

**RAPPORT VAN BEVINDINGEN**  
**Incidenteel onderzoek**

**Islamitische Universiteit Europa** te Rotterdam  
(Croho nummer: 31BM)

Peildatum 30 juni 2017

Utrecht, 22 augustus 2017

## **INHOUDSOPGAVE**

<b>SAMENVATTING.....</b>	<b>3</b>
<b>1 DE ORGANISATIE.....</b>	<b>5</b>
1.1 AANLEIDING.....	5
1.3 TIJDLIJN .....	6
<b>2 HET ONDERZOEK.....</b>	<b>8</b>
2.1 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING.....	8
2.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	9
2.3 WERKWIJZE EN RAPPORTAGE .....	10
<b>3 FINANCIËLE CONTINUÏTEIT.....</b>	<b>12</b>
3.1 INLEIDING .....	12
3.2 COMPLEETHEID JAARREKENINGEN.....	12
3.3 FINANCIËLE CONTINUÏTEIT .....	13
3.4 KWALITEIT VAN DE JAARREKENINGEN .....	14
3.5 CONCLUSIE: FINANCIËLE CONTINUÏTEIT IS ONZEKER.....	15
<b>4 BESTUURLIJKE CONTINUÏTEIT .....</b>	<b>17</b>
4.1 INLEIDING .....	17
4.2 BESTENDIG BESTUUR .....	17
4.3 BESTENDIG BELEID.....	20
4.4 GEVOLGEN VOOR HET ONDERWIJS .....	21
4.5 CONCLUSIE: BESTUURLIJKE CONTINUÏTEIT WAS NIET OP ORDE.....	22
<b>5 EINDCONCLUSIE .....</b>	<b>23</b>

## Samenvatting

### Aanleiding

De Islamitische Universiteit Europa (IUE) is een rechtspersoon voor hoger onderwijs (rpho) en wordt niet door de overheid bekostigd, maar is wel gerechtigd om graden te verlenen voor de masteropleiding Islamitisch Geestelijk Verzorger. Daarnaast geeft de IUE cursorsch onderwijs.

In december 2016 verschenen berichten in de media dat drie leden van het stichtingsbestuur (persoon A, B, C) werden verdacht van fraude bij fondsenwerving van giften van derden en dat deze drie personen in voorlopige hechtenis waren genomen. Uit de mediaberichten bleek ook dat de FIOD een onderzoek naar de fraude was gestart. De inspectie heeft naar aanleiding van deze berichten een onderzoek uitgevoerd naar de bestuurlijke en financiële continuïteit bij deze instelling.

### Het onderzoek

Dit onderzoek is verricht binnen de kaders van de relevante wet- en regelgeving. Vanuit de WHW geldt dat de continuïteit van de rechtspersoon (in dit geval de stichting) gewaarborgd moet zijn (artikel 6.9, derde lid, WHW). De Minister kan de toestemming voor het verlenen van graden intrekken als de continuïteit van de rechtspersoon niet of niet langer is gewaarborgd (artikel 6.10, eerste lid, van de Wet op het hoger en wetenschappelijk onderzoek, hierna: WHW).

De onderzoeksvraag van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) is: Wat betekenen de ontwikkelingen sinds december 2016 bij de IUE voor de financiële en bestuurlijke continuïteit van deze rechtspersoon voor hoger onderwijs?

De (toelichting bij de) beleidsregel 'bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs' geeft aan dat, als de bestuurlijke en financiële continuïteit van de organisatie voldoende zijn gewaarborgd, het aannemelijk is dat de voortgang van het primaire proces (het verzorgen van onderwijs) goed is geborgd en de organisatie in staat is om kwaliteit te leveren. Daarmee zijn de randvoorwaarden aanwezig waaronder de studenten aan de instelling hun opleiding kunnen volgen en kunnen afronden. Het inspectiekader voor financieel toezicht<sup>1</sup> geeft aan dat de instelling moet beschikken over een gezonde financiële positie en een goed financieel beheer met het oog op de waarborg van de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs in de toekomst.

De inspectie heeft in de periode december 2016 tot 1 juli 2017 onderzoek uitgevoerd. Het betreft een onderzoek op grond van artikel 12a, derde lid van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT) De bevindingen zijn getoetst aan relevante wet- en regelgeving. Deze rapportage vormt de uitkomst van het inspectieonderzoek.

### Financiële continuïteit

De inspectie constateert dat de jaarrekening van 2015 niet compleet is (balans en toelichting ontbreken) en dat de jaarrekening 2016 geheel ontbreekt. In de jaarrekeningen t/m 2014 is er geen sluitend verband tussen de balans en de staat van baten en lasten. De positieve resultaten worden niet of soms maar ten dele aan het eigen vermogen toegevoegd en het is verder onduidelijk wat met de rest van het resultaat is gedaan. Ook ontbreekt een deel van de financiële administratie

---

<sup>1</sup> Toezichtkader hoger onderwijs, hoofdstuk Toezicht op financiële rechtmatigheid en continuïteit.

(boekhouding) die benodigd is om jaarrekeningen op te stellen. Een segmentatie van baten en lasten naar onderwijs (geaccrediteerde masteropleiding) en andere activiteiten (cursussen) ontbreekt. Van de financiële verantwoordingen is het vermogen niet controleerbaar en zijn de kosten hoogstwaarschijnlijk niet juist. Dit blijkt vooral uit de vele kostensoorten die over opeenvolgende jaren qua bedrag exact gelijk blijven. De inspectie heeft geen begrotingen aangetroffen, waardoor wij geen inzicht hebben in de verwachte financiële ontwikkelingen van de afgelopen boekjaren, noch in het lopende boekjaar (2017) en de komende boekjaren. De IUE heeft een zeer zwak solvabiliteitsratio en een zeer beperkt bedrag aan liquiditeiten.

#### Bestuurlijke continuïteit

De inspectie constateert dat de IUE in de periode december 2016 tot eind juni 2017 geen bestendig bestuur heeft gekend. Niet duidelijk was hoe het bestuur van de rechtspersoon was samengesteld. De vervanging van stichtingsbestuursleden en CvB leden is rommelig verlopen. De inspectie constateert verder dat de verwevenheid van familiebanden en bestuursfuncties in combinatie met de dubbelfuncties in stichtingsbestuur en CvB, hoewel statutair toegestaan, heeft geleid tot onvoldoende 'checks and balances'. Het blijkt dat een van de verdachten nog als CvB lid functioneert (persoon A). De inspectie constateert dat het CvB en de RvT, als bestuurlijke organen, geen tegenkracht hebben gevormd om evenwicht te bieden in het systeem van 'checks and balances'.

Bij bestendig beleid kijken we bij de IUE specifiek naar het financiële beleid van de stichting. De inspectie constateert dat de IUE in de afgelopen jaren geen bestendig financieel beleid heeft gevoerd. Het stichtingsbestuur heeft zich onvoldoende financieel verantwoord en had onvoldoende inzicht in de financiële situatie van in elk geval de laatste paar jaren. Dit betekent dat risico's onvoldoende zijn ingeschat waardoor geen passende maatregelen zijn genomen die van belang zijn voor een (onderwijs)organisatie.

#### Conclusie

De inspectie concludeert dat de financiële continuïteit van de IUE onzeker is, omdat er geen actuele (boekjaar 2016) gegevens bekend zijn en geen begrotingen voor het lopende boekjaar en toekomstige jaren zijn opgesteld.

Daarnaast concludeert de inspectie dat de bestuurlijke continuïteit van de IUE in de periode eind 2016 tot eind juni 2017 niet op orde was. Hierdoor kon onvoldoende worden gestuurd op de geaccrediteerde masteropleiding.

