

Vergaderjaar 2001–2002

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 13 mei 2002

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen¹ heeft op 19 en 20 maart 2002 overleg gevoerd met minister Hermans van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over **mogelijke fraude in het hbo** aan de hand van:

- de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 29 januari 2002 ter aanbieding van het onderzoek «Vraag en aanbod HBO-Masteropleidingen» (brief nr. OCW-02–117);
 - brieven van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 27 februari, resp. 4 maart 2002 inzake onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs (Kamerstuk 28 248, nrs. 1–2).
- Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Hamer** (PvdA) vindt de uitbreiding van het onderzoek naar de vermeende fraude van hbo-instellingen naar mbo- en bve-instellingen noodzakelijk, al betreurt zij het dat dit alles niet ten goede zal komen aan de beeldvorming rond het onderwijs. Het is een goede zaak dat de minister het onderzoek met enig gevoel voor urgentie aanpakt, al moet ervoor worden gewaakt dat het tempo ten koste gaat van de zorgvuldigheid. Het onderzoek dient uiteindelijk definitieve oplossingen te bieden en antwoorden te geven op de volgende centrale vragen: Wat is de aard en omvang van de mogelijke fraude? Hoe zit het met de gaten in de regelgeving? Wat zijn de oorzaken van de mogelijke fraude en welke oplossingen zijn mogelijk? En wat valt, naast de betrokken onderwijsinstellingen, het ministerie te verwijten? Is het departement voldoende alert geweest en waren de controles effectief?

De minister heeft inmiddels aangifte van zes gevallen van fraude gedaan bij het openbaar ministerie, maar wat is er nu echt duidelijk over de omvang van de fraude? Wil de minister het laten bij de door de ministeriële accountantsdienst onderzochte zaken? En wat is het lot van het particulier onderwijsbureau Opleiding en Ontwikkeling (O&O) in Breda? Wat vindt de minister ervan dat het personeel van O&O door de Hogeschool Amsterdam wordt overgenomen? De beantwoording van de minister van vele Kamervragen over het accountantsrapport was niet altijd even duidelijk. Naar de werkelijke omvang van het grijze gebied in de wet- en regel-

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Van der Hoeven (CDA), Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkma (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), ondervoorzitter, Visser-van Doorn (CDA), Wagenaar (PvdA), Belinfante (PvdA), Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Eurlings (CDA), Slob (ChristenUnie) en Van Splunter (VVD).

Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van der Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), Çörüz (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie) en Blok (VVD).

geving kan men slechts gissen. En kunnen talencursussen nu wel of niet als opleiding worden aangemeld? Hoe is het mogelijk dat studenten meetellen die hoegenaamd geen Nederlands of Engels kennen? Hoe wordt omgegaan met buitenlandse studenten en met intermediaire organisaties? Klopt het dat de accountants praktijken die zij eerder toestonden, nu oormerken als fraude? En zijn de accountants die zaken hebben gedaan met O&O nog wel als objectief te beschouwen?

De eerste duidelijke signalen over de hbo-fraude stammen uit oktober jl. Pas in januari van dit jaar stelde de onderwijsinspectie een serieus onderzoek in. Zijn instellingen door deze trage reactie van de overheid niet in de gelegenheid gesteld om zaken te verdoezelen?

Mevrouw Hamer ziet weinig heil in het door de minister geëntameerde «zelfreinigende» onderzoek; door de nauwe betrokkenheid van de verschillende geledingen in het onderwijsveld bij de samenstelling ervan kan toch moeilijk worden beweerd dat dit een onafhankelijk onderzoek is. Bovendien maakt de inmiddels ontstane onduidelijkheid over de interpretatie van de regelgeving de medewerking van de zijde van de instellingen er niet echt gemakkelijk op. De minister stelt voor om de Algemene Rekenkamer te belasten met een review van het zelfonderzoek. Mevrouw Hamer vindt dit onvoldoende: zij stelt voor dat de Rekenkamer een zelfstandig onderzoek doet naar de aard en omvang van de mogelijke fraude, waarbij deze ook de mogelijke fundamentele oorzaken betreft. Ook zal de Rekenkamer haar licht moeten laten schijnen over de rol en verantwoordelijkheden van de minister en zijn ministerie in het geheel.

Zijn de gedachten van de minister over de meer fundamentele oorzaken van de fraude al enigszins uitgekristalliseerd? De HBO-raad zoekt onder andere een verklaring in de discrepantie tussen regelgeving en praktijk. En wordt ongewenst strategisch gedrag niet uitgelokt door het huidige bekostigingssysteem? Hoe rechtvaardigt de minister naderhand zijn trage reactie op de signalen van de heren Verbraak, bestuursvoorzitter van Fontys Hogescholen, en Zuurmond, directeur hbo? En welke verklaring heeft de minister voor de begripsontwikkeling van «ongewenst strategisch gedrag» naar «creatief gebruik» naar «fraude of misbruik»? Heeft de nadruk op de marktwerking in het onderwijs en de onderlinge concurrentie die hiervan het gevolg was niet de negatieve effecten gesorteerd die wij vandaag bespreken? De behoefte aan een nieuw bekostigingssysteem is nu overduidelijk. Waarom moet het zo lang duren voordat dit er is?

De minister en zijn departement zijn lange tijd blind geweest voor alle signalen die wezen op onregelmatigheden en misstanden. Mevrouw Hamer stelt vast dat de laatste tijd opvallend veel overleg plaatsvindt tussen overheid en onderwijsinstellingen. Wellicht vloeit dit voort uit een te diffuse verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministerie en onderwijsveld?

Mevrouw Hamer vindt dat de instellingen zelf een belangrijke rol kunnen vervullen bij het herstel van het normbesef in eigen kring. Zij is blij dat de minister erkent dat zijn ministerie verkeerd is omgegaan met de fraudemelding van «klokkenluider» de heer De Jong, de oud-directeur van Hogeschool IJsselland. Zij waardeert de pogingen van de minister om greep op de zaak te krijgen, maar vindt dat hij niet ver genoeg gaat. Met een onafhankelijk onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de mogelijke fraude in het hbo op verzoek van de Kamer zelf, zal binnen de onderwijssector werkelijk schoon schip kunnen worden gemaakt.

De heer **Cornielje** (VVD) wijst erop dat de huidige bekostigingssystematiek stamt van vóór 1998. De toenmalige minister Ritzen was zich toen bewust van de kwetsbaarheid ervan, maar heeft nagelaten om zijn opvolger hierover adequaat in te lichten. Aan een nieuw bekostigingstelsel was destijds grote behoefte. Door een grotere flexibiliteit en autonomie zouden de onderwijsinstellingen beter tegemoet kunnen komen

