vanuit het toezichtsperspectief behandeld.

De omvang van de onregelmatigheden heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen beoordelen als gevolg van de eerder door het Ministerie van OCenW vastgestelde onbetrouwbaarheid van de beantwoording door de instellingen en door de wijze waarop het zelfreinigend onderzoek verder werd uitgevoerd.

Op de noodzaak en de consequenties van het niet beantwoorden van de betreffende vraag zal elders in dit rapport worden teruggekomen.

1.3 Aanpak

Het Rekenkameronderzoek bestond uit:

- analyse van wet- en regelgeving, inclusief recente wijzigingstrajecten;
- dossierstudie (vragenlijsten, (internet-)documentatie van en over instellingen, toezichtbeleid);
- interviews (departementen, instellingen, koepelorganisaties, Openbaar Ministerie);
- analyse van Kamerstukken en andere documentatie;
- bestudering beleid inzake misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O-beleid) van bekostigingsregels;
- onderzoek naar de werkzaamheden van de accountantsdienst inclusief de eigen reviews en controles ter plaatse (mee op bezoek bij instellingen); de omvang van de steekproef werd gecontroleerd en de beoordelingsdossiers van de accountantsdienst en de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)/de Landsadvocaat werden onderzocht;
- zelfstandig bezoek aan een aantal instellingen;
- bestudering advies externe commissie van deskundigen.

Enkele opmerkingen over de review van de Algemene Rekenkamer:

- de review begon op het moment dat het Ministerie van OCenW de vragenlijsten reeds geformuleerd en uitgezonden had en de eerste antwoorden al binnenkwamen. De tijdsdruk was op dat moment zeer hoog omdat het ministerie er nog vanuit ging dat het medio september 2002 zou rapporteren. De Algemene Rekenkamer uitte kritiek op het open karakter van de vragen die aan de instellingen waren voorgelegd en de ruimte die bij de beantwoording geboden werd. Deze kritiek werd door het ministerie OCenW evenwel niet gedeeld;
- de aard en de omvang van de controlewerkzaamheden waren van begin af aan een punt van zorg voor de Algemene Rekenkamer. Uiteindelijk paste het ministerie de omvang van de steekproef aan en hanteerde het een verbeterde risico-analyse. De aard van het onderzoek werd niet veranderd.

Enkele opmerkingen over de vragen van de Tweede Kamer:

- Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de signalen die het Ministerie van OCenW zou kunnen hebben ontvangen en hoe daarmee intern is omgegaan, had het karakter van het zoeken naar een speld in een hooiberg, omdat signalen tot voor kort niet systematisch werden vastgelegd – niet in de laatste plaats omdat signalen vaak niet als

zodanig werden herkend. Gekozen is voor een werkwijze waarbij de archieven van relevante afdelingen werden doorgenomen over de periode 1996–2002 aan de hand van trefwoorden en beschikbare dossiers van instellingen. Voor het vormen van een beeld is deze actie toereikend gebleken.

- Wat betreft het cultuuraspect verbonden aan de besturingsfilosofie en de omgang met verantwoordelijkheden heeft de Algemene Rekenkamer gekozen voor een aanpak die aansluit bij haar eigen begrippenkader en focust op het begrip toezicht. Dit resulteerde in objectieve constatering die in eerste instantie de invulling van toezichtsrol(len) betreffen maar tegelijkertijd inzicht geven in de bestuurscultuur. Oordelen over de cultuur zelf worden in dit rapport niet geformuleerd. Wel zijn enkele verbeteringsacties onder de loupe genomen.
- De vraag naar de relevantie van de context («omgevingsfactoren») voor de werking van het vigerende bekostigingssysteem heeft de Algemene Rekenkamer meegenomen als een belangrijk perspectief bij de beantwoording van de overige vragen.
- De relaties tussen de koepelorganisaties, het onderwijsveld en de ministeries komen in dit rapport slechts zijdelings aan de orde. De Algemene Rekenkamer heeft wel gesprekken gevoerd met de koepelorganisaties maar is niet bevoegd een onderzoek in te stellen bij deze organisaties.
- De vraag naar het oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels («het grijze gebied») is zoals blijkt uit het hiervoor gestelde alleen kwalitatief te beantwoorden.
- De Tweede Kamer verzocht om een specifieke beoordeling van regelgeving ten aanzien van risicogroepen («Pasvorm») in de BVE-sector; een beschouwing hierover is opgenomen in bijlage 2.

1.4 Financieel belang

Om een indruk te geven van het financieel belang van de bekostiging kan verwezen worden naar de begroting van OCenW voor 2003 die de volgende bedragen vermeldt:

- BVE: € 2,2 miljard (uitgaven voor ROC's en kenniscentra);
- HBO: € 1,6 miljard;
- WO: € 2,4 miljard (uitgaven voor universiteiten).

De begroting van LNV voor 2003 vermeldt in aanvulling hierop de volgende bedragen:

- Universiteit Wageningen: € 31,4 miljoen
- hogescholen: € 49 miljoen;
- AOC's: € 307,9 miljoen.

Het totaal van deze bedragen belooft circa € 6,6 miljard.

2. PROCES ZELFREINIGEND ONDERZOEK

2.1 Vooraf

Dit hoofdstuk bevat een review van de wijze waarop het zelfreinigend onderzoek door het Ministerie van OCenW is uitgevoerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de vragenlijst, de validatie van de antwoorden door de accountantsdienst van het ministerie, de juridische toetsing door de juridische afdeling van het departement en de landsadvocaat en tot slot de advisering door de commissie van externe deskundigen.

2.2 Vragenlijsten

2.2.1 Bevindingen

De vragenlijsten werden begin maart 2002 naar de 160 instellingen verzonden. De instellingen kregen tot eind april 2002 de tijd om de vragenlijst te beantwoorden. De review door de Algemene Rekenkamer kon pas een aanvang nemen nadat de vragenlijsten reeds waren opgesteld en verzonden. De eerste antwoorden kwamen toen al binnen. Men ging er toen nog van uit dat de publicatie van het rapport medio september 2002 kon plaatsvinden. De kritiek van de Rekenkamer op het open karakter van de vragen en de ruimte die de instellingen werd geboden bij de beantwoording leidde bij OCenW niet tot nadere actie.

Er werden vier typen vragenlijsten opgesteld:

- voor de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) en de Agrarische Opleidingen Centra (AOC's);
- voor de zogenoemde Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs (LOB's);
- voor het HBO-veld;
- voor het WO-veld.

Indien het ministerie signalen had ontvangen over mogelijke onregelmatigheden, werd daarenboven specifieke informatie opgevraagd bij de betrokken instelling.

De antwoorden van de instellingen op de vragenlijst dienden te zijn voorzien van een verklaring van het college van bestuur dat de beantwoording naar beste weten had plaatsgevonden.

Volledigheid

In de vragenlijsten is geen aandacht geschonken aan de samenloop tussen OCenW-bekostiging en andere publieke middelen. Onderwijsactiviteiten kunnen bij verschillende publieke bronnen voor bekostiging in aanmerking worden gebracht (zoals bekostiging door OCenW, het Europees Sociaal Fonds en de Arbeidsvoorziening). Dit onderwerp is overigens wel meegenomen in de vragen aan de ROC's.

Voorts constateerde de Algemene Rekenkamer dat twee van de drie bekostigingsparameters die gelden voor de LOB's door diezelfde organen te beïnvloeden zijn. Er wordt in de vragenlijst voor de LOB's geen aandacht geschonken aan de mogelijkheid om leerbedrijven verschillende malen voor bekostiging in aanmerking te brengen wanneer bij meer onderdelen van het leerbedrijf beroeppraktijkvormingsplaatsen zijn gerealiseerd (horizontale doorsnijding).

In de HBO-vragenlijst is geen aandacht besteed aan het doelbewust vlak na de teldatum laten afstuderen van studenten aan een reguliere opleiding, die dankzij vrijstellingen binnen twee jaar afgerond wordt en waarvoor dan de volledige diplomabekostiging (voor vierenhalf jaar) wordt ontvangen. Daarnaast is in de HBO-vragenlijst geen aandacht voor het bewust niet bekostigen van studenten die daar wel voor in aanmerking komen. Zo kan de negatieve invloed van de langstudeerders op de berekening van de onderwijsvraagfactor beperkt worden gehouden.

Duidelijkheid

In de vragenlijsten is niet aangegeven op welke periode de antwoorden van de instelling betrekking moeten hebben. De Algemene Rekenkamer constateerde dat instellingen hiermee heel verschillend zijn omgegaan.

Instelling A heeft bijvoorbeeld alleen de periode na de fusie (per 1 januari 2000) in de beantwoording betrokken. Dit terwijl de beantwoording door instelling B in sommige gevallen teruggaat tot 1992. De meeste instellingen hebben de vragen beantwoord voor de studie jaren 2000/2001 en 2001/2002.

Diverse vragen zijn onvoldoende nauwkeurig geformuleerd, bijvoorbeeld door het gebruik van begrippen als «grotendeels», «in een redelijke verhouding», «in overwegende mate» of «in belangrijke mate». Door het gebruik van dergelijke ongedefinieerde begrippen ontstaat een ongewenste interpretatieruimte. De Algemene Rekenkamer constateerde tijdens haar review dat deze interpretatieruimte ertoe heeft geleid dat sommige instellingen een bepaalde casus wel meldden, terwijl andere instellingen (al dan niet bewust) afzagen van het melden van een soortgelijke casus. De bruikbaarheid van de antwoorden neemt hierdoor af.

Zowel bij instelling C als bij instelling D komen zogenoemde «free movers» voor. «Free movers» zijn buitenlandse studenten die buiten alle uitwisselingsprogramma's om voor korte tijd bij de instelling verblijven. Instelling C heeft de vraag naar het inschrijven van studenten van wie vaststaat dat ze slechts een deel van de opleiding zullen afronden, ontkennend beantwoord. Instelling D heeft deze vraag bevestigend beantwoord, waarbij wordt verwezen naar de «free movers».

Bij sommige vragen wordt door de vraagstelling ten onrechte de suggestie gewekt dat de beschreven situatie niet is toegestaan, hoewel de regelgeving minder eenduidig is dan de vragen suggereren.

In de vigerende regelgeving voor het WO wordt ten aanzien van de bekostiging geen onderscheid gemaakt tussen diploma's die elkaar wel, niet of gedeeltelijk overlappen. Binnen het thema onderwijsinspanning in relatie tot de bekostiging wordt echter de vraag gesteld of de situatie voorkomt dat studenten twee of meer studies volgen waarvan de onderwijsprogramma's elkaar grotendeels overlappen en waarbij voor beide studies het diploma voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

Verantwoording

Het antwoord van de instelling diende voorzien te zijn van een handtekening van de voorzitter van het college van bestuur. De beantwoording van de vragen behoefde niet te worden voorzien van een controleerbare onderbouwing of van (extern) geverifieerde gegevens. Gezien de bestuurlijke aanpak waren de instellingen niet verplicht de instellingsaccountant te betrekken bij het beantwoorden van de vragenlijst.

2.2.2 Commentaar

De vragenlijsten waren op sommige punten onvolledig. Zo is geen aandacht geschonken aan de samenloop van verschillende soorten publieke middelen en zijn met name voor de LOB's en het HBO enkele specifieke risicovolle situaties buiten beschouwing gelaten. De vragen aan de instellingen boden interpretatieruimte als gevolg van onvoldoende nauwkeurig geformuleerde begrippen. Bovendien was niet duidelijk op welke periode de vragen zich richtten. Daardoor nam naar de mening van de Algemene Rekenkamer de bruikbaarheid van de antwoorden af.

2.3 Validatie

2.3.1 Bevindingen

Het validatieproces kende twee fasen. Bij de bureauvalidatie toetste de accountantsdienst van het Ministerie van OCenW de door de instellingen aangeleverde informatie aan reeds bij het departement beschikbare informatie en aan algemeen toegankelijke informatie (bijvoorbeeld websites). In de tweede fase bezocht de accountantsdienst (een deel van) de instellingen voor een onderzoek ter plaatse om meer duidelijkheid over de juistheid en volledigheid van de antwoorden te verkrijgen.

Bureauvalidatie

Bij de bureauvalidatie beoordeelde de accountantsdienst de antwoorden van alle 160 instellingen op criteria als duidelijkheid, juistheid, volledigheid, aannemelijkheid, consistentie en relevantie. Deze antwoorden werden vervolgens gelegd naast de uit andere bronnen beschikbare informatie over de betreffende instellingen. Tot deze bronnen behoren jaarrekeningen, jaarverslagen en accountantsverklaringen, maar ook algemeen toegankelijke informatie (websites, perspublicaties) en informatie uit het bekostigingsbestand en de centrale registers¹ die worden bijgehouden ten behoeve van de bekostiging van het onderwijs.

Wanneer de beantwoording door een instelling tegenstrijdig was met de op het departement aanwezige informatie, of wanneer het antwoord onduidelijkheden bevatte of niet gekwantificeerd was, stelde de accountantsdienst aan de instelling nadere vragen. De accountantsdienst benaderde circa 100 van de 160 instellingen voor aanvullende informatie.

Het gehele proces was slechts gericht op de aannemelijkheid van de juistheid en volledigheid van de beantwoording en niet op het binnen de accountancy meer gebruikelijke niveau van «beperkte zekerheid» of «redelijke zekerheid». Daarmee bleek dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling was van het ministerie om met het validatieproces een redelijke zekerheid te verkrijgen over de juistheid en volledigheid van de beantwoording.

Bij haar review beoordeelde de Algemene Rekenkamer de bureauvalidatie bij 40 aselect getrokken instellingen. Zij besteedde daarbij aandacht aan de volledigheid van de uitvoering van de validatie, de kwaliteit van de uitvoering en de bruikbaarheid van de binnen het ministerie beschikbare informatiebronnen.

¹ Het gaat hierbij om de volgende registers:

- de registratie van opleidingsgegevens binnen bekostigd en aangewezen onderwijs (CROHO);
- de registratie van beroepsopleidingen (CREBO);
- de registratie van inschrijvingen aan hogescholen en universiteiten die worden bekostigd door OCenW en LNV (CRIHO).

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de uitvoering van de bureauvalidatie conform de werkinstructies voor de validatie werd verricht. De planning werd evenwel niet gehaald. Niet alle werkzaamheden werden uitgevoerd. Er werd niet verder teruggekeken dan het kalenderjaar 2000 in plaats van (zoals de bedoeling was) 1998. Relevante informatie werd hierdoor mogelijk niet benut.

De kwaliteit van de uitvoering was voldoende, behoudens de risico-analyse aan de hand waarvan zou worden bepaald welke informatiebronnen dienden te worden gebruikt ten behoeve van de validatie. De risico-analyse en de onderbouwing daarvan werden niet vastgelegd in de dossiers, een enkele uitzondering daargelaten. In het auditprogramma voor de bureauvalidatie was niet aangegeven hoe de risico-analyse er uit diende te zien.

De beperkte bruikbaarheid van de validatiebronnen bleek uit de aanvullende vragen die door de accountantsdienst aan de instellingen gesteld werden. Aanvullende vragen als gevolg van strijdigheid met op het departement aanwezige informatie bleken zelden te zijn gesteld.¹ Deze vragen hadden daarentegen met name betrekking op verduidelijking van het antwoord, dan wel op een nadere kwantificering van door de instellingen aangegeven constructies.

Onderzoeken bij de instellingen

Ter onderbouwing van de aannahme van een juiste en volledige beantwoording werden na de bureauvalidatie door de accountantsdienst 16 willekeurig gekozen instellingen bezocht. In opdracht van de staatssecretaris werd in een later stadium het aantal onderzoeken ter plaatse uitgebreid tot 50.²

Het onderzoek ter plaatse richtte zich in eerste instantie op een beoordeling van het *proces* dat door de instelling intern was ingericht om tot beantwoording van de vragenlijst te komen. Hiervoor werd, in aansluiting op de bureauvalidatie, per instelling een beperkte risico-analyse opgesteld met aandacht voor de onderwijskundige en de instellingsspecifieke risico's.³ Bij de uitbreiding van het aantal onderzoeken ter plaatse kreeg de risico-analyse een meer prominente plaats. Als het proces van beantwoording bij de instelling als voldoende werd beoordeeld volgde een beperkt gegevensgericht onderzoek, gericht op de juistheid van de door de instelling gemelde thema's ten aanzien van de bekostigingsregels. Als het proces als onvoldoende werd beoordeeld, voerde de accountantsdienst een controle uit op de administraties (financiële en studentenadministratie) op de verwachte risicoposten.

Bij de uitvoering van het onderzoek ter plaatse bleek het proces van beantwoording dikwijls niet goed te reconstrueren uit de dossiers van de instellingen. Hierdoor werd er nauwelijks verschil geconstateerd tussen beide resultaten van de procesbeoordeling.

Vanaf het begin benadrukte de Algemene Rekenkamer tegenover het ministerie het belang van de representativiteit (en dus de generaliseerbaarheid) van de uitkomsten inzake de wijze waarop de instellingen met de vragenlijsten zijn omgegaan. Een onderzoek ter plaatse bij 16 instellingen, zoals de accountantsdienst in eerste instantie had verricht, achtte de Algemene Rekenkamer hiervoor van onvoldoende omvang. Om met redelijke zekerheid een uitspraak te kunnen doen over de juistheid en volledigheid van de beantwoording zou een steekproefomvang van 49 onderzoeken ter plaatse bij instellingen noodzakelijk zijn. De accountantsdienst breidde in opdracht van de staatssecretaris in de tweede helft van augustus/begin september 2002 het aantal onderzoeken ter plaatse uit naar 50 instellingen.

In het validatieproces, zowel het bureauonderzoek als de onderzoeken ter plaatse, stond voor het ministerie de vraag centraal of de juistheid en volledigheid van de door de instelling aangereikte informatie aannemelijk waren. Uit de discussies hierover met het ministerie bleek dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling was om met het validatieproces een redelijke zekerheid te genereren terzake van de juistheid en volledigheid van de

¹ Dit kan natuurlijk ook worden veroorzaakt doordat alle instellingen de vragen juist en volledig beantwoorden. Uit de onderzoeken ter plaatse door de accountantsdienst blijkt dat deze hypothese kan worden verworpen.

² Het betreft 20 BVE-instellingen, 20 HBO instellingen en 10 WO-instellingen.

³ Voorafgaand aan de bureauvalidatie werd een risico-analyse gemaakt ter bepaling van de informatiebronnen die bij de validatie gehanteerd dienden te worden. Voorafgaand aan het onderzoek ter plaatse werd een risico-analyse gemaakt ter bepaling van de aandachtspunten bij de bezoeken door de accountantsdienst. Bij deze laatste risico-analyse werd gebruik gemaakt van de bevindingen uit de bureauvalidatie.

beantwoording van de vragen door de instellingen. Daarvoor zouden de onderzoeken ter plaatse volgens de Algemene Rekenkamer ook van onvoldoende diepgang zijn geweest.

2.3.2 *Commentaar*

De bureauvalidatie door de accountantsdienst werd niet geheel op de voorgenomen wijze uitgevoerd. In de bureauvalidatie kwam het gebruik van de risico-analyse niet voldoende naar voren. De binnen het ministerie beschikbare informatiebronnen bleken voor de bureauvalidatie beperkt bruikbaar te zijn.

De bureauvalidatie was voorzien als een «grove zeef» op onduidelijke en niet-aannemelijke antwoorden van de instellingen op de vragenlijsten. Het oordeel «aannemelijk» ten aanzien van de beantwoording van de vragen bood in dit onderzoek slechts een beperkte zekerheid voor de juistheid en volledigheid van de door de instellingen verstrekte informatie. Het risico dat bewust aangebrachte onjuistheden en onvolledigheden in de beantwoording van de vragenlijsten bij de bureauvalidatie niet ontdekt werden, achtte de Algemene Rekenkamer reëel aanwezig. Om deze reden drong zij er bij het ministerie op aan het steekproefonderzoek in voldoende omvang en met voldoende diepgang uit te voeren. Tevens zou een steekproef van een adequate omvang de mogelijkheid wegnemen eventueel geconstateerde fouten als toevalstreffers af te doen.

De onderzoeken ter plaatse bij instellingen werden door de accountantsdienst uitgevoerd volgens de daarvoor geldende programma's. Er werd gebruik gemaakt van instellingsspecifieke risico-analyses. Het met deze tweede fase van de validatie beoogde doel, een duidelijker beeld te verkrijgen van de *aannemelijkheid* van de juiste en volledige beantwoording van de door het ministerie gestelde vragen, werd bereikt. Met de uitbreiding van de steekproef tot 50 onderzoeken ter plaatse geven de uitkomsten van deze onderzoeken een goed beeld van de wijze waarop de instellingen met de vragen zijn omgegaan. Deze onderzoeken waren evenwel beperkt van opzet en daardoor zijn mogelijk gevallen van misbruik en oneigenlijk gebruik onopgemerkt gebleven.

2.4 **Juridische toets**

2.4.1 *Bevindingen*

Het doel van de juridische toetsing was tweeledig. Het eerste doel was volgens OCenW toekomstgericht en betrof het zicht krijgen op manco's in de regelgeving en de uitvoering, waarna vervolgens bezien zou kunnen worden op welke wijze die manco's kunnen worden opgeheven. Het tweede doel betrof een onderzoek naar de mogelijkheid dat instellingen ten onrechte bekostigd worden. De resultaten van de toets zouden leiden tot een voorlopig oordeel over de vraag of gemelde handelwijzen al dan niet in strijd met letter en/of geest van de wettelijke voorschriften zijn.

De volgende werkwijze werd gevolgd. De directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van het Ministerie van OCenW stelde voor elk der sectoren WO, HBO en BVE een juridisch toetsingskader op. Vervolgens werd de informatie, die de instellingen op de vragenlijsten hadden geleverd, beoordeeld aan de hand van genoemde kaders. Daartoe werd wegens capaciteitsproblemen ook de Landsadvocaat ingeschakeld. Deze manier van werken zou uiteindelijk moeten leiden tot een indeling van de door de instellingen opgegeven handelwijzen in een van de volgende categorieën:

- rood: bekostiging in strijd met voorschriften;

- oranje: de wettelijke voorschriften zijn onduidelijk of er bestaat verschil van inzicht over de interpretatie van de wettelijke regel;
- groen: niet in strijd met de wettelijke voorschriften.

WJZ zag zich later genoodzaakt een categorie «geen oordeel mogelijk» (GOM) in te voeren. In die gevallen was nog te weinig informatie voorhanden om een gefundeerd oordeel te kunnen vellen. Sommige van deze gevallen konden al wel ingedeeld worden in «groen», «rood» of «oranje», ondanks de ontbrekende informatie, andere niet.

Volgens WJZ liet de juridische toetsing zich minder goed vertalen in zinvolle kwantitatieve conclusies, noch per individuele instelling noch op een hoger aggregatieniveau.

De Algemene Rekenkamer ging bij 40 gevallen na of de juridische toets naar behoren was uitgevoerd. Dat houdt in dat aan de hand van het juridische toetsingskader een correcte indeling in de categorie rood, oranje of groen is gemaakt.

2.4.2 Commentaar

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer was de kwaliteit van de juridische toets toereikend voor zover het de gegeven oordelen «rood» en «groen» betreft. Het oordeel «oranje» bleek in veel gevallen geen of niet uitsluitend betrekking te hebben op juridische onduidelijkheden (die ter nadere beoordeling aan de commissie van externe deskundigen zouden moeten worden voorgelegd), maar op een gebrek aan feitelijke informatie. Daardoor was de directie WJZ niet in staat de voorgelegde situaties in te delen in rood of groen. Deze oranje oordelen, waar sprake was van *feitelijke*, niet van *juridische* onduidelijkheid, hoorden thuis in de categorie «geen oordeel mogelijk».

De Algemene Rekenkamer constateerde dat bij circa de helft van de onderzochte instellingen in haar steekproef door het ministerie nog nader onderzoek naar feiten moet plaatsvinden alvorens een juridisch oordeel mogelijk is. De meest voorkomende onduidelijkheid betreft de samenloop van bekostigde met niet-bekostigde opleidingen en het voor een deel daarmee samenhangende risico dat publiek geld gebruikt wordt voor private activiteiten. Met name de BVE-sector heeft bij de beantwoording van de vragenlijst hierover onvoldoende duidelijkheid gegeven.

2.5 Commissie van deskundigen

2.5.1 Bevindingen

Ten behoeve van het onderzoek werd een Commissie Externe Deskundigen Zelfreinigend Onderzoek ingesteld, waarin benoemd werden mr M. J. Cohen en prof. dr A. M. L. van Wieringen. De taak van de commissie was het adviseren van de ministers omtrent de vraag of de door de instellingen gegeven antwoorden binnen de toepasselijke bekostigingsregels toelaatbaar zijn.¹

Daarnaast diende de commissie aanbevelingen te doen over een eenduidige uitleg van de bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden. Hierbij moest de commissie rekening houden met het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de instellingen tegen de achtergrond van de toegekende autonomie.

In eerste instantie zou de commissie worden voorzien van concrete vraagstellingen, geïllustreerd met cases. De commissie nam zich vervolgens voor uitspraken te doen aan de hand van thema's. Daarbij zou het advies betrekking hebben op ongewenste omgang met bekostigingsregels van

¹ De letterlijke formulering van de eerste taak luidde: «de ministers te adviseren op grond van de door de instellingen ingevulde vragenlijsten omtrent de vraag of de interpretaties die door deze instellingen worden gegeven van de aard en de strekking van de voor hen toepasselijke bekostigingsregels of bekostigingsvoorwaarden toelaatbaar zijn.»

instellingen. Dit zou gevolgen moeten hebben voor de aanpassing van de bekostigingsregels, dan wel aandachtspunten opleveren voor de inrichting van het nieuwe bekostigingsstelsel.

Begin december 2002 publiceerde de commissie haar rapport. De zes door het ministerie aangeleverde thema's¹ zijn opgenomen in het rapport dat de staatssecretaris eveneens in december 2002 naar de Tweede Kamer zond. Het betreft achtereenvolgens:

- onderwijsinspanning in relatie tot bekostiging;
- bekostiging in opleidingstrajecten waarbij meer dan één instelling is betrokken;
- de legitimiteit van de verwevenheid van regulier onderwijs en contractonderwijs;
- de legitimiteit van het investeren van publieke middelen in private activiteiten;
- inschrijving op onjuist niveau en
- geïntegreerde trajecten educatie – beroepsonderwijs.

De eerstgenoemde taak in het instellingsbesluit behelsde advisering over de vraag of de interpretaties van instellingen van de bekostigingsregelingen toelaatbaar waren. Met andere woorden: de commissie diende een uitspraak te doen over «oranje» casuïstiek. Daarmee zou duidelijk moeten worden wat wel (groen) en wat niet (rood) was en is toegestaan.

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de commissie heeft geadviseerd over een aantal op concrete handelwijzen gebaseerde thema's in het kader van nieuw te formuleren beleid. Welke relatie de voorwaarden die zij in dit verband formuleert hebben met de huidige wet- en regelgeving, is onduidelijk gebleven. Ook is onduidelijk gebleven of de door de instellingen gegeven antwoorden binnen de van toepassing zijnde bekostigingsregels toelaatbaar zijn. Met deze aanpak is de toelaatbaarheid van de voorgelegde interpretaties van de geldende wet- en regelgeving nog niet beoordeeld. Het individuele karakter van oneigenlijk gebruik of misbruik is buiten beschouwing gebleven. Bovendien is het onduidelijk hoe de specifieke, «losstaande» gevallen beoordeeld gaan worden. Hierdoor kan nog geen duidelijke uitspraak worden gedaan over de vraag of de instellingen nu wel of niet conform de regels gehandeld hebben.

2.5.2 Commentaar

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de commissie belangrijke aanbevelingen heeft gedaan, maar dat door haar taakopvatting onduidelijkheid is blijven bestaan over de vraag welke instelling nu wel en welke niet volgens de regels heeft gehandeld. De specifieke (niet thematisch gebundelde) problematiek is onvoldoende behandeld. Dat geldt ook voor de gevallen waarover nog geen oordeel mogelijk is. Onduidelijk blijft verder of en in welke mate (gebruiks)ruimte in wet- en regelgeving ingeperkt zal worden. De door de commissie geformuleerde voorstellen zijn niet direct bruikbaar om vast te stellen welke «oranje» casus «groen» of «rood» scoren op basis van de *huidige* regelgeving.