Sinds eind juni 2017 is er een nieuwe start gemaakt met een nieuw derde stichtingsbestuurslid dat ook is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Dit nieuwe stichtingsbestuur moet de financiële continuïteit vanaf een nullijn opbouwen. Deze continuïteit moet zijn basis vinden in een nog op te stellen bestendig financieel beleid. De nieuwe bestuurskracht kan gezien het verleden nog zeker niet als 'bestendig' bestempeld worden, wat betekent dat de bestuurlijke continuïteit zich zal moeten bewijzen.

Alles overziend concludeert de inspectie dat de continuïteit van deze rechtspersoon voor hoger onderwijs zeer fragiel is.

Dit rapport is in juli 2017 voor hoor en wederhoor naar de IUE verstuurd. De drie reacties hebben niet geleid tot aanpassing van het conceptrapport waarna het in augustus 2017 ongewijzigd is vastgesteld en een definitieve status heeft gekregen.

# **1 De organisatie**

## **1.1 Aanleiding**

De Islamitische Universiteit Europa (IUE) is een rechtspersoon voor hoger onderwijs (rpho). Dit wil zeggen, een onderwijsinstelling die niet door de overheid bekostigd wordt, maar van de Minister wel de bevoegdheid heeft gekregen om graden te verlenen voor opleidingen in het hoger onderwijs. Deze toestemming is verkregen in 2015. In het studiejaar 2016-2017 zijn ongeveer twintig studenten ingeschreven bij de masteropleiding Islamitisch Geestelijk Verzorger. Daarnaast studeren er ongeveer dertien studenten in het pre-mastertraject.

De bovengenoemde masteropleiding is het enige hoger onderwijs dat de IUE verzorgt. Daarnaast geeft de IUE veel cursorisch onderwijs. Dit betreft het merendeel van het onderwijsaanbod van deze onderwijsorganisatie. Het gaat om cursussen zoals Arabische taal en Kalligrafie. Dit is geen hoger onderwijs volgens de WHW. Een deel van dit onderwijs wordt in het Turks en Arabisch gegeven en ook op leslocaties in het buitenland (Duitsland en Oostenrijk) aangeboden.

In december 2016 verschenen berichten in de media dat drie leden van het stichtingsbestuur (persoon A, B, C) werden verdacht van fraude bij fondsenwerving van giften van derden en in voorlopige hechtenis waren genomen. Uit de berichten bleek ook dat de FIOD een onderzoek naar de fraude was gestart, dat eind juni 2017 nog niet is afgerond.

De inspectie heeft naar aanleiding van deze berichten eind 2016 een eerste gesprek gevoerd bij de IUE. In dat gesprek bevestigde de IUE de verdenkingen, de voorlopige hechtenis van de bestuursleden en de inbeslagname van de financiële administratie door de FIOD. Op basis hiervan besloot de inspectie onderzoek uit te voeren naar de gevolgen van de verdenkingen voor de bestuurlijke en financiële continuïteit bij deze instelling voor hoger onderwijs.

## **1.2 De inrichting van de organisatie**

Volgens de statuten, laatstelijk gewijzigd op 14 juli 2015, bestaat de organisatie van de stichting van de IUE onder meer uit:

- a. Het stichtingsbestuur, bestaande uit 2 tot 11 leden;
- b. De Raad van Toezicht (RvT), bestaande uit 3 tot 5 leden;
- c. Het College van Bestuur (CvB), bestaande uit 2 tot 5 leden.

In de statuten staat verder dat de stichting ten doel heeft één of meer instellingen op te richten en in stand te houden die onderwijs – met name wetenschappelijk onderwijs – aanbieden en wetenschappelijk onderzoek verrichten met bijzondere aandacht voor de belangen en behoeften van de Europese islamitische gemeenschap op basis van zowel traditie van de islamitische godsdienstwetenschappen als de westerse academische traditie en haar diverse disciplines. Tevens stelt de stichting zich ten doel om hoger onderwijs te verzorgen dat voorziet in de specifieke behoeften van de islamitische gemeenschap in Europa.

Het stichtingsbestuur is belast met het besturen van de stichting alsmede met het benoemen en het schorsen van het College van Bestuur (CvB), en het goedkeuren van begroting en jaarrekening. Het CvB is primair verantwoordelijk voor het beleid, het beheer en de dagelijkse leiding van de onderwijsinstelling. De Raad van Toezicht (RvT) heeft tot taak toezicht te houden op het beleid van het stichtingsbestuur en op

de algemene gang van zaken in de stichting. De leden van de RvT worden benoemd en ontslagen door het stichtingsbestuur op voordracht van het CvB. Leden van het CvB kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van de RvT. Leden van de RvT kunnen niet tegelijkertijd lid zijn van het stichtingsbestuur. Het is na de wijzigingen van de statuten begin 2015 wel mogelijk dat leden van het stichtingsbestuur ook lid zijn van het CvB.

In 2015 heeft de IUE de masteropleiding Islamitisch Geestelijk Verzorger laten accrediteren door de NVAO door middel van een zogenaamde verzwaarde toets nieuwe opleiding. Vervolgens heeft de inspectie op basis van een toetredingsonderzoek de Minister geadviseerd en heeft de Minister de IUE toestemming gegeven voor het verlenen van graden in het hoger onderwijs. Deze procedure is conform de beleidsregel graadverlening hoger onderwijs<sup>2</sup>. Om ook een bacheloropleiding aan te kunnen bieden, heeft de stichting in 2016 een toets nieuwe opleiding ingediend bij de NVAO. Hierover is nog geen besluit genomen door de NVAO. In studiejaar 2015/2016 studeren er ongeveer twintig studenten aan deze opleiding.

### 1.3

#### Tijdslijn

December 2016:

- Berichten in de media dat stichtingsbestuursleden (persoon A, B, C) van de IUE werden verdacht van fraude bij fondsenwerving van giften van derden en worden in voorlopige hechtenis genomen. Eén van de stichtingsbestuursleden (persoon A) mag van de rechter geen bemoeienis meer hebben met de financiële en/of administratieve kwesties van de IUE, een ander stichtingsbestuurslid mag geen contact hebben met de andere bestuursleden (persoon C). Achteraf blijkt dat een van de stichtingsbestuursleden zich in het najaar van 2016 al heeft uitgeschreven als stichtingsbestuurslid (persoon C).
- De FIOD start een onderzoek.

April 2017:

- De twee verdachten die nog staan ingeschreven als stichtingsbestuursleden, worden uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel (persoon A, B).
- Het werd de inspectie duidelijk dat twee CvB leden in de afgelopen maanden zijn opgestapt.

Medio april 2017:

- Er wordt een nieuw derde stichtingsbestuurslid genoemd door de IUE.

Eind april 2017:

- Er wordt opnieuw een (ander) derde stichtingsbestuurslid aangekondigd.
- Er worden twee nieuwe CvB leden aangesteld.

Medio mei:

- De voorzitter van de examencommissie legt zijn functie neer.

Eind mei:

- De IUE kondigt twee nieuwe CvB leden aan. Dit zijn twee andere personen dan degenen die eind april werden genoemd. Een van de twee genoemde CvB leden is de persoon die eind april als derde stichtingsbestuurslid werd genoemd door de IUE. Op dezelfde dag wordt een van de personen nogmaals gewijzigd.

---

<sup>2</sup> Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs van 8 september 2010 (HO&S/BS/2010/227934)

Begin juni:

- De IUE heeft een nieuwe voorzitter van de examencommissie aangesteld.

Medio juni:

- De IUE heeft een derde stichtingsbestuurslid aangesteld en ingeschreven bij de KvK.

Eind juni

- Desgevraagd geeft de IUE aan dat een van de verdachte bestuursleden (persoon A) nog steeds CvB lid is en deze functie uitvoert.
- Het onderzoek van de FIOD is nog niet afgerond.

## 2 Het onderzoek

### 2.1 Relevante wet- en regelgeving

Dit onderzoek is verricht binnen de kaders van de relevante wet- en regelgeving, te weten de WOT en de WHW.

