



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

**RAPPORT UITKOMST ONDERZOEK NAAR DE NALEVING
VAN DE DECLARATIEVOORSCHRIFTEN DOOR DE
BESTUURDERS HOGER ONDERWIJS**

TRANSPARANTIE NOODZAKELIJK

Utrecht, december 2015
Inspectie van het Onderwijs

Voorwoord

Dit rapport beschrijft de uitkomsten van het themaonderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in de periode juli - november 2015 heeft uitgevoerd naar de naleving van de declaratievoorschriften door de bestuurders van bekostigde instellingen in het hoger onderwijs. Het betreft een bureauonderzoek op basis van de jaarverslagen 2013 en 2014 van de instellingen in het hoger onderwijs en andere informatie die bij die instellingen is opgevraagd.

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 deze bestuurders moeten voldoen aan standaarden van soberheid, eenduidigheid, doelmatigheid en transparantie.

Afgelopen jaren is er meer maatschappelijke aandacht gekomen voor de kosten die bestuurders in de (semi) publieke sectoren maken bij uitoefening van hun taken. In juni/juli 2015 zijn er verschillende berichten in de media geweest over de declaraties en andere uitgaven aan (onder meer) auto's (met chauffeur) van bestuurders van universiteiten en hogescholen. De Tweede Kamer heeft daarop besloten de minister te vragen de naleving van declaratievoorschriften te onderzoeken. De minister heeft de inspectie gevraagd dat onderzoek uit te voeren.

De inspectie wil met dit onderzoek meer helderheid brengen in de discussie over de declaraties van de bestuurders in het hoger onderwijs. Daarom hebben we in dit rapport ook ruim aandacht besteed aan de helderheid van de voorschriften.

De uitkomsten van het onderzoek zijn voor de inspectie onbevredigend. De bestuurders lijken de term 'declaratie' verschillend te interpreteren. Daarom hebben sommige instellingen de kosten die rechtstreeks door de instelling en/of via creditcards zijn betaald, niet opgenomen in de opgaven. Dit heeft tot gevolg dat de verantwoording over de naleving van deze voorschriften niet in alle gevallen transparant is geweest.

Verder blijkt uit de rapportages van de instellingsaccountants dat een aantal instellingen het eigen reglement niet hebben nageleefd. Het is óók onbevredigend dat de instellingsaccountants bij de constatering van deze overtredingen meer naar de letter dan naar de geest van de geldende wet- en regelgeving gehandeld lijken te hebben. Bij een aantal instellingen die in hun jaarstukken over 2013 en/of 2014 geen opgave van declaraties hebben opgenomen, hebben de instellingsaccountants daar ten onrechte geen melding van gemaakt.

De inspectie adviseert de Minister om op basis van dit rapport via de koepelorganisaties de bestuurders van de ho-instellingen op te roepen om tot transparante, uniforme en concrete voorschriften voor de declaraties te komen. Dit betreft ook de hoogte van de vergoedingen voor onder meer de reis- en verblijfskosten. De inspectie zal het Onderwijsaccountantsprotocol op dit punt aanscherpen. Over twee jaar zal zij de naleving van de nieuwe voorschriften door de instellingen opnieuw onderzoeken.

Monique Vogelzang
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

INHOUD

Voorwoord 3
Samenvatting 7

1 Opdracht, aanpak en wettelijk kader 10

1.1 Aanleiding en opdracht 10
1.2 Aanpak 10
1.3 Kader voor onderzoek 11

2 Bevindingen 14

2.1 Verantwoording in de jaarverslagen 2013 en 2014 14
2.2 Nader onderzoek bij instellingen zonder opgave over 2013 (en 2014) 15
2.3 Controle van de instellingsaccountants 16
2.4 Reglementen 17
2.4.1 Reglementen wo 17
2.4.2 Reglementen hbo 18

3 Conclusies en advies 20

3.1 Conclusies 20
3.2 Advies aan de minister 20

Bijlage 1: Brief transparantie 23

Samenvatting

Naar aanleiding van mediaberichten in juni/juli 2015 over de declaraties en andere uitgaven aan (onder meer) auto's (met chauffeur) en etentjes van bestuurders van universiteiten en hogescholen, heeft de minister de Kamer toegezegd dat de inspectie de declaraties van bestuurders in het hoger onderwijs (ho) nader zou onderzoeken.