aan nieuwe eisen, zoals internationalisering en de creatie van een grotere variëteit aan leerwegen. Het ministerie van OCW heeft intensief samengewerkt met de Kamer en de HBO-raad om een nieuw bekostigingssysteem van de grond te krijgen. Met de wijsheid achteraf kan wellicht worden geconcludeerd dat de Kamer altijd oog had voor, maar onvoldoende kritisch is geweest over vreemde fluctuaties in aantallen studenten. De huidige bekostigingssystematiek biedt één macrobudget voor alle instellingen met een «zero-sumkarakter»: voordelen voor de ene partij gaan dus ten koste van andere partijen. Op grond van dit feit spreekt de heer Cornielje zijn twijfels uit over de dubbelrol die de heer Verbraak moet hebben gespeeld: enerzijds belangenbehartiger van de hbo-instellingen en als zodanig deel uitmakend van de werkgroep die was belast met het medeontwerpen van het nieuwe bekostigingsstelsel, anderzijds bestuursvoorzitter van Fontys Hogescholen en daarmee primair belangenbehartiger daarvan. Is deze belangenverstrengeling ooit aan de orde geweest? Inmiddels is sprake van zes gevallen met duidelijke aanwijzingen voor fraude. De minister heeft met zijn aangifte bij het openbaar ministerie adequaat gereageerd. Het voorstel van de minister tot zelfonderzoek, eventueel uitgebreid van hbo naar mbo en wo, is consistent met de principes van deregulering en de relatief grote autonomie voor de instellingen, alsmede met de plicht van de instellingen tot het afleggen van verantwoording over hun functioneren. De heer Cornielje steunt dit voorstel tot zelfonderzoek derhalve op hoofdlijnen. Wel vraagt hij zich af of de verschillende raden van toezicht hun controlerende rol bij de invulling van de autonomie van de onderwijsinstellingen wel naar behoren hebben vervuld. Kan een analyse van de rol en de verantwoordelijkheid van de raden van toezicht aan het protocol worden toegevoegd?

De heer Cornielje vindt dat de Algemene Rekenkamer in staat moet worden gesteld om steekproefsgewijs diepgaandere onderzoeken te verrichten als zij dat nodig acht. Wordt haar daartoe wel de ruimte geboden als haar rol wordt beperkt tot reviewer? Hoe het ook zij, het onderzoek moet snel helderheid verschaffen over de stand van zaken in het hoger onderwijs, in ieder geval vóór de komende kabinetsformatie. De VVD wil in de komende kabinetsperiode een hoofdpunt maken van investeringen in het beroepsonderwijs en daarvoor dient de sector boven alle verdenking te staan. Ook voor de progressie op andere mbo- en hbo-dossiers is het nuttig als de druk die deze affaire veroorzaakt, van de ketel is verdwenen. De heer Cornielje is overtuigd van de noodzaak tot aanpassingen in het huidige stelsel, maar wil absoluut niet dat de verworven autonomie voor de onderwijsinstellingen wordt teruggedraaid. De instellingen zullen dus een ruime mate aan beleidsvrijheid behouden. Wel maakt een verantwoord functioneren van het stelsel in de toekomst het noodzakelijk dat een versterking wordt aangebracht van het afleggen van verantwoording en het geven van rekenschap door de instellingen over gevoerd beleid en bereikte resultaten.

De heer **Eurlings** (CDA) wijst erop dat in de afgelopen jaren herhaaldelijk signalen over fraude het ministerie en de inspectie hebben bereikt. Hoe is het mogelijk dat dergelijke vaak ondubbelzinnige tekenen aan de wand niet direct hebben geleid tot daadkracht? En hoe valt het te verklaren dat de alarmerende berichten afkomstig van een persoon met de statuur van de heer Verbraak lange tijd door het ministerie niet serieus werden genomen?

Veel gebreken van het huidige bekostigingssysteem zijn al lang bekend: zo kan het bij instellingen aanleiding geven tot ongewenst strategisch gedrag ter vergroting van marktaandeel en overig creatief gedrag. Ook dit gegeven vermocht het ministerie niet uit zijn inertie te forceren. Bovendien is de Kamer hierover nooit adequaat ingelicht. De HBO-raad vond in de passiviteit van het ministerie aanleiding voor een interne gedragscode. Waarom vond de minister een nader onderzoek niet nodig? Ook de reactie

van de minister op de signalen van de heer De Jong was te beperkt, te laat en te laconiek. Het totale effect van het gebrek aan daadkracht van het ministerie is nu dat alle hbo-instellingen verdacht zijn en dat de verdachtmakingen zelfs zijn uitgebreid naar de andere sectoren van het onderwijs. Dat is wel erg zuur voor de instellingen die niets op hun kerfstok hebben en zelfs zijn benadeeld door het incorrecte gedrag van hun zusterinstellingen! Het door de minister gestarte zelfonderzoek lijkt de heer Eurlings zonder twijfel nuttig, maar het is onvoldoende. In ieder geval kan het de minister niet ontslaan van de verantwoordelijkheid voor zijn eigen gebrekkige sturing en regelgeving. Bovendien is een blindelings vertrouwen op zelfreinigend vermogen tamelijk naïef. De minister dient derhalve het initiatief te nemen tot een onafhankelijk onderzoek, waarin ook de rol van zijn eigen ministerie kritisch wordt belicht. Concreet zal een dergelijk onderzoek zich op de volgende drie punten moeten richten: de aard en omvang van ongewenste constructies bij inschrijving en financiering van deelnemers aan hoger onderwijs en bve; de bestuurscultuur in het ministerie van OCW en het onderwijsveld meer in het algemeen, met name de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de bekostiging en de transparantie hiervan; en de herziening van het huidige financieringssysteem om fraude in de toekomst te voorkomen. De heer Eurlings stelt voor om de Rekenkamer te belasten met het eerste en het tweede thema. Het tweede en het derde kunnen eventueel worden voorgelegd aan het Instituut onderzoek overheidsuitgaven (IOO), dat op het gebied van intelligente toekomstanalyses zijn sporen heeft verdiend. Een dergelijk onderzoek zal ongetwijfeld aanleiding vormen voor een fundamentele herziening van het bekostigingssysteem.

Men kan slechts concluderen dat de minister en zijn departement sinds het begin van deze kwestie weinig alertheid en onvoldoende daadkracht aan de dag hebben gelegd. De inadequate reacties op verontrustende signalen (met de afhandeling van de berichten van de heer Verbraak als dieptepunt) en de geconditioneerde respons in de vorm van zelfregulering zijn symptomatisch voor een twijfelachtige bestuurscultuur bij Onderwijs. Daarenboven werd de Kamer primair via andere dan ambtelijke kanalen gewaar van de zorgelijke signalen. Kortom, de heer Eurlings vermoedt in de door deze kwestie blootgelegde handelwijze van minister en departement structurele tekortkomingen. Hij is benieuwd welke verklaringen en rechtvaardigingen de minister voor zijn hardnekkige inertie zal weten aan te voeren.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) stelt vast dat de kwestie inmiddels complexer is dan een aantal maanden geleden. Het gaat immers niet meer louter over de aard en omvang van de mogelijke hbo-fraude; wo en bve worden inmiddels ook bij het onderzoek betrokken. Ook gaat het nu over de mogelijke oorzaken, de rol van het ministerie en de toekomst. Over de aard en omvang van de mogelijke fraude of oneigenlijk gebruik in het hbo bestaat nog niet veel zekerheid; wellicht is slechts het topje van de ijsberg bekend. De heer In 't Veld verkondigt over sterke aanwijzingen te beschikken dat in het wo vergelijkbare constructies worden toegepast, maar houdt hierover verder zijn mond dicht. Angstige vermoedens worden ondersteund door analyses van instroom in hbo en wo en uitstroom uit havo, vwo en mbo. Van een opvallend hoge instroom in het hbo was al sprake in 1996. Wat zijn daarvan de oorzaken? Ook de plotse stijging van het aantal doorstromers naar het hoger onderwijs, jarenlang stabiel op 80%, naar maar liefst 105% is opvallend. Signalen waren er voor de goede verstaander voldoende: de grote stijging van het aantal studenten vanaf 1997, het onderzoek van de accountantsdienst uit 1998 naar de creatieve bekostiging van mastersopleidingen door vijf hogescholen. De gedragscode van de HBO-raad kwam er natuurlijk ook niet voor niets. De vragen van de heer Verbraak hadden het departement tot een ondubbelzinnige reactie moeten prikkelen. Het feit dat

diens vragen werden afgedaan als «retorisch» riekt naar gedoogbeleid. De conclusie in het eindrapport van de werkgroep bekostigingsbeleid over de mogelijkheden van ongewenst strategisch gedrag is ook moeilijk mis te verstaan. Hoe is het overigens mogelijk dat het onderzoek van Hobeon naar de verschijningsvormen en financiering van de hbo-masters niet aantoonde dat sommige instellingen de masters ten laste brengen van de initiële opleidingen? En wat is er waar van de geluiden dat eerdere initiatieven tot het onderzoeken van fraude herhaaldelijk zijn tegengewerkt in de hoogste regionen van het departement?

