

Vergaderjaar 2005–2006

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs**Nr. 86**¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (ChristenUnie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Roefs (PvdA) en Jungbluth (GroenLinks).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Brinkel (CDA), Hirs Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Van der Sande (VVD), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Herben (LPF), Nijs (VVD), Halsema (GroenLinks), Kalsbeek (PvdA) en Vendrik (GroenLinks).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Vos (GroenLinks), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Eerdmans (LPF), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijsen (PvdA) en Lenards (VVD).

Plv. leden: Slob (ChristenUnie), Vendrik (GroenLinks), Spies (CDA), Dezentje Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Herben (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GroenLinks), Van Bochove (CDA), Van As (LPF), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA), Örgü (VVD) en Veenendaal (VVD).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 12 december 2005

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 23 november 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Rutte van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rutte, d.d. 23 mei 2005 inzake het rapport aanvullend onderzoek Commissie Vervolgonderzoek Reken-schap (28 248, nr. 79);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rutte, d.d. 8 juni 2005 inzake het rapport «Eerlijk Delen II» van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (28 248, nr. 80);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rutte, d.d. 30 juni 2005 inzake terugvordering n.a.v. de Commissie Schutte (28 248, nr. 82);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rutte, d.d. 20 juli 2005 inzake verantwoording inzet publieke middelen (28 248, nr. 84);**
- **de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Rutte, d.d. 31 oktober 2005 inzake de derde voortgangsrapportage terugvorderingsproces dossier Reken-schap (28 248, nr. 85).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Joldersma** (CDA) heeft er grote behoefte aan, het «Schutte-dossier» nu eindelijk te sluiten. Dit hele proces is waardevol geweest om inzicht te krijgen in de bekostigingsregels en om bewust te worden van de zwakke plekken daarin. Zij hoopt dat de verder afhandeling ten terugvordering aan de staatssecretaris kan worden overgelaten. Zij vraagt, hoe de staatssecretaris de problemen bij de wijze van controle van inschrijving van studenten wil oplossen. Zij is erg gecharmeerd van het idee van de commissie-Schutte om voor het hoger onderwijs de bestuurlijke boete te introduceren. Wat vindt de staatssecretaris daarvan? Een ander punt

waarover zij duidelijkheid vraagt, is de omgang met Maatwerkprojecten. Welke lessen zijn geleerd van «Schutte»? Bij de behandeling van het wetsvoorstel over leerrechten komt zij daarop terug. Zij verwacht een verstandige, terughoudende opstelling van de staatssecretaris als het gaat om terugvordering. Een vechtcultuur moet worden voorkomen. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om beroepsprocedures te voorkomen? Heeft de uitspraak van de rechter inzake de Christelijke Hogeschool Nederland consequenties voor andere gevallen en zo ja, welke? Zij dankt de staatssecretaris dat deze ervoor heeft gezorgd dat studenten en docenten bij twee de instellingen (Hogeschool van Hall/Larenstein en Hogeschool Zeeland) geen last krijgen van het terug te vorderen bedrag.

De heer **Slob** (ChristenUnie) uit waardering voor het werk van de commissie-Schutte. Ook hij hoopt dat dit dossier nu kan worden afgesloten. Hij betreurt het dat het terug te vorderen bedrag niet conform de motie-Rabbae zal worden teruggesluisd naar de instellingen. Hij deelt de keuze van de staatssecretaris om geen verzoek te doen aan het OM om over te gaan tot strafrechtelijke vervolging van de instellingen. Hij steunt de keuze om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van introductie van de bestuurlijke boete. Een zorgvuldige verantwoording vindt hij noodzakelijk.