In 2011 heeft de toenmalige staatssecretaris voor het hoger onderwijs afspraken gemaakt met de Vereniging Hogescholen (VH) en de Vereniging Samenwerking Nederlandse Universiteiten (VSNU) over declaratienormen en transparantie hierover¹. Conform deze afspraken moeten instellingen in het hoger onderwijs over declaratievoorschriften beschikken en zich via het jaarverslag verantwoorden over de hoogte van de vergoedingen voor gemaakte kosten per bestuurder. De recente publicaties in de media roepen daarom de vraag op of de in 2011 gemaakte afspraken in voldoende mate worden nageleefd.

De doelstelling van het themaonderzoek is om van iedere HO-instelling na te gaan of:

- in het jaarverslag een overzicht met de vergoedingen aan individuele leden van het CvB is opgenomen;
- de instelling beschikt over - voor de gehele organisatie geldende - voorschriften voor het declareren van de vergoedingen; en
- de opgave volledig is en de bedragen conform de geldende normering zijn vergoed/betaald.

Het themaonderzoek is gefaseerd opgezet:

- Fase I: bureauonderzoek;
- Fase II (optioneel): vervolgonderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van artikel 8 van de Wet op het onderwijstoezicht.

Op basis van de uitkomsten van het bureauonderzoek constateert de inspectie dat de instellingen verschillend omgaan met de declaratievoorschriften. De bestuurders lijken de term 'declaratie' verschillend te interpreteren. Daarom hebben sommige instellingen in de opgaven over 2013 en/of 2014 alleen de kosten opgenomen die door de bestuurders zelf zijn betaald en achteraf bij de instelling zijn gedeclareerd. De kosten die rechtstreeks door de instelling en/of via creditcards zijn betaald, zijn in die gevallen niet opgenomen in de opgaven. Dit heeft als gevolg dat de verantwoording over de naleving van deze voorschriften niet in alle gevallen transparant is geweest.

Tevens ziet de inspectie in de jaarrekeningen 2013 en 2014 een grote variatie in totaalbedragen per bestuurder en per jaar. Deze variatie is vermoedelijk deels het gevolg van de niet-transparante verantwoording over de declaraties en vergoedingen van bestuurders.

¹ Brief Transparantie declaraties en declaratievoorschriften van 25 november 2011 met kenmerk 337429 (zie bijlage bij dit rapport).

Bij een aantal instellingen hebben de leden van het College van Bestuur een eigen reglement voor de reis- en onkostenvergoedingen, dat niet voor de gehele organisatie geldt. Ook uit die reglementen blijkt dat de bestuurders verschillend omgaan met de uitgaven voor de (dienst)reizen en onkostenvergoedingen.

Een aantal instellingen heeft geen opgave van de declaraties van de bestuurders opgenomen in het jaarverslag. De accountants hebben geen melding gedaan van het ontbreken van de opgaven. Deze instellingen hebben toegezegd dat zij vanaf het verslagjaar 2015 een opgave van declaraties zullen opnemen in het jaarverslag. De inspectie gaat in gesprek met de accountants die over het ontbreken van de opgave van declaraties geen melding hebben gedaan. Tevens gaat de inspectie het Onderwijsaccountantsprotocol op dit punt aanscherpen.

Bij een aantal instellingen constateerde de instellingsaccountant dat de declaratievoorschriften niet altijd juist zijn nageleefd. Volgens de opgave van deze accountants waren de geconstateerde fouten echter altijd lager dan de controle-toleranties. Daarom hebben deze bevindingen niet geleid tot een afkeurende controleverklaring bij de jaarrekeningen 2013 en/of 2014. De inspectie zal bij de instellingen waar de accountant bij de controle van de declaraties fouten heeft geconstateerd onderzoeken of er sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage en waar dat mogelijk is, gaat ze handhaven.

Een belangrijke constatering bij deze bevindingen is dat er geen objectieve normen zijn waar de naleving van de interne declaratievoorschriften aan getoetst kan worden. Daarom ziet de inspectie geen aanleiding om het onderzoek uit te breiden (fase II uit het onderzoeksplan). De inspectie adviseert de Minister op basis van dit rapport via de koepelorganisaties de bestuurders van de ho-instellingen op te roepen om tot transparante, uniforme en concrete voorschriften voor de declaraties te komen. Dit betreft ook de hoogte van de vergoedingen voor onder meer de reis- en verblijfskosten. De inspectie zal over twee jaar de naleving van de nieuwe voorschriften/normen door de instellingen opnieuw onderzoeken.