De Algemene Rekenkamer deelt de mening van OCenW dat op basis van het advies van de commissie *voor de toekomst* kan worden aangegeven welke handelwijzen wel of niet zijn toegestaan. Daarvoor is dan wel vereist dat de voorstellen van de commissie worden omgezet in eenduidige regelgeving.

¹ Van een thema was sprake «indien een gesignaleerde situatie een meer algemeen karakter lijkt te hebben.» Specifieke casuïstiek, die niet onder een algemeen thema kon worden gevangen, werd niet door de commissie behandeld.

3. RESULTAAT ZELFREINIGEND ONDERZOEK

3.1 Vooraf

In december 2002 publiceerde de staatssecretaris van OCenW het rapport Ruimte voor Rekenschap, met de resultaten van het zelfreinigend onderzoek. Het rapport bevat een beschrijving van de aanpak, de bekostigingsregels, de bevindingen, het advies van de commissie van externe deskundigen, een beoordeling van de casuïstiek en een overzicht van beleidsvoornemens. In afzonderlijke bijlagen worden de vragenlijsten, het validatierapport van de accountantsdienst, de rapportage over juridische toetsing en het rapport van de commissie van externe deskundigen gepresenteerd. De rapportage werd door de staatssecretaris voorzien van een begeleidende brief waarin zij een samenvatting geeft van de bevindingen en de maatregelen.

Het doel van het zelfreinigend onderzoek formuleerde de minister van OCenW in de brief van aan de Tweede Kamer van 12 maart 2002 aldus: «een traject in gang te zetten dat als doel heeft om alle instellingen in het HBO, WO en BVE uit te nodigen hun wijze van omgang met de bekostigingsregels uiteen te zetten.»¹ Zijn voorkeur ging uit naar een bestuurlijke aanpak met een open vragenlijst aan de instellingen, die bestuurders de gelegenheid gaf openheid van zaken te bieden en schoon schip te maken.

In een debat op 21 maart 2002 verzekerde de minister de Tweede Kamer dat deze aanpak er wel degelijk op gericht was de door de Tweede Kamer gewenste «onderste steen» boven te brengen. De bewindsman stelde dat: «naar mijn mening er geen enkel verschil van mening over (bestaat) – ik heb in tal van situaties aangegeven dat dat ook mijn oordeel is – dat de onderste steen boven moet gaan komen. Verschil van inzicht doet zich voor wanneer de vraag wordt gesteld: op welke wijze en in welk tempo». Bovendien gaf de minister aan dat «het ook een taak van de minister (is) om zelf over te gaan tot actie om ervoor te zorgen dat wij de onderste steen zo snel mogelijk boven zouden kunnen krijgen. Ik heb daarvoor een aanpak gekozen (zelfreiniging) die naar mijn mening het snelst de gewenste informatie boven tafel zou kunnen brengen.»²

Ondanks haar bedenkingen tegen de verstuurde vragenlijst sloot de Algemene Rekenkamer niet uit dat de feiten boven tafel gebracht konden worden – mits sprake zou zijn van een adequate controle en bij gebleken foute invulling van de vragenlijsten aanvullend onderzoek. Ook de omvang van de onregelmatigheden zou bij de gekozen aanpak naar haar mening vastgesteld moeten kunnen worden. In de preambule op de vragenlijst wordt immers de opdracht meegegeven «dat instellingen bij de beantwoording moeten aangeven of een situatie zich voordoet, hoe lang die zich heeft voorgedaan, in welke omvang dat het geval is en wat de reden ervoor is».

De afwegingen bij de keuze voor een bestuurlijke aanpak worden in de rapportage en de brief daarover helder weergegeven. Bij de weergave van de doelstelling van het onderzoek legt de staatssecretaris nu echter het accent vooral bij inventarisatie van mogelijkheden, van interpretaties en alternatieven voor de toekomst. Hiermee is de aanvankelijke doelstelling weliswaar niet verlaten, maar wordt wel de blik verlegd van verleden naar toekomst.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 248, nummer 4.

² Handelingen Tweede Kamer, 21 maart 2002, 59-4030.

3.2 Bevindingen op hoofdlijnen

Het rapport Ruimte voor Rekenschap geeft aan dat «de ontvangen informatie van de instellingen in zijn totaliteit niet als volledig betrouwbaar (kan) worden aangemerkt» en dat «op basis van het beschikbare materiaal derhalve geen volledig betrouwbare uitspraken (kunnen) worden gedaan over de omvang van het oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregelingen».¹ De onderbouwing voor dit teleurstellende resultaat is te vinden in het valideringsrapport van de accountantsdienst dat in een bijlage bij het rapport is opgenomen.

Niettemin levert het onderzoeksmateriaal volgens de staatssecretaris over de volle breedte van de drie sectoren «wel een nagenoeg compleet beeld van de wijze waarop de gebruiksruijme wordt benut». Geconstateerd wordt dat «het onderzoek voldoende basis biedt voor nadere precisering van de gebruiksruijme». Het rapport bevat een uitvoerig overzicht van de aangetroffen mogelijkheden.

De mogelijkheden werden ondergebracht in de drie hoofdcategorieën: groen, oranje en rood. In het rapport zijn alleen de rode en oranje gevallen opgenomen. Het rapport gaat ook in op de categorie «geen oordeel mogelijk». Tijdens het proces van beoordeling bleek volgens het rapport namelijk dat het «in een aantal gevallen niet mogelijk was in een redelijk tijdbestek voldoende feitelijke informatie per instelling te verkrijgen om tot een juridisch oordeel te komen». Deze categorie omvat in de BVE-sector 12,6 procent van de gegeven antwoorden, in de HBO-sector 8 procent en in de WO-sector 3 procent. In het rapport wordt benadrukt dat het bij de indeling slechts gaat om een «voorlopige juridische beoordeling».

In totaal worden 50 soorten handelwijzen genoemd die in strijd zijn met de letter of geest van de wet (25 in BVE, 21 in HBO, 4 in WO). Het gaat hierbij om 71 niet met name genoemde instellingen (40 in BVE, 26 in HBO, 5 in WO). Individuele casus worden niet beschreven.

Volgens het rapport hebben instellingen aangegeven dat «veel onhelderheid bestaat over de juiste toepassing van de regelgeving en dat de regelgeving onvoldoende is toegesneden op de vraagstukken waarvoor de instellingen zich in de praktijk gesteld zien.»² Het ministerie geeft aan dat dit niet geheel ten onrechte is. De staatssecretaris schrijft in haar begeleidende brief: «Soms heeft het ministerie ontwikkelingen gestimuleerd en zich niet gerealiseerd dat de gebruiksruijme van de bekostigingsvoorschriften gaandeweg werd overschreden.»³ In de afgelopen jaren zou onvoldoende aandacht besteed zijn «aan het gestructureerd opsporen van onduidelijkheden en onwenselijkheden (...) om een (meer) eenduidige toepassing van de bekostigingsregels tot stand te brengen.» Hierbij zouden ook de instellingsbesturen in gebreke gebleven zijn.

Het rapport wijdt op diverse plaatsen aandacht aan het begrip «gebruiksruijme», alsof dit een gangbaar en algemeen geaccepteerd begrip is. Gesproken over een «nadere precisering van de gebruiksruijme»⁴, over het «op korte termijn komen tot een verantwoord omgaan met de gebruiksruijme»⁵, over «de ruijme die de regelgeving op dit punt noodzakelijkerwijs moet bieden»⁶ en over het «oneigenlijk gebruik van gebruiksruijme»⁷. Met name uit de twee laatste citaten blijkt dat het een positieve connotatie heeft en geen betrekking heeft op misbruik en oneigenlijk gebruik. Aan het begrip wordt een aparte paragraaf gewijd, maar een duidelijke definitie ontbreekt. In het rapport wordt geconstateerd dat er veel onduidelijkheid bij de instellingen bestaat over de grenzen van de gebruiksruijme. Naar aanleiding van de bevindingen wordt opgemerkt dat het begrip «als het ware (is) opgerekt, doordat de casuïstiek die in strijd is met de bedoeling van de wet niet altijd helder te duiden is.»⁸

¹ blz. 5.

² Blz. 6.

³ Blz. 3.

⁴ Blz. 5.

⁵ Blz. 7, 26.

⁶ Blz. 43.

⁷ Blz. 27.

⁸ Blz. 37.

De commissie van deskundigen heeft de «oranje» casuïstiek in enkele thema's gebundeld en die thema's vervolgens beoordeeld. De kennelijk moeilijk in thema's in te delen individuele gevallen die zijn aangemerkt als «specifieke casuïstiek» zijn verder niet meer aan bod gekomen.¹ Op basis van het werk van de commissie zou het ministerie de oranje dossiers moeten kunnen indelen in rood of groen. In hoeverre dit gebeurd is, vermeldt het rapport niet. De Algemene Rekenkamer constateerde dat deze werkzaamheden nog niet hebben plaatsgevonden. Het was volgens haar wel de bedoeling van de eerste opdracht aan de commissie om de oranje dossiers (met 164 kwestieuze handelwijzen) te splitsen in «groen» (toelaatbaar) of «rood» (ontoelaatbaar). Daarmee is dus het eerste deel van de taak van de commissie niet vervuld.

In het rapport Ruimte voor Rekenschap is voor alle handelwijzen in strijd met de geest of de bedoeling van de wet, een oordeel gegeven op basis van een «normatief beoordelingskader». Dit kader bevat vijf categorieën: drie typen onregelmatigheid in afnemende mate van toelaatbaarheid, oneigenlijk gebruik en onrechtmatigheid («misbruik»). Deze indeling is moeilijk te rijmen met wat eerder werd omschreven als «rood». Bij «rood» kan volgens de definitie niet getwijfeld worden. Niet in te zien valt waarom twee categorieën worden opgevoerd die beginnen met «er is sprake van handelen dat *grenst* aan strijdigheid met de bedoeling van de wet (...)» (cursivering Algemene Rekenkamer). Deze categorieën zijn hiermee in feite ingedeeld bij «oranje» en zouden aan de commissie voorgelegd moeten zijn. Bovendien sluit de indeling in vijf categorieën «rood» niet meer aan op de juridische beoordeling van de casuïstiek door WJZ en de Landsadvocaat, waarbij «rood» als onrechtmatig en zonder twijfel als in strijd met de wet werd aangemerkt. Bij twijfel zouden deze immers ingedeeld zijn in de categorie «oranje». De oorspronkelijke verzameling rode handelwijzen is door deze nieuwe indeling van de staatssecretaris feitelijk teruggebracht van 50 naar 21. In een ambtelijke toelichting werd van de zijde van OCenW aangegeven dat een van de uitgangspunten bij de nadere indeling van «rood» waren geweest de vragen: of er daadwerkelijk een reële onderwijsinspanning geleverd werd, en of er financieel voordeel behaald was.

De staatssecretaris geeft in haar rapport aan het vervolgonderzoek te willen beperken tot alleen de zwaarste categorie binnen «rood». Het zou volgens de staatssecretaris in haar begeleidende brief bij deze categorie gaan om problematiek met een beperkte financiële omvang. Zij wijst daarbij op een uitspraak van de voorzitter van de HBO-raad die gesteld heeft «dat het voor de HBO-sector maximaal gaat over 1 procent van het totale macro-budget».² Dit zou naar de mening van de staatssecretaris overeenstemmen met de indicaties van het zelfreinigend onderzoek. Voor de BVE-sector zou dat percentage lager zijn en bij WO nog lager. Voor de schattingen die zij presenteert ontbreekt in het rapport de onderbouwing.

Het rapport eindigt met een opsomming van beleidsvoornemens waarin de beleidsmatige adviezen van de externe commissie integraal worden overgenomen en wordt aangesloten bij reeds lopende verbetertrajecten binnen OCenW. Er wordt een «hard steekproefsgewijs controleregime» en verbetering van het uitvoerings- en handhavingsbeleid aangekondigd, waarbij het daadwerkelijk toepassen van extra sancties in het vooruitzicht wordt gesteld.³ Controle ter plaatse zal vaker geschieden en wel op basis van risico-analyses van instellingen en van het stelsel als geheel.

¹ Zie blz. 8 van het rapport «Waar(heid) voor je geld», 9 december 2002.

² Blz. 5.

³ In juli 2001 is reeds sanctiebeleid van kracht geworden, vgl. Uitleg 18.

3.3 Commentaar

De eindrapportage over het zelfreinigend onderzoek wordt in de brief van de staatssecretaris aangeduid als een feitenrelaas met technische conclusies. Het rapport bevat zoals zij zelf aangeeft geen waardeoordelen of normatieve beschouwingen. Hiermee wil zij de Algemene Rekenkamer ruimte bieden haar visie te geven.

Het rapport maakt duidelijk dat in een kort tijdsbestek veel werk is verzet waarmee een bevestiging is verkregen van het inzicht dat reeds langer in het veld en bij het ministerie bestond.¹ Niettemin vormt deze bevestiging eerder een beginpunt dan een eindpunt van onderzoek. Immers, de mogelijkheden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregelgeving die nu beschreven zijn, vormen nog geen volledige beschrijving en becijfering van de daadwerkelijke onregelmatigheden per instelling. Volgens OCenW is wel een volledig overzicht van benutting van de gebruiksruimte verkregen en zijn alle mogelijke handelwijzen aan het licht gekomen. Voorts is er nog een omvangrijke categorie «geen oordeel mogelijk» en «oranje» casuïstiek, die nog niet volledig is uitgezocht. Deze casus kunnen nog constructies bevatten die niet eerder herkend zijn. Dat geldt ook voor de vragenlijsten die tijdens de validatiefase niet in de steekproef van de accountantsdienst zijn betrokken. De werkzaamheden die verricht moeten worden om de feitelijke onregelmatigheden in kaart te brengen, zijn derhalve niet voltooid. In bijlage 1 wordt een kwantitatief overzicht gegeven van de stand van zaken rond het zelfreinigend onderzoek.

In de door de staatssecretaris gemaakte afweging om deze werkzaamheden niet of slechts in zeer beperkte mate uit te voeren, treedt de Algemene Rekenkamer niet.

Opmerkelijk is dat de staatssecretaris zich wat betreft de terugvordering van teveel ontvangen gelden beperkt tot de zwaarste gevallen («onrechtmatig/misbruik») van de categorie rood (strijd met wet en regelgeving en bedoeling daarvan). Van 50 «rode» handelwijzen worden er 21 geselecteerd waarin het teveel betaalde zal moeten worden teruggestort. Onduidelijk is wat er zal gebeuren met de categorie «oranje» die door de externe commissie is beoordeeld. De uitkomst van het advies van de commissie moet nog leiden tot een toedeling van casus naar rode of groene handelwijzen. De nieuwe «rode» handelwijzen moeten daarna nog ingedeeld worden in de nieuwe subcategorieën binnen «rood» en dit zou op zijn beurt aanleiding kunnen zijn tot terugvordering. (De categorie handelwijzen, die *niet* door de commissie beoordeeld is, creëert uiteraard een soortgelijk probleem).

De kwantificering van de onregelmatigheden die de staatssecretaris noemt in haar brief verwijst naar uitspraken van de voorzitter van de HBO-raad die gebaseerd zijn op toen nog niet door het ministerie gecontroleerde vragenlijsten. Het door de voorzitter genoemde percentage van één procent van het macrobudget zou ongeveer overeen komen met eigen indicaties. Het percentage zou voor de BVE-sector lager en voor de WO-sector nog lager zijn.

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat de accountantsdienst van OCenW het aantal studenten dat betrokken was bij de 50 «rode» handelwijzen heeft geteld, per vraag en per onderwijsinstelling. Deze activiteit leverde een totaaloverzicht op van aantallen die onjuist waren bekostigd. Bij de BVE-instellingen, AOC's en ROC's was een aantal van in totaal 15 039 deelnemers betrokken bij rode oordelen over de afgelopen twee jaar. Bij de HBO-instellingen was in totaal een aantal van 12 068 studenten rood beoordeeld over de afgelopen drie jaar. In de WO-sector ging het om

¹ Van de 110 door de commissie herkende handelwijzen zijn er 78 overeenkomstig de potentiële mogelijkheden de bekostiging te beïnvloeden zoals beschreven in het rapport van de Taskforce Rekenschap. Van de resterende 32 handelwijzen hebben er 11 betrekking op de problematiek van de scheiding publiek-privaat. Deze problematiek is evenwel geenszins onbekend, zie bijvoorbeeld de RWT-rapportages van de Algemene Rekenkamer. Bij de resterende 21 handelwijzen gaat het in 12 gevallen om duidelijk niet toegestaan gedrag (zoals het voor bekostiging in aanmerking brengen van studenten die op de peildatum niet staan ingeschreven) of om ondergeschikte administratieve problemen. In de laatste negen gevallen gaat het om: maatwerktrajecten (6) en dan met name om trajecten die niet regulier zijn maar waarbij studenten wel voor bekostiging in aanmerking worden gebracht; handelwijzen (2) met betrekking tot uitwisseling van studenten die eigenlijk met gesloten beurzen zou dienen te geschieden; calculerend gedrag (1) vooruitlopend op het herstructureringsplan Kunsten. Ook het voor de bekostiging in aanmerking brengen van deelnemers aan het contract-onderwijs kan voor het Ministerie van OCenW geen onbekend verschijnsel zijn: zie het hoofd stuk over signalen.

316 studenten eveneens over de afgelopen drie jaar. Deze getalsmatige uitkomsten werden niet in het eindrapport van de staatssecretaris opgenomen, onder meer vanwege de onzekerheden in de berekeningen. Ook een financiële waardering daarvan werd niet opgenomen vanwege de schijn nauwkeurigheid die deze zou oproepen.

De berekeningen voor de kwantificering ten belope van € 77 miljoen (HBO en BVE gezamenlijk € 76 miljoen en WO € 1 miljoen) heeft de Algemene Rekenkamer getracht te verifiëren.¹ De onzekerheden in de berekeningen acht ook zij evenwel dermate groot dat zij dit bedrag niet als een reële schatting van de «minimumpositie» van de gebleken onregelmatigheden kan presenteren.

De staatssecretaris wijst er aan het slot van haar brief op dat in het zelfreinigend onderzoek nergens constructies zijn aangetroffen die speciaal zijn bedacht met het oogmerk subsidiegelden binnen te halen zonder dat er van enige onderwijsinspanning sprake was. Deze constatering staat op gespannen voet met de opmerking die zij eerder maakt over het feit dat «niemand zich rekenschap (schijnt) te hebben gegeven van de mogelijkheid dat gaandeweg calculerend en strategisch gedrag werd ontwikkeld.»² Ook zou in de casuïstiek nergens gebleken zijn geweest van persoonlijke verrijking. De Algemene Rekenkamer merkt overigens op dat hiernaar door OCenW geen onderzoek is gedaan.

De strekking van de brief is mede door deze kanttekeningen van de staatssecretaris vergoelijkend van aard. De staatssecretaris ziet weinig in voortzetting van de onderzoekswerkzaamheden die volgens de Tweede Kamer noodzakelijk zijn. Zij herhaalt de argumentatie waarom gekozen is voor een bestuurlijke aanpak (vermijding van «een als uitzichtloos te kenschetsen proces van waarheidsvinding») en wijst op het belang van zorgvuldige hoor en wederhoorprocedures, mede in het licht van recente tuchtrechtelijke uitspraken over het werk van accountants.

De Algemene Rekenkamer meent echter dat voortzetting van het onderzoek onvermijdelijk is om een goed beeld van de onregelmatigheden te verkrijgen. Zij acht het waarschijnlijk dat er meer «rode» gevallen zijn dan tot nu toe vastgesteld en acht het de verantwoordelijkheid van het departement om dit uit te zoeken. De verdelende rechtvaardigheid ten aanzien van de instellingen onderstreept deze noodzaak. In het vervolgonderzoek worden eerst en vooral de instellingen aangepakt die schoon schip hebben gemaakt. In hoeverre het aangekondigde hardere controleregime voor deze ongelijkheid een oplossing biedt zal nog moeten blijken.

¹ In de berekeningen van de accountantsdienst werd de zogenoemde «Vlaamse carrousel» buiten beschouwing gelaten.

² Blz. 3.

4. BEKOSTIGINGSSYSTEMEN

4.1 Algemeen

Het wetenschappelijk onderwijs (WO), het hoger beroepsonderwijs (HBO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) worden verzorgd door vele instellingen. Deze instellingen geven opleidingen die door het Rijk erkend kunnen worden als zij voldoen aan daarvoor gestelde regels. Deze erkende opleidingen kunnen wel of niet bekostigd worden door het Rijk. De bekostigde instellingen ontvangen van het Rijk een bijdrage die binnen gestelde grenzen besteed kan worden. Bij de berekening van de rijksbijdrage die een instelling ontvangt, worden per onderwijssector voor iedere instelling dezelfde normen gebruikt. Naast de instellingen houden de kenniscentra/landelijke organen beroepsonderwijs zich bezig met onderdelen van de BVE-sector (MBO).¹

De meeste onderwijsinstellingen vallen onder het Ministerie van OCenW. Een beperkt aantal valt onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). De wet- en regelgeving voor WO, HBO en de BVE-sector wordt door de ministeries van OCenW en LNV gezamenlijk opgesteld en is op alle instellingen van toepassing. Bij het WO en het HBO gaat het om de Wet op het Hoger en Wetenschappelijk Onderwijs (WHW) en de daarvan afgeleide regelgeving en bij de BVE-sector om de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de daarvan afgeleide regelgeving.

Per onderwijssector en voor de landelijke organen stelt OCenW ieder jaar een macrobudget vast. Dit macrobudget wordt vervolgens verdeeld over de instellingen door middel van een bekostigingsmodel dat verschilt per sector. Daarnaast gaan er nog andere geldstromen naar instellingen: via de gemeenten (educatie- en inburgeringsgelden van het Rijk die besteed worden in de BVE-sector), via de onderwijsdeelnemers (cursus- en collegegelden) en via contractactiviteiten en sponsoring. Ook vanuit de Europese Unie vloeien gelden naar de instellingen.² In de begroting van het Ministerie van LNV is de Rijksbijdrage aan de AOC's, de hogescholen en de universiteit Wageningen opgenomen.

Hier wordt alleen ingegaan op de macrobudgetten voor onderwijs en op de verdeling van deze budgetten via de verschillende verdeelmodellen voor WO, HBO en BVE/MBO over de instellingen.³

4.2 Voorgeschiedenis bekostigingsmodellen

4.2.1 Algemeen

De overgang van het ene bekostigingsmodel naar het andere is bij alle onderwijsvormen altijd budgettair neutraal verlopen, dat wil zeggen het macrobudget werd niet gewijzigd. Het geld werd alleen op een andere wijze verdeeld. Verandering van bekostigingsmodel betekende dat per instelling in het jaar van overgang ongeveer hetzelfde bedrag werd ontvangen als onder het oude bekostigingsregime. Vaak was er wel een bandbreedte: zou een instelling er op grond van het nieuwe model meer dan – bijvoorbeeld – twee procent op achteruit gaan, dan werd dit via een overgangsregeling (deels) gecompenseerd. Alle onderwijsvormen hebben te maken gehad met specifieke overgangsregelingen die soms enkele jaren van kracht waren. Bij elke wijziging in een bestaand model werd een overgangsregeling toegevoegd. Dat betekent dat wijzigingen die vrij recent zijn doorgevoerd nog niet altijd ten volle in de praktijk zijn uitgewerkt. Te denken valt hierbij aan het bekostigingsmodel van de WEB

¹ Per 1 juni 2002 is de naam van de Landelijke Organen Beroepsonderwijs (LOB) veranderd in Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB).

² De omvang van deze Europese geldstroom is moeilijk aan te geven omdat de Rijksbegroting noch de jaarrekeningen van de instellingen daar exact melding van maken. Bij hogescholen en ROC's is er geen rechtstreekse geldstroom, maar lopen gelden via de Arbeidsvoorziening (ESF).

³ Inclusief LOB's.

(2000), de wijziging in de HBO-bekostiging voor snelle afstudeerders (2001) en het Prestatie Bekostigingsmodel WO (2000).

4.2.2 Wetenschappelijk onderwijs

Aan het huidige bekostigingsmodel (het Prestatie Bekostigingsmodel) ging een aantal modellen vooraf. In 1993 werd het Hoger Onderwijs Bekostiging (HOBEEK)-bekostigingsmodel van kracht. De bekostiging was samengesteld uit drie delen: een onderwijsdeel, een onderzoekdeel en een zogenoemd verwevenheidsdeel. 55 procent van de bekostiging per instelling bestond uit een vast gedeelte en 45 procent was variabel (gebaseerd op ingeschreven studenten, diploma's, promoties alsmede prijzen en tarieven).

In Ontwerp HOOP 1996 werd gesteld dat de universiteiten de komende jaren budgettair aanzienlijk zouden moeten krimpen. Daarbij paste geen financieringsmethodiek, die uitnodigde tot het opvoeren van studenten-aantallen. In 1997 werd vanwege te realiseren bezuinigingen een nieuw systeem op basis van capaciteitsbekostiging ingevoerd: het Stabiele Bekostiging (STABEK)-model dat tot en met 1999 van kracht was. Van dit model was twintig procent variabel, waarvan tien procent voor diploma-bekostiging.

In 2000 werd het Prestatie Bekostigingsmodel van kracht waarin een zwaarder gewicht werd gelegd op de bekostiging van prestaties in de vorm van *diploma's* (50 procent).

Het ministerie heeft aangegeven dat de modellen nog niet zijn geëvalueerd. Wel voerden het Cfi en de IB-groep uitvoeringstoetsen uit en zijn er evaluaties gehouden ten behoeve van HOOP.

4.2.3 Hoger beroepsonderwijs

Sinds 1990 heeft de HBO-bekostiging het karakter van een verdeelmodel. In 1994 is de systematiek in verband met de invoering van de WHW gewijzigd: de normatieve onderbouwing van berekeningen werd afgeschaft en na 1994 werd de rijksbijdrage berekend op basis van de onderwijsvragenden en het bekostigingsniveau.

In 1997 werd de huisvestingsbekostiging, die tot dan toe gebaseerd was op de ruimtebehoefte per voltijd- of deeltijdstudent, eveneens gebaseerd op de onderwijsvraag. Per 1 januari 1998 werd de bekostiging voor voltijdse en deeltijdse opleidingen gelijkgeschakeld omdat het onderscheid tussen beide moeilijk te maken was.

In 2001 werd bepaald dat voor snelle afstudeerders alleen de jaren van inschrijving (1 of 2 jaar) worden bekostigd. Alleen bij een verblijfsduur van meer dan 2 jaar wordt de volledige diplomabekostiging gegeven omdat de rijksbijdrage bij een korte studie tot dan toe wel erg hoog werd geacht.

Een voorbeeld:

Een student aan een hogeschool weet zijn vierjarige opleiding in twee jaar af te ronden. Hij staat dus twee jaar ingeschreven maar de hogeschool ontvangt in het oude systeem toch het geld voor het behalen van het diploma (dus 4,5 jaar), hoewel de student feitelijk slechts twee jaar aan de opleiding heeft deelgenomen. Thans worden alleen de twee feitelijke studiejaar bekostigd.

Op de problematiek van excessieve bekostiging bij buitenlandse studenten werd al in 1996 gewezen door de departementale accountantsdienst. Volgens de directie HBO zou dan ook een kleinere nadruk op prestaties moeten worden gelegd als de te leveren onderwijsinspanning relatief gering is.

In 2001 werd de bekostiging van herinstroom van studenten gelijkgetrokken.

In 2002 werd de bekostiging van het getuigschrift gewijzigd als oplossing voor de dubbele inschrijvingsproblematiek (een afgestudeerde van een HBO-instelling die nog een diploma moest krijgen, schreef zich in bij een universiteit en niet meer bij de HBO-instelling, waardoor de HBO-instelling de afstudeerbekostiging misliep).

4.2.4 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Vanaf 2000 werd een nieuw bekostigingssysteem voor MBO (verder te noemen BVE)-instellingen van kracht. Van 1997 tot en met 1999 was er een overgangsbekostiging van de voorgaande systemen naar het nieuwe systeem dat gebaseerd was op de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). Dit hield in dat de bekostiging voor een instelling voor 1998 en 1999 gelijk werd gesteld aan die voor 1997. In geval van stijging of daling van het aantal deelnemers kon de bekostiging worden aangepast. De voorgaande bekostigingen waren gebaseerd op inputfactoren. Het was bekend dat deze modellen niet prikkelden tot prestaties. Daarom zijn in het nieuwe, in 2000 ingevoerde, bekostigingsmodel prestatieprikkels ingebouwd door het introduceren van een diplomavergoeding. Dit model functioneert nog te kort om al diepgaand geëvalueerd te kunnen worden.