De heer Slob is het eens met de opstelling dat instellingen bij twijfel OCenW om advies kunnen vragen. Een tweejaarlijks onderzoek van de Auditdienst op kwetsbaarheid in de bekostigingssystematiek lijkt hem een goede maatregel. Op het punt van gebrekkige communicatie tussen de Informatie Beheer Groep (IBG), de Centrale financiële instellingen (CFI) en de instellingen kan veel worden ondervangen door de introductie van het onderwijsnummer. Maar wat wordt er tot die tijd op dat punt gedaan? Door alle maatregelen is meer bewustzijn ontstaan ten aanzien van het vragen om en afleggen van verantwoording, terwijl er gericht toezicht is gekomen, zowel in- als extern. Tevens is het goed, te constateren dat men zich bewuster is geworden van de wijze waarop het interne toezicht bij moet dragen aan het vertrouwen dat de maatschappij kan hebben in het bestuurlijk handelen op instellingsniveau. Het blijft echter oppassen geblazen, gelet op de nog steeds aanwezige eigen ruimte voor de instellingen. De heer Slob vraagt naar de stand van zaken rond het terugvorderingsproces.

De heer **Visser** (VVD) uit zijn waardering voor het werk van de commissie-Schutte. Het dossier moet nu worden gesloten. Belangrijk daarbij is de vraag, welke lessen de staatssecretaris hieruit heeft geleerd en hoe dat wordt vertaald naar nieuwe regelgeving. Daarbij mag de morele kant van de zaak niet uit het oog worden verloren, het gaat niet alleen om toezichtmodellen. Hij vindt de voorstellen van de staatssecretaris goed, zij het dat hij een kanttekening maakt bij het instrument van de bestuurlijke boetes. Hij vraagt zich af of dat het juiste instrument is. Immers, als er fouten worden gemaakt, gaat het wellicht om één of meerdere personen die moedwillig iets fout doen en niet om hele instellingen.

De heer Visser ondersteunt de visie van de staatssecretaris dat publieke en private geldstromen niet helemaal gescheiden mogen worden. Maar de redenering die daarbij wordt gevolgd, geldt voor onderwijs, terwijl hij vindt dat dat ook geldt voor onderzoeksarrangementen. Wat zijn overigens primaire processen? Wat is de toekomstige rol van de colleges van toezicht?

De heer **Tichelaar** (PvdA) is er niet van overtuigd dat dit de laatste keer is dat over «Schutte» wordt gesproken. De voortgangsrapportage van de staatssecretaris heeft zijn instemming, zij het dat dit niet moet doorslaan naar een wantrouwende houding. Als verantwoordelijkheden worden overgedragen, moet de wetgever bij de eerste incidenten erg terughou-

dend zijn bij het creëren van nieuwe instrumenten. Hij sluit zich aan bij de woorden van de heer Visser over bestuurlijke boetes en de positionering van de raden van toezicht. Hij vindt het erg vreemd dat een deel van de middelen die zijn teruggevorderd, wordt ingezet in het mbo. Is dat correct en wat is daarvan de onderbouwing? De heer Tichelaar spreekt waardevolle woorden uit voor het werk van de commissie-Schutte, zij het dat hij van mening blijft dat de onderzoeksopdracht niet juist was. Daarin is van meet af aan een overaccentuering opgenomen van onderzoek bij de instellingen. In het onderzoek is de praktijk van de dag niet of te weinig getoetst. Hij maakt zich iets meer zorgen dan de collega's over de gerechtelijke uitspraak inzake de Christelijke Hogeschool Nederland. De gevolgen voor het terugvorderingsproces van deze rechterlijke uitspraak zullen enorm zijn, ook voor de wetgever. Uit het hele gebeuren moet worden geleerd dat er te allen tijde mensen zijn die moreel verwerpelijk gedrag vertonen, maar dat mag er nooit toe leiden dat de wetgever regelgeving optuigt op basis van wantrouwen. De mensen die bewust misbruik maken, moeten worden aangepakt.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) meent dat de commissie-Schutte uitstekend werk heeft verricht, zij het dat het terugvorderen van ten onrechte uitgekeerd geld nog een probleem zal worden. Hoe staat het daarmee? Welke invloed heeft de uitspraak van de rechter inzake de Christelijke Hogeschool Nederland? Zij heeft hiervan geleerd dat het feit dat een aantal instellingen flink heeft misgekleund, het imago van het hoger onderwijsveld geen goed heeft gedaan. De bekostigingsregels zijn niet helder, waarover duidelijkheid moet worden gecreëerd, duidelijkheid die van twee kanten moet komen. Zij ondersteunt het onderzoek van de staatssecretaris naar het instrument bestuurlijke boete. Dit instrument moet één instrument van een groter aantal instrumenten worden. Zij vindt het jammer dat het teruggevorderde geld conform de motie-Rabbae niet naar het hoger onderwijs zal worden teruggestuurd. Worden de kosten eerst van het teruggevorderde geld afgetrokken?