Als oorzaken kunnen worden aangewezen het te krappe macrobudget in combinatie met de hoge ambities van het hbo en de aard van het bekostigingsstelsel, maar ook het gebrek aan een alerte reactie van het ministerie. Hoe nu verder? Mevrouw Lambrechts betwijfelt de waarde van het zelfonderzoek met vragenlijsten: het Hobeon-onderzoek hanteerde immers dezelfde methodiek en kwam ook niet achter de waarheid. Ook aan de onafhankelijkheid van de arbitragecommissie kan sterk worden getwijfeld. Daarom ziet mevrouw Lambrechts meer in een volstrekt onafhankelijk onderzoek door de Rekenkamer, waarin eventueel van de zelfevaluatie van de instellingen gebruik wordt gemaakt. De rol van de Rekenkamer moet niet worden beperkt tot reviewer. Zij moet de gelegenheid hebben om eigen aspecten te onderzoeken als zij dit nodig acht, zoals de mogelijke rol die de regelgeving en het ministeriële toezicht hebben gespeeld.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) wil weten wat er klopt van de berichten in de pers dat de eerste signalen van fraude stammen uit 1984. In ieder geval blijkt uit het onderzoek van de accountantsdienst en de onderwijsinspectie uit 1999 dat het departement van Onderwijs al lang voor 2002 op de hoogte moet zijn geweest van allerlei ondeugdelijke constructies. Dat de minister zegt dat hij hiervan geen weet had, duidt op zijn minst op een zeer nonchalante houding en een gebrekkige antenne voor politieke gevoeligheden bij zijn ambtenaren. Overigens heeft dit weinig politieke betekenis: het doet immers niets af aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de gang van zaken op zijn ministerie.

Dat instellingen zich vanwege het krappe macrobudget begaven naar de randen van het wettelijk toelaatbare kan men zich wellicht voorstellen, maar voor apert oneigenlijk gebruik en zelfs misbruik van collectieve gelden, dat in dit geval zelfs ten koste ging van collega-instellingen die zich wel aan de letter en de geest van de wet hielden, is geen begrip op te brengen. De heer Rabbae betwijfelt of met het zelfonderzoek dat de minister heeft geëntameerd de onderste steen bovenkomt. Waarop baseert de minister zijn vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van de instellingen? Mede vanwege het in Nederland geldende rechtsprincipe dat van verdachten niet mag worden verwacht dat zij bewijs tegen zichzelf leveren, moet er daarom een breed en diepgaand onderzoek komen van een onafhankelijke instelling, mogelijk de Algemene Rekenkamer. Overigens toont deze hele fraudekwestie het failliet van het huidige bekostigingsstelsel en de van overheidswege gestimuleerde marktwerking in het onderwijs.

De heer **Van Bommel** (SP) ziet het huidige bekostigingsmodel en de toegenomen marktwerking als hoofdoorzaken voor de geconstateerde onregelmatigheden in het onderwijs. Maar ook de handelwijze van de minister is zeker niet vrij van smetten: inmiddels is herhaaldelijk duidelijk geworden dat hij meer wist of had moeten weten dan hij beweert en dat hij dus heeft nagelaten om de Kamer adequaat te informeren. Met het op non-actief stellen van de directeur hbo Zuurmond pleegt de minister een pijnlijk en zeer aanvechtbaar pionoffer. De kwestie rond de directeur-generaal hoger onderwijs is ronduit onverkwikkelijk. De indruk ontstaat dat de minister zijn verantwoordelijkheid ontloopt, zich verschuilt achter

zijn ambtenaren en de schuld op hen schuift wanneer hem dat uitkomt. Wat vindt de minister van de berichten over een doofpotaffaire uit 1984? De heer Van Bommel vindt de vrijblijvende en weinig grondige aanpak die de minister heeft gekozen volstrekt onvoldoende. De minister kiest voor zelfevaluatie, maar het is zeer te betreuren dat hij de Kamer op geen enkele wijze bij deze keuze heeft betrokken. Hij rechtvaardigt zijn keuze onder andere met de autonomie van de instellingen, maar geeft daarmee blijk van een naïef vertrouwen in juist een van de mogelijke oorzaken van de huidige problematiek. De indruk ontstaat dat deze minister er helemaal geen behoefte aan heeft om de onderste steen snel boven te krijgen. Hoe dan ook, als ondubbelzinnig komt vast te staan dat de huidige bekostigingssystematiek oneigenlijk gebruik uitlokt, dan dient de autonomie van de instellingen gedeeltelijk te worden teruggedraaid. De heer Van Bommel vindt het hoog tijd voor een vergelijkbaar onderzoek naar de integriteit van het mbo en ho. In zijn ogen kan een dergelijk onderzoek alleen door het parlement zelf worden verricht.

De heer Van Bommel is er na gesprekken met docenten en andere betrokkenen van overtuigd dat er werkelijk sprake van fraude is geweest, en wel in verschillende gedaanten: financiële fraude door gesjoemel met aantallen studenten en fraude door cijfermatige overwaardering voor afgenomen toetsen en antedatering van afstudeerdata. De financiële fraude wordt ontegenzeggelijk veroorzaakt door het huidige bekostigingssysteem. Dit maakt de regeringspartijen van de afgelopen kabinetsperioden medeverantwoordelijk. De fraude moet uiteraard worden bestreden door frauderende bestuurders te ontslaan en door de veroordeelde instellingen te verplichten tot terugbetaling, al is dit slechts symptoombestrijding. Ook zullen intensieve systemen van controle nooit alle fraude kunnen voorkomen. Alleen een preventieve aanpak in de vorm van een grondige wijziging van het huidige bekostigingstelsel vermag dat. Dat betekent onder andere de afschaffing van de outputfinanciering, een verruiming van het te krappe macrobudget en het terugschroeven van de marktwerking en de verregaande financieel-economische autonomie van de instellingen. Het huidige stelsel leidt daarenboven tot zelfverrijking van bestuurders en een verdere normvervaging, zoals de verlaging van de eisen die aan studenten worden gesteld. De heer Van Bommel breekt een lans voor een meer centralistische wijze van financiering voor primair, secundair en tertiair onderwijs, volgens stringente richtlijnen die voor alle instellingen gelijk zijn en door de onderwijsinspectie relatief eenvoudig kunnen worden gecontroleerd. Door middel van een systeem van regelmatig en intensieve visitaties moet de kwaliteit van het onderwijs en de waarde van diploma's worden bewaakt.