1 Opdracht, aanpak en wettelijk kader

1.1 Aanleiding en opdracht

Aanleiding

Medio juni 2015 bracht RTL Nieuws het bericht naar buiten dat bestuurders van de universiteiten de declaratieregels zouden omzeilen en grote sommen geld zouden uitgeven aan (onder meer) auto's met chauffeur. De minister heeft daarop laten weten dat ze de inspectie zal vragen de declaraties te onderzoeken voor het hoger onderwijs. Bovendien heeft de Tweede Kamer in het debat van 16 juni 2015 onder meer gevraagd naar een onderzoek naar de declaraties van bestuurders in de (semi)publieke sector.

Op basis van de afspraken die de toenmalige staatssecretaris Zijlstra met de bestuurders in het wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs heeft gemaakt, bieden de instellingen vanaf het verslagjaar 2011 inzicht in de declaraties van de individuele leden van het CvB door deze op te nemen in het jaarverslag; hierna "declaratievoorschriften". De recente publicaties in de media rechtvaardigen de vraag of de in 2011 gemaakte afspraken in voldoende mate worden nageleefd. Daarom heeft de minister de inspectie gevraagd onderzoek te doen naar de naleving van de declaratievoorschriften door bestuurders hoger onderwijs.

Opdracht

Doelstelling van het onderzoek was om vast te stellen in hoeverre de instellingen de declaratievoorschriften hebben nageleefd, door voor iedere instelling na te gaan of:

- zij beschikt over - voor de gehele organisatie geldende - voorschriften voor het declareren van de vergoedingen;
- in haar jaarverslag een overzicht met de vergoedingen aan de individuele leden van het CvB heeft opgenomen
- de opgave volledig is en de bedragen conform de geldende normering zijn vergoed/betaald.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van artikel 8 van de Wet op het onderwijstoezicht (hierna: WOT).

In het onderzoeksplan zijn we uitgegaan van een onderzoek met een optionele tweede fase, gericht op nader en uitgebreider onderzoek naar de declaraties van de afzonderlijke bestuurders. De laatste onderzoeksvraag zou in deze tweede fase van het onderzoek worden beantwoord. Gezien de uitkomst van het onderzoek in de eerste fase is besloten om de tweede fase te laten vervallen.

De inspectie beoogt met dit onderzoek meer helderheid te brengen in de discussie over de declaraties van de bestuurders hoger onderwijs. Daarom heeft de inspectie in dit rapport ook ruim aandacht besteed aan de helderheid van de geldende voorschriften.

1.2 Aanpak

De inspectie heeft het themaonderzoek gefaseerd opgezet:

- Fase I: bureauonderzoek;
- Fase II (optioneel): vervolgonderzoek (niet uitgevoerd).

Fase I

In de eerste fase van het onderzoek hebben we aan de hand van de opgaven van de verantwoorde declaraties per instelling en per bestuurder in de jaarverslagen 2013 en 2014 een inventarisatie opgesteld van de declaraties. Daarnaast hebben we bij alle HO-instellingen het interne reglement voor de reis- en onkostenvergoedingen opgevraagd. Op basis van deze reglementen is de inspectie nagegaan of het mogelijk is om te bepalen welke definities de instellingen hebben gehanteerd voor de declaraties die aan de bestuurders zijn toegekend.

Bij de wo- en hbo-instellingen waarvan de accountant bevindingen/afwijkingen heeft gemeld bij de controle van de jaarrekening 2013 en/of 2014, zijn we nagegaan of de bevindingen betrekking hadden op (de naleving van) declaratievoorschriften.

Op basis van de afspraken die de toenmalige staatssecretaris Zijlstra met de bestuurders in het wo en hbo heeft gemaakt, moet iedere ho-instelling vanaf het verslagjaar 2011 inzicht geven in de declaraties van de individuele leden van het CvB door deze op te nemen in het jaarverslag. Dit is ook opgenomen in de Richtlijn Jaarverslaggeving Onderwijs. De instellingen die geen opgave in het jaarverslag 2013 (en 2014) hebben opgenomen, is een toelichting gevraagd bij het ontbreken van deze opgave in de jaarverslag 2013 (en 2014).

1.3 Kader voor onderzoek

Het kader voor het themaonderzoek wordt gevormd door:

- ***Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW)***
Op grond van artikel 2.9 van de 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. Een ernstige ondoelmatigheid vormt volgens de WHW een vorm van onrechtmatige besteding van rijksbekostiging.
- ***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 Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (Hierna: RJO 660) 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 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 zij dit tevens op de website van de onderwijsinstelling.

