

Vergaderjaar 2001–2002

**28 248**

## **Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 27 februari 2002

Zoals aangekondigd stel ik u hierbij op de hoogte van de uitkomsten van het accountantsonderzoek over de inschrijving van buitenlandse studenten alsmede mijn beleidsreactie daarop en het rapport van de Inspectie over de gang van zaken bij examens in het hoger onderwijs met eveneens mijn beleidsvoornemens terzake. Ik beschrijf in deze brief tevens een aantal recente relevante ontwikkelingen en activiteiten in het hoger onderwijs en het bve.

#### **1. Onderzoek Accountantsdienst**

Het accountantsonderzoek naar de gang van zaken rond de inschrijving van buitenlandse studenten aan een zestal hogescholen is afgerond. De inzake forensische onderzoeken voorgeschreven hoor- en wederhoorprocedure is doorlopen, de tekst van de rapportage is definitief vastgesteld. Het stuk is als bijlage 1<sup>1</sup> toegevoegd aan deze brief.

Als bijlage 2<sup>1</sup> is opgenomen een precieze beschrijving van de maatregelen die ik zal nemen om de gevolgen van de handelwijze van de zes betrokken hogescholen waar mogelijk ongedaan te maken. Voorts is als bijlage 1a<sup>1</sup> toegevoegd een summier chronologisch overzicht van de activiteiten in het kader van dit onderzoek. Als bijlage 1b<sup>1</sup> tenslotte is toegevoegd een afschrift van de brief aan de procureurs-generaal, waarin aangifte wordt gedaan van mogelijk strafbare feiten, met het verzoek daaraan bijzondere aandacht te geven. Het gaat daarbij om een aantal situaties waarin tegenover de rijksbekostiging geen – of een naar mijn mening onvoldoende – tegenprestatie is geleverd.

Het onderzoek dat op 14 november door mij is bevolen, onmiddellijk na kennisneming door mij van de klachten van klokkenluiders De Jong en Van Leeuwen, is daarmee afgerond. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat in de laatste fase van de activiteiten van mijn accountantsdienst de noodzaak is gebleken op één punt een nader onderzoek in te stellen. Het betreft een gericht onderzoek bij drie hogescholen. De opdracht daartoe is inmid-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dels verstrekt. Ik zal u op termijn nader informeren over de uitkomsten daarvan.

Het accountantsonderzoek heeft drie en een halve maand gekost, vanaf het ogenblik van opdrachtverstrekking tot het moment waarop het stuk gedrukt voorhanden was. Zo'n onderzoek begint met papieren en losse draadjes. Een ware ontrafeling van een constructie met een hoofdrol voor een particulier bedrijf, vele verknoppingen en lijnen naar het buitenland, in dit geval vooral Vlaanderen. Ik meen dat deze zaak in een dergelijk – forensisch – onderzoek niet sneller had kunnen worden uitgezocht.

In de tijd die nodig was om het onderzoek uit te voeren lijkt de beeldvorming rond het onderwerp voor sommigen aanleiding om het hele hoger beroepsonderwijs maar over één kam te scheren. Ik betreur dat. Het gaat nadrukkelijk niet om een onderzoek naar de integriteit van de gehele sector – het gaat zoals gezegd over een concreet onderzoek bij een concreet (beperkt) aantal hogescholen naar de gang van zaken rond de inschrijving van buitenlandse studenten. Daarbij is gebleken van mogelijk misbruik en over mijn reactie daarop heeft nooit een misverstand kunnen bestaan: als dat wordt geconstateerd wordt aangifte gedaan bij het O.M., zoals thans ook is gebeurd. De vraag is of mijn accountantsdienst, of enige accountantsdienst, voldoende is gespist op het ontdekken van mogelijk misbruik. Mijn antwoord daarop is dat verdere aanscherping van het controlebeleid helaas noodzakelijk is en dus door mij ter hand is genomen. De controlestructuur moet anders worden ingericht in die zin dat meer risicogericht onderzoek wordt gedaan naar de wijze waarop instellingen omgaan met bekostigingsregels. De motie Lambrechts c.s. d.d. 30-01-02, nr. 102, die de Kamer heeft aangenomen zal langs deze lijn worden uitgevoerd.

De accountants van de instellingen (public accountants) blijven in de toekomst verantwoordelijk voor de controle van de jaarrekening van de instellingen – daartoe geïnstrueerd middels een onder mijn toezicht aan te scherpen controleprotocol. Ik zal er overigens voor waken dat deze aanscherping niet ontaardt in een beeld, waarbij iedere instelling verdacht is totdat het tegendeel blijkt.