De onthullingen van de laatste tijd doen de heer Van Bommel vermoeden dat onder het aangetroffen topje nog een enorme ijsberg aanwezig is. Het zelfonderzoek dat de minister voorstelt, is volstrekt onvoldoende: een zwaarder middel is geboden. Een volwaardig onderzoek, niet slechts een review, door de Rekenkamer is een mogelijkheid, maar de voorkeur gaat uit naar een parlementair onderzoek.

De heer **Slob** (ChristenUnie) vreest dat de onophoudende berichtgeving over frauderende onderwijsinstellingen in het hbo en wellicht ook in het wo en de bve, evenals alle ongeregelheden rond examinering in het hoger onderwijs een grauwsliuier zullen trekken over het gehele onderwijsveld en dus ook alle integere instellingen zullen duperen. Deze problematiek kent alleen maar verliezers en daarom is een krachtdadig, doch zorgvuldig optreden van de betrokken bewindslieden gewenst. De geconstateerde onregelmatigheden rond de bekostiging van zes hbo-instellingen betreffen pure fraude met gemeenschapsgelden; deze kunnen niet worden afgedaan als creatief omgaan met regels. Inmiddels is het zonneklaar dat de minister en zijn ministerie herhaaldelijk en bij voortduring inadequaet hebben gereageerd op signalen over

fraude. Eigenlijk is de vraag of de minister te lang onwetend is gehouden door zijn ambtenaren, gezien zijn verantwoordelijkheid, weinig relevant. Hoe kwalificeert de minister zijn functioneren zelf? Ook dringen zich twijfels op over het functioneren van de ministeriële accountantsdienst; die dient immers onder andere toe te zien op de juistheid van de inschrijvingsgegevens die de instellingsaccountants leveren. De heer Slob heeft er begrip voor dat de minister spoed wil betrachten met de aanpak van de problematiek, maar betwijfelt of het zelfreinigende onderzoek doortastend en objectief genoeg is. Hij heeft de Kamer niet bij deze keuze betrokken en daarom is het nuttig dat hij deze nu toelicht. Hoe dan ook, door de grote verantwoordelijkheid die de instellingen bij dit onderzoek wordt gegund, zullen de verdenkingen en het wantrouwen jegens de instellingen niet kunnen worden weggenomen. Daarom dient er een ander onderzoek te komen waarvan de objectiviteit en onafhankelijkheid boven elke twijfel verheven zijn, ook al zal dit meer tijd kosten. De autonomie van de instellingen mag geen beletsel vormen. De heer Slob hoopt dat binnen afzienbare tijd een dikke streep onder deze onverkwikkelijke affaire kan worden gezet. Het zal veel tijd en inspanningen kosten voordat de sector zijn imago van integriteit heeft hersteld. Tegen deze achtergrond is het een verkeerd signaal dat het moratorium op nieuwe opleidingen niet is gerealiseerd. In de toekomst zal het bekostigingssysteem zelf onherroepelijk aan de orde moeten komen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) ervaart de mogelijke fraude in het hbo als een beschamende zaak voor alle betrokkenen, inclusief de politiek. In wezen gaat het om een schending van vertrouwen. Door de incidenten is het gehele hbo in een kwaad daglicht gesteld, een mogelijke besmetting van mbo en wo ligt in het verschiet.

Aan deze nare situatie moet zo snel mogelijk een einde komen. Alle relevante feiten moeten op de kortst mogelijke termijn, maar op een zorgvuldige en gezaghebbende wijze, ondubbelzinnig aan het licht worden gebracht. Het gaat daarbij met name om de aard en de omvang van de affaire, de signalen die de minister vóór november vorig jaar hebben bereikt die redelijkerwijs aanleiding zouden hebben moeten zijn voor een nader onderzoek en de redenen van de minister voor een zelfreinigend onderzoek in plaats van voor een onafhankelijk en integraal onderzoek. Uiteindelijk gaat het ook om de vraag in hoeverre de politiek betrokkenen zich schuldig hebben gemaakt aan verwijtbaar gedrag.

De heer Van der Vlies moet tot zijn spijt vaststellen dat het toezicht van de accountantsdienst duidelijk te kort heeft geschoten. Over alle door het ministerie genegeerde signalen is al voldoende gezegd, maar hoe is het toch mogelijk dat de minister, als politiek eindverantwoordelijke, niet door zijn ambtenaren op de hoogte is gesteld? Kennelijk is het departement te lang te laks omgegaan met de signalen. Hoe het ook zij, de risico's van het huidige bekostigingstelsel zijn nu duidelijk. Verder vormt de bestuurscultuur in de onderwijssector een bron van zorg. De minister kiest vanwege de autonomie van de instellingen voor zelfonderzoek en spreekt daarmee vertrouwen uit in het zelfreinigend vermogen van de sector. De heer Van der Vlies kan zich daarin gedeeltelijk vinden, maar is zich ervan bewust dat de instellingen in de huidige context moeilijk de rol van rechter in eigen geding kan worden toegekend. De huidige situatie maakt een gezaghebbend en derhalve onafhankelijk en integraal onderzoek onontkoombaar. Dat dit wat meer tijd kost, moet maar voor lief worden genomen.

Verder vraagt de heer Van der Vlies welke beleidsconclusies moeten worden verbonden aan de bevindingen van de taskforce. Hij stelt dat outputfinanciering nooit afbreuk mag doen aan de kwaliteit van examinering. Tot slot spreekt hij de wens uit dat de terugbetaalde gelden, even-

tueel vermeerderd met een boete, ten goede komen aan de instellingen die zich wel keurig aan de regels hebben gehouden en daardoor zijn benadeeld.

Het antwoord van de minister

De **minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen** geeft een overzicht van de achtergronden van de huidige problematiek. Hij herinnert eraan dat het streven naar deregulering en de vergroting van de autonomie voor instellingen van hoger onderwijs, aangevangen in de jaren tachtig en uiteindelijk ook neergeslagen in de huidige paarse regeerakkoorden, altijd kon bogen op een brede steun uit de Kamer. Het huidige bekostigingssysteem voor het hbo stamt uit 1987. Het streven naar deregulering en autonomievergroting is op een aantal terreinen een groot succes gebleken: het voorzag in een evidente behoefte, maar helaas waren er ook een aantal ongewenste neveneffecten. De constructies die nu aan het licht zijn gekomen, zijn gericht op het incasseren van zo veel mogelijk overheids gelden zonder daarvoor de bedoelde onderwijsprestatie te leveren. Door dit gedrag van enkele instellingen is het gehele hbo in een kwaad daglicht komen te staan en dat is een zeer slechte zaak. Om hieraan snel een eind te kunnen maken, moet er zo snel mogelijk helderheid komen over de wijze waarop de bestaande regelgeving dient te worden geïnterpreteerd.