Vanuit de WOT heeft de inspectie de volgende taak: "...het beoordelen en bevorderen van de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften" (artikel 3, tweede lid, onder b, WOT). Hiervoor onderzoekt de inspectie de naleving van de wettelijke voorschriften bij instellingen voor hoger onderwijs (artikel 12.a, eerste lid, WOT). Het onderhavige onderzoek betreft een onderzoek op grond van artikel 12a, derde lid van de WOT.

Vanuit de WHW geldt een aantal artikelen voor rechtspersonen hoger onderwijs:

- A. Zo geldt de voorwaarde voor het mogen verlenen van graden dat de rechtspersoon datgene in acht neemt dat in de WHW wordt gezegd over de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs en de examens, en de vooropleidingseisen (artikel 1.12, tweede lid, WHW).
- B. Een andere voorwaarde voor het mogen verlenen van graden is dat de rechtspersoon de Minister de nodige inlichtingen verstrekt omtrent de rechtspersoon (artikel 1.12, derde en vierde lid, WHW).
- C. Daarnaast geldt op grond van de WHW dat de continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd moet zijn (artikel 6.9, derde lid, WHW).

De Minister kan de toestemming voor het verlenen van graden intrekken als de naleving van punt A of B niet of niet langer is gewaarborgd of als de continuïteit van de rechtspersoon (punt C) niet of niet langer is gewaarborgd (artikel 6.10, eerste lid, WHW).

Ad B:

De inlichtingen die in ieder geval moeten worden verstrekt zijn:

- Een jaarlijks verslag omtrent de werkzaamheden waarbij de uitkomsten van de kwaliteitsbeoordeling als ook gegevens over de kwaliteit van de werkzaamheden van de rechtspersoon worden betrokken.
- Wijzigingen in eigendomsverhoudingen, financiële soliditeit, bestuursstructuur, en ingeschreven rechtspersonen bij de Kamer van Koophandel.

Ad C:

Het betreft de continuïteit van de aanvrager. Dit betekent in het geval van de IUE de continuïteit van de stichting.

Het begrip continuïteit krijgt meer betekenis als wij kijken naar de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs (hierna: de beleidsregel).

In de toelichting van de beleidsregel staat over de term:

"Indien.. [de continuïteit van de betreffende organisatie voldoende is gewaarborgd]..., is aannemelijk dat de organisatie maatschappelijk goed kan functioneren, de voortgang van het primaire proces (het verzorgen van onderwijs) goed heeft geborgd en in staat is om kwaliteit te leveren en de wettelijke bepalingen na te leven. Het vaststellen hiervan is van belang



omdat daarmee de randvoorwaarden aanwezig zijn waaronder de studenten aan de instelling hun opleiding kunnen volgen en kunnen afronden en het niveau van het Nederlandse hoger onderwijs wordt geborgd.”

De continuïteit van de rechtspersoon is dus een randvoorwaarde voor het onderwijs aan studenten.

Er staat verder:

“De bestuurlijke en financiële continuïteit van de betreffende organisatie moet voldoende zijn gewaarborgd.”

Hieruit blijkt dat het gaat om zowel de financiële als de bestuurlijke continuïteit.

In de toelichting staat over deze twee termen:

“De eis van bestuurlijke continuïteit wordt gesteld om te waarborgen dat sprake is van een bestendig bestuur en bestendig beleid. Duidelijk moet zijn hoe het bestuur van de rechtspersoon eruitziet, hoe de bevoegdheden over het bestuur zijn verdeeld en op welke wijze wordt voorzien in vervanging van bestuursleden.”

“Om te kunnen bepalen of de financiële continuïteit van de rechtspersoon voldoende is gewaarborgd, zal de Minister zich een beeld vormen van de financiële ontwikkeling van de rechtspersoon gedurende een aantal jaren.”

## **2.2 Onderzoeksvragen**

Gezien bovenstaande wetsartikelen en toelichtingen ervan formuleert de inspectie de onderzoeksvragen voor dit onderzoek als volgt.

Wat betekenen de ontwikkelingen sinds december 2016 bij de IUE voor de continuïteit van deze rechtspersoon voor hoger onderwijs?

De deelvragen worden:

1. Is de financiële continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd?
2. Is de bestuurlijke continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd?

Gelet op het feit dat de bestuurlijke continuïteit van de rechtspersoon moet worden beoordeeld, heeft de inspectie zich gericht op de continuïteit van het stichtingsbestuur.

De inspectie gaat hierbij uit van de ontwikkelingen die sinds de aanleiding van dit onderzoek hebben plaatsgevonden bij de IUE en neemt hierbij ontwikkelingen tot 1 juli 2017 mee in het onderzoek.

Ad 1

Om te kijken naar de financiële continuïteit wordt aangesloten bij wat de beleidsregel hierover aangeeft.

“De inspectie gaat zich een beeld vormen over de financiële ontwikkelingen van de rechtspersoon gedurende een aantal jaren.”

Dit doen we door terug te vallen op het kader dat de inspectie gebruikt om de financiële continuïteit van bekostigde instellingen te toetsen<sup>3</sup>. Dit dient hetzelfde doel als bij niet-bekostigde instellingen, namelijk:

---

<sup>3</sup> Toezichtkader hoger onderwijs, hoofdstuk Toezicht op financiële rechtmatigheid en continuïteit.

“Het doel van toezicht op financiële continuïteit is om te bewaken dat instellingen beschikken over een gezonde financiële positie en een goed financieel beheer met het oog op de waarborg van de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs.”

Dit doel sluit aan bij het doel wat hierboven is gegeven bij Ad C waar het begrip continuïteit uit de beleidsregel wordt aangehaald.

Bij het toezicht op de financiële continuïteit gebruikt de inspectie zogenaamde signaleringswaarden voor een aantal specifieke financiële kengetallen, zoals solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Daarnaast wordt gekeken naar de compleetheid en kwaliteit van de jaarrekeningen van de informatie die ons ter beschikking stond.

Ad 2

Om te kijken naar de bestuurlijke continuïteit wordt aangesloten bij de aspecten die de beleidsregel hierover aangeeft:

- Is er sprake van bestendig bestuur?
- Is er sprake van bestendig beleid?

Bij de vraag of er sprake is van bestendig beleid focust de inspectie zich op het financiële beleid van de afgelopen jaren. Dit is de grondslag voor de continuïteit van de instelling en daarom in deze casus meer relevant dan ‘ander’ beleid binnen de organisatie. De beoordeling van het financiële beleid is gedaan op basis van de uitkomsten die de inspectie vond op de deelvraag over de financiële continuïteit.

### **2.3 Werkwijze en rapportage**

Toen de inspectie kennis nam van de genoemde aanleiding voor dit onderzoek, heeft de inspectie contact gezocht met de IUE.

Er zijn daaropvolgend in de periode december 2016 tot 1 juli 2017 vijf gesprekken gevoerd met de instelling. Vier daarvan met het stichtingsbestuur en één met het CvB. In deze gesprekken is gesproken over de bestuurlijke en financiële continuïteit van de organisatie.

Tijdens het eerste gesprek in december 2016 heeft de inspectie om de volgende gegevens gevraagd:

- jaarrekening 2015;
- begroting 2016;
- recente tussentijdse financiële cijfers over 2016, bijvoorbeeld t/m 3<sup>e</sup> kwartaal of t/m november 2016;
- meerjarenbegroting 2017- 2020;
- afschriften van de bankrekeningen van IUE per heden;
- in tweede instantie naar primaire documentatie en gegevens:
  - financiële kaspositie per heden vanuit alle bankrekeningen en kas;
  - aanstellingsomvang personeel: aantal fte met loonkosten;
  - huurcontract gebouw;
  - andere belangrijke contracten van kosten: lease, gebruik en onderhoud;
  - aantal studenten voltijd en deeltijd.