4.3 Macrobudgetten

4.3.1 Algemeen

Alle macrobudgetten (voor WO, HBO, de BVE-sector en voor de landelijke organen) worden per jaar vastgesteld.

	2002	2003
Begroting OCenW		
WO	€ 2,2 miljard ¹	€ 2,4 miljard ²
HBO	€ 1,5 miljard	€ 1,6 miljard
BVE	€ 2,2 miljard	€ 2,2 miljard
Begroting LNV		
Universiteit Wageningen	€ 30,4 miljoen	€ 31,4 miljoen
Hogescholen	€ 47,9 miljoen	€ 49 miljoen
AOC's (inclusief VMBO)	€ 281 miljoen	€ 307,9 miljoen

¹ Waarvan € 0,8 miljard voor onderwijs en € 1,4 miljard voor onderzoek.

² Exclusief het deel academische ziekenhuizen.

Bekostiging voor WO en HBO vond vóór de jaren tachtig plaats op declaratiebasis. Daarna werd overgegaan op macrobudgettering. De budgetten werden uit oogpunt van kostenbeheersing alleen nog bijgesteld in verband met de loonen prijsontwikkelingen of vanwege extra financiële taakstellingen en/of beleidsintensivering.

Binnen het macrobudget WO wordt onderscheid gemaakt tussen het onderwijsdeel, het onderzoeksdeel, het investeringsdeel, (indien van toepassing) het deel universitaire eerstegraads lerarenopleidingen en het deel academische ziekenhuis. Het onderwijsdeel bestaat weer uit drie componenten: de component basisvoorziening onderwijs (37 procent), de component einddiploma's (50 procent) en de component te bekostigen eerstejaars (13 procent). Het onderzoeksdeel bestaat uit onder meer de component proefschriften.

Het macrobudget HBO wordt onderverdeeld in een exploitatiegedeelte (voor onderwijs) en een gedeelte voor huisvesting en wachtgeld.

Vanaf 2000 werden ook veranderingen in de studentenaantallen bij de bepaling van deze macrobudgetten betrokken. Een stijging in het aantal studenten werd overigens niet steeds volledig gecompenseerd bij de HBO-instellingen.

Tot 1997 vormden het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en de volwasseneneducatie (VE) apart bekostigde vormen van onderwijs. Daarna volgde tot 2000 een overgangssituatie en ontstonden de Regionale Onderwijs Centra (ROC's). In 2000 werd het macrobudget ingevoerd voor wat toen is gaan heten de BVE-sector. Ook hier heeft het aantal onderwijsdeelnemers invloed op de hoogte van het budget.

Het macrobudget voor de landelijke organen beroepsopleiding (LOB's) is een vast budget dat alleen jaarlijks op basis van loon- en prijsontwikkelingen wordt aangepast.

4.3.2 Mogelijkheid tot beïnvloeding

De hoogte van het macrobudget kan alleen wezenlijk worden beïnvloed door veranderingen in de deelnemersaantallen. Worden meer deelnemers opgegeven dan er in werkelijkheid waren, dan heeft dat vanaf 2000 gevolgen voor de macrobudgetten WO, HBO en MBO. Deze budgetten zouden dan te hoog kunnen worden vastgesteld. Voor de berekening en de bijstelling van het macrobudget wordt gebruik gemaakt van een referentieraming die door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) wordt gemaakt samen met de beleidsdirecties. Bij de totstandkoming van de referentieraming worden het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Sociaal Cultureel Planbureau en deskundigen uit de diverse onderwijssectoren betrokken. De ramingen worden tevens beoordeeld door de Adviesgroep Leerlingen- en Studentenramingen, een adviesorgaan dat bestaat uit externe ramingsexperts, externe gebruikers en vertegenwoordigers van OCenW.

Veel factoren spelen bij deze ramingen een rol, zoals

- demografische factoren;
- doorstroom naar hogere jaren binnen dezelfde onderwijssector;
- overstap naar andere onderwijssectoren (zoals van BVE naar HBO);
- de formele telgegevens van het lopende schooljaar;
- het geschatte slaagpercentage van toeleidende vormen van onderwijs.

Hieronder volgen twee voorbeelden waaruit blijkt dat een toename van deelnemersaantallen aanzienlijke financiële gevolgen kan hebben.

Voorbeeld 1: Macrobudget HBO 2003

Begin 2002 was sprake van een toename van studenten bij het HBO. Het Ministerie van OCenW heeft toen echter bewust afgezien van een doorberekening ervan in het macrobudget vanwege het lopende onderzoek naar onregelmatigheden. De toename zou leiden tot een verhoging van € 50 miljoen in 2002 en € 62 miljoen in 2003 tot en met 2006.

Omdat de directie FEZ ervan uitging dat er wel sprake was van een deelnamestijging die in de begroting moest worden verwerkt, zijn genoemde bedragen op voorstel van de directie FEZ in het strategisch akkoord van juli 2002 opgenomen. Daarbij werd vermeld dat «als verwachte tegenvaller is opgenomen de oploop in de onderwijsdeelname bij BVE, HBO en WO die het huidige kabinet bij de Kaderbriefbesluitvorming niet had gehonoreerd vanwege de onzekerheid over de te bekostigen studenten gelet op het Rekenschap-onderzoek». Deze bedragen zijn na besluitvorming van het kabinet door de Inspectie Rijksfinanciën budgettair verwerkt in de departementale begroting 2003.

Mocht blijken dat de ramingen niet kloppen, dan worden, volgens een mededeling van de zijde van FEZ, de macrobudgetten (2002 en 2003) verlaagd (of verhoogd) en vindt pas daarna de definitieve verdeling onder de instellingen plaats.

Voorbeeld 2: BVE-sector

In maart 2001 werd door de directie FEZ geconstateerd dat er in de BVE-sector (MBO) 6000 deelnemers teveel in de raming waren opgegeven, waardoor de sector in zijn totaliteit € 9,5 miljoen teveel had ontvangen. Het verschil ten opzichte van de telling voor de bekostiging per instelling werd door de directie BVE verklaard door het afvallen van deelnemers aan beroepsbegeleidende leerwegen die geen beroepspraktijkvormingsplaatsen hadden kunnen krijgen. Voor het verschil in tellingen bij de beroepsopleidende leerwegen was geen verklaring. Wel bleek dat het verschil vooral terug te voeren was op drie instellingen. De accountantsdienst zoekt dit verder uit.

4.4 Verdeelmodellen

4.4.1 Wetenschappelijk onderwijs

Algemeen

Het onderwijsdeel van het macrobudget WO wordt via het Prestatie Bekostigingsmodel verdeeld onder de instellingen.

De voor een begrotingsjaar vastgestelde componenten worden over de universiteiten verdeeld op basis van:

- basisvoorziening onderwijs: de omvang van deze component per universiteit in het voorafgaande begrotingsjaar;
- einddiploma's: het aantal door de universiteit in de twee voorafgaande jaren uitgereikte einddiploma's. Deze component kent drie tarieven;
- eerstejaars: het aantal te bekostigen eerstejaars¹ in de twee voorafgaande jaren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar opleidingen met een hoog en een laag bekostigingstarief.

Studenten worden alleen meegeteld bij de universiteit van eerste inschrijving. Voor de verdeling van de bekostiging worden toeoorders of extraneï niet meegerekend als studenten. Er is geen onderscheid tussen voltijdstudenten en deeltijdstudenten.

Het onderzoekdeel bestaat uit verschillende componenten, waaronder de component proefschriften. Deze component wordt gealloceerd op basis van aantallen gerealiseerde promoties (aantal proefschriften in de twee voorafgaande jaren). Ook hier wordt onderscheid gemaakt naar een laag en een hoog bekostigingsniveau.

Creatief gebruik van de regelgeving

Hieronder wordt een aantal mogelijkheden van creatief gebruik genoemd zoals die door de OCenW-taskforce Rekenschap en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren kwamen:

- dubbele inschrijving van een student in een hoog bekostigde en laag bekostigde opleiding, waarbij de hoog bekostigde opleiding in feite niet gevolgd wordt, maar door de instelling wel voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht;
- einddiploma's tellen alle mee voor bekostiging: mogelijk kan een tweede diploma worden afgegeven door een instelling zonder een reële onderwijsprestatie;
- bi-diplomerings: zowel voor buitenlandse studenten als voor eigen studenten die in het buitenland studeren, kunnen instellingen einddiploma's uitreiken die meetellen voor de bekostiging;
- dubbele inschrijvingen binnen WO: een student kan bij verschillende instellingen achtereenvolgens als eerstejaars worden ingeschreven en telt dan bij die instellingen mee voor de bekostiging. De instellingen kunnen deze dubbele inschrijvingen stimuleren;
- buitenlandse studenten komen na inschrijving en betaling van collegegeld ook voor bekostiging in aanmerking. Het is mogelijk dat buitenlanders onder het voorwendsel van studie Nederland binnenkomen,

¹ Onder eerstejaars wordt verstaan studenten die niet eerder in de laatste vijf jaar waren ingeschreven bij de betreffende instelling.

- een verblijfsvergunning krijgen en vervolgens niet aan het onderwijs deelnemen. Ook is mogelijk dat instellingen een actieve rol spelen in het verwerven van zulke studenten in verband met bekostiging. Niet bestaande buitenlandse studenten kunnen bij instellingen worden ingeschreven en bekostigd;
- vermenging van commerciële opleidingen met inschrijving als student: werknemers van bedrijven kunnen door een instelling als eerstejaarsstudent worden ingeschreven, terwijl ze een op het bedrijf aangepaste opleiding volgen waarvoor een commercieel tarief wordt betaald. Op deze manier tellen deze werknemers mee voor de bekostiging;
 - niet-bekostigd onderwijs: een instelling kan cursisten die niet-bekostigd post-initieel onderwijs volgen, inschrijven voor een opleiding die wel wordt bekostigd.

4.4.2 Hoger beroepsonderwijs

Algemeen

De verdeling van het exploitatiedeel van het macrobudget gaat uit van het aantal ingeschreven studenten, afgestudeerden (diploma's) en uitvallers per instelling in het jaar t-2 (teldatum oktober). Afgestudeerden worden maximaal 4,5 jaar bekostigd, uitvallers voor 1,35 jaar. Het bedrag per student is afhankelijk van soort opleiding (hoog of laag profiel). Van diplomabekostiging is alleen sprake als de student tenminste drie jaar was ingeschreven. Verder is de onderwijsvraag van belang. De onderwijsvraagfactor (ovf) is geïntroduceerd om te voorkomen dat instellingen evenveel geld ontvangen voor «trage» studenten met een lange studieduur als voor snelle afstudeerders (of evenveel ontvangen voor uitvallers die na jaren stoppen als voor snelle uitvallers). Deze factor wordt lager naarmate studenten langer studeren of later uitvallen.

Wanneer uitvallers gemiddeld na 1,35 jaar afstuderen en afstudeerders na gemiddeld 4,5 jaar dan levert dit een ovf van 1 op. Een overschrijding van deze termijn met een jaar levert voor de uitvallers een veel sterkere daling van de ovf op dan voor de afstudeerders.

Voorbeeld

De ovf en dus de bekostiging kan aanzienlijk verschillen per hogeschool. Zo ontvangt een hogeschool met een ovf van 1,09 ten opzichte van een hogeschool met een ovf van 0,83 gemiddeld ongeveer € 1150,- meer per ingeschreven student.

Creatief gebruik van de regelgeving

Hieronder wordt een aantal mogelijkheden van creatief gebruik genoemd zoals die door de OCenW-taskforce Rekenschap en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar voren kwamen.

- studieduur: uitreiking van het diploma in het derde studiejaar is financieel het meest gunstig voor een instelling. Deze uitreiking kan bewust naar het derde jaar worden doorgeschoven;
- dubbele inschrijving: hoog en laag bekostigde opleidingen: zie WO;
- diploma's: meer diploma's per student leveren alleen bekostiging op als de student in minder dan vijf jaar is afgestudeerd. Een tweede studie bij een andere instelling levert wel bekostiging op;
- bi-diplomerings: zie WO;
- buitenlandse studenten: zie WO.

4.4.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Algemeen

Het macrobudget BVE bestaat uit drie componenten:

- *voorbereidende ondersteunende activiteiten* (VOA). Deze middelen worden verdeeld over de instellingen naar rato van ingeschreven

deelnemers op niveau 1 en 2, waarbij niveau 1 voor 100 procent meetelt en niveau 2 voor 40 procent;

- *huisvesting*. Deze middelen worden verdeeld naar rato van het aantal ingeschreven deelnemers en diploma's;
- *onderwijs*. Deze component bestaat uit het resterende deel van het macrobudget, nadat de twee voorafgaande componenten daarvan zijn afgezonderd. Dit deel wordt weer in twee delen gesplitst: 80 procent voor verdeling op basis van ingeschreven deelnemers en 20 procent voor de verdeling op basis van uitgereikte diploma's (gewogen naar opleidingsniveau).

De verdeling van het macrobudget over de instellingen vindt plaats op basis van tellingen van twee jaar daarvoor. De reden voor deze keuze is dat aan de bekostiging van de Beroepsbegeleidende leerweg (BBL) specifieke eisen zijn gesteld met betrekking tot de beroepspraktijkvorming. De controle hiervan door de accountant kan pas op een zeer laat moment plaatsvinden, waardoor bekostiging op basis van meer actuele tellingen niet mogelijk is. De teldatum voor deelnemers aan de Beroepsopleidende leerweg (BOL), BBL en deeltijd is 1 oktober twee jaar daarvoor.

De bekostiging van het BVE is hierdoor te omschrijven als een globale toedeling van budgetten. Een directe relatie met de individuele deelnemer kan hierdoor niet worden gelegd. Niettemin volgt de bekostiging de ontwikkelingen in de deelnemersaantallen.

Creatief gebruik van de regelgeving

- Inschrijven voor verschillende delen van een opleiding kan financieel voordeel opleveren. Het gaat om het bewust gelijktijdig inschrijven van een deelnemer voor verschillende samenhangende onderdelen waar met één inschrijving had kunnen worden volstaan.
- Deelnemers kunnen afzonderlijke diploma's behalen op verschillende niveau's die vervolgens voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Instellingen kunnen deelnemers bewust eerst op een te laag niveau inschrijven, waardoor meer (bekostigde) diploma's worden behaald.
- Overstap van BOL naar BBL: dit levert een instelling financieel voordeel op als het binnen één schooljaar gebeurt.
- Inschrijven voor hoogstbekostigde opleiding: als deelnemers van een hoogstbekostigde opleiding tijdens een schooljaar naar een lager bekostigde opleiding gaan, blijft sprake van bekostiging op het hogere niveau.
- Inschrijven een deelnemer aan bijvoorbeeld een inburgeringscursus of volwasseneneducatie in het MBO: zowel voor de ene cursus als voor de MBO-opleiding wordt een bekostiging gekregen. De onderwijsprestatie door het MBO-onderwijs is niet wettelijk vastgelegd.
- Deelnemers aan contractonderwijs bij het BVE-onderwijs onderbrengen: ook hier kan sprake zijn van een dubbele bekostiging: door de deelnemer zelf en via bekostiging door het rijk voor de BVE-opleiding.
- Sommige ROC's halen soms werknemers van bedrijven binnen als BBL-er. Bedrijven kunnen hun werknemers voordelig een cursus laten volgen bij een ROC als zij het bedrijf laten erkennen als leerbedrijf om de werknemers een BPV-plaats te kunnen aanbieden. Dit levert een fiscaal voordeel op voor de bedrijven. Bovendien kunnen ze hun werknemer inschrijven voor een bekostigde cursus. Het voordeel voor een ROC is gelegen in de bekostiging die wordt ontvangen.
- Een enkele ROC bleek bedrijven die hun werknemers inschrijven als leerling, na het behalen van een diploma een bonusbedrag te geven gelijk aan de examenkosten. Voor deze bedrijven was dit een reden om hun werknemers bij deze speciale ROC's in te schrijven.

4.4.4 Landelijke Organen Beroepsonderwijs

Algemeen

De LOB's voeren drie wettelijke taken uit:

- het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur;
- het accrediteren van leerbedrijven voor beroepspraktijkvormingsplaatsen (BPV-plaatsen);
- het legitimeren van de examinering van ROC's.

De huidige bekostigingssystematiek bestaat sinds de invoering van de WEB in 1996. De bekostigingssystematiek onderscheidt drie bekostigingsparameters:

- het aantal te onderhouden kwalificaties (20 procent van het macrobudget);
- het aantal deelnemers (60 procent van het macrobudget);
- het aantal geaccrediteerde leerbedrijven (20 procent van het macrobudget).

Het deelbudget voor het onderhoud van de kwalificaties wordt verdeeld door per LOB het aantal kwalificatiepunten op basis van het CREBO te bepalen. Mogelijke overlap wordt verdisconteerd.

Voorbeeld

Er bestaat de kwalificatie «dameskapper», maar er bestaat ook een kwalificatie «all-round kapper» met een deekwalificatie «dameskapper». Voor deze overlap wordt gecorrigeerd.

Over nieuwe kwalificaties wordt aan de minister van OCenW advies uitgebracht door de Adviescommissie Onderwijs Arbeidsmarkt. De minister stelt de nieuwe kwalificaties vast, die vervolgens in het CREBO worden vastgelegd. Het totaal aantal kwalificaties is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven.

Bij de bekostigingsparameter «beroepspraktijkvorming», gaat het om het aantal deelnemers. Deze door de instellingsaccountant gecertificeerde gegevens worden rechtstreeks aan Cfi verzonden. De LOB's zijn dus niet zelf betrokken bij de opgave van het aantal deelnemers. Bij deze parameter telt een BBL'er voor 100 procent, een BOL'er voor 35 procent en een deeltijd BOL'er voor 10 procent.

Het overzicht van geaccrediteerde leerbedrijven wordt – voorzien van een accountantsverklaring – aangeleverd door de LOB's.

Een verticale doorsnijding (naar vestigingen) is toegestaan, een horizontale niet.

Voorbeeld

Een grootwinkelbedrijf met vestigingen in verschillende plaatsen kan ook meerdere keren als leerbedrijf meetellen (verticale doorsnijding). Een bedrijf als Corus (Hoogovens) gevestigd op één locatie telt voor de betreffende LOB slechts als één leerbedrijf. Er mag geen onderscheid worden gemaakt naar verschillende processen (horizontale doorsnijding).

Creatief gebruik van de regelgeving

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer leverde de volgende extra mogelijkheden tot creatief gebruik op:

- horizontale doorsnijding van leerbedrijven. Dit wordt overigens door COLO niet als risico gezien omdat de LOB's elkaar goed in de gaten houden. Bovendien is het register leerbedrijven openbaar (www.edugate.nl);

- het laten bestaan van «lege» kwalificaties, i.e. kwalificaties waar al langer geen deelnemers voor zijn.

4.4.5 Algemene mogelijkheden van creatief gebruik

De volgende algemene mogelijkheden kwamen uit het Rekenkameronderzoek nog naar voren:

Uitbesteding van onderwijs

Het is mogelijk dat instellingen (delen van) opleidingen uitbesteden bij een andere instelling en hiervoor betalen met rijksmiddelen. Deze instelling kan een erkende, niet bekostigde, commerciële instelling zijn. In feite worden hiermee rijksmiddelen overgeheveld naar een niet bekostigde opleiding. Dit is echter toegestaan als het onderwijs onder verantwoordelijkheid van een bekostigde instelling plaatsvindt.

Uitzending van studenten naar het buitenland

Studenten die vanuit een onderwijsinstelling in Nederland naar het buitenland gaan om daar tijdelijk te studeren, blijven ingeschreven bij de Nederlandse instelling. Zij betalen daar collegegeld en tellen mee bij de bekostigingsberekeningen. De Nederlandse instelling hoeft echter geen onderwijsprestatie te leveren in de tijd dat de student in het buitenland is. Door een energiek uitzendingsbeleid kan een instelling bevorderen dat zij veel van dergelijke studenten krijgt.

Buitenlandse studenten die in het kader van dergelijke uitwisselingsprogramma's in Nederland zijn, blijken ook voor bekostiging in Nederland aangemeld te worden. De plaats voor één student wordt op deze wijze tweemaal bekostigd (zie verder hieronder).

Overgang van systemen

Bij overgang van het ene bekostigingssysteem naar het andere lijkt het mogelijk te zijn voor een instelling om invloed uit te oefenen op de hoogte van de vaste onderdelen van het nieuwe systeem. Hierdoor kan het voor een instelling in latere jaren mogelijk zijn een hogere bekostiging te verwerven. Dit geldt alleen voor de WO-sector, omdat HBO en BVE geen vaste onderdelen in de bekostiging kennen.

4.5 Internationalisering

Al vanaf het begin van de jaren negentig is internationalisering een belangrijk punt in het HBO, WO en later ook in de BVE-sector. Om buitenlandse studenten aan te trekken verleende het Ministerie van OCenW startsubsidies (€ 900.00 in 1997 en daarna tot 2000 jaarlijks € 1,14 miljoen). De bedoeling was kostendekkende opleidingen aan te bieden waardoor hogescholen en universiteiten extra inkomsten konden verwerven en een internationaal netwerk van afgestudeerden konden opbouwen. Gedacht werd aan korte opleidingen bovenop eerder gevolgde opleidingen. De studenten moesten voor een kostendekkend tarief gaan studeren (stimuleringsregeling 1997–2000).

Het belang van het opleiden van buitenlandse studenten werd nogmaals benadrukt in een voortgangsrapportage die de minister van OCenW in september 1999 aan de Tweede Kamer zond.¹ Tevens werden, met succes, vele programma's voor het studeren in het buitenland geïnitieerd. Van de afgestudeerden in het hoger onderwijs hadden in 1997/1998 20 000 studenten buitenlandervaring. In de BVE-sector ging het in 1999/2000 om ruim 5000 studenten. Deze aantallen worden in opdracht van OCenW gemonitord.² Welke tijdsperiode de studenten in het buitenland verblijven is niet duidelijk. Deze studenten blijven bekostigd.

¹ Voortgangsrapportage «Kennis: geven en nemen. Internationalisering van het onderwijs in Nederland», Ministerie van OCenW, september 1999.

² Monitor van het Beraad Internationale Samenwerking Onderwijs Nederland (BISON).

Hoeveel buitenlandse studenten per jaar in Nederland komen studeren is niet duidelijk. Totaalcijfers trof de Algemene Rekenkamer niet aan.

Volgens de toelichting bij programma's van uitzending is het de bedoeling dat de uitwisseling van studenten met gesloten beurzen plaatsvindt. Dit is evenwel niet in wet- en regelgeving opgenomen. Uit antwoorden die door instellingen zijn gegeven in het kader van het zelfreinerend onderzoek blijkt dat sommige instellingen deze studenten in het verleden wel in aanmerking voor bekostiging hebben gebracht en dat enkele dit nog steeds doen.

De mogelijke financiële gevolgen die de instroom van buitenlandse studenten zou kunnen hebben voor OCenW werd al in het midden van de jaren negentig binnen het ministerie onder meer door de directeur-generaal Beroepsonderwijs aan de orde gesteld. Uit het controleprotocol WO 2001 blijkt dat het Ministerie van OCenW ervan uitgaat dat buitenlandse studenten van het uitwisselingsprogramma Socrates/Erasmus die in Nederland studeren, niet worden ingeschreven als student en buiten de bekostiging blijven. Hier wordt aan toegevoegd dat buitenlandse studenten met een uitwisselingsprogramma alleen meetellen voor de bekostiging als ze bij een Nederlandse instelling staan ingeschreven en collegegeld betalen.¹ De controleprotocollen 2001 voor BVE-instellingen en HBO-instellingen besteden geen aandacht aan dit punt.

Buitenlandse studenten werden bij de Universiteit Wageningen tot 2001 kennelijk niet meegeteld voor de bekostiging tot de overgang naar het Prestatie Bekostigingsmodel van OCenW in 2001. De minister van LNV, onder wie de Universiteit Wageningen ressorteert, meldde in 2001 aan de Tweede Kamer dat ook de buitenlandse studenten zouden worden meegeteld.²

4.6 Commentaar

Tot 2000 waren de macrobudgetten vast. Vanaf 2000 werd voor de budgetten HBO en WO rekening gehouden met deelnemersstijgingen en -dalingen. Het budget voor BVE is pas vanaf 2000 van kracht en ook hier wordt rekening gehouden met het aantal ingeschreven studenten. Het is waarschijnlijk dat het budget vanaf 2000 door het onterecht opvoeren van studenten is toegenomen. De invloed hiervan kan echter, gelet op de gehanteerde methode van ramen, niet groot geweest zijn. Opmerkelijk zijn de 6000 onterecht opgegeven studenten in de BVE-sector; volgens een notitie van FEZ uit maart 2001 was hiermee circa € 9,5 miljoen gemoeid. De invloed van de ten onrechte voor bekostiging in aanmerking gebrachte buitenlandse studenten op de macrobudgetten is nog niet vastgesteld.

De vraag of OCenW de macrobudgetten op grond van de geldende wet- en regelgeving juist verdeeld heeft, laat zich nog niet ten volle beantwoorden. Het was aan OCenW om te beoordelen of het creatief gebruik de grenzen van de wet- en regelgeving heeft overschreden. Dit oordeel heeft de staatssecretaris gegeven in het rapport Ruimte voor Rekenschap, waarbij zij evenwel geen rekening heeft gehouden met de reactie van de instellingen.

Wel kan gezegd worden, dat de verdeelmodellen ruimte bieden voor creatief gebruik. Die ruimte varieert echter per verdeelmodel en tussen de modellen bestaan behoorlijke verschillen. Daarbij is de kans aanwezig dat de ene instelling meer «creatief» gebruik maakt van de regelgeving dan de andere.

¹ Controleprotocol WO-instellingen 2001, blz. 23.

² Tweede Kamer, vergaderjaar, 2000–2001, 27 400, XIV-108, blz. 8 (d.d. 28 juni 2001).

5. CONTROLE EN TOEZICHT

5.1 ATC-model

Bij OCenW werd in 1996 en 1997 het model Accountability, Toezicht en Controle (ATC) ontwikkeld, dat in 1998 werd geïmplementeerd. In dit model is de verantwoordelijkheid van de minister van OCenW uitgewerkt voor op afstand geplaatste instellingen, zoals de onderwijsinstellingen. Vastgesteld werd dat de departementale beleidsdirecties verantwoordelijk zijn voor het functioneren van het toezicht op veld- en instellingsniveau. Zij maken daarbij gebruik van de onderwijsinspectie, Cfi en de accountantsdienst. Op grond van informatie van deze actoren moeten de directies managementrapportages aan de Bestuursraad van OCenW opstellen. Hierin moet aangegeven worden welke signalen ontvangen zijn en welke acties zullen worden ondernomen. In het ATC-model hebben de beleidsdirecties de regierol, waardoor de verantwoordelijkheid voor de controles op misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidiegelden uiteindelijk bij hen ligt.

5.2 Misbruik en oneigenlijk gebruik

5.2.1 Gedragslijn MenO

In 1998 stelde OCenW de Gedragslijn Misbruik en Oneigenlijk gebruik op ten behoeve van het ondervangen van MenO-gevoeligheid van wet- en regelgeving. De gedragslijn bevat het MenO-beleid op het gebied van regelgeving, controlebeleid, sanctiebeleid en voorlichting en de procedures voor het omgaan met misbruik en oneigenlijk gebruik.

De accountantsdienst en FEZ dienen het auditcommittee op de hoogte te stellen van MenO-aspecten. Het auditcommittee zorgt voor de coördinatie, sturing en bewaking van het MenO-beleid.

Regelgeving

Uitgangspunt in de gedragslijn is dat MenO-gevoeligheid zoveel mogelijk moet worden vermeden. Bij de voorbereiding van wetten regelgeving moet aandacht worden besteed aan de MenO-gevoelige aspecten van het voorgenomen beleid. De directies zijn verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk vermijden van MenO-gevoeligheden bij nieuwe regelgeving. FEZ toetst nieuwe regelgeving op MenO-gevoeligheid. Mocht de MenO-gevoelige component toch in de regeling gehandhaafd worden, dan moet dit in de behandeling in de Tweede Kamer expliciet worden aangegeven.

Wat betreft de reguliere bekostiging wordt in de gedragslijn het optreden van MenO-gevoeligheid onvermijdelijk genoemd. Een adequaat controle-, sanctie- en voorlichtingsbeleid moet dit probleem opheffen.