De autonomievergroting was nooit een doel op zich, maar een middel om publieke doelen als een optimale kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs te bereiken en om tegemoet te komen aan veranderde behoeften, zoals een grotere variëteit aan leerwegen. De minister stelt nadrukkelijk dat autonomievergroting, evenmin als een krappere budget van overheidswege, nooit een rechtvaardiging kunnen vormen voor gesjoemel met de regelgeving. Autonome onderwijsinstellingen dienen hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gestalte te geven in praktijken van good governance. De grotere beleidsvrijheid en eigen verantwoordelijkheid gaan als vanzelf gepaard met de plicht tot verantwoording over bereikte resultaten. In de laatste kabinetsperiode is aan dat laatste veel aandacht besteed, maar er is op dat terrein zeker nog verbetering mogelijk. Binnen de nieuwe constellatie van verantwoordelijkheden is ook de rol van het departement veranderd: het departement heeft zich binnen de context van deregulering en een grotere autonomie van het veld moeten veranderen van een overwegend sturende naar een overwegend faciliterende organisatie. De onverwacht snelle veranderingen van de afgelopen jaren legden nog een extra druk op het aanpassingsvermogen van het departement. Het aanpassingsproces is op dit moment in volle gang, maar nog verre van voltooid. Gaandeweg dit ingrijpende veranderingsproces heeft het departement noodzakelijkerwijs een aantal steekjes moeten laten vallen en de huidige problematiek rond controle en rekenschap kan worden gezien als een illustratie daarvan. De minister acht een zuivering van de onderwijssector door de sector zelf de enige manier om het imago van het onderwijs zo snel mogelijk te herstellen. Om te anticiperen op het gevaar dat een dergelijk delicaat proces continu zal worden gefrustreerd door incidenten is besloten om het onderzoek uit te breiden van hbo naar bve en wo. Hierdoor zullen uiteindelijk alle resultaten in één keer kunnen worden gepresenteerd en zullen snel daarna passende maatregelen worden genomen. Een relatief grote autonomie stelt de onderwijsinstellingen in staat om te voldoen aan de eisen die de moderne kennissamenleving hun stelt; een andere manier is ondenkbaar. De noodzakelijke aanpassingen zullen dus gestalte krijgen, maar die zullen geenszins een terugkeer betekenen naar een rigide en betuttelend centralisme vanuit Zoetermeer. Ook moet niemand de illusie hebben dat alle fraude en oneigenlijk gebruik voor altijd zullen kunnen worden uitgesloten, welke maatregelen ook worden getroffen.

De minister schetst vervolgens de situatie vóór november 2001. Het regeerakkoord vroeg om een nieuw bekostigingsmodel voor het hbo. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van overheid en hbo kreeg de opdracht om op basis van een onderwijskundige en strategische visie een rapport op te stellen met aanbevelingen voor een nieuw bekostigingsstelsel. De minister benadrukt dat dit rapport de resultaten van een deelonderzoek behelsde: het was nooit de bedoeling om het nieuwe stelsel louter daarop te baseren, maar het was slechts een van de mogelijke bouwstenen. Het is voor een deel ook als zodanig gebruikt. De minister heeft het destijds niet noodzakelijk geacht om dit rapport naar de Kamer te zenden: een bewindspersoon stuurt immers doorgaans slechts eindrapportages naar de Kamer en het is ongebruikelijk dat hij of zij, zonder een uitdrukkelijk verzoek daartoe, de Kamer van allerlei deelrapportages en resultaten van deelonderzoeken voorziet. Het rapport bood een analyse van de mogelijke vormen van strategisch gedrag binnen de bestaande bekostigingssystematiek. Let wel, hieronder werden begrepen alle gedragingen van instellingen die erop waren gericht om een voor hen optimaal gebruik te maken van de ruimte die de regelgeving toestond. Hieraan kleefde toentertijd niet zonder meer het odium van illegaliteit: het is immers volstrekt normaal dat instellingen hun positie binnen een bestaand stelsel van regels optimaliseren en bijvoorbeeld hun marktaandeel trachten te maximaliseren. De analyse van de werkgroep behelsde met name de (on)wenselijkheid van bepaalde strategische gedragingen of effecten daarvan en was gericht op de inrichting van het nieuwe bekostigingsstelsel: de bevindingen en inzichten zouden dus worden gebruikt om ongewenst strategisch gedrag in het nieuwe stelsel zo veel mogelijk tegen te gaan. Bepaalde geconstateerde gedragingen, zoals de excessieve bekostiging van masters waren evident ongewenst. In het nieuwe stelsel dienden deze dus tot het verleden te behoren en waar mogelijk zijn ze meteen bestreden.

De brief van de heer Verbraak ging volgens de minister primair over de vraag of bepaalde vormen van publiekprivate samenwerking al dan niet waren toegestaan. De minister stelt dat het in het algemeen bij publiekprivate samenwerking altijd moet gaan om de toegevoegde waarde die private partijen kunnen leveren bij de behartiging van publieke belangen door de overheid. De constructie van de LOI met Hogeschool Windesheim werd acceptabel gevonden en daardoor rees de vraag of hetzelfde niet kon worden gezegd van andere, meer of minder analoge constructies. De minister achtte dergelijke vragen destijds zeer legitiem en verwachtte dat hierover nader overleg met betrokkenen zou plaatshebben. Dit overleg is er echter niet van gekomen en achteraf gezien is dat te betreuren. De minister wil de heer Verbraak niets verwijten, maar vindt het wel vreemd dat een persoon met zijn statuus en positie niet sterker op een direct overleg met de minister heeft aangedrongen, zeker als hij daadwerkelijk overtuigd was van de aperte onrechtmatigheid van bepaalde door hem aangetroffen constructies.

Inmiddels is er een overzicht van het nieuwe bekostigingsmodel voor het hbo beschikbaar. Als de Kamer hier nog niet over beschikt, dan zal zij dit desgewenst alsnog ontvangen. Op dit moment toetst de ministeriële accountantsdienst het nieuwe bekostigingsmodel op relevante aspecten als controleerbaarheid.

Het hbo is een gebudgetteerde sector: een groei of afname van het aantal studenten zal dus in principe niet leiden tot een verhoging of verlaging van het macrobudget. In de voorjaarsnota van 1998 werd van deze regel afgeweken vanwege de zeer grote instroom. Na 2000 kon de volumestijging vanwege de grotere begrotingsruimte worden gehonoreerd, in afwachting van toekomstige ontwikkelingen voorlopig tot 2003. Men mag niet uit het oog verliezen dat de ramingen door alle nieuwe ontwikkelingen in het hoger onderwijs steeds gecompliceerder en minder zeker worden. Een van de actuele problemen van de bekostigingssystematiek is

juist dat ramingen van studentenaantallen heden ten dage niet meer louter kunnen worden gebaseerd op de uitstroom uit het voortgezet onderwijs: nu moet ook met allerlei andere soorten instroom (mbo, trajecten van *éducation permanente*) in het hbo rekening worden gehouden. De minister stelt in Kamerdebatten en elders herhaaldelijk te hebben aangegeven dat hij nooit blind heeft willen varen op de prognoses van de HBO-raad over de gestage groei van het aantal studenten; hij wilde altijd de definitieve gegevens afwachten alvorens concrete maatregelen te nemen.

De minister heeft helaas moeten vaststellen dat het departement te kort schoot in zijn controlerende taak. In de afgelopen periode heeft het departement veel werk gemaakt van de versterking van zijn controlefunctie en van de aanscherping van verantwoording en rekenschap door instellingen over bereikte resultaten. Dit verbeteringsproces is nog steeds gaande. De taskforce rekenschap onder leiding van de heer Van Lunteren is om advies gevraagd. Onder diens verantwoordelijkheid zal een rapport dienaangaande eind maart 2002 verschijnen. Het rapport zal daarna, voorzien van het standpunt van de minister, zo snel mogelijk aan de Kamer worden gezonden. De taskforce moet de versterking van de controleketen binnen, maar ook buiten het departement met advies begeleiden en moet ook voorstellen doen om de relaties tussen departement en instellingen te optimaliseren. Ook moet de taskforce een analyse opleveren van de kwetsbaarheden in de verschillende bekostigingsstelsels binnen het onderwijs. Hij zal verder met voorstellen komen om deze te minimaliseren door aanpassingen in wet- en regelgeving en in de bekostigings-systematiek, respectievelijk voor de korte en de langere termijn.