## **2. Onderzoek Inspectie**

Het onderzoek van de onderwijsinspectie naar de gang van zaken bij examens in het H.O. is als bijlage 3<sup>1</sup> bij deze brief gevoegd. Het betreft hier een verdergaand onderzoek naar aanleiding van signalen in het Onderwijsverslag over het jaar 2000. Het was de bedoeling dat deze materie onderdeel zou uitmaken van het Onderwijsverslag 2001 dat in april aanstaande uitkomt. Omdat een en ander ontijdig in de publiciteit terecht is gekomen, is besloten publicatie van dit deelonderwerp in de tijd naar voren te halen.

Bijlage 4<sup>1</sup> bevat mijn beleidsreactie op dat stuk. Daaruit blijkt vooral dat ik het uitermate belangrijk vind dat met onmiddellijke ingang scherper toezicht wordt gehouden op de feitelijke gang van zaken bij examinering en tentaminering. Ik acht dat een wezenlijk onderdeel van de kwaliteitszorg en dus van de borging van de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs. Bij de behandeling van de wetsvoorstellen BaMa en Accrediatie, thans aan de orde in de Eerste Kamer, is diepgaand gesproken over de gewenste verdergaande internationale vergelijkbaarheid en de wijze waarop de kwaliteit van het hoger onderwijs zou kunnen worden vergroot en transparant gemaakt. De signalen in het inspectierapport illustreren dat de mogelijkheden van de nieuwe wetgeving terzake dienen te worden uitgebuit. Met name waar het gaat over de inrichting van het accreditatiekader en over de toezichthoudende rol van de Inspectie in dat verband kom ik nog met uw Kamer te spreken over de

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nadere vormgeving van de beleidsmaatregelen die ik in bijlage 4 heb geformuleerd.

### **3. Recente ontwikkelingen en activiteiten**

Het voorgaande leidt tot de meer algemene vraag hoe het gesteld is met de verantwoording door de instellingen in relatie tot mijn verantwoording aan de Staten-Generaal. Ten antwoord op deze vraag geef ik hierna inzicht in een groot aantal ontwikkelingen en beleidsinitiatieven gedurende de afgelopen jaren. Deze hebben met elkaar gemeen, dat zij bijdragen aan de beoordeling of en in welke mate publieke middelen ook daadwerkelijk tot door de wetgever beoogde prestaties leiden.

Om te beginnen roep ik in herinnering mijn brief van 17 augustus 2000 (26 573, nr. 35). In het kader van de ontwikkeling VBTB zet ik daarin uitvoerig uiteen hoe het beleid ten aanzien van deregulering en vergroting van autonomie van de instellingen de aanleiding is geweest binnen het ministerie het onderwerp VBTB krachtig aan te pakken en te integreren in de begrotingsopzet en aan te laten sluiten op het ATC-project (Accountability, Toezicht en Controle).

Tijdens zeer veel overleggen met de Tweede Kamer hebben wij stilgestaan bij onderwerpen als autonomie, deregulering, zelfsturing en zelfbeheer, nieuwe markten en de betekenis daarvan – en de gevolgen – voor met name de sectoren bve, hbo en wo. Dat heeft ondermeer geleid tot constructief overleg over de rol van het toezicht. Bij de behandeling van de wet op het onderwijstoezicht (WOT) en bij mijn reactie op het rapport Glas, over toezicht in het hbo, is uitvoerig gesproken over de positionering van intern- en extern toezicht. Daarbij is terecht de aandacht uitgegaan naar mogelijkheden voor autonome instellingen om ook maatschappelijke verantwoording af te leggen aan omgeving en stakeholders. Een belangrijk punt, immers naarmate de autonomie van instellingen in de relatie met de overheid groter wordt, verscherpt de vraag hoe en aan wie rekenschap moet worden afgelegd.

De invoering bij wet van een accreditatiestelsel dat op korte termijn zal leiden tot grote transparantie in kwaliteitsbeoordeling betekent eveneens een grote stap in de richting van groter transparantie, duidelijker rekenschap en helderder prijs-/prestatieverhouding binnen het stelsel. Ook heb ik bepaald positieve verwachtingen van de beoogde opzet van een digitale studiegids met veel uitgebreider mogelijkheden dan thans, zodat studenten en andere belanghebbenden de prestaties van instellingen kunnen analyseren en vergelijken. De ontwikkeling van deze gids is in een afrondend stadium. Ik zie reële mogelijkheden om die vrij beschikbaar komende informatie te linken met de uitgangspunten van het ingezette VBTB-beleid, waarbij van bekostigende overheid en bekostigde (en aangewezen) instellingen wordt verlangd dat zij in hun publieke verantwoording zo concreet mogelijk benoemen welke prestaties en welke maatschappelijke effecten zij hebben bereikt met publieke middelen. Het ligt wel zeer voor de hand, dat het door EZ geïnitieerde rijksbreed ingezette beleid tot vergaand onderscheid tussen publieke en private middelen daarop naadloos kan en zal moeten aansluiten.