Deze documenten konden niet geleverd worden door de IUE omdat de gehele administratie voor onderzoek was meegenomen door de FIOD. De inspectie heeft vervolgens het stichtingsbestuur om toestemming gevraagd om de administratie bij de FIOD in te zien. Op basis van toestemming (7 februari 2017) heeft de inspectie op 13 april 2017 bij de FIOD de in beslag genomen administratie ingezien.

In de gehele periode tot 1 juli 2017 heeft de inspectie veelvuldig mailcontact gehad met de instelling. De instelling heeft de inspectie gedurende de gehele periode geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de organisatie en heeft open gestaan voor gesprekken met de inspectie.

Ook heeft de inspectie gebruik gemaakt van de informatie die de IUE ter beschikking heeft gesteld aan de inspectie ten behoeve van de toetredingsprocedure in 2015. De inspectie heeft voor de toetredingsprocedure, conform de voorwaarden, een jaarrekening over 2013 en 2014 en een jaarverslag over 2013-2014 ontvangen. Daarnaast heeft de inspectie op dat moment de statuten van de stichting ontvangen.

Op grond van de verplichting in de WHW om jaarlijks de nodige inlichtingen te verstrekken (artikel 1.12 lid drie en vier WHW) is een jaarverslag over 2015-2016 ontvangen. Dit is het laatste jaarverslag dat de inspectie van de IUE heeft ontvangen.

Bovengenoemde bronnen zijn bestudeerd en vervolgens is de informatie hieruit getoetst aan de relevante wet- en regelgeving zoals hierboven geschetst. De bevindingen van deze toetsing zijn opgenomen in deze rapportage. Deze rapportage vormt daarmee de uitkomst van het inspectieonderzoek.

Dit rapport is op 7 juli 2017 voor hoor en wederhoor aangeboden aan het stichtingsbestuur van de IUE als rechtspersoon hoger onderwijs. Op 27 juli, 3 en 11 augustus 2017 heeft de inspectie van twee stichtingsbestuursleden reacties ontvangen. Deze drie reacties hebben niet geleid tot een aanpassing van het conceptrapport waarna het op 22 augustus 2017 ongewijzigd is vastgesteld en een definitieve status heeft gekregen. Eventuele zienswijze van de IUE die daarop volgt, zal worden opgenomen als bijlage bij het rapport. Vervolgens wordt het rapport aangeboden aan de Minister van OCW.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de financiële continuïteit en de conclusies die de inspectie hierover trekt. In hoofdstuk 4 komt de bestuurlijke continuïteit aan bod. Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie. Hoofdstuk 5 geeft een eindconclusie over zowel de financiële als de bestuurlijke continuïteit.

## **3 Financiële continuïteit**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële continuïteit bij de IUE om zo de onderzoeksvraag hierover te kunnen beantwoorden. Wat betekenen de ontwikkelingen sinds december 2016 bij de IUE voor de financiële continuïteit van de IUE en is die financiële continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd? Daarvoor geven wij in dit hoofdstuk een beeld van de financiële ontwikkelingen en verwachtingen van de IUE, alsmede van de kwaliteit van de financiële verantwoording waarop het beeld is gebaseerd.

De hiervoor benodigde documenten konden door de IUE niet geleverd worden aan de inspectie omdat de gehele administratie voor onderzoek was meegenomen door de FIOD. De inspectie heeft met toestemming van het stichtingsbestuur de administratie van de IUE bij de FIOD ingezien.

In de eerste alinea van dit hoofdstuk gaan we in op de compleetheid van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren. In de tweede alinea komt de financiële continuïteit aan de orde aan de hand van de door de inspectie gebruikte kengetallen: solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Tenslotte wordt de kwaliteit van de jaarrekening in dit hoofdstuk beschreven.

### **3.2 Compleetheid jaarrekeningen**

Volgens de statuten van de stichting moet er eind mei van het opvolgende boekjaar een balans van baten en lasten met een toelichting gereed zijn.

Bij onderzoeken naar de financiële continuïteit van onderwijsinstellingen<sup>4</sup> kijkt de inspectie gewoonlijk vijf jaar terug. Daarnaast wil de inspectie niet alleen zicht hebben op wat is geweest, maar ook vooruitkijken en een driejarige meerjarenbegroting (inclusief jaarbegroting) onderzoeken. Van belang daarbij is dat uit de begroting een balansprognose herleidbaar is. Hieruit kun je de verwachte solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit berekenen. De inspectie kijkt dan naar de begrote baten en lasten om te zien hoe studentaantallen, collegegeld en personeelslasten zich gaan ontwikkelen. In samenhang met de cijfers uit het verleden is dan een inschatting te maken van de toekomstige continuïteit.

#### *2016*

Over 2016 is nog geen jaarrekening opgesteld. Een financiële administratie (boekhouding) die benodigd is om een jaarrekening op te stellen, was voor 2016 niet beschikbaar. Zo ontbraken daar documenten als jaarrekeningen, jaarverslagen, een boekhouding (afschriften van grootboeken, kolommenbalans e.d.), bestuursnotulen, contracten zoals huur, e.d. .

#### *2015*

Over 2015 is geen complete jaarrekening opgesteld. In het jaarverslag over 2015/2016 is namelijk geen balans met toelichtingen opgenomen. Er is slechts een staat van baten en lasten opgesteld (met vergelijkende cijfers over 2014). Deze staat van baten en lasten laat een positief resultaat over 2015 zien van € 59.125. Op basis van de inzage bij de FIOD hebben wij geen complete administratie aangetroffen en hebben ook geen aansluiting kunnen maken op een mogelijk opgestelde financiële verantwoording.

---

<sup>4</sup> Richtlijn Jaarverslag Onderwijs (RJO) 660

## 2014

De meest recente complete jaarrekening betreft die van het boekjaar 2014. De jaarrekening is opgesteld op basis van BW2, titel 9. De specifieke, aanvullende regels die zijn gesteld voor bekostigde onderwijsinstellingen, zijn voor de IUE niet vereist. De inspectie constateert dat er in de jaarrekening over 2014 geen sluitend verband is tussen de balans en de staat van baten en lasten. Verder blijkt dat de positieve resultaten niet of soms maar ten dele aan het eigen vermogen worden toegevoegd. Ook blijft onduidelijk wat met de rest van het resultaat is gedaan. In 2014 werd namelijk een resultaat verantwoord van €42.125 (zonder telfouten is dit €44.625). Van dit resultaat werd slechts €5.227 toegevoegd aan het eigen vermogen. Waar de resterende €39.398 is gebleven is niet vermeld. Overigens werd in 2013 een resultaat verantwoord van €42.655. Van dit resultaat werd niets toegevoegd aan het eigen vermogen, er werd zelfs €3.000 aan het vermogen onttrokken. Waar dit gecombineerde verschil van €45.655 is gebleven is niet vermeld.

### Goedkeuring van de jaarrekening

Volgens artikel 16.2 van de statuten van de IUE heeft de RvT tot taak om de balans en staat van baten en lasten te onderzoeken en goed te keuren. Dit is gedaan voor 2014 zo is terug te vinden in de vergaderstukken van de RvT van januari 2015 die de inspectie ter beschikking had voor de toetredingsprocedure. Gebruikelijk is dat deze goedkeuring ook wordt opgenomen in de jaarverslagen van een organisatie. In het jaarverslag 2015/2016 zien wij geen goedkeuring van de RvT over 2015. Er zijn van na januari 2015 ook geen verslagen van RvT bij de inspectie bekend.

De jaarrekeningen (2014, 2013, 2012, 2011) zijn niet door een accountant gecontroleerd. Derhalve is er geen controleverklaring afgegeven. Wel is bij deze jaarrekeningen een samenstellingsverklaring afgegeven. Deze biedt minder zekerheid dat de jaarrekening juist en volledig is. In dit geval is de samenstellingsverklaring afgegeven door een administratiekantoor dat niet is ingeschreven bij de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA).