De minister heeft na ampele overwegingen met de minister van LNV met overtuiging gekozen voor een zelfonderzoek van de instellingen. Naar zijn mening kunnen op die manier de snelste en beste resultaten worden bereikt: betrouwbare resultaten zijn met een zelfonderzoek namelijk al in september 2002 te verwachten. Een breed, onafhankelijk onderzoek door een externe partij als de Rekenkamer zal waarschijnlijk meer dan een jaar vergen en zonder twijfel al die tijd zorgen voor een verlamming van het onderwijsveld. Een dergelijk lange periode acht de minister onverantwoord. Bovendien wil de minister het veld zelf in de gelegenheid stellen om in eigen gelederen schoon schip te maken; vandaar zijn voorkeur voor een actieve opstelling van het onderwijsveld, ook omdat de partijen beseffen dat zijzelf het meest gebaat zijn bij een snelle en grondige oplossing. Een extern onderzoek zou het veld veroordelen tot een passieve en reactieve positie, wat ongetwijfeld de nodige onrust met zich zal brengen. Het zelfonderzoek laat de verantwoordelijkheid van de ministers van OCW en LNV overigens onverlet. Een stringente ambtelijke controle garandeert een maximale openheid van de instellingen. De minister wijst er met nadruk op dat er geen voorafgaand overleg met het veld is geweest over de inhoud of het karakter van de vragen in de enquêtes. De vragenlijsten zijn door de ministeries van OCW en LNV opgesteld en er is slechts contact geweest met instellingen om zekerheid te verkrijgen of de vragen voldoende helder waren. Verder zal de met externe krachten versterkte accountantsdienst zo snel mogelijk na de analyse van de enquêtegegevens een nader onderzoek uitvoeren, gericht op zowel de resultaten van het onderzoek zelf als op additionele vragen. De minister heeft de onderzoeksopzet verder willen versterken door de Algemene Rekenkamer bij het zelfonderzoek te betrekken. Hij verzekert dat geen andere oogmerken dan de versterking van de onderzoeksopzet een rol hebben gespeeld bij zijn keuze voor de Rekenkamer: de suggestie dat dit een poging zijnerzijds zou zijn om de Kamer bij voorbaat buitenspel te zetten en vergelijkbare verdachtmakingen zijn volkomen uit de lucht gegrepen. De Rekenkamer is overigens niet alleen verzocht om een review. De Rekenkamer heeft een expliciet zelfstandige rol in het onderzoek; haar positie laat ook geen andere rol toe. De afspraak is dus dat zij zelfstandig

vragen kan stellen en onderzoek kan doen. Verder is de rol van de Rekenkamer zeker niet beperkt tot een rol achteraf: zij kan ook tijdens het onderzoek initiatieven nemen en naast eigen onderzoeksvragen, ook vragen van andere partijen als de minister of de Kamer inbrengen. De minister zegt verder open te staan voor alle mogelijke suggesties voor relevante onderzoeksvragen. Als dit onderzoek naast gegevens over manifeste fraude ook interpretatiekwesaties, ambiguïteiten en eventuele grijze gebieden in de wet- en regelgeving blootlegt, dan zal de minister daarover met een commissie van wijzen in overleg treden. Deze commissie zal door de ministers van LNV en OCW worden samengesteld. De minister staat open voor voorstellen, maar uiteraard behoudt hij met de minister van LNV de volledige verantwoordelijkheid voor het functioneren en de onafhankelijkheid van deze commissie.

De minister vervolgt met een overzicht van de geplande acties. Het openbaar ministerie is naar aanleiding van het accountantsonderzoek een onderzoek gestart. Het openbaar ministerie is hierin natuurlijk autonoom; de minister kan dus niet zeggen wanneer dit onderzoek zal zijn afgerond. Op dit moment voert de ministeriële accountantsdienst een nader onderzoek uit naar de handelwijze van drie hogescholen. Dit onderzoek zal nog enige weken vergen. Aan de onderwijsinspectie is advies gevraagd over de mogelijkheden om aan veroordeelde hogescholen opleidingsrechten te ontnemen. Dit advies zal waarschijnlijk in mei verschijnen.

Terugvorderings- en andere trajecten zullen worden ingezet naar aanleiding van het zelfonderzoek. Op 18 maart 2002 hebben de onderwijsinstellingen gereageerd op de vragen van het ministerie over de onregelmatigheden rond examinering. Met de VSNU en de HBO-raad zal kort daarna worden overlegd over verdere maatregelen. De antwoorden van de instellingen op het zelfonderzoek zullen rond 25 april 2002 bekend zijn. Daarna volgt een quickscan van de accountantsdienst, gevolgd door een juridische advisering en advisering door een commissie van deskundigen. Op de definitieve afronding van de accountantsdienst volgt de review van de Rekenkamer. Begin september zal het gehele proces naar verwachting zijn afgerond. De taskforce rekenschap zal zijn aanbevelingen omtrent de aanpassing van de controleketen naar verwachting begin april wereldkundig maken. De Kamer zal hierover te zijner tijd worden geïnformeerd. Over de verwickelingen rond O&O zal de Kamer ook nader schriftelijk worden geïnformeerd. De minister beweert dat hij alle hem bekende relevante gegevens over signalen die in de afgelopen jaren hebben kunnen wijzen op een mogelijke fraude in het hbo naar eer en geweten op tafel heeft gelegd. Hij hoopt dat de Kamer er begrip voor heeft dat hij redelijkerwijs onmogelijk kan voldoen aan het verzoek om een chronologisch overzicht vanaf 1998, of nog eerder.

Met de directeur hbo is een time-out afgesproken. In de komende periode zal de minister met hem overleggen over zijn toekomstige rol in het departement. De minister heeft geen enkele reden om te twijfelen aan de integriteit van de directeur-generaal hoger onderwijs.

Tot slot erkent de minister dat de ervaringen tot nu toe met de vergrote autonomie in het hoger onderwijs hem hebben overtuigd van de noodzaak tot forse aanscherpingen van de wijze waarop nu aan richting, ruimte, resultaten en rekenschap invulling wordt gegeven. De minister zal op dit gebied doortastende initiatieven nemen. Ook zal hij nauwlettend toezien op het noodzakelijke veranderingsproces binnen het departement van OCW. De onderwijsinstellingen zelf en hun raden van toezicht zullen ook maatregelen moeten nemen om de interne controle te optimaliseren, zodat de van hen verwachte praktijken van good governance kunnen worden gewaarborgd. Verder zal de werkwijze van de onderwijsinspectie en van de ministeriële accountantsdienst moeten worden verbeterd, zodat het element van rekenschap beter tot zijn recht komt. Ten departemente is inmiddels een flink aantal veranderingen in gang gezet. Tijdens de

verbouwing ligt er stof op de vloer. Het aanpassingsproces is in volle gang, maar heeft zijn tijd nodig en is nog lang niet voltooid.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Hamer** (PvdA) is van mening dat de vele signalen over fraude in het hoger onderwijs een alarmbel hadden moeten doen rinkelen in het ministerie van Onderwijs. De gebleken inertie van de minister en het ministerie kan de minister persoonlijk worden aangerekend. Het is ongrijpelijk dat hij niet zelf bij de heer Verbraak poolshoogte heeft genomen. Hij heeft de Kamer lange tijd onwetend gelaten over alle vermoedens omtrent fraude, mogelijke spookstudenten en de twijfels aan studenten-aantallen.