In 2001 heeft een projectgroep op het departement zich beziggehouden met de vraag of een administratieve scheiding van publieke en private activiteiten en geldstromen gewenst is voor de sectoren wo, hbo en bve. De uitkomst is bevestigend om de volgende redenen:

- de minister moet invulling kunnen geven aan zijn verantwoordelijkheid voor in het bijzonder de publieke taken en de werking van het stelsel;
- publieke middelen mogen alleen besteed worden aan doelen waarvoor de middelen zijn verstrekt;

- publieke middelen mogen niet gebruikt worden om oneerlijk te concurreren op de private markt;
- het is belangrijk dat bestuurlijke publieke verhoudingen en manieren van handelen integer en transparant zijn.

Ik vorder gestaag met de beleidsvoorbereiding van de ontvlechting van deze geldstromen. Dit onderwerp is van belang voor het inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel Markt en Overheid, dat vooral ziet op de positionering van gesubsidieerde marktpartijen ten aanzien van onderwerpen als concurrentievervalsing. Maar de discussie over publiek/privaat is naar mijn mening tevens van doorslaggevend belang voor (de zuiverheid van) het debat dat wij nog moeten gaan voeren over onderwerpen als «een leven lang leren» en de ontwikkeling in de richting van vraagfinanciering.

Dat laat onverlet dat in het financieel-technische vlak in de afgelopen jaren veel is gebeurd en in voorbereiding is: aanscherping richtlijnen jaarstukken, aanscherping informatieplicht, aanscherping controleprotocollen en aanscherping sanctiebeleid.

Bij de voorbereiding van de OCenW-begroting 2001 was de ontwikkeling in de HBO-deelnamecijfers aanleiding tot vragen. De stijging in deelnamecijfers kon niet meer voldoende verklaard worden uit de directe instroom uit het voortgezet onderwijs, maar werd veroorzaakt door meer indirecte instroom. De budgettaire vertaling van de hogere HBO-deelname is in de begroting 2001 na 2002 afgevlakt omdat er behoefte was aan meer informatie. Het SCP achtte de ramingen van OCenW te laag op grond van een alternatief ramingsmodel, met name de ramingen van mbo en hbo. Dit standpunt is vervolgens voor de HBO-raad aanleiding geweest om te pleiten voor een hogere raming.

Bij de opstelling van de Referentieraming 2001 is opnieuw de deelnameontwikkeling in het HBO tegen het licht gehouden. Uit deze nieuwe raming als input voor de begroting 2002 bleek dat de nieuwe telling per 01-10-2000 vooral voor HBO lager uitviel dan was geraamd. Het resultaat van deze nadere analyse door de taskforce studentenaantallen was een lagere deelnameraming.

Om ervoor te zorgen dat scholen in het licht van de veranderende bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs rekenschap kunnen afleggen aan parlement en samenleving is goede kwaliteit, beschikbaarheid en toegankelijkheid van onderwijsinformatie van belang. Daartoe wordt in het kader van het kwantitatief informatiebeleid bij OCenW gewerkt aan stroomlijning van de informatiestromen tussen instellingen en departement. Het kwantitatief informatiebeleid is een groeitraject, waarvan de eerste producten inmiddels worden opgeleverd. Hierdoor kunnen langs elektronische weg gegevens bij scholen opgevraagd worden.

Voor de verwerving en verwerking is één informatiearchitectuur ontwikkeld. Op individueel niveau opgeslagen gegevens worden via vaste consolidatieprocedures opgenomen in een Depot Geconsolideerde Gegevens bij de OCenW-uitvoeringsorganisaties. Hierin komen alleen gegevens die voldoen aan eenduidig gestelde eisen ten aanzien van kwaliteit.

Voor de bekostiging van het hoger beroepsonderwijs is in het HOOP 2000 een model aangekondigd dat uitgaat van bekostiging van studiepunten. De aanleiding daarvoor was dat in de toekomst behoefte is aan betere afstemming op variëteit in leerwegen en leertrajecten voor studenten. Het inmiddels ontwikkelde systeem legt een heldere relatie tussen bekostiging en instellingsprestatie.

Medio 2001 is van het project invoering studiepuntenbekostiging een gedetailleerde uitwerking op schrift gesteld. Alvorens tot implementatie over te gaan is besloten te toetsen of de uitkomsten van deze uitwerking nog voldoen aan de eerder in de aanvang van het project gehanteerde

uitgangspunten en na te gaan of het model, gezien de ingewikkeldheid ervan, uitvoerbaar zou zijn.