De heer **Van der Vlies** (SGP) sluit zich aan bij de waardevolle woorden voor het werk van de commissie-Schutte. Inderdaad, de onderste steen moest boven komen, maar het gebouw moet wel blijven staan, daar moest met wijsheid mee worden omgegaan. Hij volgt de afweging van het kabinet inzake het al dan niet hanteren van de strafrechtelijke instrumenten. Hij benadrukt dat zijn fractie destijds de motie-Rabbae heeft ondersteund, met name vanwege morele en politieke motieven. Hoe staat de staatssecretaris hierin? De heer Van der Vlies citeert uit de brief van 31 oktober: «Van mijn kant zal ik grote terughoudendheid betrachten ten aanzien van het voortzetten van procedures, als de inschatting wordt gemaakt dat het gaat om voor OCW respectievelijk LNV juridisch kwetsbare casuïstiek». Hij blijft het denkproces inzake de bestuurlijke boete met belangstelling volgen.

De heer Van der Vlies meent dat frauderen in de toekomst onmogelijk moet worden gemaakt, zij het dat de ontwikkelingspotenties van de instellingen niet onder druk mogen komen te staan. Hij heeft alle begrip voor de aanbeveling van de commissie-Schutte om de publieke en de private geldstromen te scheiden. Maar als het gaat om inzet van publieke middelen in het private domein, met een toetsbaar resultaat van herkenbare publieke meerwaarde, zonder marktversturende werking, is dat volgens de staatssecretaris binnen bepaalde marges te overwegen. De heer Van der Vlies voegt daar het element van de proportionaliteit aan toe. Overleg is altijd goed, maar het moet wel ondersteunend zijn ten opzichte van het hopelijk herstelde vertrouwen in de instellingen. Er zijn volgens hem lessen geleerd door de instellingen, maar na «Schutte» mag niet worden verslapt. Gedurfde creativiteit mag niet worden uitgeblust,

maar moet wel worden gebonden aan vertrouwenwekkende verantwoording en transparantie.

Het antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** sluit zich aan bij de lovende woorden voor het werk van de commissie-Schutte. Dit onderwerp is volgens hem de laatste tijd in wat rustiger vaarwater terecht gekomen. Hij is het zeer eens met de uitspraak van de heer Schutte dat onderwijsland geen fraudeland is. De staatssecretaris wil ervoor zorgen dat de regels duidelijker worden. Het departement zal ook duidelijker antwoord geven op gestelde vragen, inclusief een duidelijk «ja» of «nee». Verder noemt hij het fenomeen van het normoverdragend gesprek tussen het departement en de instellingen, als zich zaken voordoen die niet kunnen. In de opdracht aan de commissie-Schutte zijn drie «lenzen» te onderscheiden: de positie van de wetgever, de handelwijze van de instellingen en de rol van het departement. Als OCW onduidelijk is geweest, leidt dat bijna altijd tot een zodanige juridische kwetsbaarheid dat niet zal worden teruggevorderd. De analyse van de projectgroep die is ingesteld naar aanleiding van één van de aanbevelingen van de commissie-Schutte over de bekostigingsketen, is een bevestiging van de conclusies van «Schutte». Er is daarom met spoed een aantal interne maatregelen genomen, maatregelen waarvan de instellingen eerder plezier dan last hebben. Een deel van de genomen maatregelen heeft direct betrekking op de inrichting van de administratieve keten en een ander deel is meer randvoorwaardelijk van aard, waarbij het belangrijkste een goede interactie tussen toezicht en beleid is, evenals een verbetering van het controleprotocol. Als iemand is ingeschreven, is dat bij de IBG, die zeker weet dat de betrokken persoon is ingeschreven voor een bepaalde opleiding.