Mevrouw Hamer stelt voor dat de Kamer een eigen onderzoeksverzoek richt aan de Algemene Rekenkamer. Het onderzoek van de Rekenkamer zal uitsluitend moeten geven over de volgende vragen: Wat is de aard en omvang van de mogelijke fraude bij de instellingen van hoger onderwijs en hoe moet het grijze gebied worden beoordeeld? Hoe moet in dit licht het bekostigingssysteem worden beoordeeld en wat zijn mogelijke andere oorzaken? Hoe moet de bestuurscultuur ten departemente en binnen de onderwijsinstellingen worden beoordeeld en waar en wanneer was sprake van een te grote belangenverstrengeling? Het zelfonderzoek van de instellingen is onvoldoende omdat er inmiddels te veel verdenkingen tegen zijn gerezen. Wel kan de Rekenkamer de resultaten ervan gebruiken als input voor haar eigen onderzoek.

Mevrouw Hamer concludeert dat de minister na zijn aantreden met verve een veranderingsproces op zijn departement in gang heeft gezet, maar gaandeweg, ergens in het jaar 2000, de zaak heeft laten versloffen. De laatste tijd doet hij verwoede pogingen om het oorspronkelijke elan te herwinnen, maar kennelijk zijn er factoren binnen of in de omgeving van de minister die hem daarbij tegenwerken.

De heer **Cornielje** (VVD) wil snel duidelijkheid over de toelaatbaarheid van de geconstateerde constructies. Hij blijft ervan overtuigd dat een diepgaand onderzoek door de instellingen zelf hiertoe de beste weg is. De VVD spreekt hiermee, evenals in het verleden, uitdrukkelijk haar vertrouwen uit in het veld en honoreert de autonomie van de instellingen. Wel moet de onderwijsinspectie en de Algemene Rekenkamer de ruimte worden geboden voor eigen initiatieven. Het is hoogst ongelukkig dat de ontorechte indruk is gewekt dat de instellingen enige invloed hebben gehad bij de opstelling van de vragenlijsten. In het onderzoeksprotocol dient expliciete aandacht te komen voor de rol en het functioneren van de raden van toezicht.

De heer Cornielje zal zich niet verzetten tegen een parallel onderzoek van de Algemene Rekenkamer, mits dit niet langer duurt dan het onderzoek van de minister, het zelfonderzoek van de instellingen hiervan het uitgangspunt vormt en de eventuele aanbevelingen niet aanzetten tot meer centralisme, maar juist tot een versterking van de beleidsfilosofie van richting, ruimte, resultaat en rekenschap.

Verder wijst de heer Cornielje erop dat het nieuwe bekostigingsstelsel voor het mbo pas sinds 2000 actief is. Daarom zou het zeer onterecht zijn als het mbo zou worden meegezogen in deze affaire. Tot slot benadrukt hij nogmaals het grote belang van een zo snel mogelijke duidelijkheid over de vermeende fraude, mede in het licht van de wenselijkheid van grote investeringen in het beroepsonderwijs in de volgende kabinetsperiode.

De heer **Eurlings** (CDA) vindt dat de minister in dit overleg weinig helderheid heeft verschaft. Het is nog steeds niet duidelijk waarom niets is gedaan met de resultaten van het onderzoek naar de bekostigingsmodellen en waarom toezeggingen aan de heer Verbraak niet zijn nage-

komen. Ook nu nog toont de minister zich onwillig om de Kamer desgevraagd een volledige openheid van zaken te geven. De heer Eurlings herhaalt daarom met klem zijn verzoek om een compleet overzicht van alle relevante gegevens.

De minister is onduidelijk over de door hem gewenste rol van de Rekenkamer in het onderzoek. Als de Kamer geen genoegen wil nemen met alleen een zelfonderzoek van de instellingen en aandringt op een onafhankelijk onderzoek, dan heeft dat niets te maken met een gebrek aan vertrouwen in de instellingen of met een tekort aan respect voor hun autonomie; integendeel, zulks volgt uit een besef van de ernst van de kwestie en van de eigen verantwoordelijkheid van de Kamer. Het argument van het grote tijdsbeslag van een onafhankelijk onderzoek is weinig overtuigend: juist door een grondig onderzoek dat boven alle twijfel is verheven, wordt voorkomen dat er additionele onderzoeken nodig zullen zijn en het dus een zeer slepende zaak wordt. De heer Eurlings blijft derhalve bij zijn voorstel om de Rekenkamer en het IOO een dergelijk onderzoek uit te laten voeren.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) vindt het onzinnig dat in deze discussie een verband tussen zelfonderzoek en autonomie wordt gelegd: juist in het geval van deregulering en autonomie zijn goed toezicht en heldere regelgeving noodzakelijk. Een onafhankelijk onderzoek door een externe partij is dus nog steeds zeer gewenst, evenals ondubbelzinnige aanbevelingen ter verbetering van het stelsel waardoor vergelijkbare problemen in de toekomst worden voorkomen.

Mevrouw Lambrechts vermoedt dat de problematiek niet aanving in 1998 of 1999, maar reeds enkele jaren daarvoor. De omvang van de mogelijke fraude kan dus ook groter zijn dan nu wordt vermoed. Welk manco in het systeem heeft partijen in 1996 of 1997 op ideeën gebracht? Het valt te betreuren dat de betrokken partijen moeite blijken te hebben om de door hen gemaakte fouten te erkennen. Instellingen mogen worden aangesproken op hun wellicht niet in juridische, maar wel in morele zin laakbare handelen. Ook het krappe budget kan geen a priori rechtvaardiging zijn: wellicht waren de ambities van sommige instellingen gewoon te hoog. Het departement is duidelijk te kort geschoten in de manier waarop het omging met de signalen en heeft blijk gegeven van een slechte interne communicatie en een twijfelachtige bestuurscultuur. De deficiënties van het bekostigingsstelsel zijn inmiddels evident, maar ondanks herhaalde verzoeken van de Kamer zijn er nog geen concrete plannen voor een nieuw stelsel. Mevrouw Lambrechts sluit zich derhalve aan bij het voorstel tot een zelfstandig en onafhankelijk onderzoek van de Rekenkamer.

De heer **Rabbae** (GroenLinks) blijft er ondanks het betoog van de minister van overtuigd dat het ministerie bijzonder laks is geweest in de omgang met alle signalen over mogelijke fraude. Hij vraagt de minister om een reactie op de brief van de heer D'Hondt, voorzitter van de VSNU: de opmerking dat de minister ongecontroleerde reacties van de Kamer, in de vorm van overhaaste eigen onderzoeksinitiatieven of verzoeken aan de Rekenkamer, vreesde als het onderzoek niet zou worden uitgebreid naar de universiteiten, schreeuwt namelijk om een toelichting. En als het zelfonderzoek duidelijke gevallen van fraude boven water krijgt, waarom vindt de minister dan dat hij een vooroverleg met betrokkenen moet houden voordat hij naar het openbaar ministerie stapt?