Over evaluatie van MenO-gevoelige regelingen wordt opgemerkt dat regelingen elke vijf jaar moeten worden geëvalueerd met uitzondering van de regelingen die tot de reguliere bekostiging behoren. Voor het uitvoeren van beleidsevaluaties zijn de directies verantwoordelijk.

Controlebeleid

In de gedragslijn wordt geschetst dat in de verantwoording die wordt ingediend door een instelling en die is voorzien van een accountantsverklaring, expliciet aandacht moet worden besteed aan MenO-gevoeligheid. Daarnaast houdt de accountantsdienst reviews op de kwaliteit van de werkzaamheden van de instellingsaccountant en let daarbij ook op het aspect MenO.

Sanctiebeleid en voorlichting

Over het sanctiebeleid merkt de gedragslijn op dat dit inhoudt dat misbruik moet worden bestraft.

Via voorlichting dienen belanghebbenden en derden op de hoogte te worden gebracht van het bestaan en de inhoud van regelgeving, aldus de gedragslijn.

5.2.2 MenO-inventarisatie

De gedragslijn bevat twee procedures voor het omgaan met MenO. De eerste houdt in dat de directies de inventarisatie van MenO-gevoelige regelingen dienen te actualiseren en ook maatregelen in kaart moeten brengen voor het ondervangen van onderkende MenO-risico's. De inventarisaties moeten worden getoetst door de accountantsdienst. De tweede procedure behelst het opstellen van een overzicht van het «restant-MenO» door de directies. Hiermee worden die regelingen bedoeld waarvan de MenO-gevoeligheid niet kan worden opgeheven door een goed voorlichtings-, controle- en sanctiebeleid. Dit overzicht dient te worden opgenomen in het jaarverslag van OCenW en dient te worden getoetst door de accountantsdienst.

Naar aanleiding van kritiek van de Algemene Rekenkamer in haar rapport bij de financiële verantwoording 1996 van OCenW heeft dit ministerie in 1997 een rijksbrede MenO-inventarisatie opgeleverd.¹ Ten aanzien van de lumpsumfinanciering in HBO en WO werden in deze inventarisatie de volgende conclusies getrokken:

- het ministerie ondervindt geen nadeel van mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik omdat extra ontvangen gelden alleen ten koste gaan van de bijdrage aan andere instellingen;
- de controle, het sanctiebeleid en de voorlichting worden als optimaal beschouwd.

In de daaropvolgende jaren werden de MenO-inventarisaties zonder substantiële wijzigingen geactualiseerd en goedgekeurd door de accountantsdienst.

5.2.3 Analyse MenO

De huidige gedragslijn MenO spreekt van fasen in het beleidsproces waarin aandacht aan MenO-aspecten moet worden besteed. De rol van de beleidsdirecties komt hierbij niet altijd expliciet aan de orde. De beleidsdirecties zijn verantwoordelijk voor het zoveel mogelijk vermijden van MenO-gevoeligheden bij nieuwe regelgeving.

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

In de nieuwe MenO-gedragslijn die naar verwachting binnenkort wordt vastgesteld, zal naar verluidt de rol van de directies explicieter aan de orde worden gesteld. De beleidsdirecties worden primair verantwoordelijk voor het MenO-beleid in hun sector. Dit houdt in dat de directies de verantwoordelijkheid hebben de MenO-gevoeligheid in de wetten regelgeving te minimaliseren. Hierbij hebben zij een sturende taak ten aanzien van uitvoeringsorganisaties die het MenO-beleid moeten uitvoeren. Om de verantwoordelijkheid van de directies te kunnen waarborgen is

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2, blz. 103, 104.

aandacht voor MenO een verplicht onderdeel van het toezicht van de directies.

5.3 Accountantscontrole

5.3.1 Algemeen

Voor de financiële controle zijn Cfi, de instellingsaccountant en de accountantsdienst verantwoordelijk. Het controleprotocol voor de accountantscontrole bij de instellingen wordt door Cfi opgesteld en zonodig (jaarlijks) aangepast. Het is gebaseerd op de geldende wet- en regelgeving en is bedoeld om de instellingsaccountant aan te geven welke aspecten volgens OCenW minimaal van belang zijn voor de controle.

Het protocol maakt (veelal) onderdeel uit van de opdrachtverstrekking van het bevoegd gezag aan de instellingsaccountant, zodat de accountantsdienst achteraf kan toetsen of aan het protocol is voldaan. Bij het opstellen van het protocol wordt Cfi geadviseerd door de accountantsdienst, de beleidsdirecties en de betreffende koepelorganisaties. De beleidsdirecties en de accountantsdienst moeten met het protocol instemmen.

Cfi organiseert jaarlijks een overleg met instellingsaccountants, waarbij ook de accountantsdienst betrokken wordt.

5.3.2 Controleprotocollen

Het protocol heeft betrekking op de controle van de financiële jaarstukken en de bekostigingsgegevens. Voor iedere onderwijssector is een protocol opgesteld, waarin wordt aangegeven welke zaken volgens OCenW minimaal van belang zijn voor de controle. Het protocol is vooral gericht op het vaststellen van de juistheid van het door de instelling opgegeven aantal leerlingen op de teldatum. MenO-risico's worden niet expliciet in de protocollen genoemd. Gezien de functie die de accountant heeft in het maatschappelijk verkeer wordt een rapportageverplichting over dergelijke risico's vanzelfsprekend geacht.

De verklaring van de instellingsaccountant bij de jaarrekening heeft volgens het protocol mede betrekking op de naleving van de wet- en regelgeving voorzover deze betrekking heeft op de toewijzing en besteding van de rijksmiddelen.

5.3.3 Controle door de instellingsaccountant

De instellingsaccountant wordt aangesteld door het bevoegd gezag van de instelling en controleert de jaarrekening. Tevens controleert hij de juistheid van de bekostigingsgegevens van de instelling. Hij geeft twee verklaringen af: een verklaring voor de juistheid van de bekostigingsgegevens en een verklaring bij de jaarrekening. Beide verklaringen worden door de instelling voor 1 juli naar Cfi verzonden.

De accountantsdienst onderzocht in 1996 hoe het stond met de controle door de instellingsaccountants in de BVE-sector. In 72 procent van de gevallen voldeed de controle niet aan de eisen. OCenW heeft naar aanleiding van deze uitkomst uitgebreid gesproken met alle instellingsaccountants en werden nadere afspraken gemaakt. Hier is ook de koepel van registeraccountants, het NlvRA, over geïnformeerd. Ook op andere terreinen had de accountantsdienst tekorten in de controles door de instellingsaccountants geconstateerd: bij primair onderwijs, voortgezet

onderwijs en bij het hoger beroepsonderwijs (zoals het niet gebruiken van een in het controleprotocol voorgeschreven studievoortgangsregistratie).¹ Uit het rapport van de Taskforce Rekenschap blijkt dat het reguliere accountantsonderzoek niet is gericht op het vinden van eventueel misbruik en oneigenlijk gebruik.

5.3.4 Reviews departementale accountantsdienst

Volgens het Taakbesluit DAD heeft de accountantsdienst de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de effectiviteit van de controlestructuur met betrekking tot de periferie, formuleert het departementale controlebeleid en houdt daar namens de minister toezicht op. Ook dient de accountantsdienst de beleidsafdeling te adviseren over de vraag welke verantwoordingsinformatie en welke controle-informatie moet worden ontvangen voor het vaststellen van de rechtmatigheid van specifieke uitkeringen en subsidies. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om de inhoud van de regeling en/of van de controleprotocollen. Voorts kan de advies-taak zich richten op aspecten van uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van regelgeving en de vraag wanneer reviews moeten worden verricht. Over reviews merkt het Taakbesluit DAD op dat bij de controles door de accountantsdienst bij derden die overheidsmiddelen besteden gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van een reeds verrichte accountantscontrole bij de betrokken instelling.

De accountantsdienst van OCenW reviewt de verrichtingen van de instellingsaccountants onder meer in de sectoren BVE, HBO, en WO. Doel van de review is vast te stellen of de instellingsaccountant in zijn controleprogramma voldoende aandacht heeft besteed aan het desbetreffende onderdeel van het controleprotocol. De reviews door de accountantsdienst van de instellingsaccountants kenmerken zich door een grote mate van eenvormigheid en stemmen overeen met het beeld dat de Taskforce van de reviews heeft gegeven. Ze zijn gericht op de administratieve controle van de bekostigingsgegevens door de instellingsaccountant, waarbij het dossier van de accountant het controleobject is. Alleen als concrete aanwijzingen hiertoe nopen, zal de review aangevuld worden met bijvoorbeeld een controle van de instellingen zelf.

Het aspect misbruik en oneigenlijk gebruik en de mate waarin instellingsaccountants daaraan aandacht besteden, komt in de review niet expliciet naar voren.

5.4 Overige vormen van controle en toezicht

5.4.1 Zoeklichtonderzoeken en bijzondere onderzoeken

Naast de hiervoor genoemde reviews op de werkzaamheden van de instellingsaccountants kan de accountantsdienst ook onderzoeken bij instellingen uitvoeren. De accountantsdienst kan op basis van signalen of op basis van de analyse van jaarrekeningen een onderzoek doen bij één instelling. Dergelijke onderzoeken worden aangeduid als «bijzondere onderzoeken». Daarnaast kan de accountantsdienst bij verschillende instellingen onderzoek doen naar een bepaald thema. Dergelijke onderzoeken worden aangeduid als «zoeklichtonderzoeken».²

¹ RFV 1996, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 470, nrs. 1–2, blz. 103 en RFV 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 100, blz. 136, 137.

² In documenten van het ministerie wordt de term «bijzondere onderzoeken» ook vaak gebruikt als verzamelterm voor bijzondere onderzoeken én zoeklichtonderzoeken.

Feitelijk verstrekt Cfi de opdrachten tot een bijzonder onderzoek of zoeklichtonderzoek aan de accountantsdienst. Selectie van onderwerpen voor zoeklichtonderzoeken gebeurt in onderling overleg tussen beleidsdirectie, Cfi en accountantsdienst. De onderwerpen voor zoeklichtonderzoeken worden in de praktijk op jaarbasis geselecteerd. Bijzondere onderzoeken bij een enkele instelling zijn doorgaans gebaseerd op

signalen van financiële onregelmatigheden, continuïteitsproblemen of structurele problemen met het financieel beheer.

Analyse

Het aantal uitgevoerde zoeklicht- en bijzondere onderzoeken van de accountantsdienst in het (hoger) onderwijsveld is beperkt. Directies hebben in het verleden weinig onderwerpen aangedragen. Zowel Cfi als accountantsdienst hebben de afgelopen jaren weinig prioriteit toegekend aan de zoeklichtonderzoeken. De accountantsdienst stelde geplande zoeklichtonderzoeken uit.

Van de wèl uitgevoerde zoeklichtonderzoeken heeft een beperkt deel betrekking op de naleving van bekostigingsvoorwaarden. Hieruit kwamen mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik duidelijk naar voren. Kennis over mogelijke constructies uit deze onderzoeken heeft niet geleid tot een wijziging van de jaarlijks geactualiseerde MenO-inventarisaties. Het Ministerie van OCenW zet dit instrument niet in om MenO-risico's af te dekken.

In de praktijk heeft Cfi een coördinerende rol bij het opstellen van opdrachten tot deze onderzoeken. Het auditcomité speelt geen of een beperkte rol bij de onderwerpselectie of de opdrachtverlening.

5.4.2 Inspectie van het onderwijs

De Wet op het onderwijstoezicht bepaalt dat de inspectie als taak heeft het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit.¹ De inspectie legt haar werkwijze voor een onderzoek vast in toezichtskaders die moeten worden goedgekeurd door de minister. Specifiek voor het toezicht op het hoger onderwijs geldt dat de inspectie toezicht houdt op en via de accreditatieorganen. Voor het hoger onderwijs kan de inspectie verder incidenteel onderzoek doen, gericht op de kwaliteit van het onderwijs en op naleving van wettelijke voorschriften bij aangewezen instellingen. Voor de BVE geldt dat de inspectie integraal onderzoek kan doen bij instellingen. Daarnaast kan de inspectie uit eigen beweging of op verzoek van de minister incidenteel onderzoek doen.

De huidige Wet op het onderwijstoezicht richt de taken van de inspectie dus op de kwaliteit van het onderwijs. In de missie van de inspectie van 1999 is aangegeven dat de inspectie wil stimuleren en bewaken dat het onderwijs van een zo hoog mogelijke kwaliteit is en dat die kwaliteit nergens onder een bepaald niveau is. In het verleden heeft de inspectie in haar onderzoek ook aandacht besteed aan financiële aspecten of naar onderwerpen die in nauwe relatie staat tot de bekostiging zoals de examencommissies in het hoger onderwijs. Daarnaast heeft de inspectie voor de BVE in 1998 een toezichtskader opgesteld dat ook enkele financiële aspecten bevatte. Voor deze aspecten gaan medewerkers van de accountantsdienst met de inspectie mee. Gegeven dit stelsel is er voor de inspecties geen belemmering om eventuele misstanden op financieel of beheersmatig terrein te signaleren en dit zonedig aan de departementsleiding, de accountantsdienst of de beleidsdirecties door te geven. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de Inspectie HO over de afgelopen jaren van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt.

Overigens heeft begin jaren negentig de rol van de toenmalige inspectie HBO ter discussie gestaan. Sommige instellingen wilden de inspectie geen toegang verschaffen voor het doen van onderzoek. De directie HBO

¹ Staatsblad 2002, nr. 568.

steunde destijds de HBO-raad in zijn standpunt inzake de inspectie. Bemiddeling in deze kwestie leidde tot overeenstemming tussen ministerie, inspectie en koepelorganisaties over de rolverdeling tussen de inspectie en de instellingen in het kader van de kwaliteitszorg. De rol van de inspectie in het kwaliteitszorgstelsel was kortweg dat zij de visitatierapporten beoordeelde, de minister adviseerde op basis van de oordelen in deze rapporten en toezicht hield op de uitvoering van de verbeteringsmaatregelen door de onderwijsinstellingen. De inspectie kon de minister adviseren actie te ondernemen ten aanzien van instellingen waarbij de kwaliteit van het onderwijs tekortschoot. In het kader van het visitatiestelsel heeft de inspectie de mogelijkheid om instellingen te bezoeken. Dit is het geval wanneer het visitatierapport ernstige tekortkomingen heeft geconstateerd en de inspectie heeft vastgesteld dat zij kan steunen op het visitatierapport. Van deze mogelijkheid is de afgelopen jaren gebruik gemaakt.

5.4.3 Raden van toezicht

De minister van OCenW hecht een groot belang aan de werkzaamheden van raden van toezicht in het hoger onderwijs. De vorige minister van OCenW verwoordde zijn visie hierop in het Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 (HOOP 2000). Hij stelt hierin dat een adequate vormgeving van dit toezicht een noodzakelijke voorwaarde vormt voor verdergaande deregulering en een selectievere en meer op hoofdlijnen gerichte publieke verantwoording.¹ Uit de prominente plaats die aan de raad van toezicht wordt toebedeeld vloeit voort dat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostigingsregelgeving.

HBO- en BVE-instellingen zijn echter niet verplicht tot het instellen van een raad van toezicht. Een aantal heeft op vrijwillige basis wel een dergelijk orgaan ingevoerd. Deze raden vervullen geen rol in het toezicht dat de minister uitvoert. De commissie-Glasz beveelt dan ook aan om de relatie tussen het interne toezicht door de raad en het externe toezicht door de minister te verbeteren.²

De raden van toezicht van WO-instellingen hebben expliciet de wettelijke taak om toezicht te houden op de naleving van relevante wet- en regelgeving. De wettelijke grondslag is te vinden in de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB, 1997). De raden van toezicht in deze sector zijn blijkens de wet alleen verantwoording verschuldigd aan de minister van OCenW en hebben de plicht de minister de door hem gevraagde informatie te verschaffen.

Eind november 2001 stuurde de minister van OCenW een evaluatie van de MUB naar de Tweede Kamer.³ De evaluatie werd uitgevoerd via een zelfanalyse. Uit de evaluatie blijkt dat de meeste raden van toezicht kiezen voor een afstandelijke rol. Ze zijn een klankbord voor het college van bestuur, keuren belangrijke bestuurlijke stukken goed en bespreken de hoofdlijnen van het universiteitsbeleid. Enkele raden van toezicht gaven aan dat de eigen relatie met het ministerie nog verbetering behoeft.

¹ Ministerie van OCenW, «Ontwerp Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000», september 1999.

² Commissie Transparant Toezicht Hogescholen (augustus 2000). De raad van toezicht in het hbo. Transparant, onafhankelijk en deskundig toezicht. Eindrapport commissie-Glasz.

³ B&A Groep, «De Bezinning op de MUB: Een tussenstand», Den Haag, 16 oktober 2001.

Als orgaan van de universiteit adviseert de raad van toezicht het college van bestuur. Daarnaast oefent de raad toezicht uit voor de minister. Tussen deze twee taken bestaat een zekere spanning. Naar de mening van het Ministerie van OCenW is het aan de raden van toezicht zelf om met die tweeledige rol adequaat om te gaan. Wel stelde het ministerie een concept-gedragscode («code of conduct») op om meer duidelijkheid te creëren in de taken. In april 2001 werd dit concept besproken met vertegenwoordigers van de raden van toezicht. De concept-gedragscode riep

kritische reacties op, omdat de meeste leden van de raden van toezicht de raad voornamelijk zien als een intern orgaan van de universiteit. Voorgesteld werd dat de raden van toezicht zelf een nieuw concept zouden opstellen. Eind 2001 stuurden de voorzitters van de raden van toezicht hun concept naar de minister. In dit concept gaven de voorzitters aan jaarlijks te willen overleggen met de minister van OCenW of diens vertegenwoordiger(s) met elke raad. Daarnaast bevat het concept overwegend voorstellen gericht op het handelen van de minister.¹ De minister heeft in mei 2002 een overleg bijgewoond van de voorzitters van de raden van toezicht. In dit overleg werd geconcludeerd dat ook dit concept verbetering behoeft.

Op verzoek van het ministerie schrijven de raden van toezicht sinds enkele jaren een verslag van werkzaamheden in het jaarverslag. Onderwerpen waarvan verschillende raden aangeven dat ze besproken zijn, zijn strategische documenten, bedrijfsvoering en samenwerking met andere instellingen. Twee raden van toezicht geven in hun verslag van werkzaamheden aan dat ze de managementletter van de accountant hebben besproken. De afgelopen jaren heeft het ministerie geen systematisch overleg gevoerd met raden van toezicht. Recent zijn afspraken gemaakt om hierin te voorzien.

Analyse

Ondanks de wettelijke bepalingen omtrent de verantwoordingsplicht van de raad aan de minister functioneren de raden van toezicht bij WO-instellingen vanuit de minister gezien nauwelijks anders dan de raden van toezicht bij HBO- en BVE-instellingen. De raden vervullen in het kader van het verticale toezicht slechts een bescheiden rol. Alleen op initiatief van de raden van toezicht krijgt de minister informatie. Dit komt echter zelden voor.

De WHW regelt dat het college van bestuur de externe accountant aanwijst en niet de raad van toezicht. Dit is een keuze die opmerkelijk is gezien de taken en bevoegdheden van de raden van toezicht.

De relatie tussen de raden van toezicht, het college van bestuur en andere toezichthouders, waaronder de inspectie, is niet nader uitgewerkt.

Een adequate opzet en werking van de raden van toezicht bij onderwijsinstellingen kunnen een bijdrage leveren aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostigingsregelgeving. Op dit punt valt volgens de Algemene Rekenkamer nog veel te verbeteren.

5.5 Sanctiebeleid

De WHW kent een brede wettelijke basis om geld terug te vorderen van instellingen. Zo kan de minister terugvorderen wanneer gelden onrechtmatig of ondoelmatig zijn besteed of wanneer de instellingen werkzaamheden niet behoorlijk uitvoeren. De WEB kent een aanzienlijk smallere basis voor een eventuele terugvordering. De minister kan alleen geld terugvorderen bij een niet rechtmatige besteding en bij onjuiste bekostigingsgegevens.

Voor geen van de onderzochte sectoren is een specifiek sanctiebeleid geformuleerd. Wel is bij de uitwerking van het ATC-model in 2001 een algemeen geldende beleidsregel vastgesteld waarin slechts is aangegeven wat de consequenties zijn van het te laat aanleveren van documenten.

Het department is zeer terughoudend bij het opleggen van sancties aan onderwijsinstellingen. Bij geconstateerde onregelmatigheden wordt slechts overleg gevoerd.

¹ Onder andere besluitvorming over zogenoemde «rapport Koopmans», déchargeverlening van de RvT en benoemingstermijnen.

5.6 Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Op de onderwijsinstellingen die onder het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vallen, houdt de minister van LNV toezicht. Het gaat om 12 AOC's, 6 hogescholen en 1 universiteit. In 1995 is bij LNV de directie Wetenschap en Kennisoverdracht (DWK) gevormd die onder meer belast is met het formuleren en implementeren van het LNV-kennisbeleid. De afdeling Onderwijs en Voorlichting voert het LNV-beleid door in het onderwijsveld en staat in nauw contact met OCenW, voor wet- en regelgeving, en voor de uitvoering ervan in de bekostigingssystematiek. De Inspectie landbouwonderwijs en kennisprogramma's houdt toezicht op de onder LNV vallende instellingen. Naast de reguliere bezoeken aan instellingen worden ook activiteiten uitgevoerd in overleg met DWK. De accountantsdienst van LNV is belast met de (financiële) controle op de instellingen.

Op dit moment zijn er nog enkele verschillen in de regelgeving tussen LNV en OCenW, maar het voornemen bestaat om de komende jaren tot verdergaande harmonisatie te komen.¹

5.7 Commentaar

Het Ministerie van OCenW stelde in 1998 een aanpak op voor het bestrijden van MenO, de zogenoemde Gedragslijn MenO. Daarin zijn taken van de actoren beschreven en wordt voorgeschreven dat reviews van de accountantsdienst en de instellingsaccountants voldoende aandacht schenken aan misbruik en oneigenlijk gebruik. De Algemene Rekenkamer constateerde dat de betrokken partijen in de afgelopen jaren weinig prioriteit hebben toegekend aan de uitvoering van de Gedragslijn MenO.

Blijkens de controleprotocollen geven instellingsaccountants een verklaring af dat de opgaven van de bekostigingsgegevens ten behoeve van de rijksbijdrage juist zijn weergegeven. De controleprotocollen gaan niet expliciet in op misbruik en oneigenlijk gebruik. Risico's op dit vlak blijven hierdoor in de accountantscontrole onderbelicht.

De reviews door de accountantsdienst van de instellingsaccountants kenmerken zich door een geringe diepgang en stemmen overeen met het beeld dat de Taskforce Rekenschap van de reviews heeft gegeven, namelijk uitsluitend gericht op de administratieve controle van de bekostigingsgegevens door de instellingsaccountant, waarbij vooral diens dossier het controleobject is. De reviews geven aandacht aan MenO-aspecten voorzover de instellingsaccountants deze aan de orde hebben gesteld.

In de afgelopen jaren zijn zoeklichtonderzoeken slechts mondjesmaat uitgevoerd. Van de uitgevoerde zoeklichtonderzoeken heeft een beperkt deel betrekking op de naleving van bekostigingsvoorwaarden. Op basis hiervan was het ministerie van een aantal constructies op de hoogte.

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat de accountantsdienst van het Ministerie van OCenW over de afgelopen jaren haar taakopdracht ten aanzien van het bestrijden van MenO beperkt heeft opgevat. Dit ondanks de signalen uit 1996 en 1997 met betrekking tot de ontoereikende controles van de instellingsaccountants in de BVE-sector. Op basis van het Taakbesluit DAD en de Gedragslijn MenO 1998 had van de accountantsdienst een meer pro-actieve opstelling verwacht mogen worden.

¹ Brief van de minister van LNV-mede namens de minister van OCenW, d.d. 20 maart 2002 aan de Tweede Kamer.

6.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de minister van OCenW sinds 1996 de uitvoering van de bekostigingsregels bewaakt en hoe hij omgaat met tekortkomingen in het toezicht. Daaraan vallen algemene en specifieke aspecten te onderkennen. Tot de algemene, meer op de toezicht- en controlestructuur gerichte acties behoren achtereenvolgens de Commissie Accountability, Controle en Toezicht (ATC), het Project Sturing en Toezicht, Sprong 1 en 2, de Kwaliteitsslag en de Revitalisering ATC. Tot de specifieke, op het bekostigingssysteem gerichte acties worden gerekend de Taskforce Leerlingen- en Studentenaantallen en de Taskforce Rekenschap.

6.2 Algemene acties

6.2.1 Commissie Accountability, Toezicht en Controle

In januari 1996 werd de commissie Accountability, Toezicht en Controle (ATC) door de secretaris-generaal van OCenW ingesteld. Daarvoor was al geruime tijd gediscussieerd over kwaliteitsnormen, prestatiecriteria, effectiviteit van toezicht en controle en aanverwante onderwerpen. De commissie ATC zou hierin meer lijn moeten brengen. Bij de instelling van de commissie speelde ook het feit mee dat instellingen soms in financiële problemen waren gekomen. Deze problemen werden bilateraal opgelost met de directies. De oorzaak c.q. schuldvraag kwam in dit soort overleggen evenwel niet voldoende aan de orde.¹

In januari 1997 bracht de commissie het rapport «Van a, b, c naar ATC» uit. Besluitvorming vond vervolgens plaats in het najaar van 1997. De directie FEZ kreeg de opdracht een implementatieplan op te stellen en de daaruit voortvloeiende acties te coördineren. Het implementatieplan werd in juni 1998 vastgesteld door de bestuursraad van het ministerie van OCenW. Het eindrapport van het ATC-project verscheen in augustus 2001.

De commissie ATC ontwikkelde een toezicht- en controlemodel voor het ministerie van OCenW. Het model onderscheidt vier clusters: ministeriële verantwoordelijkheid, instrumenten, handhaving en controle en als vierde: organisatie en managementsinformatie.

De belangrijkste aanbevelingen van de commissie behelzen het volgende:

- instellingen dienen zich verantwoordelijk te achten voor de kwaliteit van de uitvoering van hun maatschappelijke taak en zich beter te verantwoorden;
- de directies dienen belast te worden met de regiefunctie voor alle samenhangende activiteiten binnen het ATC-model; het inzicht in prestaties en risico's dient verbeterd te worden alsmede de samenhang in de informatie over instellingen op het gebied van kwaliteit en geld;
- er dient een eenduidige wetgeving te komen waarin ook voor de controleorganen de prestatiecriteria op toetsbare wijze zijn vastgelegd;
- er dient een eenduidige verantwoording door de instellingen te komen over alle activiteiten; de lekken in de regelgeving voor de financiële verantwoording dienen te worden gedicht;
- er dient in de wet een uniform sanctiebeleid te worden vastgelegd en de handhavingsmogelijkheid dient te worden verruimd met een eveneens in de wet vastgelegde maatregel van bestuurlijke interventie;
- directies dienen minstens één maal per jaar een overzicht op te stellen over de stand van zaken en risico's in het betreffende veld.

¹ Gesprek voormalig directeur-generaal beroepsonderwijs dd 3 december 2002.

De commissie adviseerde een implementatietraject te starten om bovengenoemde aanbevelingen in 1997/1998 in te voeren, te beginnen bij de

directies HBO en BVE. De directie FEZ zou het project moeten leiden en een in te stellen stuurgroep zou zorg moeten dragen voor toezicht op de invoering, coördinatie en afstemming.

In augustus 2001 verscheen het eindrapport van het departementale ATC-project. Daarin werd verslag gedaan van de uit het implementatieplan ATC voortvloeiende activiteiten. De conclusies luiden aldus:

- de werkgroepen Harmonisatie richtlijnen jaarrekening, Financiële monitoring, Brede monitor en Toezicht hebben bruikbare instrumenten opgeleverd. Daarmee kunnen de directies hun verantwoordelijkheid voor en toezicht op hun veld beter inrichten;
- inhoudelijk heeft het project bijgedragen aan een beter inzicht in verantwoording, toezicht en controle;
- het ATC-project voldeed niet aan enkele elementaire inrichtingsvoorwaarden voor een project: er bestonden geen concrete productspecificaties en tijdsplanningen. Bovendien waren de afspraken over inzet van mensen, middelen en de verdeling van verantwoordelijkheden onduidelijk;
- de voortgang was moeilijk te bewaken;
- verdere belemmerende factoren vormden de grote verschillen in besturingsfilosofie tussen de directies, en de complexiteit van de materie.