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

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

- **Onderwijsaccountantsprotocol**

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

Volgens subparagrafen '2.3.11 Declaraties sector HO' en '2.4.5 Declaratiereglement sector HO' van het OAP moet de instellingsaccountant controleren of de instelling de voorschriften heeft nageleefd zoals die in de brief van staatssecretaris Zijlstra d.d. 25 november 2011 (kenmerk 337429) zijn opgenomen. 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 richt zijn controle zodanig in dat hij een redelijke mate van zekerheid kan verkrijgen dat geen vergoedingen voorkomen met een belang dat groter is dan 5% van de totale omvang van de declaraties(vergoedingen), die niet in overeenstemming zijn met de voor de gehele organisatie geldende declaratievoorschriften;
- in het jaarverslag is een overzicht opgenomen met de vergoedingen aan de individuele leden van het CvB , conform artikel 4 lid, lid 3 van de RJO;

Gezien de omvang van de exploitatie van de ho-instellingen zal het niet naleven van de declaratievoorschriften door een instelling nooit leiden tot een niet-goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening. Wel moet de accountant over de afwijkingen rapporteren.

2 Bevindingen

2.1 Verantwoording in de jaarverslagen 2013 en 2014

Op basis van de jaarverslagen heeft de inspectie geïnventariseerd welke bedragen voor elke individuele ho-instelling per bestuurder per vergoedingsonderdeel (a. representatiekosten, b. reiskosten binnenland, c. reiskosten buitenland en d. overige) zijn verantwoord over 2013 en 2014. In de onderstaande tabel zijn de totale bedragen per sector per jaar opgenomen. Daarbij merken we op dat zes hbo-instellingen over 2013 geen specifieke opgave van de declaraties van hun bestuurders hebben gedaan. Vier daarvan hebben ook over 2014 geen opgave van declaraties gedaan. De accountant van deze zes instellingen heeft geen melding gedaan van het ontbreken van de opgaven.

Sector	Jaar	Representatiekosten	Reiskosten binnenland	Reiskosten buitenland	Overige	Totaal
WO= 18 instellingen	2013	€ 80.379	€ 611.884	€ 286.304	€ 104.458	€ 1.083.025
	2014	€ 50.846	€ 580.113	€ 218.815	€ 95.010	€ 944.784
HBO= 36 2 instellingen	2013	€ 46.010	€ 269.815	€ 104.300	€ 110.817	€ 530.942
	2014	€ 36.368	€ 268.869	€ 64.715	€ 131.780	€ 501.732
Totaal	2013+2014	€ 213.603	€ 1.730.681	€ 674.134	€ 442.065	€ 3.060.483

Uit toelichtingen bij de opgaven van de instellingen en uit de bevindingen van de accountants blijkt dat een grote groep van de instellingen de kosten die rechtstreeks door de instelling en/of via instellingscreditcards zijn betaald, niet heeft opgenomen in de opgaven. Op basis van de verantwoordde bedragen per bestuurder van alle instellingen schatten we in dat het om 50 procent van de instellingen gaat. Zonder een nader onderzoek kan de inspectie niet aangeven hoeveel instellingen en welke instellingen dat zijn.

Verder constateert de inspectie dat de instellingen verschillend omgaan met de verantwoording van de kosten van onder meer leaseauto's, chauffeurs en NS/OV-jaarkaarten. Sommige instellingen nemen ook deze kosten van de bestuurders op onder de declaraties. De meeste instellingen doen dat niet.

Uit deze bevindingen blijkt dat niet bij alle instellingen sprake is van een transparante verantwoording van de declaraties van de bestuurders. In de eerdergenoemde brief van 25 november 2011 staat aangegeven dat onder de declaraties ook verstaan worden 'vergoedingen voor gemaakte kosten of geleverde diensten'. Tevens staat in deze brief dat eventuele verzamelfacturen naar rato moeten worden toegedeeld naar de individuele bestuursleden. Het lijkt er echter op dat de instellingen de term 'declaratie' verschillend interpreteren. Daarom heeft een deel van de instellingen in het jaarverslag alleen de kosten opgenomen die door de bestuurders zelf zijn betaald en die achteraf daadwerkelijk bij de instelling zijn gedeclareerd.

Uit de overzichten met bedragen per bestuurder blijkt dat er een grote variatie is in de totaalbedragen per bestuurder en per jaar. In het wetenschappelijk onderwijs variëren de opgaven van €100 tot €72.000 en in het hbo van nul euro tot €91.000.

² Voor 2013 hebben 29 van de 35 en voor 2014 32 van de 36 instellingen opgaven over de declaraties van hun bestuurders. Eén hbo instelling is eind 2013 opgericht en hoefde over 2013 geen jaarverslag in te dienen.