De heer Rabbae is ook voorstander van een onafhankelijk onderzoek door de Rekenkamer; alleen hierdoor kunnen in één keer alle ontstane twijfels uit de wereld worden geholpen. De minister dient de interne communicatie op zijn departement te verbeteren. Autonomie voor instellingen die werken met overheids gelden impliceert een gedegen overheidstoezicht en controle. Uit deze pijnlijke affaire moeten wij leren dat onderwijs en een

ongebreideld geloof in de zegeningen van de markt elkaar slecht verdragen.

De heer **Van Bommel** (SP) concludeert uit de onwil van de minister om alle relevante feiten wereldkundig te maken en diens bagatellisering van de waarde van een extern onderzoek dat de minister iets te verbergen heeft. Liggen wellicht afspraken met het onderwijsveld ten grondslag aan zijn onwil om de Kamer tegemoet te komen?

De heer Van Bommel acht een parlementair onderzoek het enige probate middel om uit de impasse te geraken. Hij zal op korte termijn de Kamer-voorzitter een voorstel daartoe doen. Bij dit onderzoek zou, naast de bekostigingssystematiek, ook de fraude met cijfers, de publiekprivate samenwerking en de bestuurscultuur op het ministerie van OCW moeten worden betrokken.

De heer **Slob** (ChristenUnie) constateert een grote eensgezindheid over de noodzaak van een spoedig helder overzicht van de feiten, de wenselijkheid van een krachtdadige aanpak van de onregelmatigheden en van een hernieuwde discussie over het bekostigingssysteem. Minder eensgezindheid ziet hij over de wijze waarop het optreden van de minister moet worden beoordeeld en over het gewenste karakter van het onderzoek. De heer Slob blijft, na afweging van alle voors en tegens, bij zijn voorkeur voor een onafhankelijk onderzoek; alleen op deze wijze kan er volgens hem snel klaarheid komen.

De heer Slob zegt geen reden te hebben om te twifelen aan de integriteit van de minister. Deze maakte op consistente wijze geloofwaardig dat hij pas laat van de problematiek op de hoogte was. Rest de vraag naar zijn verantwoordelijkheid: had de minister niet eerder op de hoogte moeten zijn? Het antwoord moet nog steeds bevestigend luiden. Het functioneren van de accountantdienst van het ministerie behoeft nog toelichting.

Ook de heer **Van der Vlies** (SGP) wil spoedig duidelijke conclusies, zodat snel beleid kan volgen en het geschonden vertrouwen in de sector kan worden hersteld. De volgende vragen resteren: had het departement niet alerter moeten reageren op de signalen en wie is daarvoor verantwoordelijk? Voor de heer Van der Vlies is het duidelijk: het heeft het departement aan alertheid ontbroken en de minister is hiervoor politiek verantwoordelijk.

Het bekostigingsstelsel maakte strategisch gedrag mogelijk; het lokte dit zelfs uit. Kennelijk was dit lange tijd binnen de regels mogelijk, tot er op een gegeven moment sprake was van «ongewenst» strategisch gedrag. De scheidslijn tussen legaal en illegaal is daarmee onduidelijk, flinterdun en eigenlijk onwerkbaar geworden. De heer Van der Vlies pleit er tot slot voor het door de minister geïnitieerde zelfonderzoek en het door de Kamer gewenste onafhankelijke onderzoek door de Algemene Rekenkamer parallel te doen plaatsvinden. De resultaten van beide onderzoeken kunnen dan over enkele maanden met elkaar worden geconfronteerd.

De **minister** wijst erop dat in het verleden op Europees niveau verschillende initiatieven zijn genomen om de in- en uitstroom van buitenlandse studenten in balans te brengen. Het is mogelijk dat de geconstateerde onregelmatigheden bij de inschrijving van buitenlandse studenten hiervan een indirect gevolg zijn. De ontwikkelingen in de aantallen buitenlandse studenten werden destijds niet als problematisch gezien; ze waren zelfs wenselijk vanuit het oogpunt van de internationalisering van het onderwijs. Strategisch gedrag, gewenst of ongewenst, valt altijd binnen de grenzen van de wet en is daarmee rechtmatig. In het aangehaalde rapport wordt dit gedrag ook op die manier benaderd, welke precieze termen er ook voor worden gehanteerd. Het geeft geen pas om dergelijk gedrag ex post, met het voordeel van de wijsheid achteraf, te betitelen als fraude.

Vindt men dergelijk gedrag echt ongewenst en wil men het voor de toekomst tegengaan, dan dient men de regelgeving aan te passen. De term «strategisch gedrag» is nooit toegepast op gevallen waarin instellingen de regelgeving bewust hebben misbruikt om gelden te ontvangen voor nooit geleverde onderwijsinspanningen; dergelijke handelingen zijn evident onrechtmatig en kunnen zonder veel omhaal worden bestempeld als fraude. Overigens heeft het rapport hierover wel degelijk zijn weg gevonden naar de instellingen, naar de HBO-raad en naar het ministerie van LNV. Als zodanig heeft het gefungeerd als ingrediënt voor de voortdurende discussie over het nieuwe bekostigingsstelsel. Over de gedragscode-outsourcing is tussen het departement en de HBO-raad niet gesproken. De minister vindt het jammer dat hij de klokkenluiderbrief uit het voorjaar van 2001 te laat onder ogen heeft gekregen. De urgentie hiervan en van andere signalen is op het departement verkeerd ingeschat. Dat valt zeer te betreuren, al moet dit wel tegen de achtergrond van de toenmalige ontwikkelingen worden gezien. De minister blijft bij zijn opmerkingen over de heer Verbraak.

De minister is verheugd dat de Kamer net als hij snel helderheid wenst. De keuze voor het zelfonderzoek was mede gebaseerd op de wens om zo snel mogelijk alle gegevens boven tafel te krijgen. De minister zegt altijd te hebben gestreefd naar een zelfstandige en onafhankelijke betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer bij dit onderzoek; zulks blijkt ook uit de correspondentie tussen ministerie en Rekenkamer. Voor additionele vragen van Rekenkamer en Kamer bestaat nog steeds alle ruimte. Verder vindt de minister de keuze voor een zelfonderzoek gerechtvaardigd doordat op die manier de instellingen en hun raden van toezicht er zelf actief bij worden betrokken en dus ook de verantwoordelijkheid voor het wetslagen van het onderzoek bij deze partijen ligt. Bovendien is voorzien in toezicht op de uitkomsten door de accountantsdienst, een onafhankelijke commissie van deskundigen en de Rekenkamer. De opmerkingen van de heer D'Hondt zijn apert onjuist, evenals de geluiden over een overleg met de instellingen voorafgaand aan eventuele aangifte. Van gevallen van evident misbruik van de regelgeving zal onverwijld aangifte worden gedaan. Over gevallen die zich in het grijze gebied tussen fraude en legitiem strategisch gebruik bevinden, zal een commissie van wijzen om advies worden gevraagd. In dergelijke gevallen kan altijd terugvordering geschieden, eventueel vermeerderd met een boete. Het uiteindelijke besluit tot aangifte zal evenwel altijd berusten bij de betrokken bewindslieden. De minister herhaalt dat hij alle hem bekende gegevens heeft verstrekt. Hij wijst er nogmaals op dat het departement zich de noodzaak van aanpassing aan de veranderde omstandigheden ten volle bewust is en op dit moment bezig is met een verregaand en ingrijpend veranderingsproces.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Van de Camp

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
De Kler