## 3.3

### Financiële continuïteit

In de onderstaande tabel geven wij de ontwikkeling van de financiële kengetallen: solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit.

	Signalerings- waarde	2016	2015	2014	2013	2012
<i>Solvabiliteit</i>	0,30	Niet bekend	Niet bekend	0,04	- 0,10	- 0,03
<i>Liquiditeit</i>	0,50	Niet bekend	Niet bekend	1,44	1,47	1,37
<i>Rentabiliteit</i>	> 3jr < 0%	Niet bekend	5.3%	4,7%	4,3%	3,2%

Voor bekostigde onderwijsinstellingen hanteert de inspectie signaleringswaarden voor de bovenstaande kengetallen. Indien die lager zijn dan de signaleringswaarden kan dit aanwijzingen geven voor een verhoogd risico voor de financiële continuïteit.

De solvabiliteit van de IUE is in 2014 zeer laag en daarvoor zelfs een aantal jaren negatief. Dat betekent dat de IUE niet tot nauwelijks een financiële buffer heeft om aan haar verplichtingen te voldoen.

Hoewel de liquiditeit op het eerste gezicht voldoende lijkt om de schulden op korte termijn te betalen, is die waarde bij nadere beschouwing zeer onzeker. Deze is namelijk niet alleen gebaseerd op de zeer lage (kleine) bedragen van de balans, maar die balans lijkt ook onvolledig. Op dit punt gaan we in paragraaf 3.5 'Kwaliteit van de jaarrekening' verder in.

De rentabiliteit is tot en met 2014 positief.

De kengetallen solvabiliteit en liquiditeit zijn gebaseerd op een balans die zeer beperkt van omvang is en in omvang een fractie (nog geen 4%) is van het totaal van de exploitatie. Deze verhouding en het in absolute bedragen zeer geringe vermogen en geringe liquide middelen vormen financiële continuïteitsrisico's, met name als de exploitatie en de resultaten tegen gaan vallen.

De resultaten over 2015 zijn positief, maar door het ontbreken van een balans is onbekend wat de financiële positie van de IUE ultimo 2015 is. Alleen de rentabiliteit is te berekenen. Voor de twee kengetallen ontbreekt het aan gegevens waardoor deze niet kunnen worden berekend.

De resultaten over het jaar 2016 zijn onbekend. Wij verwachten ook niet – gezien het lopende onderzoek van de FIOD – dat deze cijfers binnen afzienbare tijd beschikbaar komen. De organisatie voldoet daarmee niet aan haar eigen norm om binnen vijf maanden een jaarrekening op te leveren over het voorgaande boekjaar.

Als context geven wij in de onderstaande tabel een historisch overzicht van enkele belangrijke posten uit de balans en exploitatierekening van de jaarrekeningen<sup>5</sup>.

Jaar	2016 (in €)	2015 (in €)	2014 (in €)	2013 (in €)	2012 (in €)
Collegegelden	Niet bekend	Niet bekend	782.630	517.750	420.750
Sponsoring en donaties	Niet bekend	Niet bekend	171.449	464.080	690.500
Totale baten	Niet bekend	1.111.870	954.079	981.830	1.111.250
Totale lasten	Niet bekend	1.052.745	909.454	939.175	1.075.895
Netto resultaat	Niet bekend	59.125	44.625	42.655	35.355
Eigen vermogen	Niet bekend	Niet bekend	1.075	-/- 4.152	-/- 1.152
Totale vermogen	Niet bekend	Niet bekend	29.755	40.205	45.255

### 3.4 Kwaliteit van de jaarrekeningen

In vervolg op onze eerder bevindingen merken wij over de kwaliteit, inzichtelijkheid en betrouwbaarheid van de jaarrekeningen het volgende op.

- 1) Vele kostensoorten zijn in opeenvolgende jaren exact gelijk in bedrag, zoals: huisvestingskosten, telecommunicatie, verkoopkosten, vervoerskosten, algemene kosten; dergelijke gelijke bedragen op de balans zijn onwaarschijnlijk.

<sup>5</sup> In de bijlage van dit rapport hebben wij een historisch overzicht van de balans en exploitatie van de meest recent verantwoorde boekjaren (2011 tot en met 2014).

- 2) De schulden op korte termijn zijn niet nader gespecificeerd en zijn naar alle waarschijnlijkheid ook te laag verantwoord. Er is namelijk geen aansluiting met de omvang van exploitatielasten die nog te betalen kosten genereren, zoals personeelslasten (pensioenen, vakantiegelden, sociale lasten), huisvestingslasten (energie en ict) en rentelasten;
- 3) Er is geen informatie over – naar alle waarschijnlijkheid wel bestaande – niet uit de balans blijkende verplichtingen zoals huur van gebouwen;
- 4) De jaarrekening geeft onvoldoende inzicht omdat de toelichtingen ontoereikend zijn. Het gaat met name om de toelichtingen op de balans en staat van baten en lasten. Als voorbeeld zijn de personeelslasten te noemen waar geen onderscheid is gemaakt naar lonen, sociale lasten en pensioenverplichtingen;
- 5) De baten van collegegelden tonen geen verband met het (beperkt) aantal ingeschreven studenten. In het algemeen ontbreekt verder een segmentatie van baten en lasten naar onderwijs (geaccrediteerde masteropleiding) en de andere activiteiten (cursussen) van de organisatie;
- 6) In de jaarrekening is geen analyse opgesteld van financiële verschillen met het voorgaande boekjaar en een eventuele begroting van onderhavig boekjaar;
- 7) Er zijn geen begrotingen en meerjarenbegrotingen bekend. Een zogenoemde continuïteitsparagraaf waarin de financiële verwachtingen, de risico's en risicobeheersmaatregelen voor de komende jaren zijn weergegeven, in het bekostigd onderwijs verplicht, ontbreekt in het jaarverslag. Dit is niet voorgeschreven voor het niet-bekostigd onderwijs, maar daardoor hebben wij geen inzicht in de verwachtingen van de IUE over haar financiële ontwikkelingen en positie in de komende jaren, evenmin over de risico's en risicobeheersing.

### 3.5 **Conclusie: Financiële continuïteit is onzeker**

De inspectie heeft onderzocht wat de situatie bij de IUE betekent voor de financiële continuïteit en of die financiële continuïteit van de Stichting IUE voldoende gewaarborgd is om het onderwijs van de geaccrediteerde hbo masteropleiding aan de deelnemende studenten voort te zetten.

De IUE heeft geen financiële verantwoording voor 2015 en 2016 opgesteld. De meest recente verantwoording betreft die over het boekjaar 2014 en deze toont een zeer klein eigen vermogen van €1.075, dat in voorgaande jaren ook nog licht negatief was.

Van de financiële verantwoordingen is het vermogen niet controleerbaar en zijn de kosten hoogstwaarschijnlijk niet juist. Dit blijkt vooral uit de vele kostensoorten die over opeenvolgende jaren qua bedrag exact gelijk blijven. Daarnaast ontbreekt een verband tussen de financiële resultaten en de mutaties van het eigen vermogen in de opeenvolgende jaren.

De verstrekte samenstellingsverklaring bij de jaarrekening voldoet niet aan de vereisten voor getrouwheid. In deze afgegeven samenstellingsverklaring wordt niet gewezen op de bovenstaande gebreken en andere fouten in de verantwoording.

Wij hebben geen begrotingen aangetroffen waardoor wij geen inzicht hebben in de verwachte financiële ontwikkelingen van de afgelopen boekjaren, noch in het lopende boekjaar (2017) en de komende boekjaren.