Deze grote verschillen hebben vermoedelijk te maken met de verschillende uitleg (breed of beperkt) die aan het begrip 'declaratie' wordt gegeven. Zonder een nader diepgaand onderzoek bij de instellingen kan de inspectie de oorzaak van deze verschillen in de verantwoorde bedragen en de juistheid en volledigheid van de verantwoorde declaraties niet vaststellen. Wel blijkt uit de opgave dat bij de instellingen met aanzienlijke hogere declaratiebedragen ook de kosten van lease-auto's zijn opgenomen in de opgave. Zo is bij één instelling een bedrag van ruim €100.000 onder 'declaraties' verantwoord als 'gezamenlijke vervoerskosten van CvB-leden'.

2.2 Nader onderzoek bij instellingen zonder opgave over 2013 (en 2014)

Over 2013 hebben zes hbo-instellingen geen specifieke opgave gedaan van de declaraties van hun bestuurders. Vier daarvan hebben ook over 2014 geen opgave van declaraties gedaan. De accountants van deze zes instellingen hebben geen melding gedaan van het ontbreken van de opgaven.

De inspectie heeft de instellingen in kwestie gevraagd naar een toelichting bij het ontbreken van deze opgave in de jaarverslag 2013 (en 2014). Uit de reactie van de instellingen blijkt het volgende:

- Alle zes instellingen die over 2013 (en 2014) geen opgave hebben gedaan, hebben aangegeven dat ze met ingang van het verslag over 2015 de opgave in het jaarverslag zullen opnemen;
- één instelling die alleen over 2013 geen opgave heeft gedaan, heeft desgevraagd aangegeven dat zij dat niet kan verklaren. Wel heeft de instelling bij deze toelichting alsnog de "declaraties van de bestuurder over 2013" meegestuurd naar de inspectie;
- één instelling die alleen over 2013 geen opgave heeft gedaan, heeft aangegeven dat zij is vergeten om deze opgave in het jaarverslag 2013 op te nemen. De inspectie beschikte overigens al in het kader van een ander onderzoek over de declaratie-opgave van de bestuurders van deze instelling. Volgens de instelling heeft haar accountant het ontbreken van de opgave niet geconstateerd;
- één instelling die over 2013 en 2014 geen opgave heeft gedaan, heeft aangegeven wel over de opgaven voor deze jaren te beschikken, maar meldt daarbij ook dat deze niet zijn opgenomen in de jaarverslagen. Uit informatie die deze instelling bij haar toelichting heeft aangeleverd, blijkt het volgende. De Raad van Toezicht heeft zowel over 2013 als over 2014 de instellingsaccountant verzocht door het CvB ontvangen onkostenvergoedingen en door hen ingediende kostendeclaraties te onderzoeken. De instellingsaccountant heeft in maart 2014 en april 2015 over de uitkomst van het onderzoek over resp. 2013 en 2014 aan de Raad van Toezicht gerapporteerd. Uit deze rapportages blijkt dat de instellingsaccountant de vergoedingen en declaraties heeft geïnventariseerd en heeft vastgesteld dat deze voldeden aan de eisen van rechtmatigheid. De accountant heeft, ondanks het feit dat de instelling de vereiste opgaves niet in de jaarverslagen 2013 en 2014 heeft opgenomen, geen opmerking gemaakt bij de jaarrekeningen 2013 en/of 2014, bijvoorbeeld via een rapport van bevindingen aan DUO;
- Uit de toelichtingen van drie instelling die over 2013 en 2014 geen opgave hebben gedaan, blijkt dat zij zich niet bewust waren van de verplichting om een opgave van declaraties op te nemen in hun jaarverslag.

De inspectie gaat in gesprek met de accountants die over het ontbreken van de opgave van declaraties geen melding hebben gedaan over de jaarverslagen 2013 en

2014. Tevens gaat de inspectie het Onderwijsaccountantsprotocol op dit aanscherpen.

2.3 Controle van de instellingsaccountants

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). Er zijn echter geen eisen gesteld aan de inrichting en inhoud van de reglementen. Wat de accountant moet controleren, verschilt dus per instelling. Er is in de reglementen bijvoorbeeld vaak geen normering opgenomen voor de hoogte van de vergoedingen. De accountant kan de opgegeven bedragen bovendien niet toetsen omdat er geen sectorbrede, objectieve norm is waaraan de declaratievoorschriften moeten voldoen.

De inspectie is nagaan bij welke 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.

Over 2013 hebben de accountants bij 7 wo-instellingen via de uitzonderingsrapportage bevindingen gemeld bij de verantwoording over de declaraties. Over 2014 hebben de accountants bij 6 instellingen bevindingen gemeld. Alle 6 behoren tot de 7 instellingen waarover de accountants een jaar eerder al hadden gerapporteerd.