De directie FEZ, de coördinator (en kennelijk niet – zoals aanbevolen – de leider) van het implementatieproject, beval aan het OCenW-brede ATC-project te beëindigen en het aan de directies over te laten het ontwikkelde instrumentarium in de praktijk zijn nut te laten bewijzen. De directie FEZ zou de ontwikkelingen daarbij volgen. Voorts zou de directie FEZ de directies volgen bij het in kaart brengen van een sluitende toezichtsketen, bij het maken van een jaarlijkse integrale managementrapportage, bij het ontwikkelen van een procedure voor onder de maat presterende instellingen en bij het onderhouden van de overige ATC-producten, zoals financiële rapportages, geharmoniseerde richtlijnen voor de jaarrekening en geharmoniseerde controle- en sanctiebepalingen.

6.2.2 Project Sturing en Toezicht

In juli 2002 verscheen het rapport Sturing en Toezicht van een gelijknamige, door de secretaris-generaal ingestelde projectgroep binnen het Ministerie van OCenW. De directe aanleiding van het project is niet duidelijk. Het rapport van de projectgroep steunt in belangrijke mate op het werk van de Commissie ATC. In het rapport worden negen principes geformuleerd op basis van het zogenoemde 3R concept van overheidssturing, waarbij gestreefd wordt naar deregulering en autonomie van de betrokken actoren, of het nu gaat om departementale directies dan wel onderwijsinstellingen. De drie R's staan voor richting, ruimte en reenschap. Hiermee wordt het volgende beoogd:

- richting*: consistent sturen op de realisatie van de beleidsdoelstellingen op basis van de volgende principes:
 - er dient gestuurd te worden op het bereiken van effecten;
 - principes van «good governance» dienen te worden gehanteerd;
- ruimte*: uitgaan van verantwoordelijkheid en zelfregie van actoren op basis van de volgende principes:
 - OCenW dient maximale zelfregie van de actoren te bevorderen;
 - de instellingen dienen extern en intern «checks and balances» te ontwikkelen;
 - de voorkeur dient te worden gegeven aan generieke boven specifieke instrumenten;
 - wetgeving dient op hoofdlijnen gericht te zijn, met lichte en flexibele instrumenten.

- c. *rekenschap*: interne en externe verantwoording en toezicht op basis van de volgende principes:
- de interne sturings- en toezichtscyclus van de instellingen dient op orde te zijn;
 - instellingen leggen (meervoudig) publieke verantwoording af;
 - het verticale toezicht door OCenW maakt zo veel mogelijk gebruik van de resultaten afkomstig van horizontaal toezicht. Wanneer deze op orde zijn kan het verticale toezicht op hoofdlijnen geschieden. Eigen toezichtsactiviteiten blijven daarnaast echter noodzakelijk.

De projectgroep deed de volgende aanbevelingen:

1. instellingen moeten de interne bedrijfsvoering, inclusief kwaliteitszorg meer op orde krijgen en zich meer richten op de gebruiker;
2. instellingen moeten weten wat er van ze verwacht wordt;
3. instellingen moeten rekenschap afleggen en informatie verschaffen aan belanghebbenden, waaronder het Ministerie van OCenW.

De projectgroep constateerde verder dat de beleidscyclus niet gesloten was en daardoor niet functioneerde. Volgens de projectgroep bestond binnen de directies meer affiniteit met het maken van beleid dan met evaluatie en toezicht. Zij verwijst ook naar het rapport van de Taskforce Rekenschap waarin was vastgesteld, «dat de op zich goede ATC-filosofie nog niet echt leeft in de praktijk.» Opmerkelijk in dit verband is de constatering van de projectgroep dat «...wij links en rechts (zijn) omgeven door oude en nieuwe initiatieven, waarmee wij zo goed mogelijk de aansluiting proberen te vinden en te houden.»

In een vergadering van de Bestuursraad medio 14 augustus 2002 werd het rapport van de projectgroep zonder inhoudelijke bespreking voor kennisgeving afgedaan.

6.2.3 Sprong

In de zomer van 1999 werd door de bestuursraad het project Sprong geïnitieerd. Aanleiding was de onvrede die, onder meer op basis van een onderzoek uit 1997, bij medewerkers op allerlei plaatsen en niveaus binnen het ministerie werd waargenomen. Die onvrede betrof zowel de organisatie als het werk. Het idee leefde dat het beter kon en beter moest. Geconstateerd werd dat OCenW sterk is in het middengebied van de beleidscyclus en beleidsnota's maar dat de «voor- en achterkant», waaronder verstaan wordt verkenning, risicoanalyse, evaluatie en implementatie, zwak zijn.

Sprong omvatte zes projecten (zie werkplan van 14 januari 2000):

- topstructuur;
- externe organisatie;
- visie en strategie;
- human resource management (HRM);
- leiderschap en cultuur;
- projectmatig werken.

In een terugblik op de eerste fase van Sprong werd vastgesteld dat het volgende bereikt was: een heldere diagnose, «awareness» binnen de organisatie. Sprong stond op de agenda van de bestuursraad en er was een projectteam geformeerd die de zes projecten aanstuurde.¹ De behaalde resultaten per project kunnen volgens de Algemene Rekenkamer als volgt worden samengevat: er zijn voorstellen voor verbetering geformuleerd.

Voor de tweede fase (augustus–december 2000) werden vier speerpunten voorgesteld. Terugkijkend stelde men vast dat de doelen toch minder vrijblijvend moesten zijn, dat er meer en zichtbare verbindingen zouden

¹ Gesprek met de projectsecretaris Sprong, d.d. 5 november 2002.

moeten worden gemaakt met andere organisatieonderdelen en projecten, én met de dagelijkse praktijk. De volgende speerpunten werden genoemd:

- Nieuw OCenW en de Bestuursraad (strategische visie, externe oriëntatie);
- Kwaliteitsproces OCenW (verbeteren van de beleidscyclus);
- ontwikkeling van medewerkers en haar organisatie (verbeteren van samenwerking binnen OCenW, vergroten van zelflerend vermogen);
- OCenW 2002 (nieuwe cultuuraspecten).

In de tweede fase van Sprong (oftewel het project Sprong 2) werden de in het rapport Transitieproces OCenW van oktober 2000 genoemde speerpunten geherformuleerd en in een drietal deelprojecten vormgegeven: strategisch leiderschap, kwaliteitsproces/excellente organisatie en HRM-ontwikkeling. Deze tweede fase heeft evenwel geen producten meer voortgebracht. Het project lijkt nu stil te liggen. Enkele projecten zijn geadopteerd door de directie Personeel en Organisatie (HRM en Leiderschap). Van de zijde van het departement wordt Sprong gekarakteriseerd als een denkfase. Het hierna te beschrijven project Kwaliteitsslag zou de implementatie, de «doefase», betreffen.

6.2.4 Kwaliteitsslag

In begin 2002 is het departement op de hoogte gesteld van de Kwaliteitslag OCW 2002–2004, die ongeacht de bezuinigingstaakstelling van 11 procent op het personeel uit het Strategisch Akkoord bij de kabinetsformatie 2002, onverkort zal worden uitgevoerd. De Kwaliteitsslag laat zich omschrijven als een omvangrijk, ambitieus en qua thematiek veelomvattend project. Het project vormt de voortzetting van het project Sprong, waarin later de in het regeerakkoord opgelegde efficiency- en volume-taakstelling is verdisconteerd. Door OCenW wordt deze taakstelling vertaald als: «beter werken met minder mensen.» Alle lopende projecten worden door de Bestuursraad onder deze paraplu gebracht. Dit geldt ook het vervolg op het ATC-project (zie paragraaf 6.2.1).

6.2.5 Revitalisering ATC-stelsel

In een notitie ter voorbereiding van de voortzetting van het ATC-project van september 2002 werd het te betreden domein afgebakend en werd ingegaan op een eventuele taakopdracht.¹ Vastgesteld werd dat «de te beheersen beleidsprocessen op concrete punten versterking behoeven»:

- de waarborging van de uitvoerbaarheid en beheersbaarheid van het beleid;
- de regiefunctie van de directies;
- de professionaliteit en rolvastheid van alle betrokkenen bij het beleidsproces.

In de notitie wordt de volgende betrekkelijk algemene opdracht voorgesteld:

1. ontwikkel een sluitende set van functionele ATC-eisen voor de planning en controlecyclus met inachtneming van de VBTB-uitgangspunten en de consequenties voor de beleidsprocessen, de uitvoering en controle;
2. geef aan wat er nodig is om het ATC-stelsel werkbaar te maken voor directie-overstijgende projecten;
3. geef aan wat de consequenties voor de toezichthouders zijn indien het ATC-model wordt toegepast;
4. ontwikkel zo nodig nadere instrumenten ter ondersteuning van het ATC-stelsel.

¹ Startnotitie Revitalisering ATC-stelsel, d.d. 13 september 2002.

In de startnotitie wordt verder niet ingegaan op de resultaten van het ATC-project en de instrumenten die daar zijn ontwikkeld. De Algemene Rekenkamer vernam in januari 2003 op ambtelijk niveau dat het in dit project gaat om een uitwerking van de regieverantwoordelijkheid van de beleidsdirectie, het beschrijven van de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, het verankeren van ATC in de planning en control-cyclus en het sluitend maken van de ATC-keten.

6.3 Specifieke acties

6.3.1 Taskforce Leerlingen- en Studentenaantallen

In maart 2001 stelde de minister de Taskforce Leerlingen- en Studentenaantallen in die als doelstelling meekreeg «het opsporen van bedoelde en onbedoelde onjuiste registratie van studentenaantallen bij WO, HBO en BVE en het daaraan volgend voorstellen van maatregelen om het vorenbedoelde te voorkomen.» Aanleiding vormden de signalen die de minister had ontvangen over vermeend oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels. Er was kennelijk naar het oordeel van de minister ruimte in de regelingen die ten onrechte werd gebruikt.

De taskforce was samengesteld uit vertegenwoordigers van de directies FEZ, WO, HBO, BVE en Studiefinancieringsbeleid. Ook waren de accountantsdienst, Cfi en de Informatie Beheergroep (IBG) vertegenwoordigd. Het project ging van start begin 2001 en op 1 december 2001 zou de eindrapportage plaatsvinden.

De taskforce heeft twee soorten producten opgeleverd, te weten ketenbeschrijvingen van het bekostigingsproces en theoretische casus inzake misbruik en oneigenlijk gebruik. In de ketenbeschrijvingen worden de relaties tussen studenten, studiefinanciering, les- en collegegelden en de bekostiging van onderwijsinstellingen geëxpliciteerd voor de velden BVE, HBO en WO. Daarbij is aangegeven waar de risico's liggen. Bovendien zijn op basis van theoretische overwegingen mogelijkheden aangegeven om een oneigenlijke bekostiging te verkrijgen. Hiermee beschikte het ministerie per eind 2001 over een betrekkelijk goed beeld van de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregels.

De volgende mogelijkheden werden onder meer onderscheiden:

- a. voor de sector BVE¹:
 - inschrijven van deelnemers voor een korte periode;
 - dubbele inschrijving deelnemers (voor meer dan één kwalificatie);
 - onbeperkt afgeven van diploma's.
- b. voor de sectoren HBO en/of WO:
 - duale bekostiging;
 - carrousel: uitschrijving binnen 1,35 jaar en inschrijving bij coöpererende instelling.

De taskforce heeft geen eindrapport opgesteld. Werkzaamheden werden voortgezet door de Taskforce Rekenschap.

6.3.2 Taskforce Rekenschap

De Taskforce Rekenschap werd ingesteld in december 2001 door de minister van OCenW² en bouwde zoals vermeld werd in haar eindrapport voort op de werkzaamheden van de Taskforce Leerlingen en Studentenaantallen.

De onderzoeksopdracht was het analyseren van de kwetsbaarheden in de bekostigingssystematiek van het onderwijs en het formuleren van verbetermaatregelen.

¹ Zie brief Vrancken d.d. 19-02-2001 op basis van een notitie van november 2000.

² Zie Rapport Taskforce Rekenschap d.d. 8 april 2002: Kwetsbaarheden Bekostiging Onderwijs;

De taskforce bestond uit een stuurgroep en een werkgroep. Van de stuurgroep maakten deel uit de directeuren Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, BVE, HBO, WO, de accountantsdienst, WJZ, Cfi en FEZ. De stuurgroep stond onder leiding van een extern adviseur mr. J. N. van Lunteren, voormalig directeur-generaal Belastingen van het Ministerie van Financiën. De werkgroep bestond uit medewerkers van de genoemde directies, aangevuld met een vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV en een extern adviseur.

De taskforce kwam tot de conclusie dat met name de sectoren BVE, HBO, WO risicogevoelig zijn op de volgende punten:

1. *Relatie tussen onderwijsinspanning en bekostiging.*
De taskforce detecteerde tien mogelijkheden om de opbrengsten te maximaliseren door de geleverde onderwijsprestatie te minimaliseren, waarvan acht van toepassing zijn op de sector BVE, zes op de sectoren HBO en WO.
2. *Procedures rondom inschrijving van leerlingen en studenten.*
Zowel de WEB als de WHW laten volgens de taskforce alleen persoonlijke inschrijving toe. Inschrijving van personen door de instelling zelf is niet toegestaan omdat dan een risico op oneigenlijk gebruik of misbruik ontstaat. Er zou dan immers alleen inschrijving plaats kunnen vinden om bekostiging te verkrijgen tegen een minimale prestatie. Een daadwerkelijke vaststelling van dergelijk gedrag is overigens volgens het eindrapport van de taskforce niet aangetoond.
3. *Procedures rondom het betalen van les-, college- en cursusgeld.*
Het op grond van de WEB verschuldigde les- of cursusgeld mag volgens de taskforce niet door de onderwijsinstelling uit de rijksbijdrage worden betaald omdat die immers is bestemd voor het verzorgen van beroepsonderwijs. Hetzelfde geldt voor de HBO- en WO-instellingen op grond van de WHW, hoewel deze wet weer niet exact voorschrijft wie de feitelijke betaling dient te verrichten. In een onderzoek door de departementale accountantsdienst bij zeven hogescholen is komen vast te staan dat het collegegeld voor Vlaamse studenten door een BV te Breda is betaald.
4. *Relatie tussen bekostigd en erkend/aangewezen (privaat) onderwijs.*
De WEB kent bekostigd en erkend onderwijs. Erkenning alleen houdt niet tevens bekostiging in.
De WHW kent bekostigd en aangewezen onderwijs. Aangewezen onderwijs houdt niet tevens bekostiging in. Met name waar instellingen als rechtspersoon beide soorten onderwijs verzorgen, bestaat de kans (en dus het risico) dat studenten die privaat onderwijs genieten publiek bekostigd worden. Er kan tevens sprake zijn van een profijtelijke samenwerkingsrelatie tussen beide vormen van onderwijs, ook als deze niet onder één rechtspersoon vallen.
5. *Meer specifieke aspecten, zoals inschrijving van buitenlandse studenten, bekostiging uit verschillende bronnen.*
Een belangrijk aandachtspunt vormen de buitenlandse studenten. Hier doen zich twee vormen van risico voor. In de eerste plaats is het mogelijk dat buitenlandse studenten zich inschrijven die de Nederlandse taal nog niet machtig zijn. Zij volgen ter voorbereiding een taal cursus waarvoor dan ten onrechte bekostiging wordt gevraagd en verkregen. In de tweede plaats kan het voorkomen dat studenten de studie aangrijpen om een verblijfsvergunning te krijgen. Er wordt dan geen onderwijs genoten, maar wel bekostiging ontvangen.

De taskforce stelt een aantal maatregelen voor die voor de korte termijn een oplossing kunnen bieden. Deze komen in het algemeen neer op een aanscherping/verduidelijking van de wetten regelgeving. Ze hebben betrekking op de bestaande bekostigingssystematiek, waarin niet verdisconteerd zijn ontwikkelingen, die een majeure wijziging van het bekostigingssysteem inhouden, zoals bijvoorbeeld bekostiging op basis van studiepunten. Zij stelt ook voor een onderzoek te starten naar de mogelijkheid om onderwijsprestatie als bekostigingsparameter op te nemen.

Een andere reeks maatregelen heeft betrekking op het toezicht in het algemeen. Naar de mening van de taskforce moet de relatie tussen het ministerie en de instellingen zijn vormgegeven in een integraal controle- en toezichtsmodel, dat de gehele cyclus van regelgeving beschrijft. Er zou dan sprake moeten zijn van heldere en transparante regelgeving, adequate communicatie en voorlichting, een passend instrumentarium voor controle en toezicht en – tot slot – voldoende sanctiemogelijkheden. Het toezicht is in handen van de Inspectie van het Onderwijs (kwaliteit), de accountantsdienst (rechtmatigheid), Cfi (verantwoording) en de beleidsdirecties (regie). De taskforce constateert dat het stelsel van controle en toezicht adequaat is, maar dat de werking op onderdelen verbeterd kan worden. Daarbij wordt vooral gedoeld op het volgen van signalen die duiden op een niet heldere regelgeving door de directies. Ook stelt de taskforce vast dat men zich bij de controle slechts op een beperkt aantal elementen (zoals de jaarrekeningen en de studentenadministratie) richt, maar te weinig op bijvoorbeeld de relatie tussen kosten en prestatie. Zij beveelt aan «een intensivering van het communicatie- en informatietraject met de instellingen, waarbij bekostiging tot de bedoelde maar ook nadrukkelijk de niet-bedoelde effecten explicieter zal worden uiteengezet.»¹ Eén van de verdere voorgestelde maatregelen omvat het onder de verantwoordelijkheid van OCenW brengen van de controle die momenteel door de externe accountant wordt uitgevoerd op de *bekostigingsparameters* van de instellingen. De controle op de *jaarrekening* blijft onder de verantwoordelijkheid van de instelling.

Met het behulp van dit eindrapport had het ministerie en de Tweede Kamer een vrijwel compleet beeld van de constructies die in het onderwijsveld zouden kunnen voorkomen.

6.4 Commentaar

Bij het departement van OCenW tekent zich het beeld af van een organisatie die naar aanleiding van meer of minder concrete signalen activiteiten ontplooit die tot beter inzicht in de problematiek leiden maar zelden tot een concreet resultaat. De Taskforce Studentenaantallen werd ingesteld naar aanleiding van concrete signalen, maar werd vóór een eindrapportage was afgeleverd ingehaald door de Taskforce Rekenschap die daarnaast werd ingesteld naar aanleiding van concrete signalen. De laatste taskforce bouwde voort op de eerste, breidde haar activiteiten uit en kwam met een eindrapport dat een bruikbaar overzicht bevatte van mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit rapport vormde een belangrijk uitgangspunt voor de inrichting van het zogenoemde zelfreinigende onderzoek van de minister van OCenW.

Met de projecten Sprong I en II, ATC en vervolgens de Kwaliteitsslag, waarin opgenomen de gerevitaliseerde ATC werd gepoogd, naar aanleiding van vager geduide, zorgwekkende ontwikkelingen, de toezichtsstructuur te verbeteren. Nieuwe projecten werden geïnitieerd voordat voorgaande projecten goed en wel waren afgerond en voordat de ingezette veranderingen hun uitwerking konden hebben. Effectmeting is op deze wijze uiteraard onmogelijk. De noodzaak van de projecten wordt

¹ Zie Rapport Taskforce Rekenschap – kwetsbaarheden bekostiging onderwijs – 8 april 2002.; het rapport werd op 9 april 2002 aangeboden door de minister van OCenW aan de Tweede Kamer.

door de Algemene Rekenkamer onderkend en zij maakt geen opmerkingen over de kwaliteit van de rapporten. Zij maakt echter bezwaar tegen een reeks elkaar overlappende projecten en onderzoeken als antwoord op een urgent beleidsmatig probleem. Hieraan is het gevaar verbonden is dat inmiddels op hoofdpunten geconstateerde problemen langer blijven voortbestaan dan noodzakelijk is. Dit voortbestaan lijkt vooral terug te voeren op de diagnose die OCenW zelf al stelde, maar waaraan – geheel in lijn met die diagnose – geen gevolg werd gegeven: sterk in het midden van de beleidscyclus, maar zwak in «voor- en achterkant» van de beleidscyclus.

De Algemene Rekenkamer doelt met «diagnose» op de constatering in 1997 van de projectgroep Sturing en Toezicht dat bij OCenW de beleidscyclus niet gesloten was en dat er bij de beleidsdirecties meer affiniteit bestond met het maken van beleid dan met evaluatie en toezicht – een constatering die in 1999 werd aangevuld met de constatering van het project Sprong dat OCenW sterk is in het middengebied van de beleidscyclus en beleidsnota's, maar dat de «voor- en achterkant», waaronder verstaan wordt: verkenning, risicoanalyse, evaluatie en implementatie, zwak zijn.

Over het oneigenlijke gebruik en misbruik van ter beschikking gestelde middelen kan het volgende worden opgemerkt. Duidelijk is dat het ministerie kennis had van de tekortkomingen van het financieringssysteem. De vraag is echter hoe de regievoerende beleidsdirecties het daadwerkelijk voorkomen van deze tekortkomingen inschatten. De onderscheiden theoretische mogelijkheden hadden directies, die juist de regie voor de bekostiging voeren, moeten bewegen actie te ondernemen.

De Algemene Rekenkamer heeft niet geconstateerd dat de Bestuursraad en/of de bewindspersonen gebruik hebben gemaakt van hun bevoegdheden om daadwerkelijk uitvoering van voornemens te faciliteren.

De situatie ligt genuanceerder voor de directie BVE. In de BVE-sector doorkruisten bekostigingsproblemen de beheerste implementatie van een gewijzigd stelsel. Het ministerie was zich ervan bewust dat het nieuwe stelsel ongewenste neveneffecten kon hebben. Monitorresultaten terzake werden gebruikt bij het zelfreinigend onderzoek.

7. SIGNALLEN

7.1 Algemeen

In het najaar van 2001 kwamen signalen met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostiging in de publiciteit. De Tweede Kamer heeft in dit kader de Algemene Rekenkamer verzocht om na te gaan:

- welke informatie op het ministerie beschikbaar was over ongewenst strategisch gedrag en oneigenlijke constructies;
- of met deze informatie het ministerie ongewenst gebruik van de bekostiging al eerder tegen had kunnen gaan;
- op welke wijze er met signalen van ongewenst gebruik van bekostiging is omgegaan.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd aan de hand van dossiers over de periode vanaf 1996 tot najaar 2001. Daarbij is met name gelet op mogelijke signalen van klokkenluiders. In 2002 heeft de minister een procedure vastgesteld voor de afhandeling van signalen over misbruik en oneigenlijk gebruik van bekostigingsgelden door klokkenluiders.¹ Het dossieronderzoek had betrekking op de periode daarvoor. Dit bracht met zich mee dat gezocht is naar informatie over mogelijk misbruik of oneigenlijk gebruik die destijds niet in alle gevallen als zodanig werd herkend. De Algemene Rekenkamer heeft het begrip signalen breder gehanteerd dan de minister dat heeft gedaan.² In het dossieronderzoek is ook gelet op het voorkomen van vragen of discussies over de uitleg van bekostigingsregelgeving en op gevallen die duiden op zwakke plekken in de bekostigingsregelgeving.

De Algemene Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In de archieven van de directies, Cfi en in het Centraal Archief van het ministerie is gezocht aan de hand van enkele relevante trefwoorden en aan de hand van dossiers van een steekproef van instellingen. Verder is gekeken naar ontvangen brieven van particulieren. Bij de accountantsdienst zijn de dossiers geraadpleegd die zijn samengesteld in verband met het zelfreinigend onderzoek. Het gaat daarbij om de dossiers van circa 160 instellingen. Verder is gericht gezocht in dossiers naar mogelijke signalen, die in de verschillende gesprekken die de Algemene Rekenkamer voerde, aan de orde zijn geweest. Ook is gebruik gemaakt van de brief van HBO-raad aan de Algemene Rekenkamer die een aantal casusbeschrijvingen bevat.³

Verder zijn notulen geraadpleegd bij directies en Cfi van verschillende overleggen met het onderwijsveld, waarin vragen met betrekking tot de bekostiging aan de orde zijn geweest in de drie onderwijssectoren. Bij deze overleggen waren betrokken de directies, Cfi, IB-groep, vertegenwoordigers van de onderwijssector en onderwijsinstellingen.⁴ Ook hier is, voor zover mogelijk, gekeken vanaf 1996. Bij de directies waren niet van alle overleggen de notulen over de gehele periode beschikbaar. In een aantal gevallen gaat het ook om overleggen die pas later zijn ingesteld.

Met dit dossieronderzoek verwacht de Algemene Rekenkamer een groot deel van mogelijke bronnen van signalen te hebben afgedekt. Daarmee ontstaat een reëel beeld van de informatie die – zij het verspreid – op het ministerie beschikbaar was over ongewenst strategisch gedrag en oneigenlijke constructies voordat de signalen hierover in het najaar van 2001 in de publiciteit kwamen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het uitsluitend schriftelijke bronnen betreft. In de dossiers van de accountantsdienst in het kader van het zelfreinigend onderzoek bleek dat sommige instellingen hadden aangegeven dat zij mondeling contact met het ministerie hebben gehad over bekostigingsvraagstukken. Dit kwam voor in tien

¹ Procedure afhandeling signalen van het ministerie van OCenW, begin 2002.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 248, nr. 18.

³ Brief HBO-raad kenmerk 02832/bs, d.d. 6 juni 2002.

⁴ Voor het hoger onderwijs betreft het de volgende overleggen: • de uitvoeringsoverleggen HBO en WO tussen Cfi, directies, instellingen en branchevertegenwoordiging; • het CIWO-overleg tussen directie WO, IBG, VSNU en studentenadministraties van de universiteiten; • het afstemmingsoverleg tussen IBG en de directie WO; • het Universitair Juristenoverleg tussen directie WO, en juristen van de universiteiten; • het gebruikersoverleg CRIHO (Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs) van directie WO en universiteiten.

Voor de BVE betreft het de volgende overleggen:

- het uitvoeringsoverleg BVE tussen Cfi, directies, instellingen en branchevertegenwoordiging;
- bestuurlijk overleg bekostiging en informatie BVE-sector;
- technische werkgroep bekostiging: een overleg tussen directie BVE, BVE-raad, AOC-raad, ROC's en AOC's;
- gebruikersoverleg BVE.

dossiers op een totaal van ongeveer 160 die in het kader van het zelfreïnigend onderzoek zijn samengesteld. De Algemene Rekenkamer heeft in die dossiers echter geen verdere documenten kunnen aantreffen die deze verklaringen kunnen ondersteunen.

7.2 Beschrijving signalen

Uit de resultaten van het dossieronderzoek heeft de Algemene Rekenkamer een selectie gemaakt van 24 signalen en deze voorgelegd aan het ministerie met het verzoek om ontbrekende informatie aan te vullen en na te gaan welke acties in het verleden zijn genomen naar aanleiding van deze signalen.¹ Met het laatste is beoogd een beeld te krijgen van de wijze waarop het ministerie is omgegaan met signalen van ongewenst gebruik van de bekostiging. De 24 signalen hebben uiteindelijk geleid tot elf casusbeschrijvingen. Een aantal voorgelegde signalen bleek af te vallen omdat uit nadere informatie bleek dat het om documenten ging die geen verband hielden met misbruik of oneigenlijk gebruik. Verder bleek ook een aantal signalen betrekking te hebben op dezelfde casus. In de casusbeschrijvingen zijn de namen van de betrokken instellingen niet vermeld.

7.2.1 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Betaling van lesgeld door instelling

De IB-groep maakte in 1998 in een brief aan het ministerie van OCenW melding van betaling van het lesgeld voor tientallen leerlingen door een instelling. Dit is in strijd met de Lesen cursusgeldwet. De leerlingen moesten een contract afsluiten met de instelling dat bepaalde dat zij cursusgeld aan de instelling betaalden en dat de leerling de acceptgirokaart voor het lesgeld bij de administratie van de instelling moesten inleveren. De instelling betaalde vervolgens het lesgeld aan de IB-groep. Een andere instelling had gevraagd of zij in één keer het lesgeld van alle ingeschreven studerende van een vrouwenvakschool kon betalen. De IB-groep stelde voor om gezamenlijk met Cfi de status van inschrijvingen te controleren. Cfi reageerde per brief en vermeldde dat de directie BVE de beantwoording zou overnemen. Daarnaast was de zaak door Cfi ook bij de directie Studiefinancieringsbeleid onder de aandacht gebracht. De IB-groep kreeg van het ministerie geen reactie op haar brief. In antwoord op vragen van de Algemene Rekenkamer over deze casus deelde het ministerie mee de door ons voorgelegde brief van de IB-groep niet te kunnen traceren. Het ministerie gaf niets aan over vervolgcasus.

