



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**VERVOLG VAN HET ONDERZOEK NAAR DE NALEVING
VAN DE DECLARATIEVOORSCHRIFTEN DOOR
BESTUURDERS IN HET HOGER ONDERWIJS**

VERTROUWEN OP ZELFREINIGEND VERMOGEN

Utrecht, augustus 2016
Kenmerk: 4890765

Voorwoord

De samenleving mag verwachten dat instellingen die vooral uit collectieve middelen worden gefinancierd, geleid worden volgens principes van 'goed bestuur'. En dat deze instellingen daarover publieke verantwoording afleggen. Declaratiegedrag van bestuurders is een belangrijk onderdeel van behoorlijk bestuur. De declaratienormen en het declaratiegedrag van bestuurders moeten voldoen aan standaarden van soberheid, eenduidigheid, doelmatigheid en transparantie. De samenleving moet daarbij kunnen vertrouwen op het zelfreinigend vermogen van instellingen.

In december 2015 hebben we in het rapport "Uitkomst onderzoek naar de naleving van de declaratie voorschriften door de bestuurders hoger onderwijs" gerapporteerd over ons themaonderzoek naar de naleving van de declaratievoorschriften door bestuurders in het bekostigd hoger onderwijs. In dat rapport gaven we aan dat we nader onderzoek zouden doen bij die instellingen waarbij de accountant bij de controle van de declaraties fouten constateerde. Daarnaast gaven we aan in gesprek te gaan met de accountants die geen melding deden van het ontbreken van de opgave van declaraties.

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de afzonderlijke vervolgonderzoeken bij in totaal acht instellingen. Uit de vervolgonderzoeken blijkt dat de fouten en onzekerheden in de declaraties en vergoedingen die afgelopen jaren door de accountants zijn geconstateerd, geen declaraties van en/of de vergoedingen aan de bestuurders betroffen, behalve een paar gevallen bij één instelling. Op één instelling na hebben alle instellingen de vereiste opgave van declaraties opgenomen in de jaarstukken 2015. Naar aanleiding van deze constatering heeft de betreffende instelling alsnog een opgave met de declaraties 2015 ingediend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), voorzien van een aanvullende verklaring van de accountant.

De uitkomsten van de vervolgonderzoeken geven ons geen aanleiding om nader onderzoek te doen bij de instellingen. Wel hebben we de betrokken instellingen verzocht om maatregelen te nemen waarmee fouten in de declaraties en vergoedingen in de toekomst zijn te voorkomen. Verder hebben we bij de accountants aandacht gevraagd voor hun verplichting om melding te maken van het ontbreken van de specifieke opgave in de jaarstukken.

Inmiddels heeft de Minister via de koepelorganisaties afspraken gemaakt met de bestuurders van de ho-instellingen over transparante, uniforme en concrete voorschriften voor de declaraties te komen. Over twee jaar zal de inspectie de naleving van de nieuwe voorschriften door de instellingen opnieuw onderzoeken. Dan zal blijken of het zelfreinigend vermogen zijn uitwerking heeft gekregen.

Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 7

1 Inleiding 9

1.1 Aanleiding en doelstelling 9
1.2 Aanpak 9
1.3 Kader voor onderzoek 10

2 Bevindingen 13

2.1 Inleiding 13
2.2 Onderzoek naar de geconstateerde fouten 13
2.3 Geen melding van accountants bij ontbreken van de opgave 14

Samenvatting

In het najaar van 2015 heeft de Inspectie van het Onderwijs in opdracht van de Minister van OCW een themaonderzoek uitgevoerd naar de naleving van de (interne) declaratievoorschriften door de bestuurders in het hoger onderwijs. In december 2015 hebben we over de uitkomst van het themaonderzoek gerapporteerd aan de minister. In het rapport hebben we onder meer aangegeven dat we de acht ho-instellingen nader zouden onderzoeken waarbij de accountant bij de controle van de declaraties fouten heeft geconstateerd. Daarnaast hebben we aangegeven in gesprek te gaan met de accountants die over het ontbreken van de opgave van declaraties geen melding hebben gedaan.