In het hbo hebben de accountants over 2013 bij 4 instellingen via de uitzonderingsrapportage gerapporteerd over de bevindingen bij de verantwoording over de declaraties. Over 2014 hebben de accountants bij 5 hbo-instellingen bevindingen gemeld. Bij deze 5 instellingen zijn er twee waarover de accountant ook over 2013 bevindingen over de declaraties heeft gemeld.

De door accountants gemelde bevindingen kunnen in de volgende categorieën worden ingedeeld.

Soort bevinding	WO		hbo	
	2013	2014	2013	2014
Aantal instellingen waarbij de accountant heeft gerapporteerd over de naleving declaratievoorschriften	7	6	4	5
1. Geen sprake van een uniform reglement voor gehele organisatie	3	3	2	2
2. Het niet naleven van eigen reglement waardoor er fouten in de declaraties zijn geconstateerd	3	4	1	4
3. De declaraties/vergoedingen volgens de brede definitie zijn niet altijd herleidbaar uit de administratie (inrichting van de administratie)	4	2	2	1
Totaal³ bevindingen	10	9	5	7

Volgens de opgave van de accountants zijn geconstateerde fouten (bevinding 2) altijd lager dan de controletoleranties (toelaatbare fout voor een goedkeurende

³ Bij sommige instellingen heeft de accountant meerdere bevindingen over een jaar. Daarom is het aantal bevindingen hoger dan het aantal gevallen waarbij de accountant heeft gerapporteerd.

controleverklaring). Daarom hebben deze bevindingen niet geleid tot controleverklaringen met een afkeurend oordeel of een beperking ten aanzien van de financiële rechtmatigheid.

Daarnaast hebben bevindingen over het declaratiereglement (bevinding 1 en 3) geen invloed op de strekking van de verklaring omdat dit buiten de definitie (reikwijdte) van de financiële rechtmatigheid valt.

Bij de instellingen waar de accountant bij de controle van de declaraties fouten heeft geconstateerd (bevinding 2), zal de inspectie onderzoeken of er sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage. Zo ja, dan zal de inspectie, voor zover dat juridisch mogelijk is, ook handhaven.

2.4 Reglementen

De inspectie heeft alle wo- en hbo-instellingen gevraagd om een afschrift van de interne voorschriften voor het declareren van de reis- en onkostenvergoedingen (de reglementen), die op dit moment van toepassing zijn voor de bestuurders.

2.4.1

Reglementen wo

Alle wo-instellingen hebben aan het verzoek van de inspectie gehoor gegeven en een afschrift van het reglement aangeleverd. Dat betekent dat alle wo-instellingen beschikken over voorschriften voor het declareren van de vergoedingen. De inspectie heeft de inhoud van de 18 ontvangen reglementen beoordeeld. Daarbij merkt zij het volgende op:

- Bij 14 van de 18 instellingen geldt het reglement breed voor de gehele organisatie. Bij de 4 overige instellingen is het ontvangen reglement specifiek voor de leden van het CvB bedoeld.
- Bij 11 van de 18 instellingen is in het reglement een tarief voor de kilometervergoeding voor dienstreizen opgenomen. Bij 10 van deze 11 instellingen is het tarief €0,19 per km en bij één €0,28 per km. Bij de 7 overige universiteiten is geen tarief voor de kilometervergoeding in het reglement opgenomen.
- In 3 van de 4 reglementen die exclusief voor leden van CvB gelden, zijn de volgende tarieven voor de overnachting en maaltijden opgenomen.
 - Overnachting tussen €150 en €175;
 - Ontbijt tussen €15 en €20;
 - Lunch €50;
 - Diner €100.

In 2 van die 3 drie reglementen is tevens aangegeven dat het CvB kan besluiten om een overschrijding van het normbedrag toe te staan. Zonder een nader onderzoek kan de inspectie niet aangeven of dit wel of niet is gebeurd.

- In 1 van de 4 reglementen die exclusief voor het CvB gelden, is aangegeven dat de bestuurders maandelijks een onkostenvergoeding ontvangen (voorzitter €350 en leden €250). Tevens beschikken de bestuurders van deze instelling over een creditcard met €10.000 saldo voor de representatiekosten.
- In 9 van de 18 reglementen is aangegeven dat medewerkers buitenlandse dienstreizen per vliegtuig in ieder geval binnen Europa in de Economy Class moeten boeken. In 3 van de 18 reglementen wordt er voor de buitenlandse dienstreizen verwezen naar de BZK-tarieven.