De inspectie concludeert op basis van het bovenstaande dat de financiële continuïteit van de IUE onzeker is. Dit gezien de zeer zwakke solvabiliteitsratio en een zeer beperkt bedrag aan liquiditeiten. Daarnaast heeft de IUE geen deugdelijke financiële verantwoording over 2011 tot en met 2015 verstrekt en zijn er geen actuele (boekjaar 2016) gegevens bekend. Door het ontbreken van begrotingen voor het lopende boekjaar en toekomstige jaren heeft de IUE geen inzicht en daarbij enige zekerheid gegeven dat de IUE de financiële continuïteit heeft om in de toekomst onderwijs aan ingeschreven studenten van de geaccrediteerde master te blijven aanbieden.

Daarmee is ook gebleken dat de IUE niet aan zijn eigen statutaire verplichting (artikel 16.2 van de statuten) tot het voeren van een deugdelijke administratie heeft voldaan.



## 4 Bestuurlijke continuïteit

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bestuurlijke continuïteit bij de IUE om zo de onderzoeksvragen hierover te kunnen beantwoorden. Wat betekenen de ontwikkelingen sinds december 2016 bij de IUE voor de bestuurlijke continuïteit van de rechtspersoon en is de bestuurlijke continuïteit gewaarborgd?

Bestuurlijke continuïteit en hierbij horende elementen zoals die beschreven zijn in de beleidsregel hebben te maken met de 'governance' van een organisatie. De 'governance' wordt in de verschillende bedrijfstakken/overheden anders omschreven en geoperationaliseerd, maar is net als continuïteit en bestendigheid gericht op het in stand houden van de organisatie, de lijn naar de toekomst, constantheid en duurzaamheid, waarbij er in de organisatie 'checks and balances' nodig zijn om dat te kunnen waarmaken.

Om de bestuurlijke continuïteit te onderzoeken, kijkt de inspectie naar de verschillende elementen van de bestuurlijke continuïteit zoals deze in de beleidsregel graadverlening staan genoemd. Daarbij heeft de inspectie voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de onderdelen 'bestendig bestuur' en 'bestendig beleid'.

Bij het onderwerp bestendig bestuur kijken we onder meer naar hoe het bestuur van de rechtspersoon eruitziet, hoe de bevoegdheden over het bestuur zijn verdeeld, en op welke wijze wordt voorzien in vervanging van bestuursleden. Naast het bestendig bestuur van het stichtingsbestuur kijken we ook naar de bestuurlijke activiteiten van twee andere organen binnen de organisatie. Ten eerste naar de Raad van Toezicht (RvT). De IUE heeft in haar statuten opgenomen dat zij een RvT heeft die het interne toezicht vormt. Ten tweede naar het College van Bestuur (CvB) die volgens de statuten het beheer en dagelijkse leiding tot taak heeft. Deze twee organen vormen naast het stichtingsbestuur een deel van het bestuurlijk vermogen van de organisatie.

Bij bestendig beleid kijken we in dit geval niet naar het onderwijskundig beleid van de IUE, maar specifiek naar het financiële beleid omdat dit gekoppeld is aan de financiële continuïteit. In het vorige hoofdstuk zijn een aantal bevindingen geconstateerd die aanleiding zijn om het financiële beleid van het stichtingsbestuur van de afgelopen jaren tegen het licht te houden.

### 4.2 Bestendig bestuur

Bij het onderwerp bestendig bestuur kijken we naar het stichtingsbestuur van de rechtspersoon. Hiernaast kijken we ook naar de bestuurlijke activiteiten van twee andere organen binnen de organisatie, het CvB en de RvT.

#### *Stichtingsbestuur*

Aantal bestuursleden: Volgens de statuten bestaat het stichtingsbestuur uit een zelf te bepalen aantal van tenminste twee en maximaal elf bestuursleden. De inspectie beschikt niet over informatie welk aantal door het stichtingsbestuur is gekozen. Uit de informatie die de inspectie ontving ten behoeve van de toetredingsprocedure blijkt dat het stichtingsbestuur in het jaar 2013, 2014 en begin 2015 steeds uit vier tot zes leden bestaat. In het najaar van 2016, voordat de aanleiding voor het onderzoek ontstond, bestond het stichtingsbestuur uit vijf leden. Uit deze informatie

kan worden afgeleid dat een aantal van vier tot zes stichtingsbestuursleden als staande praktijk is gekozen binnen deze organisatie.

Drie stichtingsbestuursleden kwamen, eind 2016, onder verdenking van fraude te staan en worden in voorlopige hechtenis genomen (A, B, C). Eén van de stichtingsbestuursleden (persoon A) mag van de rechter geen bemoeienis meer hebben met de financiële en/of administratieve kwesties van de IUE, een ander stichtingsbestuurslid mag geen contact hebben met de andere bestuursleden (persoon C).

Achteraf blijkt dat één van de vijf stichtingsbestuursleden, verdachte in de fraudezaak, al in het najaar van 2016 is uitgeschreven als stichtingsbestuurslid bij de Kamer van Koophandel (persoon C). De overige leden van het stichtingsbestuur waren niet op de hoogte van deze uitschrijving. In het voorjaar van 2017 zijn nog twee stichtingsbestuursleden en verdachten in de fraudezaak formeel, zoals geregistreerd bij de Kamer van Koophandel, afgetreden (persoon A en B). In praktijk betekent bovenstaande dat er vanaf eind 2016 nog twee stichtingsbestuursleden functioneren (persoon D, E) en de organisatie besturen. Beiden zijn geen verdachten in de fraudezaak (persoon D, E).

In april 2017 wordt door de organisatie twee keer naar de inspectie gecommuniceerd over een nieuw derde stichtingsbestuurslid. Het betreffen twee verschillende personen. De inspectie heeft de stellige indruk dat er binnen het stichtingsbestuur geen overeenstemming is over deze voorgedragen stichtingsbestuursleden. De inspectie heeft daarnaast signalen dat één van de verdachte afgetreden stichtingsbestuursleden (persoon A), naar de inspectie later blijkt nog wel CvB lid, zich in het voorjaar 2017 heeft beziggehouden met bestuurlijke activiteiten bij de IUE. Hij zou namelijk een van de nieuwe (derde) stichtingsbestuursleden hebben aangedragen.

In juni 2017 wordt voor de derde maal richting de inspectie gecommuniceerd over een nieuw derde stichtingsbestuurslid. Wederom betreft het een ander persoon dan de keren ervoor. Deze persoon wordt eind juni ook als derde stichtingsbestuurslid ingeschreven in het Kamer van Koophandel register (persoon F).

In februari en april 2017 heeft de inspectie gesproken met de twee stichtingsbestuursleden die geen verdachten zijn (persoon D, E). Hierbij heeft de inspectie haar zorgen uitgesproken over de financiële en bestuurlijke continuïteit en het stichtingsbestuur dringend gevraagd om maatregelen te nemen om beide te borgen.

In het gesprek eind juni 2017 geven de drie leden van het stichtingsbestuur (persoon D, E, F) aan dat zij het stichtingsbestuur op termijn wil uitbreiden naar vijf personen. De twee stichtingsbestuursleden die al langer stichtingsbestuurslid zijn (persoon D, E), geven aan het een moeilijke tijd te hebben gevonden, maar hebben met de huidige drie leden vertrouwen in de toekomst van de instelling.

Stichtingsbestuur en CvB: In de statuten is opgenomen dat stichtingsbestuursleden deel mogen uitmaken van het CvB. Twee stichtingsbestuursleden (persoon A, C) waren lid van het CvB (dit is niet het voltallige CvB). Beiden zijn ook verdachte in de fraudezaak. Een van hen verdwijnt uit beeld (persoon C) en is daarmee ook geen CvB lid meer. De andere persoon (A) treedt in het voorjaar van 2017 terug als stichtingsbestuurslid, maar blijkt aan te blijven als CvB lid. Dit werd de inspectie pas in de zomer van 2017 duidelijk.