Vermenging publieke en private activiteiten

In 1993 bracht de Inspectie van het Onderwijs het rapport «Eigenlijk... oneigenlijk» uit.² In dit rapport concludeerde zij dat er in vele gevallen sprake was van een volledige of gedeeltelijke vermenging van commerciële opleidingen met het reguliere programma van de instellingen met als gevolg dat ook het contractonderwijs op directe of indirecte wijze door de overheid werd bekostigd. De inspectie deed een reeks van aanbevelingen. Een gedeelte daarvan had betrekking op aanpassing van wet- en regelgeving. Daarnaast deed de inspectie aanbevelingen die betrekking hadden op controle op de naleving van wet- en regelgeving. Aangezien in die periode werd gewerkt aan de totstandkoming van de WEB, werd besloten de bestaande wetgeving niet meer aan te passen maar binnen de WEB naar oplossingen te zoeken. Daarnaast moest – los van de WEB – een bredere discussie over vermenging van publieke en private activiteiten gevoerd worden, zo werd in de memorie van toelichting op de WEB vermeld.³ De minister wees er bij de behandeling van de WEB op dat de mogelijkheden bij een klassieke controle beperkt waren en zich slecht verhielden tot het zoveel mogelijk op zelfregulering gerichte karakter van de WEB. Daarom stelde de minister voor een soort klachtrecht in te stellen

¹ Het aantal van 24 betreft geen statistisch verantwoorde steekproef. Het gaat slechts om de 24 meest opmerkelijke signalen.

² Inspectie van het Onderwijs, «Eigenlijk... oneigenlijk», rapportnummer 1993-3.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 778, nr. 3.

voor instellingen die zich benadeeld voelen vanwege oneerlijke concurrentie. Dit voorstel is niet uitgevoerd, waardoor uiteindelijk met de signalen die het inspectierapport bevatte niets is gebeurd.

Vermoedens van misbruik

Een voorzitter van het college van bestuur van een ROC maakte eind 2000 bij het ministerie melding van mogelijk misbruik van bekostigingsregels. Het ging daarbij met name om opmerkelijke deelnemersontwikkelingen bij andere ROC's. In het bestuurlijk overleg tussen ministerie en BVE-raad werd hier verder over gesproken aan de hand van een overzicht met deelnemersgegevens per leerweg en per instelling. In het overleg werd ook gesproken over een interne notitie over de gebruikruimte in het Bekostigingsmodel 2000. Afgesproken werd de zaak te blijven monitoren. Vervolgens werd de accountantsdienst gevraagd een onderzoek uit te voeren bij een beperkt aantal instellingen. De accountantsdienst constateerde verschillende tekortkomingen in de inschrijvingsgegevens van deelnemers, waarbij er grote verschillen waren tussen de ROC's in de mate waarin die tekortkomingen voorkwamen.¹ De uitkomsten daarvan werden in het voorjaar van 2002 besproken in het bestuurlijk overleg met de BVE-raad. Daarna werd de onderwijsinspectie gevraagd op punten nader onderzoek te doen bij de betreffende instellingen. De uiteindelijke afwikkeling van dit traject viel samen met de start van het zelfreinigend onderzoek en de bevindingen zijn daarin meegenomen.

7.2.2 Hoger beroepsonderwijs

Excessieve bekostiging

Twee casus hebben betrekking op excessieve bekostiging bij diplomering. In de eerste casus schreef de departementale accountantsdienst begin 1996 een notitie aan de directie HBO over ongewenste effecten die kunnen optreden door de ingebouwde prikkels. Dit werd geconstateerd naar aanleiding van reviews van de instellingsaccountants en een gesprek met een instelling die gesignaleerd had dat bij diverse hogescholen studenten na korte tijd de instelling verlieten met een diploma. Daarvoor ontvingen de instellingen diplomabekostiging. De directeur HBO schreef de accountantsdienst dat hij graag op de hoogte wilde blijven van dergelijke informatie en dat het HOOP 1996 voorstellen bevatten voor wijziging van de bekostigingsregelgeving. Daadwerkelijke verandering kwam pas vijf jaar later tot stand, zoals hierna beschreven wordt.

In de tweede casus constateert de inspecteur voor het hoger landbouwon-derwijs in maart 1999 dat instroom in het laatste jaar van een opleiding met een diploma als resultaat leidt tot een enorme verhoging van de onderwijsvraagfactor in verband met de diplomabekostiging. Aanleiding is een vraag van een agrarische hogeschool die buitenlandse studenten een bachelordiploma wil geven na een éénjarige opleiding. De inspecteur geeft aan dat dit op verschillende instellingen voorkomt en vraagt aan de directie of de bekostiging niet zou moeten worden aangepast. In 2001 werd het Bekostigingsbesluit gewijzigd en waardoor excessieve bekostiging bij diplomering beperkt werd. Studenten dienen voortaan minimaal twee jaar ingeschreven te zijn wil een instelling voor diploma-bekostiging in aanmerking komen.

Vermenging publieke en private activiteiten

De volgende twee casus hebben betrekking op vermenging van publieke en private activiteiten. De eerste casus begint met een klacht die een instelling indiende in 1991 over een hogeschool die marketingcursussen aanbood in een advertentie voor een opvallend lage prijs. Ingeschrevenen konden ook in aanmerking komen voor studiefinanciering. Op verzoek van het ministerie deed de inspectie onderzoek bij de instelling waaruit bleek

¹ Het ging om bijvoorbeeld het ontbreken van bewijsstukken van deelname aan het onderwijs of het ontbreken van een onderwijsverenkomst.

dat er inderdaad sprake was van studenten die ten onrechte voor bekostiging in aanmerking werden gebracht. De accountantsdienst werd ingeschakeld om te bepalen om welk aantal studenten het ging. Daarna ging het ministerie over tot een korting op de rijksbijdrage.

In een andere casus gaf de minister in 1997 de inspectie en de accountantsdienst opdracht onderzoek te doen bij hogescholen, naar vermeend misbruik van subsidiegelden bij instellingen die post-initiële opleidingen verzorgden. Dit gebeurde om een kort geding af te wenden dat een particuliere instelling tegen het ministerie aanspande in verband met oneerlijke concurrentie van bekostigde instellingen. De particuliere instelling verloor het kort geding omdat de rechter oordeelde dat de Staat niet nalatig was geweest, nu een onderzoek werd uitgevoerd. De inspectie constateerde geen handelen in strijd met de wet maar sloot oneerlijke concurrentie niet uit. Bij vier opleidingen constateerde de inspectie dat er laag tarief werd geheven wat mogelijk duidde op vermenging van publieke en private gelden. Twee jaar later verscheen het AD-rapport over de betreffende opleidingen. Het duurde lang voordat de accountantsdienst de benodigde informatie had verkregen. In eerste instantie had Cfi gepoogd informatie in te winnen. Dit mislukte omdat de HBO-raad bezwaar maakte tegen bepaalde opvattingen in de brief van Cfi over integrale kostprijzen. Daarom verzocht Cfi later aan de accountantsdienst zelf informatie in te winnen. Het rapport van de accountantsdienst geeft geen uitsluitsel. De accountantsdienst concludeerde dat de scholen ruime mogelijkheden hebben om zogenaamde masteropleidingen onder te brengen als afstudeervariant bij bekostigde opleidingen, maar kon niet beoordelen of daarvan misbruik werd gemaakt. De accountantsdienst gaf verder aan dat voor een niet-bekostigde opleiding de integrale kostprijs aan cursisten diende te worden doorberekend. De accountantsdienst maakte tegenstrijdige opmerkingen over wat hij had geconstateerd. Enerzijds meldde hij dat er geen onjuistheden waren geconstateerd, anderzijds gaf hij aan dat het niet was vast te stellen of een integrale kostprijs was gehanteerd, omdat er geen administratieve scheiding was bij de betreffende instelling van post-initieel en regulier onderwijs. Wel leek de accountantsdienst het gevraagde cursusgeld voor de betreffende opleiding niet te laag. Het rapport van de accountantsdienst leidde niet tot vervolgacties.

Betaling collegegeld voor buitenlandse studenten door instelling

In een rapport van de accountantsdienst uit 1997 over de bekostiging van een instelling over 1995 werd melding gemaakt van betaling van het collegegeld voor buitenlandse studenten door de hogeschool zelf. De instelling had uitwisselingsovereenkomsten met buitenlandse instellingen. Zowel de Nederlandse studenten van de instelling die via het uitwisselingsprogramma aan de buitenlandse instelling studeerden als de buitenlandse studenten die aan de hogeschool in Nederland instelling studeerden, werden in aanmerking gebracht voor de bekostiging. Om aan de inschrijvingseis van collegegeldbetaling te voldoen werd de betaling namens de student door een stichting verricht. Voor de Nederlandse studenten was in het buitenland een vergelijkbare regeling getroffen. Doordat per saldo meer buitenlandse studenten aan de instelling in Nederland studeerden dan Nederlandse studenten in het buitenland, had de stichting een latente vordering op buitenlandse instellingen. De hogeschool nam deze vordering uit 1994 over in 1995. Het ging daarbij om een bedrag van ongeveer een half miljoen gulden, dat wil zeggen iets minder dan 200 collegegeldbetalingen. De accountantsdienst was van mening dat de hogeschool hierdoor in feite het collegegeld achteraf zelf had betaald. Dit achtte de accountantsdienst in strijd met de WHW. Er werd niet voldaan aan de inschrijvingseis van collegegeldbetaling, waardoor een correctie voor de bekostiging diende plaats te vinden. De hogeschool was

echter van mening dat de WHW niet voorschrijft dat het collegegeld door de student zelf moet worden voldaan.

Op het ministerie waren verschillende meningen omtrent de toelaatbaarheid van de betaling van het collegegeld door de instelling, zoals ook blijkt uit de beantwoording door het ministerie van vragen van de Algemene Rekenkamer in het kader van dit onderzoek.

Cfi liet de directie HBO verder weten dat hier sprake was van dubbele bekostiging terwijl er maar een enkele onderwijsinspanning werd geleverd. Immers zowel de buitenlandse studenten als Nederlandse die in het buitenland verbleven werden als student voor bekostiging in aanmerking gebracht. Uiteindelijk berichtte Cfi op eigen gezag aan de hogeschool dat deze de strijdigheid met de wet kon opheffen door alsnog zorg te dragen voor de collegegeldbetaling door de bovengenoemde stichting. Op de vraag van de Algemene Rekenkamer of dit ook daadwerkelijk is gebeurd, antwoordde het ministerie dat uit de jaarrekening 1998 blijkt dat het collegegeld daadwerkelijk is voldaan.

Op de vraag van de Algemene Rekenkamer over de financiering van de stichting, antwoordde het ministerie dat aan onderwijsinstellingen gelieerde rechtspersonen buiten de verantwoordelijkheid van het ministerie vielen. Wel was het opgevallen dat sprake was van donaties van de hogeschool aan de stichting. Het was niet bekend bij het ministerie wat deze donaties inhielden.

Het door Cfi in haar brief aan de hogeschool geuite voornemen om in overleg met de HBO-raad te onderzoeken of een eenduidiger systematiek mogelijk is, werd niet gerealiseerd. Het ministerie liet de Algemene Rekenkamer weten dat Cfi niet de bevoegdheid heeft om beleid om te buigen en dat zij ook geen wijzigingsvoorstellen daarvoor heeft gedaan. Wel heeft Cfi de kwestie ter sprake gebracht bij de beleidsdirectie. De afloop hiervan is onbekend. Evenmin is gebleken dat het ministerie actie heeft ondernomen op de door Cfi gesignaleerde dubbele bekostiging bij uitwisselingsprogramma's met het buitenland.

Onderwijs geven buiten vestigingsplaats

De accountantsdienst werd in 1999 door Cfi verzocht een bijzonder onderzoek te verrichten naar een diplomaconstructie. Het betrof een eenjarige kopcursus waarbij twee hogescholen samenwerkten. Afgestudeerden aan hogeschool A volgden de cursus die werd verzorgd door de hogeschool B. Het onderwijs vond echter plaats in de vestigingsplaats van hogeschool A. De samenwerking leverde hogeschool B een bekostigingsvoordeel op. De hogescholen verrekenden deze inkomsten. De accountantsdienst constateerde in zijn onderzoek geen strijdigheden met wet- en regelgeving. Wel constateerde de accountantsdienst naar aanleiding van een gesprek met de directie HBO dat sprake was van het geven van onderwijs buiten de vestigingsplaats zonder voorafgaande toestemming van de minister, hetgeen in strijd is met de WHW, artikel 7.17. Cfi stelde hogeschool B hiervan op de hoogte, maar gaf daarbij aan dat gelet op de mogelijke beleidsontwikkelingen zoals vermeld in HOOP 2000, verdere actie niet opportuun werd geacht.

In een intern memo van Cfi dat vooraf ging aan de brief aan de hogeschool was aangegeven dat het ging om een verschijnsel dat al sinds 1991 bekend was. En dat al jaren werd toegestaan dat via een detachingsconstructie onderwijs buiten de vestigingsplaats werd gegeven. Op vragen van de Algemene Rekenkamer antwoordde het ministerie dat niet uit te sluiten is dat deze constructie al in 1991 bekend was. Het ministerie wees er echter op dat het beleid in die tijd gericht was op het scheppen van voorwaarden om zoveel mogelijk studenten zoveel mogelijk HBO-diploma's te laten halen. De constructie paste in die zin in het beleid.

Wel werden later maatregelen getroffen tegen de excessieve bekostiging, zoals hierboven is aangegeven.

Internationalisering in het hoger onderwijs

In 1994 stelde de directeur-generaal Beroepsonderwijs de actieve werving van buitenlandse studenten in het onderwijs aan de orde zowel binnen het ministerie als in het overleg met de HBO-raad. De vraag was onder meer of het wenselijk was om op kosten van de Nederlandse overheid buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs te laten studeren. In een memo aan de directeur HBO stelde de directeur-generaal dat hoe langer er niets aan gedaan werd, des te minder het ministerie gelegitimeerd was er iets van te zeggen. In het memo verwees hij naar een «absurditeit» met betrekking tot een constructie van een hogeschool waarover hij had gelezen in het blad van de desbetreffende instelling. Het ging hierbij om een samenwerking tussen een Nederlandse hogeschool en een Duits particulier opleidingsinstituut. Docenten van de hogeschool gaven in Duitsland les en de Duitse studenten waren ingeschreven aan de Nederlandse hogeschool. De studenten stonden één jaar ingeschreven en kregen na een examen een bachelordiploma. In het artikel werden twijfels geuit over de kwaliteit van de opleiding. Verder werd in het artikel de inspecteur van het hoger onderwijs aangehaald die stelde dat zijn voorganger het contract tussen de hogeschool en de Duitse instelling aan juristen van het ministerie had voorgelegd. Deze zagen geen aanleiding tot stappen tegen de hogeschool. De inspecteur gaf verder aan dat de vestigingseis een moeilijk criterium is. Het belangrijkste was dat de studenten ingeschreven stonden aan de Nederlandse hogeschool, hetgeen ook zo was. Het college van bestuur van de hogeschool stond zelf kritisch tegenover de constructie en had een notitie geschreven bestemd voor de faculteiten over procedures voor het aangaan van samenwerkingsverbanden. In verschillende memo's deed de directeur-generaal suggesties voor de voorwaarden waarop internationalisering gestalte kan krijgen.¹

Het ministerie gaf in zijn reactie aan dat de desbetreffende constructie inmiddels niet meer werd toegepast, maar wel binnen het ministerie was onderzocht. Het resultaat hiervan was dat de constructie niet in strijd met de wet werd geacht. In het HOOP 1996 werd opgemerkt dat export van het hoger onderwijs een belangrijke prioriteit was binnen de intensivering van het internationale beleid op het terrein van onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, maar dat de instroom van buitenlandse studenten de onderwijsbegroting niet meer mocht belasten dan op dat moment het geval was. Volgens HOOP 1996 lag het niet in de bedoeling om binnen de EU een actief exportbeleid te voeren, omdat hier mogelijk grote financiële gevolgen voor reguliere onderwijsbekostiging uit konden voortkomen. Binnen de EU moest een open ruimte voor hoger onderwijs worden ontwikkeld waarbinnen op basis van wederkerigheid tussen de landen mobiliteit van studenten vorm kon krijgen.

Als concrete maatregel noemde het ministerie in zijn reactie een wijziging in de WHW die het voor een instelling mogelijk maakt een instellingscollegegeld te heffen – dat boven het wettelijk collegegeld ligt – voor studenten buiten de EU. Volgens de Algemene Rekenkamer is de genoemde maatregel echter, los van het feit dat de wet de instellingen niet verplicht een hoger collegegeld te heffen, niet relevant omdat het in deze casus ging om Duitse studenten.

Daarnaast wees het ministerie in zijn reactie op een wijziging in de WHW, eveneens in het kader van HOOP 1996 die de mogelijkheden van het geven van een opleiding in een vreemde taal beperkte. Het ministerie heeft de Adviescommissie Opleidingsaanbod naar aanleiding van deze wetswijziging expliciet gevraagd te toetsen op de functionaliteit van het aanbieden van een nieuwe opleiding in een vreemde taal. Met deze maat-

¹ Memo's, aantekeningen en notities van de DG Beroepsonderwijs/plv SG van september en december 1994; februari, maart, mei, juli, november 1995; maart, april en december 1996.

regelen lijken de mogelijkheden voor de bovengenoemde constructie te worden beperkt. Het ministerie gaf in zijn reactie echter niet aan wat het effect is geweest van de maatregel. Ook werd niet ingegaan op het aspect van het geven van onderwijs buiten de gemeente van vestiging van de instelling.

7.2.3 Wetenschappelijk onderwijs

Twee diploma's bij één opleiding

In 2000 werd in een regulier overleg van ministerie, universiteiten, VSNU en IB-groep gesproken over het afgeven van verschillende diploma's voor één opleiding. Dit kan het geval zijn als een student meer specialisaties binnen één studierichting heeft gedaan. Daarbij werd ook gesproken over de gevolgen van de bekostiging. Ieder diploma telt immers mee voor de bekostiging. In het overleg werd door het ministerie opgemerkt dat de WHW zich hier niet tegen verzet. Dit punt kwam later dat in 2000 eveneens aan de orde in een interne correspondentie tussen medewerkers van het ministerie. Daarin komt de opvatting naar voren dat het afgeven van twee diploma's voor één opleiding wel in strijd is met de WHW. Er werd verwezen naar een concreet geval dat beschouwd zou moeten worden als «misbruik van recht». In antwoord op vragen van de Algemene Rekenkamer gaf het ministerie aan dat van «misbruik van recht» alleen gesproken kon worden voor zover onbetwistbaar zou kunnen worden aangetoond dat tweede diploma's louter en alleen zouden worden afgegeven indien dat afgeven voortkwam uit de intentie te komen tot verhoging van de rijksbijdrage. In het besproken geval was dat niet het geval. Dit was volgens het ministerie in de toenmalige discussie slechts terzijde aan de orde geweest. De beslissing om eventueel een tweede diploma uit te reiken wordt volgens het ministerie genomen door de examencommissie van de opleiding. Het ministerie gaf overigens aan dat het deelneemt aan het eerder genoemde overleg als waarnemer, en dat het overleg niet ging over bekostigingsregels. Desgevraagd gaf het ministerie aan dat er geen inventarisatie heeft plaats gevonden van het afgeven van tweede diploma's.

Inschrijvingsbeleid van een universiteit

Cfi richtte zich in 1999 in een brief aan een universiteit waarin ze aangeeft zich zorgen te maken over de tijdigheid van oplevering van de accountantsverklaring en vooral over de onverwachte uitkomsten van de tellingen van de aantallen eerstejaars over 1996 en 1997. De telling bleek lager uit te vallen, terwijl bij alle universiteiten sprake was van hogere tellingen. De achtergrond was de overgang van het bekostigingsmodel STABEK naar het bekostigingsmodel Prestatie Bekostigingsmodel (PBM). Deze overgang moest budgettair neutraal verlopen. In het nieuwe stelsel zou voor elke student aan de instellingen een bepaald bedrag worden toegekend. Naar de Algemene Rekenkamer aanneemt werd het bedrag dat zij eventueel minder ontvingen door de overgang naar het nieuwe bekostigingsstelsel toegekend als vaste voet: een niet-variabel deel van de Rijksbijdrage. Hoe geringer het aantal opgegeven studenten, des te hoger de vaste voet.

Op grond van het verschil in definitie van eerstejaarsinschrijvingen in het toenmalige bekostigingsmodel STABEK enerzijds en in het nieuw in te voeren bekostigingsmodel PBM anderzijds had Cfi voor de universiteit een hoger aantal verwacht. Cfi had al uit contact met de administratie van de universiteit te horen gekregen dat deze voortaan een onderscheid maakte tussen studenten en andere personen, aangeduid als onderwijscontractanten, waar dit eerder niet werd gedaan. Cfi vond dit op zichzelf positief maar verzocht de universiteit echter op grond van andere overwegingen de betreffende groepen studenten alsnog voor bekostiging in

aanmerking te nemen. Zij wees er onder meer op dat opgave van de universiteit niet voldeed aan het Bekostigingsbesluit WHW en een brief van Cfi van 1998. Alle personen die in 1996, 1997 en 1998 in de administratie waren opgenomen moesten als student worden opgegeven. Hierdoor kon de vaste voet juist worden vastgesteld. Verder wees Cfi op budgettaire consequenties. Die zouden over 2000 waarschijnlijk beperkt zijn, maar konden over de volgende jaren omvangrijk zijn als de studentenaantallen weer zouden stijgen. Het voordeel van de handelwijze van de universiteit schatte Cfi op één miljoen gulden. Andere universiteiten zouden volgens de Algemene Rekenkamer hierdoor benadeeld worden omdat het bekostigingsstelsel een verdeelmodel is.

De universiteit stuurde daarop een nieuwe opgave met de gevraagde accountantsverklaring. Hierbij gaf de universiteit aan dat er technische correcties hadden plaatsgevonden, maar dat deelpopulaties van studenten ook nu niet in de telling waren betrokken.¹

Cfi verzocht vervolgens de accountantsdienst een onderzoek in te stellen bij de universiteit. De accountantsdienst rapporteerde begin 2000.² De accountantsdienst gaf aan dat het opstellen en indienen van de betreffende opgaven van studenten behoorde tot de verantwoordelijkheid van de universiteit. Geconstateerd werd dat twee groepen studenten niet waren meegeteld in de opgave voor het nieuwe bekostigingsmodel. De eerste is een groep van ongeveer 100 studenten die een studie volgde die door een derde instantie werd gefinancierd. Het betrof hier een opleiding op maat die gericht was op het behalen van een diploma. De accountantsdienst sloot niet uit dat een deel van deze groep voldeed aan de definitie van student. De tweede was een groep buitenlandse studenten die deelnam aan uitwisselingsprogramma's. Een aantal noemde de accountantsdienst bij deze groep niet. De accountantsdienst constateerde dat het niet opvoeren van deze laatste groep studenten conform het controleprotocol was. Het opvoeren door de universiteit van deze groep voor de bekostiging in de twee jaren daarvoor was echter volgens de accountantsdienst in strijd met het controleprotocol. De accountantsdienst kon evenwel geen juridische grondslag vaststellen voor de bepaling in het controleprotocol dat buitenlandse uitwisselingsstudenten niet mogen worden meegeteld.

Eind 2000 vond uiteindelijk een gesprek plaats tussen het ministerie en de universiteit. Van dit gesprek werd geen verslag gemaakt.

¹ De universiteit gaf aan haar gewijzigde inschrijvingsbeleid te willen voortzetten, waarbij zij de volgende overwegingen had:

- het beleid was gericht op meer marktconforme prijsstelling voor contractonderwijs dat door universiteit wordt aangeboden waarbij inschrijving als student niet meer moet kunnen plaatsvinden met de bedoeling om aan de hoger wordende onderwijstarieven te ontkomen;

- in het kader van de nota «Marktwerking, deregulering en wetgeving» werden organisaties als universiteiten er toe aangezet om in de bedrijfsvoering en de bedrijfsadministraties een helder onderscheid te maken tussen publieke taken enerzijds en marktgericht activiteiten anderzijds. Dit kon volgens de universiteit alleen langs de lijnen van het onderscheid tussen studenten voor het reguliere programma in het kader van het initieel onderwijs enerzijds en andere onderwijs participanten anderzijds.

² Bevindingen bijzonder onderzoek opgave PBM-2000 UL, nr. AD 4 0044/III, 13 maart 2000.

Het antwoord van het ministerie op vragen van de Algemene Rekenkamer geeft een andere lezing van deze casus. Het budgettaire voordeel voor de universiteit waarvan werd gesproken in interne stukken van Cfi, werd in het antwoord van het ministerie weersproken. Er was immers een daling van de component «Eerstejaars inschrijvingen». Aangezien de overgang naar het nieuwe bekostigingssysteem budgettair neutraal moest verlopen was er sprake van een verhoging van de component «Strategische overwegingen». Voor het betreffende jaar is dit een juiste constatering. Op langere termijn ligt dit anders volgens de Algemene Rekenkamer: als de universiteit in latere jaren de «achtergehouden» studenten weer opvoert, nemen haar inkomsten substantieel toe, naast de verkregen hoge vaste voet.

Het ministerie gaf in zijn antwoord aan dat de betrokken groep studenten uit de opgave van de universiteit was verwijderd door correcties van de instellingsaccountant. De groep studenten had volgens het ministerie vrijstelling gekregen voor het collegegeld waardoor niet was voldaan aan het criterium «betaling collegegeld» dat voor het meetellen van de inschrijvingen van belang is. In de verklaring van de instellingsaccountant werd niet op correcties in de opgave van de universiteit ingegaan. Het bijzonder onderzoek van de accountantsdienst verschafte geen duidelijk-

heid op dit punt. Zoals hiervoor is aangegeven meldde de accountantsdienst dat niet uitgesloten moest worden dat een deel van deze groep voldeed aan de definitie van student. Het ministerie gaf verder aan dat in het jaar daarop wel weer sprake was van collegegeldbetaling waardoor de groep «achtergehouden» studenten wel ingeschreven kon worden. Daarbij ging het volgens het ministerie in de opgave van de universiteit om kleine aantallen: 25 in 2000 en 4 in 2001. De verhoging van de rijksbijdrage als gevolg van het weer inschrijven van de studenten was daardoor volgens het ministerie zeer gering. Het ministerie gaf verder aan dat de beleidswijziging van de universiteit geen betrekking had op de hier genoemde groep studenten maar alleen op de groep buitenlandse studenten die deelnam aan uitwisselingsprogramma's. De brief van de universiteit waarin zij de overwegingen voor haar beleidswijziging uiteenzet, noemt inderdaad alleen de groep buitenlandse studenten – als voorbeeld – bij naam. Daarnaast werd in de brief ook een verband gelegd tussen het restrictievere inschrijvingsbeleid en onderwijs op maat. De overwegingen van de universiteit kunnen bovendien zonder meer van toepassing zijn op de groep studenten die de door een derde instantie gefinancierde maatwerkopleiding volgde.

De Algemene Rekenkamer vroeg het ministerie verder of er terugvoering had plaats gevonden in verband met het ten onrecht opvoeren voor de bekostiging van de groep buitenlandse studenten over de voorgaande jaren, zoals de accountantsdienst had geconstateerd. Het ministerie antwoordde dat hiertoe niet is overgegaan omdat de juridische basis daarvoor ontbrak. Zoals hierboven als is vermeld, kon de accountantsdienst destijds geen juridische basis vinden voor dit punt in het controleprotocol.

7.3 Commentaar

De Algemene Rekenkamer concludeert dat binnen het Ministerie van OCenW reeds geruime tijd informatie was over het vóórkomen van verschillende vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Op basis van haar dossieronderzoek over de periode van 1996 tot najaar 2001 stelt zij vast dat het ministerie kon veronderstellen dat de incidenten zich breder voordeden dan alleen in de geconstateerde gevallen.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat het ministerie in hierboven besproken casusbeschrijvingen niet, onvoldoende doortastend, of betrekkelijk laat heeft gereageerd op signalen die ofwel direct verband hielden met misbruik en oneigenlijk gebruik ofwel het ministerie aan het denken hadden kunnen zetten over de zwakke plekken in de wet- en regelgeving. De casus lijken verzand te zijn. Het ministerie heeft verder onduidelijkheden in wet- en regelgeving laten voortbestaan. Een uitzondering is de wijze waarop werd gereageerd op de signalen van vermenging van publieke en private gelden bij een HBO-instelling. De instelling werd gekort op de rijksbijdrage vanwege een groep studenten die ten onrechte stond ingeschreven.

8. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De review door de Algemene Rekenkamer op het zelfreinigend onderzoek leidt tot de conclusie dat de door de Tweede Kamer gevraagde «ondersteun» niet is bovengekomen. Weliswaar is een overzicht geleverd van mogelijkheden tot misbruik en oneigenlijk gebruik van wet- en regelgeving, maar hierdoor is weinig nieuws toegevoegd aan wat al bekend was. De informatie die de instellingen via beantwoording van de vragenlijsten aanleverden, bood om diverse redenen onvoldoende houvast. Niet alle instellingen hebben bijvoorbeeld de vragen juist en volledig beantwoord.

Het zelfreinigend onderzoek is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer nog niet af. Veel antwoorden op de gestelde vragen moeten nog aangevuld worden met feitelijke gegevens en een groot aantal casus moet nog worden beoordeeld op toelaatbaarheid volgens de geldende wet- en regelgeving. De externe commissie van deskundigen heeft wel voorstellen voor verbetering van wet- en regelgeving gedaan, maar de commissie noch het ministerie heeft de toelaatbaarheid van de haar voorgelegde casus op instellingsniveau beoordeeld. Dit zal alsnog moeten gebeuren om een correcte verrekening per instelling van te veel of te weinig ontvangen gelden mogelijk te maken. Voorzover de commissie niet in staat is geweest tot toetsing vanwege onduidelijke wet- en regelgeving, zou dit expliciet vermeld moeten worden – wat uiteraard consequenties heeft voor de mogelijkheid tot terugvordering. Immers, als wet- en regelgeving onduidelijk blijven, kan «oranje» geen «rood» worden en zal er geen basis voor terugvordering zijn.

De benadering lijkt erop gericht het dossier te sluiten en de blik op de toekomst te richten. De staatssecretaris van OCenW verwijst in haar begeleidend schrijven in dit verband naar de vorige minister van OCenW die sprak van een als «uitzichtsloos te kenschetsen proces van waarheidsvinding». De staatssecretaris wijst zelf daarenboven op het belang van zorgvuldige hoor- en wederhoorprocedures, mede in het licht van recente tuchtrechtelijke uitspraken over het werk van accountants en geeft aan te streven naar administratieve afwikkeling van de nu bekende «rode» gevallen. De omvang wordt op hooguit één procent van de Rijksbijdrage geschat. De Algemene Rekenkamer voorziet dat bij voortzetting van het onderzoek dit percentage zal stijgen.

De Algemene Rekenkamer meent dat voortzetting van het onderzoek onvermijdelijk is om een goed beeld van de onregelmatigheden te verkrijgen. Zij acht het waarschijnlijk dat er meer «rode» gevallen zijn dan tot nu toe vastgesteld en acht het de verantwoordelijkheid van het departement om dit uit te zoeken. De verdelende rechtvaardigheid ten aanzien van de instellingen onderstreept deze noodzaak.

In het rapport van de staatssecretaris komt alleen de rol van het veld aan de orde. In haar begeleidend schrijven wordt wel zijdelings ingegaan op de rol van het ministerie bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, maar de verantwoordelijkheid van de overheid bij het ontstaan van de onregelmatigheden komt nauwelijks aan de orde. Dat de wetgeving onduidelijk was, de interpretatie ervan ruim en niet gecodificeerd, had in het rapport zwaarder aangezet mogen worden.

Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer uitvoerde op verzoek van de Tweede Kamer leidt tot de conclusie dat het toezicht van het Ministerie van OCenW op de onderzochte onderwijssectoren niet goed functioneert. Dit is voor het ministerie geen nieuwe conclusie en de noodzaak om hier verbetering in aan te brengen wordt gedeeld. Immers, in de afgelopen jaren zijn verschillende ideeën en plannen op dit vlak geformuleerd. Ook

werden in de afgelopen jaren diverse verbeteringsacties – veelal naast elkaar – gestart, maar deze leidden niet tot de gewenste resultaten.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat voor MenO-risico's binnen het (hoger) onderwijsveld weinig aandacht is geweest. De opzet voor het herkennen van dergelijke risico's is gebaseerd op vertrouwen in een degelijke taakuitvoering van de diverse actoren in het toezichtstelsel. MenO-aspecten worden niet expliciet genoemd in de controleprotocollen van het Ministerie van OCenW voor de instellingsaccountants. De aandacht voor dit belangrijke aspect is derhalve afhankelijk van het eigen initiatief van de betrokken instellingsaccountants. Op basis van het Taakbesluit DAD en de Gedragslijn MenO 1998 had van de accountantsdienst van het ministerie een meer pro-actieve opstelling verwacht mogen worden.

In de door de Algemene Rekenkamer onderzochte periode (1996–2001) waren op diverse niveaus binnen het ministerie signalen bekend van misbruik en oneigenlijk gebruik. Hierop werd zelden adequaat gereageerd; signalen verzandden, de beleidsdirecties bleven in gebreke en gaven onvoldoende invulling aan hun regierol in het toezicht.

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer bevestigen de diagnose die OCenW zelf al eerder stelde, maar waaraan – geheel in lijn met die diagnose – geen gevolg werd gegeven: sterk in het midden van de beleidscyclus, maar zwak in «voor- en achterkant» van de beleidscyclus. Verkenning, risicoanalyse, evaluatie en implementatie behoeven nog altijd dringend verbetering.

De Algemene Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- het zelfreinigend onderzoek moet binnen een afzienbare termijn door de staatssecretaris worden afgemaakt. De «oranje» casuïstiek dient niet alleen per thema maar ook per instelling toegewezen te worden naar «rood» of «groen». De gevallen waarin «geen oordeel mogelijk» was vanwege ontbrekende informatie dienen nader uitgezocht en eveneens toegewezen te worden;
- in een plan van aanpak zou de staatssecretaris inzicht moeten bieden in de te volgen werkwijze: de planning, de diepgang van het onderzoek en de wijze van verrekening. Hiermee kan zij aangeven in hoeverre het aangekondigde verscherpte controleregime een volledig zicht zal bieden op de onregelmatigheden uit het verleden en de onderste steen wèl boven zal brengen. Voorts moeten de voorstellen van de commissie van deskundigen in wet- en regelgeving worden verwerkt zodat bestrijding van problemen op dit terrein in de toekomst mogelijk wordt. In aansluiting hierop zou het ministerie van OCenW indringend overleg moeten voeren met (koepels van) instellingen over eenduidige interpretatie van wet- en regelgeving;
- het toezicht van OCenW op de naleving dient verscherpt te worden. Er zal structureel meer aandacht moeten komen voor de controle op naleving van regels en uitvoering van taken. Het initiatief hiertoe moet komen van de beleidsdirecties en de accountantsdienst. Door middel van aangescherpte controleprotocollen zal de aandacht van instellingsaccountants voor MenO-aspecten gewaarborgd moeten worden. Het ministerie zal steeds moeten blijven monitoren of er ontwikkelingen in het veld zijn die duiden op misbruik en oneigenlijk gebruik;
- reeds door OCenW ontwikkelde voorstellen ter verbetering van de werkwijze en de houding ten opzichte van het onderwijsveld (zoals vervat in het project «Kwaliteitsslag») dienen conform de doelstellingen van het project Van Beleidsvoorbereiding tot Beleidsuitvoering te worden uitgevoerd. Voor het behoud van de koers dient dit proces zorgvuldig bewaakt en geëvalueerd te worden. Gezien de omvang van de vereiste inspanning is het formuleren van tijdpaden, tussendoelen

en eindproducten van groot belang. De Algemene Rekenkamer geeft het ministerie in overweging hierbij zoveel mogelijk de eisen te hanteren die gelden bij de regeling «Grote projecten». Verder zal bij OCenW de definitie van «signalen» verruimd moeten worden: naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer zouden ook indicaties voor oneigenlijk gebruik van bekostigingsregels daaronder verstaan moeten worden.

9. REACTIE BEWINDSPERSONEN

Mede namens de staatssecretaris van LNV (voor wat betreft de review op het zelfreinigend onderzoek) zond de minister van OCenW op 13 februari 2003 de volgende reactie.

Review

Op 12 maart 2002 heeft mijn ambtsvoorganger, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Algemene Rekenkamer verzocht een review uit te voeren op het proces en de uitkomsten van het zelfreinigend onderzoek. Bij brief van 14 maart 2002, (kenmerk 166R) hebt u met dit verzoek ingestemd. Het proces van het zelfreinigend onderzoek was op dat moment al in gang gezet met het verzenden van een brief op 12 maart 2002 aan de instellingen in het HBO, WO en de BVE-sector (WJZ/2002/10 090; bijlage bij TK 2001/2002, 28 248, nr. 4) waarin de doelstellingen en de opzet van het zelfreinigend onderzoek uiteen werden gezet, en waarbij aan alle instellingen een vragenlijst werd gezonden, die door de instellingen na zes weken ingevuld moest worden teruggestuurd. In deze brief omschrijft mijn ambtsvoorganger de doelstelling van het zelfreinigend onderzoek als volgt: «een traject in gang te zetten dat als doel heeft om alle instellingen in het hbo, wo en bve uit te nodigen hun wijze van omgang met de bekostigingsregels uiteen te zetten». (...) «De opbrengst van de bevraging is tweeledig. Het levert een beeld op van de wijze waarop de instellingen met de gebruiksruimte in de regelgeving omgaan. Dat helpt om tot een nadere precisering van die ruimte te komen. Verder biedt deze aanpak de instellingen een beheersbaar en bestuurlijk kader om eventueel misbruik of oneigenlijk gebruik te melden.»

Het is de bedoeling van mijn ambtsvoorganger om door het uitvoeren van dit zelfreinigend onderzoek binnen een beperkt tijdsbestek goed inzicht te krijgen in de omgang van de instellingen met de regelgeving, zodat snel adequate maatregelen konden worden genomen om onwenselijke handelingen te voorkomen. Daarnaast was het onderzoek bedoeld om de instellingen de gelegenheid te bieden schoon schip te maken en tot «zelfreiniging» te komen.

Ik ben van mening dat het doel van het zelfreinigend onderzoek bereikt is. Uit de uitgevoerde steekproef door de departementale accountantsdienst (AD) is komen vast te staan dat het onderzoek over de volle breedte van de drie sectoren een goed beeld heeft opgeleverd van de wijze waarop de gebruiksruimte in de bekostigingsregelgeving wordt benut. Dit betekent dat het onderzoek voldoende basis biedt voor een nadere precisering van de gebruiksruimte en voor het treffen van maatregelen om onregelmatigheden met de bekostiging voor de toekomst te voorkomen. Daarnaast is uit de steekproef komen vast te staan dat niet alle instellingen de gevraagde informatie volledig en betrouwbaar hebben aangeleverd. Daarom is besloten om, met gebruikmaking van de resultaten van het zelfreinigend onderzoek, gericht steekproefsgewijs onderzoek door de AD te laten doen om nog niet gemelde casuïstiek op tafel te krijgen en daaraan acties te verbinden. Bovendien bieden de uitkomsten van het zelfreinigend onderzoek voldoende aanknopingspunten om beslissingen te kunnen nemen over terugvordering bij die instellingen die rode casuïstiek hebben gemeld die valt in de categorie rood V. Daarmee is naar mijn oordeel – mede in combinatie met de voorgestelde maatregelen genoemd in hoofdstuk 8 van het rapport «Ruimte voor Rekenschap», gericht op heldere interpretatie van wet- en regelgeving, het versterken van het toezicht en het opzetten en uitvoeren van een handavings- en sanctiebeleid – een goed resultaat behaald.

Over de opzet en doelstelling van het zelfreinigend onderzoek en de review op dat onderzoek door de Algemene Rekenkamer is uitvoerig gesproken door de Tweede Kamer op 19, 20 en 21 maart 2002 (Handelingen TK, 21 maart 2002, nr. 59). In die debatten tussen mijn ambtsvoorganger en de Tweede Kamer, gaf de Tweede Kamer aan inzicht te willen hebben in de omvang en oorzaken van het misbruik en oneigenlijk gebruik van de bekostigingsregelgeving. Omdat de Tweede Kamer meende dat het zelfreinigend onderzoek – gegeven de doelstelling ervan – dit inzicht niet zou opleveren, heeft de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer gevraagd dit aspect zelf te onderzoeken. De Kamer hechtte er aan dat dit door een onafhankelijke instantie zou gebeuren. Op 3 april 2002 heeft de voorzitter van de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer gevraagd onderzoek uit te voeren naar mogelijk oneigenlijk gebruik en misbruik van bekostigingsregelingen in het hoger onderwijs en de BVE-sector. De doelstelling van dat onderzoek formuleerde de Tweede Kamer als volgt:

«De Kamer wil graag inzicht verkrijgen in de omvang en oorzaken van de mogelijke fraude en ongewenst strategisch gedrag met studenteninschrijvingen in relatie tot de bekostiging van de instellingen in het hoger onderwijs. Tevens wil de Kamer een beoordeling van de gehanteerde aanpak ter bestrijding en voorkoming van bovenstaande zaken door ministerie(s), accountantsdienst en instellingen inclusief de wijze waarop de verschillende verantwoordelijkheden zijn gehanteerd» (TK 2001/1002, 28 248, nr. 12).

De Algemene Rekenkamer combineert beide onderzoeken, met elk verschillende doelstellingen, in één rapport waarin de review en het onderzoek op verzoek van de Tweede Kamer onderscheiden onderdelen vormen. Inhoudelijk heeft de Algemene Rekenkamer dit onderscheid echter niet aangebracht. De Rekenkamer merkt in haar rapport namelijk op dat ze de omvang van de onregelmatigheden niet heeft kunnen beoordelen als gevolg van de eerder door het Ministerie van OCW vastgestelde onbetrouwbaarheid van de beantwoording door de instellingen en door de wijze waarop het zelfreinigend onderzoek verder werd uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de Algemene Rekenkamer het zelfreinigend onderzoek beoordeelt naar de mate waarin het bruikbare gegevens oplevert om de omvang van het oneigenlijk gebruik vast te stellen. Deze vraagstelling is echter onderdeel van het onderzoek dat de Tweede Kamer aan de Algemene Rekenkamer heeft gevraagd uit te voeren en is geen onderdeel van de doelstelling van het zelfreinigend onderzoek. Ik stel dan ook vast dat de Algemene Rekenkamer bij de uitvoering van de review, het proces en de resultaten van het zelfreinigend onderzoek niet vanuit de doelstelling van het zelfreinigend onderzoek heeft beoordeeld.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer bevat een aantal kritiekpunten met betrekking tot de uitvoering en de resultaten van het zelfreinigend onderzoek, die rechtstreeks te maken hebben met het feit dat de Algemene Rekenkamer het onderzoek beoordeelt langs de maatlat van een andere doelstelling dan waarvoor het onderzoek was opgezet. Deze kritiekpunten leiden vervolgens tot de conclusie dat het onderzoek niet is afgerond. Hierna ga ik op deze verschillende punten in.

Oranje casuïstiek

In het zelfreinigend onderzoek zijn alle door de instellingen gemelde handelwijzen beoordeeld op toelaatbaarheid en ingedeeld in de categorieën groen (niet in strijd met de wet), rood (in strijd met de letter of de bedoeling van de wet) of oranje (onvoldoende duidelijk of wel of niet in strijd met de bedoeling van de wet is gehandeld). De oranje casuïstiek is ter beoordeling aan een Commissie van Deskundigen voorgelegd. Blijkens de instellingsbeschikking heeft de Commissie tot taak:

- adviseren over de vraag of de interpretaties die door de instellingen worden gegeven van de aard en de strekking van de voor hen toepasselijke bekostigingsregels toelaatbaar zijn; en
- aanbevelingen te doen over een eenduidige uitleg van de bekostigingsregels.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de categorie oranje niet is uitgesplitst in groen en rood, zoals volgens haar wel de bedoeling was van de opdracht van de Commissie van Deskundigen. Bovendien gaat de Algemene Rekenkamer er van uit dat een dergelijke uitsplitsing nieuwe rode handelwijzen zou kunnen opleveren die voor terugvordering in aanmerking zouden komen (rood V).

Naar mijn oordeel heeft de Commissie van Deskundigen haar opdracht volledig uitgevoerd. Aan de Commissie is de casuïstiek ter beoordeling voorgelegd, waarbij het onvoldoende duidelijk is of er strijd is met de bedoeling van de wet. De Commissie heeft aan haar bovengenoemde taken invulling gegeven door de oranje casuïstiek te bundelen in thema's en voor de aldus geordende casuïstiek een nadere normstelling te ontwikkelen waarmee de bedoeling van de huidige regelgeving wordt geoperationaliseerd en verhelderd. Aan de hand van die nadere normstelling kan de toelaatbaarheid van de oranje casuïstiek worden bepaald. Op deze wijze geeft de Commissie antwoord op de vraag uit de instellingsbeschikking of de door de instellingen gegeven antwoorden binnen de toepasselijke bekostigingsregels toelaatbaar zijn. Tevens doet de Commissie aanbevelingen over hoe de door haar geadviseerde nadere normstelling uitgewerkt kan worden in nadere regelgeving of in «wetsinterpreterende beleidsregels». Hiermee is ook voldaan aan de tweede taak van de Commissie.

In het rapport «Ruimte voor Rekenschap» worden deze aanbevelingen van de Commissie overgenomen en wordt aangekondigd dat deze zullen leiden tot aanpassing van regelgeving of tot normatieve uitspraken. Een dergelijke aanpak spoort met de beoogde uitkomsten van het zelfreinigend onderzoek, namelijk het nader preciseren van de grenzen van de gebruiksruimte. Het is nooit de bedoeling geweest de taak van de Commissie zo uit te leggen dat na de beoordeling door de Commissie uitsplitsing van de oranje casuïstiek zou plaatsvinden in groen en rood, waarna rood zou kunnen leiden tot terugvordering bij individuele instellingen. Vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur is het onjuist om oranje casuïstiek, waarvan het voorafgaand aan de advisering door de Commissie van Deskundigen onduidelijk was of wel of niet in strijd met regels was gehandeld, ná advisering door de Commissie met terugwerkende kracht als onrechtmatig te beoordelen en tot terugvordering over te gaan. Overigens zal het in hoofdstuk 8 van het rapport «Ruimte voor Rekenschap» aangekondigde periodieke bekostigingsoverleg ertoe leiden dat van de oranje casuïstiek wordt vastgesteld wat wel toelaatbaar is (groen) en wat niet (rood).

Rode casuïstiek

In het rapport «Ruimte voor Rekenschap» zijn alle rode handelwijzen (strijd met de letter of de bedoeling van de wet) nader ingedeeld in categorieën I tot en met V. Deze indeling is gebaseerd op een normatief beoordelingskader dat in hoofdstuk 7 van het rapport «Ruimte voor Rekenschap» is weergegeven. Met deze indeling wordt tot uitdrukking gebracht dat verschillen bestaan in de mate van ernst van de aangetroffen rode casuïstiek. Uitgangspunt bij de indeling zijn de volgende criteria:

- is er daadwerkelijk een reële onderwijsinspanning geleverd;
- is er financieel voordeel behaald.

De Algemene Rekenkamer maakt bezwaar tegen de (normatieve) indeling van de casuïstiek in rood I t/m V. Ze vindt deze indeling moeilijk te rijmen met wat eerder werd omschreven als rood. Niet valt in te zien, aldus de Algemene Rekenkamer waarom twee categorieën worden opgevoerd die beginnen met «er is sprake van handelen dat grenst aan strijdigheid met de bedoeling van de wet (...)». Deze categorieën zijn hiermee naar de mening van de Algemene Rekenkamer in feite ingedeeld bij «oranje». De Algemene Rekenkamer meent dat door deze indeling de oorspronkelijke verzameling rode handelswijzen feitelijk is teruggebracht van 50 naar 21 en impliceert daarmee dat de indeling ertoe leidt dat rode casuïstiek buiten de mogelijkheden tot terugvordering wordt geplaatst.

Met de normatieve indeling van de rode casuïstiek wordt tot uitdrukking gebracht dat er verschillen zijn in de mate van ernst van de aangetroffen rode casuïstiek. De omschrijving van de drie categorieën onrechtmatig, oneigenlijk en onregelmatig geeft weer welke elementen (onderwijs-inspanning; financieel voordeel) in welke combinatie bepalend zijn voor de indeling. Deze omschrijving heeft geen juridische waarde en doet dan ook niet af aan het karakter van de rode casuïstiek. Met de omschrijving «handelen dat grenst aan strijdigheid met de bedoeling van de wet» is bedoeld tot uitdrukking te brengen dat bij de vraag of iets in strijd is met de bedoeling van de wet, een objectieve grens tussen rood en oranje moeilijk kan worden getrokken. Dit houdt verband met de bevinding uit het zelfreinigend onderzoek dat er veel onduidelijkheid is gebleken over de bedoeling van de wet(gever) en dat door OCW onvoldoende duidelijkheid is verschaft of toepassingen nog wel of niet meer binnen de gebruiksruimte vallen. Ook daar waar in de inhoudelijke beoordeling is geconcludeerd dat de casuïstiek rood moest worden geduid, is soms sprake van een zekere mate van twijfel over de vraag of de bedoeling van de wet duidelijk is geweest voor anderen dan de wetgever zelf. Dit is tot uitdrukking gebracht in de categorieomschrijving van III en IV; hiermee is echter niet het karakter van de casuïstiek veranderd van rood in oranje. Wel is op deze categorie-indeling mijn *voornemen* gebaseerd om de terugvordering van ten onrechte ontvangen rijksbijdrage te richten op de rode casuïstiek in categorie V.

Casuïstiek Geen Oordeel Mogelijk

In het zelfreinigend onderzoek is naast de categorieën groen, oranje en rood de categorie «geen oordeel mogelijk» onderscheiden. Deze categorie houdt in dat bij die instelling te weinig informatie beschikbaar is bij het antwoord op een bepaalde vraag om tot een gefundeerd oordeel te komen.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat er nog een omvangrijke categorie «geen oordeel mogelijk» is die nog niet volledig is uitgezocht en die constructies kunnen bevatten die niet eerder herkend zijn. Dit geldt naar haar oordeel ook voor de vragenlijsten die tijdens de validatiefase niet in de streekproef van de accountantsdienst zijn betrokken. Ook is de Algemene Rekenkamer van mening dat de categorie oranje is vervuld met casuïstiek die eigenlijk het etiket «geen oordeel mogelijk» had moeten krijgen. De werkzaamheden die verricht moeten worden om de feitelijke onregelmatigheden in kaart te brengen zijn derhalve niet voltooid. In de door de staatssecretaris gemaakt afweging om deze werkzaamheden niet of slechts in zeer beperkte mate uit te voeren treedt de Algemene Rekenkamer niet, zo merkt zij op.

De categorie «geen oordeel mogelijk» (GOM) hangt samen met het tijdsbestek waarbinnen het zelfreinigend onderzoek is uitgevoerd. Daardoor is nu reeds, anders dan wanneer gekozen was voor forensisch onderzoek bij alle instellingen, een goed beeld aanwezig van de verschillende

toepassingspraktijken van de instellingen en kunnen maatregelen worden getroffen om op korte termijn tot juiste toepassing van de regels te komen. Dat wil overigens niet zeggen dat de categorie GOM verder buiten enige vorm van onderzoek zal blijven. Een dergelijk oordeel draagt immers de mogelijkheid in zich dat er sprake is van onregelmatigheden. Met de Algemene Rekenkamer ben ik dan ook van mening dat deze categorie moet worden uitgezocht. In het rapport «Ruimte voor Rekenschap» is een hard steekproefsgewijs controleregime aangekondigd. Bij het bepalen van de reikwijdte van de steekproef zal rekening worden gehouden met risico's die zich bij instellingen voordoen. Het voorkomen van een of meerdere GOM-oordelen geeft aan dat er sprake is van een risico. Deze instellingen zullen derhalve in de steekproef worden opgenomen. Voor zover GOM-oordelen voorkomen in combinatie met casuïstiek rood V, zal in het kader van nader onderzoek bij een dergelijke instelling met het oog op administratieve afdoening of terugvordering onderzoek plaatsvinden naar GOM-casuïstiek. Daarmee is verzekerd dat deze categorie casuïstiek onderzocht zal worden.

Wat betreft de opmerking van de Algemene Rekenkamer over vervuiling van de categorie oranje met GOM-oordelen wil ik het volgende opmerken. Bij de afgrenzing tussen oranje en GOM is als volgt te werk gegaan. Als het ondanks de aanwezigheid van onvolledige feitelijke informatie toch mogelijk was om tot een kleurtoekenning te komen is dit gedaan. Alleen wanneer de informatie zodanig onvolledig was dat niet een kleur kon worden toegekend is «geen oordeel mogelijk» toegekend. Het kan daardoor voorkomen dat er oranje casuïstiek is waarbij de feitelijke informatie onvolledig is, zoals de Algemene Rekenkamer constateert, maar daarmee is niet gezegd dat de casuïstiek ten onrechte oranje is gescoord. Dit kan overigens ook voorkomen bij de categorieën rood en groen.

Kwantificering

De doelstelling en de opzet van het zelfreinigend onderzoek zijn niet gericht op het vaststellen van de omvang van het oneigenlijk gebruik. De uitkomsten van het onderzoek bieden in verband daarmee geen basis voor het maken van een reële berekening van het geconstateerde oneigenlijk gebruik. In het rapport Ruimte voor Rekenschap is daarom geen kwantificering opgenomen van de omvang van de rode casuïstiek.

De Algemene Rekenkamer stelt dat geen getalsmatige uitkomsten zijn opgenomen in het eindrapport, onder andere vanwege de onzekerheden in de berekeningen en vanwege de schijnnaauwkeurigheid die deze zouden oproepen. De Algemene Rekenkamer verwijst echter wel naar «berekeningen voor de kwantificering» en noemt dan bedragen waarvan wordt gezegd dat deze zo onzeker zijn dat ze geen reële schatting van de minimumpositie van de gebleken onregelmatigheden kunnen vormen.

De berekeningen waarnaar de Algemene Rekenkamer verwijst zijn indicatieve berekeningen die door OCW zijn gemaakt op basis van de bekende studentenaantallen behorend bij de rode casuïstiek. Aan de Algemene Rekenkamer is uiteengezet waarom in Ruimte voor Rekenschap geen bedragen worden genoemd:

- uit de validering door de AD is gebleken dat niet altijd juiste of volledige informatie is verstrekt; hierdoor zijn de bekende studentenaantallen niet betrouwbaar
- de instellingen is bij de opgave van studentenaantallen niet gevraagd bij de beschreven handelwijze te specificeren naar soort en niveau van de opleiding, zodat bij de omvang van de ten onrechte ontvangen rijksbijdrage met aannames moet worden gerekend;
- door de werking van verdeelsystematiek van de bekostigingsmodellen

is er geen sprake van vaste prijzen per student. Ook hier wordt gerekend met een aantal aannames.

Dit betekent dat pas na hoor- en wederhoor en nader onderzoek naar de feitelijke omstandigheden bij instellingen realistische berekeningen kunnen worden gepresenteerd. Het noemen van bedragen door de Algemene Rekenkamer, waarbij dan ook nog geen uitsplitsing is gemaakt tussen de sectoren HBO en BVE, vind ik bezwaarlijk.

Verzoekonderzoek Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport een aantal mogelijkheden weer voor creatief gebruik van de regelgeving. Ik constateer dat de mogelijkheden die u aandraagt niet of nauwelijks afwijken van de beïnvloedingsmogelijkheden die zijn beschreven in het zelfreinigend onderzoek. De «extra» beïnvloedingsmogelijkheden die worden geschetst betreffen vooral theoretische mogelijkheden die in de praktijk niet zullen voorkomen. Ten aanzien van de horizontale doorsnijding van leerbedrijven geeft u dit bijvoorbeeld zelf al aan. De constatering dat u niet of nauwelijks nieuwe beïnvloedingsmogelijkheden ziet, versterkt mijn conclusie dat het zelfreinigend onderzoek over de volle breedte van de drie sectoren een goed beeld geeft van de wijze waarop de gebruiksruimte in de bekostigingsregelgeving wordt benut.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat op basis van het Taakbesluit DAD en de gedragslijn MenO 1998 een meer pro-actieve opstelling van de accountantsdienst ten opzichte van de instellingsaccountants verwacht had mogen worden. Aandacht voor risico's op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik blijft naar de mening van de Algemene Rekenkamer afhankelijk van het eigen initiatief van de instellingsaccountants. De accountantsdienst van mijn ministerie had zelf meer onderzoek naar deze risico's moeten doen.