De staatssecretaris verwacht, de Kamer in het voorjaar van 2006 nader te kunnen berichten over het onderwerp bestuurlijke boetes. Hij is bezig met een juridische check, deels intern, deels met adviseurs, om te zien of dat werkt. De commissie heeft alle aspecten van die check al de revue laten passeren. Voorkomen moet worden dat de zaak wordt dichtgeregeld. De ontwikkeling van Maatwerktrajecten is toegestaan als de student een opleiding volgt die in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (Croho) is geregistreerd en de opleiding en capaciteit is om een diploma te halen. Dit is gekoppeld aan een aantal voorwaarden: er moet een overeenkomst worden gesloten waarin de wensen van het betrokken bedrijf en de inspanning van de instelling wordt vastgelegd, er moet in de overeenkomst staan wat het bedrijf meer moet betalen, het bedrijf moet duidelijk zijn dat de student een opleiding volgt die meetelt voor bekostiging en Maatwerktrajecten kunnen alleen worden aangeboden als ook een regulier opleidingstraject wordt aangeboden. De inzet van docenten bij private activiteiten wordt altijd doorbelast.

De staatssecretaris onderstreept dat zijn uitgangspunt is, zoveel mogelijk juridische procedures te voorkomen en niet onnodig in beroep te gaan. Toch is het ministerie in twee gevallen contrair gegaan, omdat hierin aspecten aan de orde zijn die een uitstraling kunnen hebben naar andere dossiers. Hij legt twee casusposities voor om aan te geven, hoe lastig het is een administratieve scheiding te maken tussen publieke en private activiteiten. Om te beginnen is dat de vraag, hoe moet worden omgegaan met de uren die een docent naast zijn reguliere arbeidstijd besteedt aan een private activiteit. Een ander voorbeeld is het geheel ontbreken van geldstromen, waardoor een administratieve scheiding geen soelaas biedt. Onderwijsinstellingen moeten op transparante wijze verantwoording afleggen. Dit betreft zonder meer alle activiteiten.

Er zijn activiteiten die de instellingen uitvoeren in het kader van dienstverlening aan studenten, waarvan niet op voorhand eenduidig is vast te stellen of die activiteiten een meeropbrengst hebben voor de studenten,

zoals het subsidiëren van studentensportvoorzieningen. Hiervoor is bij het Ministerie van OCW een helpdesk ingericht, dus: bij twijfel kan men vanuit de instellingen bellen! Primaire taak van het hoger onderwijs is het geven van hoger onderwijs en voor het wetenschappelijk onderwijs het verrichten van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Als in het verlengde hiervan contractactiviteiten worden verricht waarmee publiek geld is gemoeid, moet aantoonbaar worden gemaakt dat het gaat om innovatie van het onderwijs, kennisvalorisatie en/of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. Zo niet, dan moet een en ander in rekening worden gebracht.

De staatssecretaris onderstreept dat de administratieve lasten van het leerrechtenstelsel zullen afnemen, hoewel dat niet het hoofddoel is. Er komt geen jaarlijkse herinschrijving meer. Verder kunnen de collegegelden per jaar worden betaald. De IBG informeert de instellingen over de leerrechten van de studenten, waaraan het collegegeld is gekoppeld. De controle daarop ligt bij de IBG, evenals de diplomafinanciering. Het bekostigingsmodel wordt sterk vereenvoudigd, wat zal leiden tot minder lasten voor de instellingen. De IBG heeft aangegeven, dit per 1 september 2007 te kunnen uitvoeren.

Alle opbrengsten van de hele operatie gaan, na aftrek van de kosten, naar de algemene middelen. Er gaat geen geld van «Schutte» direct naar het mbo. De 122 mln. voor een andere operatie, wordt vanuit de algemene middelen bekostigd. Als een school ten onrechte geld heeft gekregen, wordt dat teruggevorderd. Daarbovenop kan een normoverdragend gesprek worden gehouden. De staatssecretaris benadrukt daarin veel vertrouwen te hebben, hoewel hij niet naïef is. Aangrijppunt in het geheel is en blijft het bestuur, niet de raad van toezicht.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Aptroot

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

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