Familiebanden: Drie leden van het stichtingsbestuur hebben een familieband (persoon A, B, E). Een van hen is ook CvB lid (persoon A). Twee van de drie stichtingsbestuursleden die een familieband hebben (persoon A, B) kwamen eind 2016, onder verdenking van fraude te staan.

De inspectie constateert dat de IUE in de periode januari 2017 tot en met juni 2017 de IUE geen bestendig bestuur kent. Voor meer dan een half jaar waren er feitelijk maar twee stichtingsbestuursleden (persoon D, E). Dit is te weinig volgens de door de IUE gepraktiseerde eigen norm van de afgelopen jaren, maar ook te weinig volgens de inspectie. In een situatie met maar twee bestuursleden kunnen stemmen staken of een situatie van handelingsverlegenheid of impasses ontstaan en voortduren. Daarnaast was niet duidelijk hoe het stichtingsbestuur van de rechtspersoon er uit zag omdat vervanging van bestuursleden rommelig is verlopen. Er is drie keer een aspirant stichtingsbestuurslid naar voren gekomen in een periode van een paar maanden tijd.

De inspectie constateert dat de verwevenheid van familiebanden en bestuursfuncties in combinatie met de dubbelfuncties in stichtingsbestuur en CvB, hoewel statutair toegestaan, veel afhankelijkheden tussen de organen en tussen de personen binnen die organen heeft gecreëerd. Dit heeft geleid tot onvoldoende 'checks and balances'. Vanuit de 'governance' gedachte geldt dan dat er een bestuurlijke discontinuïteit kan ontstaan.

#### *College van Bestuur*

De CvB leden zijn statutair verantwoordelijk voor beleid, beheer en dagelijkse leiding van de onderwijsinstelling. Het CvB van de IUE kende vier leden. Twee van hen waren ook Stichtingsbestuurslid (persoon A en C). Deze twee stichtingsbestuursleden/CvB leden verdwijnen uit beeld als gevolg van de fraudezaak. Eind 2016 zijn er dan nog twee functionerende CvB leden.

Deze twee leden van het CvB, die geen lid zijn van het stichtingsbestuur, hebben de inspectie in een gesprek aangegeven geen inzicht in de financiële positie en ontwikkelingen van de IUE te hebben. De financiën vielen volgens deze CvB leden geheel onder het stichtingsbestuur van de IUE.

In april verneemt de inspectie van het stichtingsbestuur dat er geen functionerend CvB meer is, omdat de twee nog functionerende CvB leden zijn opgestapt.

Zowel in april, mei en juni 2017 worden er door de IUE nieuwe CvB leden aangekondigd. De twee personen die in juni worden aangekondigd zijn anderen dan degene die in april werden genoemd. De persoon die in mei werd aangekondigd is de persoon die eind april werd genoemd als mogelijk derde stichtingsbestuurslid. Bij de aankondiging in juni wordt op dezelfde dag namen gewijzigd van CvB leden en blijkt een van de personen toch niet beschikbaar te zijn als CvB lid. Ook blijkt dat binnen het stichtingsbestuur geen overeenstemming bestaat over de benoeming van CvB leden.

In het gesprek eind juni 2017 geven de drie leden van het stichtingsbestuur aan dat zij het CvB op termijn willen uitbreiden naar vijf personen. Bij voorkeur mensen met kennis op het gebied van financiën en juridische kennis.

Na het gesprek van eind juni blijkt desgevraagd dat een van de verdachten in de fraude zaak (persoon A), wel is uitgeschreven als stichtingsbestuurslid bij de Kamer van Koophandel maar nog steeds als CvB lid functioneert binnen de IUE. De

inspectie heeft van het stichtingsbestuur vernomen dat er tussen de leden van het stichtingsbestuur geen overeenstemming is over zijn aanstelling en functioneren als CvB lid.

De inspectie constateert dat het CvB, als bestuurlijk orgaan, niet als tegenkracht heeft gefunctioneerd in de organisatie. Het CvB is hiermee geen onderdeel geweest van de 'checks and balances'. Van CvB leden, die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de onderwijsinstelling, mag verwacht worden dat zij enig zicht hebben op de financiële positie van de organisatie, ook al heeft het stichtingsbestuur de statutaire taak om de begroting en jaarrekening goed te keuren. De twee CvB leden die geen lid waren van het stichtingsbestuur, en ook geen verdachten waren in de zaak, hadden dit niet of onvoldoende.

In het hoofdstuk hiervoor is te lezen dat een scheiding van financiën voor de onder de WHW geaccrediteerde masteropleiding en de andere cursussen ontbreekt in de jaarrekening en begroting van de IUE. Dit betekent dat het CvB ook niet separaat op alleen de masteropleiding kon sturen.

#### *Intern toezicht*

De IUE heeft een Raad van Toezicht die in het voorjaar van 2017 uit twee leden bestaat. Het eerste lid is lid sinds 2001 en de tweede sinds 2015.

Het intern toezicht in een organisatie is erop gericht om voldoende tegenwicht te bieden aan het bestuur om zo de continuïteit van de organisatie in stand te houden. Het maakt deel uit van de 'checks and balances' in een organisatie waardoor er evenwicht blijft bestaan. In de statuten van de IUE staat hierover: "Het interne toezicht heeft tot taak om toezicht te houden op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting".

De inspectie constateert dat de uitvoering van het interne toezicht door de RvT niet heeft geleid tot de 'checks and balances' die nodig zijn voor het behoud van continuïteit en bestendigheid van bestuur en beleid. Uit interne vergaderverslagen is gebleken dat de RvT de jaarrekening 2014 heeft goedgekeurd. Dit blijkt evenwel niet in het jaarverslag en of de jaarrekening. Die goedkeuring is ook niet juist, gezien de fouten en onvolkomenheden van de jaarrekening. De vraag is of de RvT gezamenlijk voldoende kennis en kunde heeft gehad om het interne toezicht in deze organisatie uit te voeren. Volgens de statuten was de RvT bevoegd om in een dergelijke situatie een Registeraccountant in te schakelen.

### **4.3 Bestendig beleid**

Bij bestendig beleid kijken we bij de IUE specifiek naar het financiële beleid van de stichting. De bevindingen uit hoofdstuk 3 zijn namelijk aanleiding om niet alleen de financiën zelf, maar ook het financiële beleid van de stichting van de afgelopen jaren tegen het licht te houden.

Het vorige hoofdstuk beschrijft het beeld dat de inspectie zich gevormd heeft over de financiële ontwikkelingen in de laatste paar jaar. De inspectie heeft zich op basis van de informatie die de inspectie ter beschikking is gesteld bij de FIOD en over de informatie die de inspectie had uit het toetredingsverzoek, geconstateerd dat er over de laatste paar jaren geen begrotingen en geen volledig financieel jaarverslag beschikbaar zijn gekomen.

In het gesprek eind juni 2017 geeft het stichtingsbestuur aan zo nodig kennis van buiten de organisatie te willen betrekken om een goed financieel beleid op te zetten

en een nulmeting te willen houden om de financiële positie van de organisatie inzichtelijk te krijgen.

De inspectie constateert op basis van de conclusies in hoofdstuk 3 dat het stichtingsbestuur zich onvoldoende financieel heeft verantwoord en dat het inzicht in de financiële situatie van in elk geval de laatste paar jaren onvoldoende was. Als gevolg hiervan heeft het stichtingsbestuur onvoldoende zicht gehad op de eigen financiële situatie. Hierdoor kon het stichtingsbestuur in onvoldoende mate (financiële) ontwikkelingen monitoren en analyseren. Dit betekent dat risico's onvoldoende zijn ingeschat waardoor geen passende maatregelen zijn genomen die van belang zijn voor een (onderwijs)organisatie. Het stichtingsbestuur moet er ook voor zorgen dat het een systeem heeft dat inzicht biedt in een juiste, volledige en tijdige administratie van inkomsten en uitgaven. Dit is niet gebeurd.