De doelstelling van de afzonderlijke vervolgonderzoeken was om voor ieder van de acht ho-instellingen het volgende na te gaan:

- in hoeverre betreffen de door de accountants geconstateerde fouten in 2013 en/of 2014 de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders?
- als dat het geval is, wat is dan de aard en de omvang van de fouten die gemaakt zijn bij de declaraties van en vergoeding aan de bestuurders in 2013 en 2014?

Met onze brief van 4 mei 2016 hebben we de acht instellingen gevraagd om zelf een onderzoek in te stellen om de bovenstaande vragen te beantwoorden en daarover vóór 15 juni 2016 aan ons te rapporteren.

Alle acht ho-instellingen hebben gehoor gegeven aan dit verzoek. Uit hun reacties blijkt het volgende:

- zes van de acht ho-instellingen geven aan dat de tekortkomingen over de jaren 2013 en 2014 in geen enkel geval declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders betreffen;
- één van de acht ho-instellingen meldt dat de tekortkoming over het jaar 2014 declaraties van de bestuurder betreft. De instelling heeft maatregelen getroffen om herhaling te voorkomen. Vanwege de aard en de zeer beperkte omvang van de geconstateerde fouten, ziet de inspectie geen aanleiding om hieraan nadere gevolgen te geven;
- één instelling heeft haar externe accountant opdracht gegeven om de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders over de jaren 2013, 2014 en 2015 integraal te onderzoeken. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat de tekortkomingen in geen enkele geval de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders betreffen.

Op basis van de rapportage van de ho-instellingen over de door hun accountants geconstateerde fouten in de declaraties en vergoedingen over de jaren 2013 en 2014 zien wij geen aanleiding voor een nader onderzoek bij deze instellingen.

Aangezien de geconstateerde fouten vooral betrekking bleken te hebben op declaraties van en vergoedingen aan medewerkers, hebben we de Raad van Toezicht en het College van Bestuur van de betrokken instellingen verzocht om maatregelen te treffen waarmee dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen zijn.

Zes ho-instellingen hebben in hun jaarverslagen 2013 en/of 2014 geen specifieke opgave gedaan van de declaraties van hun bestuurders. Alle zes instellingen hebben ons toegezegd dat ze in het jaarverslag over 2015 (en over de jaren daarna) de opgave zullen opnemen. Eén van deze zes instelling heeft ondanks de toezegging geen opgave opgenomen in het jaarverslag 2015.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling

Aanleiding

In het najaar van 2015 heeft de inspectie in opdracht van de Minister een onderzoek gedaan naar de naleving van de (interne) declaratievoorschriften door de bestuurders in het hoger onderwijs. De aanleiding was een bericht van RTL-Nieuws in juni 2015 waarin stond dat bestuurders van de universiteiten de declaratieregels zouden omzeilen en grote sommen geld zouden uitgeven aan (onder meer) etentjes en auto's met chauffeur.

In december 2015 (rapport met kenmerk 4724597) hebben we over de uitkomst van dit themaonderzoek gerapporteerd aan de minister. In het rapport is onder meer aangegeven dat we nader onderzoek zouden doen bij de acht ho-instellingen waarbij de accountant bij de controle van de declaraties fouten heeft geconstateerd. Tevens heeft de inspectie aangegeven dat zij in gesprek gaat met de accountants die over het ontbreken van de opgave van declaraties geen melding hebben gedaan.

Deze toezegging heeft de minister in haar brief van 24 februari 2016 (kenmerk 881291) gemeld aan de Tweede Kamer.

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van de afzonderlijke vervolgonderzoeken die voortvloeiden uit ons themaonderzoek.

Doelstelling

De doelstelling van de afzonderlijke vervolgonderzoeken was om van ieder van de acht ho-instellingen het volgende na te gaan:

- in hoeverre betreffen de door de accountants geconstateerde fouten in 2013 en/of 2014 de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders?
- als dat het geval is, wat is dan de aard en de omvang van de fouten die gemaakt zijn bij de declaraties van en vergoeding aan de bestuurders in 2013 en 2014?