Op basis van de verantwoording over de declaratievoorschriften en de ontvangen reglementen kan de inspectie niet vaststellen of deze reglementen ook juist zijn

toegepast. Om dat te doen, is er een diepgaand onderzoek bij de instellingen noodzakelijk. Wel constateert de inspectie dat de bestuurders verschillend omgaan met de uitgaven voor de (dienst)reizen en onkostenvergoedingen.

2.4.2

Reglementen hbo

Alle hbo-instellingen hebben aan het verzoek van de inspectie gehoor gegeven en een afschrift van het reglement aangeleverd. Dat betekent dat alle hbo-instellingen beschikken over voorschriften voor het declareren van de vergoedingen. De inspectie heeft de inhoud van de ontvangen 36 reglementen beoordeeld. Daarbij merkt zij het volgende op.

- Bij 25 van de 36 instellingen geldt het reglement breed voor de gehele organisatie. Bij 8 van deze 24 instellingen is echter sprake van aanvullende voorwaarden die uitsluitend voor de CvB-leden van toepassing zijn. Bij de overige 11 instellingen is het ontvangen reglement specifiek voor de leden van het CvB bedoeld.
- Bij 20 van de 36 instellingen is in het reglement een tarief voor de kilometervergoeding voor dienstreizen opgenomen. Bij 15 van deze 20 instellingen is het tarief €0,19 per km en bij vier €0,29 per km. Bij de overige 16 hogescholen is geen tarief voor de kilometervergoeding in het reglement opgenomen.
- In 2 van de 11 reglementen die exclusief voor leden van CvB gelden, zijn de volgende tarieven voor de overnachting en maaltijden opgenomen.
 - Overnachting €115;
 - Ontbijt €15;
 - Lunch €25;
 - Diner €45.
- In 5 van de 11 reglementen die exclusief voor het CvB gelden, is aangegeven dat de bestuurders maandelijks een onkostenvergoeding ontvangen (varieert van €132 tot €250).
- In 11 van de 36 reglementen is aangegeven dat medewerkers buitenlandse dienstreizen per vliegtuig in ieder geval de Economy Class of de goedkoopste optie moeten boeken.

Op basis van de verantwoording over de declaratievoorschriften en de ontvangen reglementen kan de inspectie niet vaststellen of deze reglementen ook juist zijn toegepast. Om dat te doen, is een diepgaand onderzoek bij de instellingen noodzakelijk. Wel constateert de inspectie dat de bestuurders verschillend omgaan met de uitgaven voor de (dienst)reizen en onkostenvergoedingen.

3 Conclusies en advies

3.1 Conclusies

De inspectie constateert dat de instellingen verschillend omgaan met de declaratievoorschriften. De bestuurders lijken de term 'declaratie' verschillend te interpreteren. Daarom hebben sommige instellingen in de opgaven over 2013 en/of 2014 alleen de kosten opgenomen die door de bestuurders zelf zijn betaald en achteraf bij de instelling zijn gedeclareerd. De kosten die rechtstreeks door de instelling en/of via creditcards zijn betaald, zijn niet altijd opgenomen in de opgaven. Daarom is de verantwoording over de naleving van deze voorschriften niet in alle gevallen transparant geweest.

Daarnaast constateert de inspectie in de jaarrekeningen 2013 en 2014 een grote variatie in totaalbedragen per bestuurder en per jaar. Deze variatie is vermoedelijk deels het gevolg van de niet-transparante verantwoording over de declaraties en vergoedingen van bestuurders.

Inmiddels beschikken alle ho-instellingen over een reglement. Bij een aantal instellingen hebben de leden van het CvB een eigen reglement voor de reis- en onkostenvergoedingen, dat niet voor de gehele organisatie geldt. Ook uit die reglementen blijkt dat de bestuurders verschillend omgaan met de uitgaven voor de (dienst)reizen en onkostenvergoedingen.

Bij een aantal instellingen constateerde de accountant dat de declaratievoorschriften niet altijd juist worden nageleefd. Maar volgens de opgave van deze accountants zijn geconstateerde fouten altijd lager dan de controletoleranties. Daarom hebben deze bevindingen niet geleid tot een afkeurende controleverklaring bij de jaarrekeningen 2013 en/of 2014. Verder ontbreekt een objectieve norm voor de eisen waar die declaratievoorschriften aan moeten voldoen.

Bij de instellingen waar de accountant bij de controle van de declaraties fouten heeft geconstateerd, zal de inspectie onderzoeken of er sprake is van onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage en waar dat mogelijk is, gaat ze handhaven.