Hoewel deze conclusie met de kennis van nu gerechtvaardigd lijkt, wijzen soortgelijke ontwikkelingen op andere beleidsterreinen op een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarbij de relatie tussen departementale accountantsdiensten en externe accountants onderwerp van discussie is. De Minister van Financiën heeft in het verantwoordingsdebat op 3 juli 2002 aangekondigd de relatie tussen de departementale accountantsdiensten en externe accountants nader te bestuderen. De relatie met de instellingsaccountants in het onderwijsveld moet dan ook zeker in het licht van deze bredere maatschappelijke context worden gezien. Ik ben met de Algemene Rekenkamer van mening dat op korte termijn reeds de nodige maatregelen noodzakelijk zijn. De controleprotocollen voor 2003 voor de accountantscontrole bij de instellingen zijn aangepast; aan de instellingsaccountants wordt gevraagd evidente zaken waarbij sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage en extreme gevallen van ondoelmatigheid te melden. Overigens zullen de controleprotocollen jaarlijks worden aangepast aan nieuwe inzichten en omstandigheden. Daarnaast zal ik de transitie van de departementale accountantsdienst naar een auditdienst benutten om de toezichthoudende rol van het ministerie van OCW te versterken. De auditdienst zal worden belast met het auditen van de gehele toezichtsketen en zal daarover periodiek advies uitbrengen aan het auditcommittee dat sinds eind 2002 is uitgebreid met externe deskundigen. Wat in dit verband ook niet onbenoemd mag worden gelaten is mijn voornemen om in het voorjaar van 2003 te komen tot het opstellen van risicoprofielen per instelling. Het opstellen van een risicoprofiel per instelling is een geschikte methode om de verschillende signalen van de verschillende toezichthouders bij elkaar te brengen. De toekomstige auditdienst kan deze risicoprofielen gebruiken om een auditprogramma op te stellen om de afzonderlijke instellingen te monitoren dan wel om gericht onderzoek en/of actie te ondernemen.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft zich met name gericht op de periode van 1996–2001. Op basis van het onderzoek over die periode komt de Algemene Rekenkamer tot de conclusie dat OCW «sterk is in het midden van de beleidscyclus, maar zwak in de «voor en achterkant» van de beleidscyclus».

Ik onderschrijf deze conclusie. Ik hecht er echter aan te benadrukken dat sinds 2002, een periode die grotendeels buiten het onderzoek viel, een aantal verbeteracties binnen mijn departement is gestart die juist zijn bedoeld om de in uw rapport gesignaleerde problemen te verhelpen (zie bijlage). Ik doel op de verbeteracties die in 2002 zijn ingezet in het kader van de Kwaliteitsslag OCW. De kwaliteitsslag is de implementatiefase van het traject Sprong. Deze fase is niet door de Algemene Rekenkamer meegenomen in haar onderzoek, waardoor mijns inziens een onevenwichtig beeld ontstaat. In het kader van de kwaliteitsslag vindt sinds medio 2002 de implementatie plaats van een planning en controlcyclus binnen het departement die ervoor moet zorgen dat de planning en control van de strategische, beleids- en uitvoeringscyclus geordend verloopt. Op deze wijze wordt een betere beheersing van de verschillende elementen in de beleids- en toezichtsketen gewaarborgd. Ook wordt gewerkt aan de daadwerkelijke implementatie van de ATC-cyclus, met als resultaat dat er per sector en per instelling risicoprofielen beschikbaar zullen komen. In het kader van de kwaliteitsslag zijn ook stappen voorwaarts gezet in de omvorming van de Accountantsdienst tot Auditdienst. Ter implementatie van de aanbevelingen van de Taskforce Rekenschap is een projectdirectie Rekenschap in het leven geroepen. De aanbevelingen van de Taskforce rekenschap behelzen onder meer het opzetten van een samenhangend en stevig uitvoerings- en handhavingsbeleid en het verkennen van nieuwe bekostigingsstelsels. Voorts is ter uitvoering van de aanbevelingen van het rapport van de Taskforce Rekenschap het wetsvoorstel korte klap opgesteld, dat binnenkort bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Verder zijn de controleprotocollen aangescherpt.

De Algemene Rekenkamer concludeert naar aanleiding van archiefonderzoek in de periode 1996–2001 dat binnen het ministerie van OCW informatie was over het voorkomen van verschillende vormen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Signalen die het ministerie aan het denken hadden kunnen zetten over zwakke plekken in de wet- en regelgeving zijn niet adequaat opgepakt en het ministerie heeft onduidelijkheid in de wet- en regelgeving laten voortbestaan, aldus de Algemene Rekenkamer.

Ik merk hierbij op dat het begrip signalen in het debat over de onregelmatigheden met de bekostiging bij zes hogescholen in een andere betekenis – namelijk duidend op fraude of misbruik – is gebruikt dan de Algemene Rekenkamer nu doet. De casuïstiek die de Algemene Rekenkamer beschrijft vormt wel een illustratie van het niet adequaat reageren op indicaties over onhelderheid in de wet- en regelgeving en interpretatiekwesties, maar niet van het onopgemerkt blijven van fraude en misbruik. De analyse dat te laat en onvoldoende doortastend op onduidelijkheden is gereageerd deel ik echter. In «Ruimte voor Rekenschap» kondig ik maatregelen aan die dit voor de toekomst moeten voorkomen. In dit verband wijs ik op versterking van het toezicht, de versterking van het auditcomité, het instellen van een periodiek bekostigingsoverleg, het aanpassen van de klokkenluidersprocedure en de aankondiging van een stevig handhavings- en sanctiebeleid.

Ter afsluiting wil u graag mededelen dat ik de Algemene Rekenkamer erkentelijk ben voor de aanbevelingen in hoofdstuk 8. Deze sluiten zeer goed aan bij de voornemens die ik reeds heb aangekondigd in het rapport «Ruimte voor Rekenschap». Hierbij valt in het bijzonder te denken aan het verscherpen van het toezicht van OCW op de naleving van regels, het

aanscherpen van de controleprotocollen, het aanpassen van weten regelgeving, het doen van normatieve uitspraken over de juiste interpretatie en toepassing van de regelgeving en het invoeren van een bekostigingsoverleg met (koepels van) instellingen. Voor de vervolgaanpak is binnen mijn ministerie een plan van aanpak opgesteld. Uw aanbeveling, dat reeds door OCW ontwikkelde voorstellen ter verbetering van de werkwijze en houding van het ministerie ten opzichte van het onderwijsveld, en de nog nader uit te werken voorstellen conform de VBTB-systematiek worden vormgegeven, neem ik over.

10. NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer is verheugd te vernemen dat de minister en de staatssecretaris de belangrijkste conclusies van het rapport delen en maatregelen in het vooruitzicht stellen die in belangrijke mate tegemoet komen aan haar aanbevelingen. Wat het zelfreinigend onderzoek betreft blijken ook de bewindspersonen van mening dat de «onderste steen» niet is boven gekomen en dat daartoe met een vervolgaanpak nog een lange weg begaan moet worden. De bewindspersonen weten zich verantwoordelijk voor een juiste afwikkeling. Het uitgangspunt van de Algemene Rekenkamer is dat de ministers zich door middel van toezicht een oordeel dienen te vormen over de taakuitvoering en de recht- en doelmatige besteding van het publieke geld door rechtspersonen met een wettelijke taak, waartoe de onderwijsinstellingen behoren. De Algemene Rekenkamer vervult hier een controlerende en geen uitvoerende taak. Het verzoek van de Tweede Kamer aan haar om aard en omvang van de onregelmatigheden te beoordelen heeft zij steeds in dit licht gezien. Omdat het ministerie inzicht op dit punt slechts zeer beperkt heeft verkregen, kon de Algemene Rekenkamer haar taak niet volledig vervullen. Met de gegevens die het ministerie verzamelde, kon de Rekenkamer niet meer dan een minimumpositie kwantificeren.

Het zelfreinigend onderzoek was bedoeld de instellingen de gelegenheid te bieden schoon schip te maken en tot «zelfreiniging» te komen. Dit betekent volgens de bewindspersonen uitsluitend het verkrijgen van een goed beeld door het ministerie van de wijze waarop de gebruiksruijmt in de bekostigingsregelgeving wordt benut door instellingen. Het onderzoek zou niet bedoeld zijn geweest om kwantitatieve gegevens te verzamelen, laat staan de onderste steen boven te halen. Op het verkrijgen van een totaalbeeld van de omvang van de fraude zou het onderzoek nimmer gericht zijn geweest.

De Algemene Rekenkamer wijst de bewindspersonen er evenwel op dat de vorige minister van OCenW in de Tweede Kamer over de aard van het onderzoek opmerkte dat «het ook een taak van de minister (is) om zelf over te gaan tot actie om ervoor te zorgen dat wij de onderste steen zo snel mogelijk boven zouden kunnen krijgen. Ik heb daarvoor een aanpak gekozen (zelfreiniging) die naar mijn mening het snelst de gewenste informatie boven tafel zou kunnen brengen.» De Algemene Rekenkamer vermag niet in te zien hoe dit mogelijk is zonder per instelling vast te stellen voor welk bedrag en gedurende welke periode geld in strijd met de bekostigingsregels is ontvangen. De opzet van het zelfreinigend onderzoek was onmiskenbaar gericht op het verwerven van óók kwantitatief inzicht in de problematiek. In de loop van het onderzoek is de nadruk op het kwalitatieve aspect komen te liggen. Daardoor heeft het zelfreinigend onderzoek naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet opgeleverd wat het moest opleveren: inzicht in aard en omvang van onregelmatigheden.

De Algemene Rekenkamer is verheugd te constateren dat de categorie «geen oordeel mogelijk» betrokken zal worden in het harde steekproefsgewijze onderzoek. Zij acht het echter wenselijk dat in deze gevallen met de nodige diepgang, over een aaneengesloten periode van verscheidene jaren onderzocht wordt, opdat zelfreiniging in de vorm van financiële verrekening mogelijk wordt.

De Rekenkamer is bezorgd over de aanpak van de categorie «oranje». Volgens de bewindspersonen heeft de externe commissie haar opdracht ten aanzien van de beoordeling van deze categorie volledig uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat dit niet het geval is. De opdracht van de externe commissie behelsde naast advisering over de toekomst «het adviseren van de minister omtrent de vraag of de door de

instellingen gegeven antwoorden binnen de toepasselijk bekostigingsregels toelaatbaar zijn». Die taak zou volgens de bewindspersonen slechts betrekking hebben op de vraag of de *interpretaties* die door de instellingen worden gegeven van de aard en de strekking van de voor hen toepasselijke bekostigingsregels toelaatbaar zijn. Door alleen van interpretaties te spreken lag bundeling voor de hand en kon de blik afgewend worden van de concrete dossiers. Op instellingsniveau had evenwel conform de opdracht voor elke oranje casus een antwoord moeten komen: groen of rood. Dit laatste heeft de commissie niet gedaan. De bewindspersonen zijn voornemens dit cruciale onderdeel van het proces, dat direct gevolgen heeft voor de verrekening, te laten uitvoeren door het nieuw in het leven geroepen periodieke bekostigingsoverleg. Dit gremium bestaat onder meer uit belanghebbenden. De Algemene Rekenkamer is evenwel van mening dat de toedeling door een onafhankelijke instantie dient plaats te vinden. Een dergelijke werkwijze, die overigens naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer ook besloten lag in de opzet van het zelfreinigingsproces, is bestuurlijk zorgvuldig.

De Algemene Rekenkamer wil er nogmaals op wijzen dat de instellingen zelf primair verantwoordelijk zijn voor een correcte omgang met Rijksmiddelen. Als dit niet correct gebeurt gaat dat ten koste van instellingen die wèl correct handelen. De beleidsdirecties dienen hier bovenop te zitten. De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg de aanscherping van de controleprotocollen vast waardoor de instellingsaccountant nu gedwongen wordt «evidente zaken waarbij sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage, extreme gevallen van ondoelmatigheid en extreme omissies in het interne financiële beheer» te melden. De gehanteerde formulering werpt echter een schril licht op het controleregime tot nu toe.

Wat betreft de reactie van de minister op het verzoekonderzoek van de Tweede Kamer is de Algemene Rekenkamer verheugd dat conclusies worden onderschreven en aanbevelingen worden overgenomen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat sinds 2002 wederom verbeteracties in gang zijn gezet en zal deze in toekomst nauwkeurig volgen.

In het zelfreinigend onderzoek werd aan 160 instellingen in WO, HBO en BVE een vragenlijst verzonden. Alle instellingen beantwoordden de vragenlijst. Van de aangeschreven instellingen was een aantal inmiddels gefuseerd, zodat uiteindelijk 155 vragenlijsten in de beoordeling werden betrokken. De antwoorden van de instellingen werden per vraag beoordeeld. Per vraag waren meer oordelen mogelijk vanwege de mogelijkheid dat in één antwoord meer handelwijzen aan de orde kwamen.

De Algemene Rekenkamer heeft de beoordeelde antwoorden naar de categorieën «rood», «oranje», «groen» en «geen oordeel mogelijk» (GOM) geïnventariseerd. Dit leidt tot het volgende overzicht.

Tabel 1: Categorisering van antwoorden

	BVE	HBO	WO	LOB	Totaal
Aantal betrokken instellingen	73	48	13	21	155
totaal aantal antwoorden	1241	816	221	63	2341
Waarvan					
rood	73 (6%)	84 (10%)	8 (3%)	0 (0%)	165 (7%)
oranje	125 (10%)	67 (8%)	15 (7%)	2 (3%)	209 (9%)
groen	969 (78%)	605 (74%)	192 (87%)	47 (75%)	1 813 (77%)
GOM	74 (6%)	60 (8%)	6 (3%)	14 (22%)	154 (7%)

Uit de tabel blijkt dat:

- in de HBO-sector relatief de meeste antwoorden als rood zijn beoordeeld;
- in de BVE-sector relatief de meeste antwoorden als oranje zijn beoordeeld;
- in de WO-sector relatief de meeste antwoorden als groen zijn beoordeeld;
- bij de LOB's relatief is het meest het oordeel «GOM» gegeven.

Leeswijzer:

- in een antwoord worden soms verschillende handelwijzen geschetst die ieder op zich worden beoordeeld. In bovenstaand overzicht heeft de Algemene Rekenkamer het zwaarste oordeel gebruikt; dus rood is zwaarder dan oranje; oranje is zwaarder geteld dan GOM (GOM kan uiteindelijk leiden tot rood, oranje of groen);
- in één antwoord op een vraag kunnen verschillende handelwijzen zijn opgenomen. Daarnaast kan één handelwijze in verschillende vragen naar voren zijn gekomen. Hierdoor kunnen afwijkingen zijn ontstaan ten opzichte van de inventarisatie van handelwijzen in bijlage 2 van het rapport Ruimte voor Rekenschap van het Ministerie van OCenW, waar casus het uitgangspunt vormen, en ten opzichte van de hieronder opgenomen tweede tabel.

De bovenstaande indeling van handelwijzen kan niet gevolgd worden in de daarop volgende stap van het zelfreinigingsproces (beoordeling door de commissie van deskundigen). De werkzaamheden van de commissie van deskundigen hebben niet op het niveau van de instelling tot een oordeel geleid over het al dan niet toelaatbaar zijn van een handelwijze. De commissie heeft de casuïstiek op een hoger aggregatieniveau, «thematisch», aangeboden gekregen. Er zijn derhalve geen als «Oranje» beoordeelde antwoorden op instellingsniveau naar de commissie gegaan. De beoordeling van de thema's is vervolgens door het ministerie niet toegepast op de oorspronkelijk gemelde casus.

In de eindfase van het zelfreinigend onderzoek heeft het ministerie ervoor gekozen de categorie «rood» nader in te delen in de subcategorieën «rood I» tot en met «rood V». De lichtste categorie is subcategorie I en de zwaarste is subcategorie V. De zwaarste subcategorie bestaat uit handelwijzen waarbij volgens de staatssecretaris evident de wet niet is nageleefd en waarbij bekostiging is ontvangen zonder dat daar een reële onderwijsinspanning tegenover heeft gestaan. Naar deze laatste categorie is zij voornemens nader onderzoek in te stellen. In de volgende tabel geeft de Algemene Rekenkamer inzicht in effecten van deze nadere indeling.

Tabel 2: Nadere categorisering van «rood»

	BVE	HBO	WO	LOB
Aantal instellingen	73	48	13	21
Aantal instellingen met 1 of meer rode handelwijzen	39 (53%)	26 (54%)	5 (38%)	0
Aantal rode handelwijzen bij deze instellingen	94	53	5	n.v.t.
I	7 (7%)	1 (2%)	0	n.v.t.
II	24 (26%)	3 (6%)	0	n.v.t.
III	32 (34%)	6 (11%)	0	n.v.t.
IV	19 (20%)	3 (6%)	3 (60%)	n.v.t.
V	12 (13%)	40 (75%)	2 (40%)	n.v.t.
Aantal instellingen met handelwijzen uit de subcategorie V	9	22	2	n.v.t.

Uit de tabel blijkt dat:

- zowel in de BVE- als HBO-sector ongeveer de helft van de instellingen rode handelwijzen kent;
- van de drie sectoren de BVE-sector de meeste rode handelwijzen kent;
- van de drie sectoren de HBO-sector de meeste handelwijzen kent in de zwaarste subcategorie van «rood»;
- binnen de HBO-sector de meeste rode handelwijzen tot de ernstigste subcategorie (V) behoren.

Leeswijzer:

- zoals gezegd sluit deze tabel niet aan bij de eerste tabel. Dit wordt veroorzaakt doordat één handelwijze in meer vragen naar voren kan zijn gekomen. De Algemene Rekenkamer heeft niet de gegevens voorhanden om deze tabellen op elkaar aan te laten sluiten.

De staatssecretaris heeft voorstellen gedaan voor aanpassing van de wet- en regelgeving. Deze zijn erop gericht het vigerende bekostigingssysteem meer fraudebestendig te maken. Wat betreft de afhandeling van de rode casuïstiek heeft zij de volgende voornemens geuit. Wat betreft de subcategorie «rood V» doet zij de betrokken instellingen een voorstel tot administratieve afdoening. Indien de betrokken instellingen dit verzoek afwijzen zal zij bij hen een nader onderzoek instellen. Voor de subcategorieën «rood IV» en lichter ziet zij af van terugvordering. Voor de overige instellingen kondigt zij voor de komende jaren een «hard, steekproefgewijs controleregime» aan. In het geval van aangetroffen fouten zal dan naast terugvordering zo mogelijk een extra inhouding op de Rijksbijdrage toegepast worden. Wanneer in dit steekproefonderzoek rode casuïstiek van de subcategorie «rood IV» wordt aangetroffen zal geen terugvordering plaatsvinden, maar zal het reguliere sanctie-instrumentarium in de WEB en de WHW, bestaande uit inhouding of tijdelijke opschorting van de Rijksbijdrage worden toegepast. Het steekproefonderzoek zal verder moeten aantonen dat de lichtere subcategorieën niet meer voorkomen.

De Pasvorm is een specifieke maatwerkvoorziening die is ontwikkeld door een Regionaal Opleidings Centrum (ROC) en bedoeld voor risico-deelnemers in het beroepsonderwijs. Het beroepsonderwijs is sinds 1997 in de WEB geregeld en het onderwijs aan risicodeelnemers valt hier ook onder. Voor deze risicodeelnemers zijn geen speciale voorzieningen in de WEB opgenomen. Wel zijn er speciale kwalificatietrajecten en is onderwijs op het nieuwe niveau 1 geïntroduceerd. ROC's hebben ieder op zich maatwerktrajecten ontwikkeld.

De Pasvorm van het ROC is zeer succesvol en kreeg in 2001 uit handen van de staatssecretaris de Nationale Onderwijsprijs. Begin 2001 zei de minister dat de Pasvorm de school van de toekomst was. Het was hem toen bekend dat het onderwijs dat het ROC aanbood aan de risicodeelnemers niet altijd voldeed aan de regelgeving van de WEB en dus eigenlijk niet bekostigd mocht worden door OCenW.

De onderwijsinstelling had dit probleem al eerder kenbaar gemaakt bij de directie BVE. Omdat de instelling de opleiding van deze deelnemers niet zelf kon dragen, was gekozen voor het inschrijven in een reguliere bekostigde opleiding waarvan de instelling wist dat de leerlingen deze opleiding niet altijd zouden volgen.

Het goede onderwijsvoorbeeld van de Pasvorm werd door meer instellingen gevolgd die op grond van de prijs die de Pasvorm had gekregen, meenden te mogen afleiden dat OCenW met deze aanpak ook financieel akkoord ging.

Geconstateerd werd echter dat de Pasvorm niet viel «onder de ruimte die de WEB de instellingen biedt» en de vraag werd gesteld of de huidige wijze van bekostiging wel legitiem was. De directeur BVE vroeg de inspectie dit te onderzoeken. In juni 2001 bracht de inspectie een rapport uit («De pasvorm in de paskamer»). De inspectie concludeerde dat de WEB oneigenlijk was toegepast, maar omdat de pasvorm en gelijksoortige varianten van onderwijsinhoudelijk en maatschappelijk belang waren, pleitte zij ervoor om «voor de bekostiging van deze aanpak een voorziening te treffen die minder omstrede is dan de huidige». Het inspectierapport leidde tot overleg met het ROC in september 2001 waarbij OCenW het ROC verzocht binnen de kaders van de wet te blijven. Volgens een brief van de minister aan het ROC van december 2001 had de instelling in het gesprek de bereidheid getoond «om de werkwijze van de Pasvorm in overeenstemming te brengen met kaders die krachtens de geldende wet worden gesteld».¹

In een aanvulling op de beantwoording van de vragenlijst die OCenW begin 2002 in het kader van het zelfreinigend onderzoek aan alle instellingen had gezonden, merkte het ROC in juni 2002 op dat in 2001 met het ministerie was afgesproken dat per 1 oktober 2002 de pasvormdeelnemers ingeschreven zouden worden op de door OCenW in 2001 voorgestelde wijze. Dit zonder terugwerkende kracht.

In de beantwoording van de vragenlijsten door andere ROC's die ook maatwerktrajecten als de Pasvorm verzorgen, kwam echter niet naar voren dat OCenW met deze instellingen een soortgelijke afspraak als met het «Pasvorm»-ROC had gemaakt.

De kwestie werd aan de commissie van deskundigen als «oranje» voorgelegd. De commissie meende dat ook voor risicodeelnemers het bestaande bekostigingstelsel toereikend moet zijn. Zij achtte het gewenst dat een aantal maatregelen wordt getroffen. Zo zou een wetsinterpretende maatregel op zijn plaats kunnen zijn.² Het oordeel «groen» werd niet gegeven.

¹ Brief d.d. 3 december 2001, BVE/B-2001/46 977.

² Blz. 27, rapport Waar(heid) voor je geld.

De maatwerktrajecten zullen het onderwerp zijn van nadere regelgeving, zoals de staatssecretaris in haar recente rapport aangaf.

De minister had dit in juli 2002 al aan de ROC's laten weten in een kader-notitie Risicoleerlingen. Voor een wijziging van wet- en regelgeving verwees hij naar het komend kabinet. Hij gaf alleen het huidige wettelijke kader aan, waarbij hij hoopte een duidelijke boodschap over te brengen: «wet- en regelgeving zijn niet een eindpunt maar een beginpunt. Dat betekent een denken vanuit mogelijkheden, niet vanuit beperkingen. Dat betekent een actieve inzet om binnen de gegeven kaders het optimale eruit te halen (...).»

Samenvattend: een nieuwe onderwijsvorm paste qua bekostiging niet binnen de WEB. Hoewel dat al een aantal jaren bij OCenW bekend was, werden geen pogingen ondernomen de WEB op dit punt aan te passen. Met één ROC werd een strengere afspraak gemaakt die niet werd doorgetrokken naar andere ROC's met soortgelijke maatwerktrajecten. De commissie van deskundigen erkende de waarde van deze opleidingen. Zij gaf niet de aanbeveling de bekostiging aan te passen, maar stelde wel een «beleidsregel» voor, zonder te vermelden wat deze zou moeten inhouden en welk tijdspad in acht genomen zou moeten worden.

Versterking van het auditcommittee

Eind 2002 zijn de taken van de auditcommittee aangepast conform de aanbevelingen van de Commissie Kordes en is de samenstelling verbreed met externe deskundigheid.

Omvorming accountantsdienst naar auditdienst

In 2002 is gestart met de omvorming van de huidige departementale accountantsdienst tot een auditdienst. Deze wordt belast met het auditen van de gehele toezichtsketen en brengt daarover periodiek advies uit aan het auditcommittee. Inmiddels zijn enkele nieuwe auditinstrumenten ontwikkeld zoals de zoeklichtonderzoeken en is het onderzoek op kwaliteit van de controle werkzaamheden van de instellingsaccountants aangescherpt. In 2003 zullen deze in gang gezette activiteiten verder worden uitgewerkt, bijvoorbeeld door het ondersteunen en ontwikkelen van risicomanagement bij directies.

Wetsvoorstel Korte Klap

Conform de aanbevelingen van de Taskforce Rekenschap is een wetsvoorstel korte klap opgesteld waarover inmiddels advies van de Raad van State is ontvangen. Binnenkort zal het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Het streven is om het wetsvoorstel uiterlijk 1 september 2003 in werking te laten treden, zodat de maatregelen met de bekostigingstelling van 1 oktober 2003 geëffectueerd zijn.

Aanscherping Controleprotocollen

In december 2002 zijn de controleprotocollen voor 2003 aangepast. Het betreft het door de instellingsaccountant laten melden van evidente zaken waarbij sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage, extreme gevallen van ondoelmatigheid en extreme omissies in het interne financiële beheer.

Revitalisering ATC

In 2002 is, ter uitvoering van de aanbevelingen van de Taskforce Rekenschap, gestart met de implementatie van het ATC-stelsel. De volgende resultaten zijn in het kader van ATC reeds behaald:

- Afspraken over verantwoordelijkheden en rollen van directies, SG/DG/BR, Audit committee, auditdienst, FEZ, Inspectie, Cfi en uitvoerende organisaties;
- Implementatie regieoverleg (overleg tussen directie en toezichthouders (Cfi, inspectie en AD) bij alle directies (sinds 2002 bij BVE, vanaf begin 2003 bij HO en VO);
- pilot ontwikkeling toezichtsketen is uitgevoerd.

Klokkenluidersprocedure

De klokkenluidersprocedure is eind 2002 herzien en uitgebreid met een voorziening als gevolg waarvan alle binnenkomende signalen worden beoordeeld op de noodzaak om tot aanpassing van de regelgeving over te gaan.

Actieplan maatregelen uit het rapport Ruimte voor Rekenschap

De maatregelen uit het rapport Ruimte voor Rekenschap zijn in een actieplan opgenomen en voorzien van een beschrijving van de resultaten en een concreet tijdpad. Over de uitvoering zal, zoals ook in het rapport Ruimte voor Rekenschap is toegezegd, de Tweede Kamer via een periodieke voortgangsrapportage worden geïnformeerd.

Lijst met gebruikte afkortingen

AD	Accountantsdienst
AOC	Agrarische Opleidingen Centra
ATC	Accountability, Toezicht en Controle
BBL	Beroepsbeleidende leerweg
BISON	Beraad Internationale Samenwerking Onderwijs Nederland
BOL	Beroepsopleidende leerweg
BPV	Beroepspraktijkvorming
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Cfi	Centrale Financiën instellingen
DAD	Departementale accountantsdienst
DWK	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
ESF	Europees Sociaal Fonds
FEZ	Financieel Economische Zaken
GOM	geen oordeel mogelijk
HBO	Hoger beroepsonderwijs
HOBEK	Hoger onderwijs bekostigingsmodel
HOOP	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan
HRM	Human resource management
IBG	Informatie Beheergroep
KBB	Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
LOB	Landelijke organen beroepsonderwijs
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
MenO	Misbruik en oneigenlijk gebruik
MUB	Wet modernisering universitaire bestuurs- organisatie
Nivra	Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OVF	Onderwijsvraagfactor
PMB	Prestatie bekostigingsmodel
ROC	Regionale opleidingen centra
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
STABEK	Stabiele Bekostiging
VOA	voorbereidende ondersteunende activiteiten
VSNU	Vereniging van Universiteiten
WEB	wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	wet op het hoger en wetenschappelijk onderwijs
WJZ	wetgeving en juridische zaken
WO	wetenschappelijk onderwijs