1.2 Aanpak

Uit doelmatigheidsoverwegingen, maar ook om de onderzoekslast voor instellingen te beperken, is de uitvoering van het vervolg van het themaonderzoek gefaseerd opgezet:

- Fase I en II: bureauonderzoek;
- Fase III (optioneel): onderzoek bij de instelling.

Fase I

Per brief hebben we de ho-instellingen gevraagd om de door de accountant geconstateerde fout(en) zelf nader te onderzoeken/onderbouwen en daarover aan ons te rapporteren.

Fase II

We hebben de reacties van iedere ho-instelling beoordeeld op aannemelijkheid om te bepalen of een nader onderzoek van de inspectie bij de betreffende ho-instelling wel of niet noodzakelijk is (als er mogelijk sprake is van evidente ondoelmatigheid). Voor de beoordeling van de reacties van de ho-instellingen is een specifieke checklist opgesteld en gehanteerd.

Fase III (optioneel)

Op grond van de bevindingen in Fase II zou worden vastgesteld of vervolgonderzoek nodig is bij de instellingen.

1.3 Kader voor onderzoek

Het kader voor het vervolg van het themaonderzoek wordt gevormd door:

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)

Op grond van artikel 2.9 WHW moet het instellingsbestuur jaarlijks voor 1 juli een jaarverslag indienen. Uit het verslag moet blijken in hoeverre sprake is van een behoorlijke uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve waarvan de rijksbijdrage is verleend en van een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage, mede in het licht van het instellingsplan.

De ontvangen rijksbekostiging dient doelmatig te worden besteed. Als de bekostiging ondoelmatig is aangewend, kan de Minister bepalen dat de daarmee gemoeide bedragen in mindering worden gebracht op de bekostiging.

Brief Transparantie declaraties en declaratievoorschriften van 25 november 2011 met kenmerk 337429

In bestuurlijk overleg van 31 maart 2011 en 13 oktober 2011, 6 april 2011 en 13 oktober 2011 is met respectievelijk VH en VSNU afgesproken dat instellingen vanaf verslagjaar 2011 de declaraties van individuele leden van het College van Bestuur van hogescholen en universiteiten openbaar maken. Op 25 november 2011 is hierover een brief aan de ho-instellingen gestuurd (zie bijlage 2 bij dit rapport). Hiervoor heeft de staatssecretaris gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 3J van de RJO de bewindsleden biedt.

Tevens heeft de staatssecretaris met alle instellingen in het hoger onderwijs afgesproken dat de instellingen vanaf 2012 over - voor de gehele organisatie geldende - voorschriften voor het declareren van vergoedingen beschikken. Ook moeten de instellingen vanaf 2012 de gegevens over de declaraties van de bestuurders conform het afgesproken format op hun website publiceren.

Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs

De Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO 660) die vanaf het verslagjaar 2008 is ingegaan is ook van toepassing op ho-instellingen. In de toelichtende brochure van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs heeft OCW nadere aanwijzingen gegeven voor het opstellen van de jaarstukken.

Volgens artikel 4 lid 3 van de RJO nemen ho-instellingen in het jaarverslag een overzicht op van de vergoedingen aan en de declaraties van de individuele bestuurders volgens het format conform bijlage 2 bij deze regeling, en publiceren dit tevens op de website van de onderwijsinstelling.

In de jaarverslagen moeten de ho-instellingen per bestuurder een opgave doen per volgende vergoedingsonderdelen:

- a) representatiekosten;
- b) reiskosten binnenland;
- c) reiskosten buitenland; en
- d) overige.

Onderwijsaccountantsprotocol

Vanaf 1 juli 2012 is in het Onderwijsaccountantsprotocol (OAP) opgenomen dat de instellingsaccountant de ho-instellingen controleert op de naleving van de declaratievoorschriften.

