

Hbo-fraude gevolg van slecht opgezet bestuursmodel

Recent werden Den Haag en de hbo-instellingen opgeschrikt door het rapport van de Algemene Rekenkamer (AR) over de aard en omvang van de hbo-fraude en mogelijk soortgelijke praktijken bij universiteiten en mbo-instellingen. Terwijl de accountants doorzichten, lijkt de politiek zijn mening al gevormd te hebben. Namelijk dat verzelfstandiging van instellingen geen goed concept is en een verkeerd soort ondernemerschap uitlokt.

Wij hebben een andere analyse gemaakt. Wij denken dat er vooral politiek-bestuurlijke lessen getrokken moeten worden, namelijk over de rol van de overheid als bouwver en bewaker van gezonde bestuurlijke verhoudingen, de rol van de overheid als marktmeester en de overheid als procesregisseur.

De overheid is in de afgelopen jaren tekortgeschoten als bouwver en bewaker van gezonde bestuurlijke verhoudingen tussen departement enerzijds en scholen en instellingen anderzijds. Op het departement zijn de beleidsontwikkeling en de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de instellingen nooit behoorlijk ontvlochten.

Ons eerste voorstel is daarom de verantwoordelijkheid voor de verdeling van de middelen over de instellingen en het toezicht op het bestuur van deze instellingen onder te brengen in een professioneel agentschap op afstand van de politiek. Dat vermindert de kans op een vermenging van zakelijk bestuur en management aan de ene kant met politiek en lobbywerk aan de andere kant. Individuele instellingen kunnen dan niet meer lobbyen en rechtvaardiging zoeken voor oneigenlijk

gebruik van budget bij ambtenaren of een minister die meer met beleidsdoelstellingen dan met zuiverheid in bestuurlijk handelen bezig zijn.

Dit onafhankelijke agentschap kan ook optreden als curator bij faillissementen of ongeoorloofde praktijken bij instellingen en ervoor zorgen dat de bestuurlijk verantwoordelijken naar huis worden gestuurd en er een behoorlijke doorstart plaatsvindt. Dat zijn geen zaken die in de politiek thuishoren. Daarmee komen ook de minister, het departement en de Tweede Kamer meer in de positie om te doen waarvoor zij aangenomen zijn, namelijk debat en besluitvorming over ambities, doelen en budgettaire prioriteiten zonder de last van bestuurlijke verantwoordelijkheid voor afzonderlijke instellingen.

Er moeten heldere spelregels komen voor de toelating van instellingen tot de bekostiging en de mogelijkheden voor instellingen om onderling te concurreren of samen te werken. Ook in deze marktmeesterrol is de overheid schromelijk tekortgeschoten. De oude bestuurlijke orde is verlaten, bijvoorbeeld door centrale planningssystemen af te schaffen en bevoegdheden over te dragen aan instellingen, maar er zijn nooit behoorlijke nieuwe ordenende regels voor in de plaats gekomen.

Op de meeste terreinen van de publieke sector bestaat er veel onduidelijkheid en onzekerheid. De budgetten zijn schaars, maar mogelijkheden om privaat geld aan te wenden staat de politiek ook niet toe. Deze onzekerheid en budgettaire schaarste leiden tot 'strategisch' bestuurlijk gedrag, zoals calcule-

rend gedrag bij de interpretatie van bekostigingsregels en fusiegedrag dat leidt tot regionale en lokale monopolies, die noch door marktwerking, noch door plaatselijke of regionaal democratisch gekozen organen gecontroleerd kunnen worden.

De vergelijking met de zogenaamde quango's, de Britse geprivatiseerde overheidsinstellingen die zich als monsterachtige constructies tussen staat en markt bewegen, dringt zich op. Dat instellingsbestuurders het met de integriteit minder nauw gaan nemen is nimmer goed te praten, maar ook politiek en overheid mogen de hand

Beleid en bestuur zijn nooit behoorlijk van elkaar ontvlochten

in eigen boezem steken.

Het wordt tijd voor een nieuwe, zakelijke bestuurlijke cultuur en een strategisch bewustzijn in de politiek en bij het ambtelijk apparaat. In het veranderingsproces zal de overheid, naast modellenbouwer en marktmeester, ook de rol van procesregisseur op zich moeten nemen. Dat betekent: eenmaal gemaakte keuzen ook een tijdje vasthouden en consequent moeten proberen uit te werken. Als dit het effect is van al die accountantsrapporten en media-aandacht voor de hbo-fraude, dan zetten we werkelijk een stap voorwaarts.

Het rapport van de Rekenkamer is vooral voer voor accountants. Oplossingsrichtingen die verder reiken dan 'meer controle' zijn niet in het rapport te vinden. De dieperliggende oorzaken en achtergronden blijven zo goed als onbesproken. Het zicht op de zaak zelf en vooral het politieke aspect ervan dreigen hiermee volstrekt te verdwijnen. Dat mag niet gebeuren!

**FRANS DE VIJLDER
STEVEN DE WAAL**

Dr F.J. de Vijlder is adviseur bij het Max Gootte Kenniscentrum Universiteit van Amsterdam.
Drs S.P.M. de Waal is Partner bij Boer&Croon.