De inspectie constateert dat de IUE in de afgelopen jaren geen bestendig financieel beleid heeft gevoerd. Een bestendig financieel beleid draagt bij aan de bestuurlijke continuïteit. Het ontbreken van een bestendig financieel beleid kan de bestuurlijke continuïteit in gevaar brengen. Dit is met name van belang voor de voortgang van het primaire proces (het verzorgen van onderwijs) en waardoor de studenten hun opleiding kunnen volgen en kunnen afronden.

Dat het stichtingsbestuur zich onvoldoende financieel verantwoordt betekent ook dat de naleving van artikel 1.12, derde en vierde lid, WHW, in het geding komt. Dat wil zeggen dat de inspectie betwijfelt of is gewaarborgd dat de IUE aan de Minister de nodige inlichtingen verschaft over de rechtspersoon.

#### **4.4 Gevolgen voor het onderwijs**

De gevolgen voor het onderwijs van de situatie in de afgelopen periode worden door de IUE als volgt omschreven:

- Hoewel een paar docenten zijn opgestapt in de afgelopen periode zijn de lessen voor de masteropleiding altijd gecontinueerd.
- Er zijn geen studenten uitgevallen of gestopt met de masteropleiding in de eerste helft van 2017.
- De studenten voelden zich benadeeld door de situatie. De IUE geeft aan dat mogelijk enkele studenten ook daadwerkelijk studievertraging op zullen lopen. Dit als gevolg van het moeilijker kunnen vinden van een stageplaats gezien de negatieve publiciteit over de instelling en als gevolg van het tijdelijk ontbreken van een supervisor. De IUE heeft aangegeven dat hiervoor passende oplossingen gevonden zullen worden, zonder daarbij de kwaliteit van de opleiding aan te tasten. Er wordt gedacht aan het kwijtschelden van collegegeld als langer moet worden doorgestudeerd.
- Het is niet bekend wat de situatie voor gevolgen heeft voor het aantal masterstudenten in het komende studiejaar.
- De IUE heeft een toets nieuwe opleiding ingediend bij de NVAO voor een bacheloropleiding. De IUE weet niet of de ontwikkelingen sinds 2016 van invloed zullen zijn op de inschrijving van studenten bij deze opleiding.

Wellicht zijn de huidige masterstudenten in staat hun opleiding af te ronden. Maar zijn ook toekomstige studenten in staat hun opleiding te starten en te voltooien? Onduidelijk is wat de ontwikkelingen sinds eind 2016 doen met de aanmeldingen van nieuwe studenten bij de instelling. De IUE is voornemens ook een driejarige bacheloropleiding aan te gaan bieden. Studenten die een driejarige opleiding gaan volgen lopen meer risico dan masterstudenten die één jaar hebben te voltooien. Een organisatie moet bestendig zijn voor het aanbieden van driejarig onderwijs dan voor het aanbieden van een eenjarige master.

#### 4.5

##### **Conclusie: Bestuurlijke continuïteit was niet op orde**

De inspectie heeft onderzocht wat de situatie bij de IUE betekent voor de bestuurlijke continuïteit en of die bestuurlijke continuïteit van de Stichting IUE voldoende gewaarborgd is om het onderwijs van de geaccrediteerde hbo masteropleiding aan de studenten voort te zetten.

De inspectie constateert dat er bij de IUE in de periode januari 2017 tot en met juni 2017 geen bestendig bestuur was. Het was niet duidelijk hoe het bestuur van de rechtspersoon er uit zag, er waren onvoldoende 'checks and balances' waardoor er binnen de organisatie onvoldoende tegenkrachten evenwicht konden bieden. Tevens is de vervanging van stichtingsbestuursleden en CvB leden rommelig verlopen. Er waren te veel afhankelijkheden tussen de verschillende organen (stichtingsbestuur en CvB) van de organisatie en tussen personen binnen die organen. Het blijkt dat een van de verdachten nog als CvB lid functioneert (persoon A). Ook het CvB en de RvT hebben geen rol gehad als tegenkracht om evenwicht te bieden in het systeem van 'checks and balances'.

De inspectie constateert dat de IUE in de afgelopen jaren geen bestendig financieel beleid heeft gevoerd. Het bestuur heeft zich onvoldoende financieel verantwoord en het inzicht in de financiële situatie was de laatste paar jaren onvoldoende.

De inspectie concludeert op basis van het bovenstaande dat de bestuurlijke continuïteit van de IUE in de onderzochte periode, eind 2016 tot eind juni 2017 niet op orde was. Hierdoor kon onvoldoende worden gestuurd op de geaccrediteerde masteropleiding.

## 5 Eindconclusie

De inspectie heeft onderzocht wat de ontwikkelingen bij de IUE sinds december 2016 betekenen voor de continuïteit van deze rechtspersoon voor hoger onderwijs. Vragen waarop antwoord werd gezocht waren:

1. Is de financiële continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd?
2. Is de bestuurlijke continuïteit van de rechtspersoon gewaarborgd?

De inspectie concludeert dat de financiële continuïteit van de IUE onzeker is. Dit gezien de zeer zwakke solvabiliteitsratio en een zeer beperkt bedrag aan liquiditeiten. Daarnaast heeft de IUE geen deugdelijke financiële verantwoording over 2011 tot en met 2015 verstrekt en zijn er geen actuele (boekjaar 2016) gegevens bekend. Door het ontbreken van begrotingen voor het lopende boekjaar en toekomstige jaren heeft de IUE geen inzicht en daarbij enige zekerheid gegeven dat de IUE de financiële continuïteit heeft om in de toekomst onderwijs aan ingeschreven studenten van de geaccrediteerde master te blijven aanbieden. Daarmee is ook gebleken dat de IUE niet aan zijn eigen statutaire verplichting (artikel 16.2 van de statuten) tot het voeren van een deugdelijke administratie heeft voldaan.

De inspectie concludeert dat de bestuurlijke continuïteit van de IUE in de onderzochte periode, eind 2016 tot eind juni 2017, niet op orde was. Hierdoor kon niet worden gestuurd op de masteropleiding. Er was in die periode geen bestendig bestuur. Zo was niet duidelijk hoe het bestuur van de rechtspersoon er uit zag, waren er onvoldoende 'checks and balances' waardoor er binnen de organisatie onvoldoende tegenkrachten evenwicht konden bieden. Tevens is de vervanging van stichtingsbestuursleden en CvB leden rommelig verlopen. Er waren te veel afhankelijkheden tussen de verschillende bestuursorganen van de organisatie en tussen personen binnen die organen. Het blijkt dat een van de verdachten nog als CvB lid functioneert. Ook het CvB en de RvT hebben onvoldoende gefungeerd als tegenkracht om evenwicht te bieden in het systeem van 'checks and balances'. Er is in de afgelopen jaren geen bestendig financieel beleid gevoerd. Het bestuur heeft zich onvoldoende financieel verantwoord en het inzicht in de financiële situatie was onvoldoende. Door het ontbreken van begrotingen heeft de IUE ook geen inzicht in toekomstige ontwikkelingen. Het financiële beleid van de laatste paar jaar geeft geen garantie voor een bestendig financieel beleid in de toekomst.

Sinds eind juni 2017 is er een nieuwe start gemaakt met een nieuw derde stichtingsbestuurslid dat ook is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Dit nieuwe stichtingsbestuur moet de financiële continuïteit vanaf een nullijn opbouwen. Deze continuïteit moet haar basis vinden in een nog op te stellen bestendig financieel beleid. De nieuwe bestuurskracht kan gezien het verleden nog zeker niet als 'bestendig' bestempeld worden wat betekent dat de bestuurlijke continuïteit zich zal moeten bewijzen.

Alles overziend concludeert de inspectie dat de continuïteit van deze rechtspersoon voor hoger onderwijs zeer fragiel is.