Volgens subparagrafen "2.3.11 Declaraties sector HO" en "2.4.5 Declaratiereglement sector HO" van het OAP moet de instellingsaccountant controleren dat de instelling de voorschriften heeft nageleefd die in de brief staan van 25 november 2011 (met kenmerk 337429). Dat betekent dat de instellingsaccountant het volgende controleert:

- de instelling beschikt over - voor de gehele organisatie geldende - voorschriften voor het declareren van de vergoedingen;
- de instellingsaccountant stelt vast dat bij de declaraties en vergoedingen de voor de organisatie geldende voorschriften zijn nageleefd. Dat doet hij met een steekproef; en
- in het jaarverslag is een overzicht met de vergoedingen aan de individuele leden van het CvB opgenomen conform artikel 4 lid, lid 3 van de RJO.

In het OAP is ook opgenomen dat het totaalbedrag van de declaraties (voor de gehele organisatie) een afzonderlijke massa vormt waarop de toleranties voor de controle van de declaraties moeten worden toegepast. Als deze toleranties worden overschreden, maar de tolerantiegrens voor de gehele jaarrekeningcontrole niet, dan heeft de overschrijding geen invloed op de controleverklaring bij de jaarrekening.

De omvang van de exploitatie van de ho-instellingen is zo groot dat het niet naleven van de declaratievoorschriften nooit kan leiden tot een afkeurende controleverklaring bij de jaarrekening. Wel moet de accountant over de afwijkingen rapporteren.

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

De accountant controleert of de Richtlijn Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) is nageleefd en of er declaratievoorschriften (reglementen) zijn voor de gehele organisatie. Tevens controleert de accountant of bij de afhandeling van de declaraties het reglement juist is toegepast. De accountant moet ook controleren of de gevraagde opgave in het jaarverslag aanwezig is (naleving RJO).

In ons themaonderzoek naar de naleving van de declaratievoorschriften door de bestuurders in het hoger onderwijs zijn we nagegaan bij welke ho-instellingen de accountants bevindingen hebben gemeld over (de naleving van) declaratievoorschriften. De rapportage en bevindingen van deze accountants hebben betrekking op (de naleving van) instellingsbrede declaratievoorschriften en richten zich dus niet uitsluitend op de declaraties van de bestuurders.

Tevens hebben we in kaart gebracht welke ho-instellingen over 2013 en/of 2014 geen specifieke opgave hadden gedaan van de declaraties van hun bestuurders.

2.2 Onderzoek naar de geconstateerde fouten

Over 2013 hebben de accountants bij elf ho-instellingen via de uitzonderingsrapportage bevindingen gemeld bij de verantwoording over de declaraties. Over 2014 hebben de accountants eveneens bij elf instellingen bevindingen gemeld. In acht gevallen ging het om instellingen waarover de accountant ook over 2013 bevindingen over de declaraties had gemeld.

Bij in totaal acht instellingen betrof de bevinding het niet naleven van het eigen reglement, waardoor er fouten in de declaraties zijn geconstateerd over 2013 en/of 2014. Volgens de opgave van de accountants waren de geconstateerde fouten altijd lager dan de controletoleranties (toelaatbare fout voor een goedkeurende controleverklaring). Daarom hebben deze bevindingen niet geleid tot controleverklaringen met een afkeurend oordeel of een beperking ten aanzien van de financiële rechtmatigheid.

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 hebben we de Raden van Toezicht en de Colleges van Besturen van de genoemde 8 instellingen gevraagd om zelf een onderzoek in te stellen en daarover aan ons te rapporteren. Alle instellingen hebben gehoor gegeven aan dit verzoek. Uit hun reacties blijkt het volgende.