De HBO-raad heeft een aantal aanbevelingen gedaan, waarover overleg is gevoerd met het ministerie en die in de loop van november zijn verwerkt tot een enigermate aangepast model. Dit aangepaste model is inmiddels onderwerp van een haalbaarheidsonderzoek. Ook is in deze periode nagegaan of de ontwikkeling van het WO-bekostigingsmodel zou interfereren met het HBO-model. In dat verband is vastgesteld dat beide modellen voldoende aanknopingspunten hebben om op termijn naar een samenhangend bekostigingsmodel te groeien. Ik heb inmiddels besloten de Taskforce Rekenschap te laten nagaan hoe het zit met de fraudebestendigheid van dit puntensysteem.

#### **4. Taskforce Rekenschap**

Reeds eerder heb ik op verschillende momenten gemeld dat ik een Taskforce Rekenschap heb ingesteld die zich inmiddels onderwijsbreed bezighoudt met de aansluiting tussen regelgeving en uitvoeringspraktijk. Als voorzitter van deze Taskforce heb ik aangetrokken de heer mr. J. N. van Lunteren van het Expertise Centrum, voorheen directeur-generaal van de Belastingdienst. De heer Van Lunteren beschikt over uitgebreide kennis van discrepanties en fricties tussen wat in regelgeving wordt beoogd en hoe daar mee om te gaan in zich snel ontwikkelende en veranderende omstandigheden: Wat is met de regels beoogd, hoe verhoudt zich dat tot de feitelijke uitvoering, wat moet nader worden toegelicht, wat is aan wijziging toe, hoe moet een halt worden toegeroepen aan gesignaleerde praktijken. Kortom, de organisatie van de analyse van en de feedback op de werking van regels en stelsel vormen het hart van mijn benadering dat de overheid de richting aangeeft, de ruimte moet geven, alsmede onder de noemer rekenschap eisen stelt aan het resultaat, de inspanningen en de kwaliteit.

Ik zal eind maart, zoals toegezegd, de Kamer informeren over de activiteiten tot dusver, alsmede het perspectief op verdere ontwikkeling.

In dat rapport doet de Taskforce concrete voorstellen op de volgende punten:

- Vermindering van de kwetsbaarheid rond de opgave van studenten-aantallen
- Voortzetting scheiding publieke en private geldstromen
- Aanscherping procedures inschrijving studenten
- Verheldering relatie tussen prestaties instellingen en (omvang) bekostiging door overheid

Voorts zal de Taskforce een belangrijke rol op zich nemen bij de invoering van het onderwijsnummer. Zoals bekend is er al sinds 1992 discussie over dit onderwerp en ik ben dan ook verheugd dat na een zo lange voorgeschiedenis deze wettelijke maatregel eindelijk uit het slop is getrokken en op steun van het parlement kon rekenen. Ik verwacht dat de daadwerkelijke invoering van het onderwijsnummer onontbeerlijk is bij de controle op de rechtmatigheid van bestedingen en preventief zal werken op mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik.

Tenslotte zal de Taskforce zeker een rol toebedeeld krijgen bij nader precisering van gewenste prestaties in relatie tot (de mate van) bekostiging daarvan. Enige tijd geleden heb ik voorzien in beëindiging van het fenomeen «excessieve bekostiging». Ik zal op die weg voortgaan. Met name denk ik daarbij aan het paal en perk stellen aan te hoge bekostiging bij het volgen van slechts een zeer gering vakkenpakket.

Ook wordt gewerkt aan de openstelling van een helpdesk, als vast adres, waar vragen over bekostiging en andere regelingen eenduidig kunnen worden beantwoord.

### **Tot slot**

Het voorgaande mag niet de indruk wekken dat het stelsel letterlijk wordt dichtgetimmerd. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling. Ook in die gevallen waarin regels te rigide zijn en onnodig knellen ligt overleg over uitleg, oprekking of wijziging zeker in de rede. Maar dan overleg tussen bekostiger en bekostigde(n) in een setting die beoogt het stelsel flexibeler te maken in de goede zin des woords.

Het moge duidelijk zijn dat aan toepasbaarheid van regels ook een einde komt, erosie zet in en soms worden regels obsoleet.

Ik meen dat wij daar in met name in het bve en hoger onderwijs niet voor hoeven te vrezen. Nieuwe regelgeving met een meer eigentijds instrumentarium is volop in ontwikkeling (BaMa en accreditatie bijvoorbeeld) of in evaluatie (WEB). Alleen langs die weg kunnen wij gezamenlijk inspelen op ontwikkelingen als «een leven lang leren», de internationale onderwijsmarkt en de flexibilisering van de onderwijstrajecten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
L. M. L. H. A. Hermans