De inspectie gaat in gesprek met de accountants die over het ontbreken van de opgave van declaraties geen melding hebben gedaan over de jaarverslagen 2013 en 2014. Tevens gaat de inspectie het Onderwijsaccountantsprotocol op dit aanscherpen.

3.2 Advies aan de minister

Zonder nader onderzoek bij de instellingen kan de inspectie het gevolg van de geconstateerde verschillen voor de juistheid en volledigheid van de verantwoorde declaraties niet vaststellen. Een diepgaand onderzoek is ook nodig als de inspectie een uitspraak wil doen over de juistheid en de volledigheid van de toepassing van de bestaande eigen reglementen door instellingen. Een dergelijk onderzoek heeft echter enkele belangrijke nadelen:

- Er is geen objectieve norm aan de hand waarvan de inspectie de declaratievoorschriften kan beoordelen. De instelling moet over declaratievoorschriften beschikken, maar het is niet duidelijk aan welke eisen die voorschriften

minimaal moeten voldoen. Vaak is in het reglement ook geen normering opgenomen voor de vergoedingen.

- De declaraties en vergoedingen zijn door de instellingen op uiteenlopende wijze geadministreerd. Het vraagt intensief onderzoek om daar voldoende inzicht in te krijgen en om de declaraties en vergoedingen met elkaar te vergelijken. Een sectorbreed onderzoek naar declaraties en vergoedingen brengt dan ook een zeer grote onderzoekslast voor de instellingen met zich mee.

Daarom adviseert de inspectie de minister om nu geen vervolgonderzoek (fase II uit het oorspronkelijke onderzoeksplan) te laten uitvoeren⁴. Op basis van dit rapport kan de minister via de koepelorganisaties (de VSNU en de VH) de bestuurders van de ho-instellingen oproepen om tot transparante, uniforme en concrete voorschriften voor de declaraties te komen. Dit betreft ook de hoogte van de vergoedingen voor onder meer de reis- en verblijfskosten. Over twee jaar zal de inspectie dan opnieuw onderzoek doen naar de naleving van de nieuwe voorschriften/normen door de ho-instellingen.

⁴ Een volledig onderzoek naar declaraties en vergoedingen bij alle instellingen in het hoger onderwijs zou overigens ook erg veel tijd en capaciteit vragen: ongeveer 3 fte gedurende één jaar.

Bijlage 1: Brief transparantie

Ministerie van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitters van de CvB's van alle hoger onderwijsinstellingen

Rijnstraat 50 Oen Haag Postbus 16375
2500 BJ Den Haag www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
337429

Datum

25 NOV. 2011

Betreft Transparantie declaraties en declaratievoorschriften

Geachte voorzitter,

In het bestuurlijk overleg van 31 maart 2011 en 13 oktober 2011/6 april 2011 en 13 oktober 2011 heb ik met respectievelijk HBO-raad en VSNU afspraken gemaakt over het vanaf verslagjaar 2011 openbaar maken van declaraties van individuele leden van het college van bestuur van hogescholen en universiteiten. Voor uw informatie: onder declaraties versta ik vergoedingen voor gemaakte kosten of geleverde diensten.

Art. 3j van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs biedt mij de mogelijkheid om bij de instellingen aanvullende gegevens op te vragen in aanvulling op het jaarverslag. Op basis van onze afspraken bieden de instellingen vanaf het verslagjaar 2011 inzicht in de declaraties van de individuele leden van het college van bestuur door deze op te nemen in het jaarverslag.

Daarnaast is in het bestuurlijk overleg afgesproken dat alle instellingen de gegevens over vergoedingen aan en declaraties van de individuele bestuurders van het college vanaf 2012 ook jaarlijks op de instellingswebsite publiceren volgens onderstaand format:

Overzicht declaraties bestuursleden verslagjaar 20..*

	Naam individuele	Naam individuele	Naam individuele
Representatiekosten			
Reiskosten binnenland			
Reiskosten buitenland			
Overige kosten			

* Eventuele verzamelacturen worden in het overzicht naar rato toebedeeld naar de individuele bestuursleden.

Voorts is afgesproken dat alle hoger onderwijsinstellingen vanaf 2012 over - voor de gehele organisatie geldende - voorschriften met betrekking tot te declareren vergoedingen moeten beschikken. Bij de jaarlijkse accountantscontrole zal de instellingsaccountant controleren op aanwezigheid en toepassing daarvan. In het controleprotocol over 2012 en verder van de Inspectie van het Onderwijs zal deze controle worden opgenomen.

Ik reken op uw medewerking.

Mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Halbe Zijlstra