- Zes van de acht ho-instellingen hebben op basis van hun eigen onderzoek bevestigd dat de tekortkomingen in de steekproef van de accountant bij de controle van de declaraties en vergoedingen over de jaren 2013 en 2014 in geen enkel geval declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders betreffen;
- Eén van de acht ho-instellingen heeft op basis van haar eigen onderzoek aangegeven dat in vijf gevallen de tekortkomingen in de steekproefcontrole van de declaraties en vergoedingen over het jaar 2014 declaraties van de bestuurder betreffen. In drie van deze vijf gevallen betreft de tekortkoming

uitsluitend het ontbreken van de juiste handtekening. In twee gevallen met een totaalbedrag van € 41,- (€31,- en €10,-) gaat het om fouten die door de accountant als onrechtmatig zijn aangemerkt omdat in strijd met de interne regeling is gehandeld. De instelling heeft de inspectie laten weten dat zij inmiddels maatregelen heeft getroffen waarmee dit soort fouten in de declaraties van en vergoedingen aan bestuurders voortaan voorkomen kunnen worden. Om die reden, en ook vanwege de aard en de omvang van de geconstateerde fouten, ziet de inspectie geen aanleiding om hieraan nadere gevolgen te geven;

- De Raad van Toezicht en het College van Bestuur van één van de acht ho-instellingen hebben naar aanleiding van de verschillende negatieve mediaberichten over de declaraties van de bestuurders, in overleg met de inspectie de externe instellingsaccountant opdracht gegeven om de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders over de jaren 2013, 2014 en 2015 integraal te onderzoeken. Uit de reactie van de Raad van Toezicht en het rapport van de bevindingen van de accountant blijkt dat de tekortkomingen in de steekproef van de accountant bij de controle van de declaraties en vergoedingen in 2014 in geen enkele geval de declaraties van en vergoedingen aan de bestuurders betreffen. Ook heeft de accountant onder meer vastgesteld dat alle declaraties van het College van Bestuur over de jaren 2013, 2014 en 2015 rechtmatig zijn en passen binnen de "Regeling Onkostenvergoeding College van Bestuur" van deze ho-instelling.

Op basis van de rapportage van de ho-instellingen over de door hun accountants geconstateerde fouten in de declaraties en vergoedingen over de jaren 2013 en 2014 zien wij geen aanleiding voor een nader onderzoek bij deze instellingen. Daarom is fase III van het onderzoek niet uitgevoerd. De betrokken instellingen hebben een brief ontvangen waarmee het vervolgonderzoek is afgedaan.

Aangezien de geconstateerde fouten in zeven van de acht gevallen betrekking bleken te hebben op declaraties van en vergoedingen aan medewerkers, heeft de inspectie de raden van toezicht en colleges van bestuur van de betrokken instellingen verzocht om maatregelen te treffen waarmee dergelijke fouten in de toekomst te voorkomen zijn. Daarmee zal de kans op de fouten in de declaraties van de bestuurders ook kleiner worden.

2.3 Geen melding van accountants bij ontbreken van de opgave

Zes ho-instellingen hebben in hun jaarverslagen 2013 en/of 2014 geen specifieke opgave gedaan van de declaraties van hun bestuurders. De accountants van deze zes ho-instellingen hebben geen melding gedaan van het ontbreken van de opgaven. Bij het themaonderzoek hebben we deze ho-instellingen gevraagd naar een toelichting bij het ontbreken van deze opgave in de jaarverslag 2013 (en 2014). De reacties waren uiteenlopend. Wel hebben alle zes instellingen ons toegezegd dat ze met ingang van het verslag over 2015 de opgave in het jaarverslag zullen opnemen.

Vijf van de zes instellingen hebben de opgave in het jaarverslag 2015 opgenomen. Eén instelling heeft ondanks haar eerdere toezegging aan de inspectie geen opgave in het jaarverslag 2015 opgenomen. Ook de betreffende accountant heeft niet gerapporteerd over dit nalevingstekort bij de verslaggeving over 2015. Volgens de instelling is de interpretatie van het begrip declaratie "in enge zin" de reden geweest om geen opgave te doen in het jaarverslag 2015, ondanks de eerdere toezegging. Naar aanleiding van deze constatering van de inspectie heeft de instelling alsnog

een opgave met de declaraties 2015 ingediend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), voorzien van een aanvullende verklaring van de accountant.

In ons regulier najaarsoverleg met de accountants hebben we eind 2015 tot slot aandacht gevraagd voor hun verplichting om een melding te doen bij het ontbreken van de specifieke opgave in de jaarverslag.