



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

**BELONEN, BESTUREN EN TOEZICHT
BIJ HOGESCHOOL INHOLLAND**

Onderzoek naar beloningsbeleid/-
uitvoering, enkele
bedrijfsvoeringsaspecten en toezicht in de
periode 2006-2010

Utrecht, 6 juni 2011
kenmerk H3079421

INHOUD

Samenvatting 4

1	Aanpak, reikwijdte en kaders van het onderzoek 6
1.1	Aanleiding voor het onderzoek 6
1.2	De onderzoeksvragen en onderzoeksperiode 6
1.3	Afbakening van het onderzoek 6
1.4	Gehanteerde normen 7
1.5	Werkwijze 8
1.6	Rapportage 8
2	Bestuurlijke context 10
3	Arbeidsvoorwaarden en faciliteiten 11
3.1	Inleiding 11
3.2	Uitgaven van het CvB via de salarisadministratie 11
3.2.1	Overzicht uitgaven 11
3.2.2	Vaststellingsovereenkomst voormalig vzCvB 12
3.2.3	Vaststellingsovereenkomsten vzCvB, vice vzCvB en lidCvB 14
3.2.4	Extra salarisbetaling 14
3.2.5	Extra vergoeding premie ziektekostenverzekering 15
3.2.6	Extra pensioenstorting 15
3.3	Uitgaven aan het CvB betaald op basis van declaraties of facturen 16
3.3.1	Algemeen 16
3.3.2	Vaste onkostenvergoeding en representatiekosten 17
3.3.3	Vervoerskosten 18
3.4	Conclusie 19
4	Overige onderwerpen 20
4.1	Inkoop, inhuur en contractbeheer 20
4.1.1	Algemeen 20
4.1.2	Inhuur chauffeursdiensten 20
4.1.3	Inhuur organisatieadviesbureau 21
4.2	Publiek private activiteiten 22
4.2.1	Holding Inholland bv 22
4.2.2	Nyenrode 22
4.3	Wildenborch 23
5	Bestuurlijk handelen en toezicht 25
6	Reactie hogeschool Inholland 27

Samenvatting

De hogeschool Inholland is een 'rechtspersoon met een wettelijke taak', die een rijksbijdrage ontvangt voor het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Die rijksbijdrage moet rechtmatig en doelmatig worden besteed. Dat betekent onder meer dat het College van Bestuur zorg moeten dragen voor een zorgvuldige en risicomijdende bedrijfsvoering. Voor het belonen van het College van Bestuur door de Raad van Toezicht en het faciliteren van het College van Bestuur gelden de mores van de publieke sector zoals transparantie en gepaste soberheid. De Raad van Toezicht moet toezien op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen en moet daarbij rekening houden met de eisen van het optreden binnen de publieke sector.

De hogeschool Inholland is in 2002 gevormd door een fusie van vier hogescholen en werd geleid door twee opeenvolgende bestuursvoorzitters die elk een sterk stempel drukten op de bestuurscultuur. Omdat bij Inholland sprake is van collegiaal bestuur dragen de collegeleden in principe medeverantwoordelijkheid voor de portefeuilles van hun medeleden van het College van Bestuur.

De (in 2007 veranderde) 'tone at the top' heeft invloed gehad op de samenwerking binnen het College van Bestuur en de relatie tussen de nieuwe voorzitter van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. De inspanningen van de Raad van Toezicht om de problemen binnen het College van Bestuur op te lossen, hebben niet geleid tot een bevredigende oplossing.

Naar aanleiding van een signaal over mogelijke onregelmatigheden bij specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering van Inholland heeft de Inspectie over de periode 2006-2010 een onderzoek verricht. Ook is het handelen van het College van Bestuur, de Raad van Toezicht en de externe accountant onderzocht, echter uitsluitend in verband met die specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering.

De onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering van Inholland zijn:

- Beloning, vergoedingen en faciliteiten voor de leden van het College van Bestuur;
- Een viertal opdrachtverleningen (nieuwbouw, externe accountant en inhuur);
- Private activiteiten;
- De annulering van de verkoop van een pand.

Uit ons onderzoek blijkt dat in een aantal gevallen inderdaad sprake is geweest van een onzorgvuldige bedrijfsvoering. De vicevoorzitter van het College van Bestuur was onzorgvuldig bij de inhuur van zijn chauffeur, heeft de risico's bij inhuur van een adviesbureau onvoldoende bewaakt, liep hierbij aanzienlijke inkoopkortingen mis en was verantwoordelijk voor een grote omissie bij het afstoten van een pand.

Andere belangrijke onzorgvuldigheden betreffen de beloningen, vergoedingen en faciliteiten. Tot september 2008 ontbraken duidelijke regels voor vergoedingen en faciliteiten voor het College van Bestuur. De opeenvolgende voorzitters en de vicevoorzitter van het College van Bestuur declareerden gedurende gehele onderzoeksperiode voor zakelijke lunches en diners regelmatig meer dan (vanaf 2008) in het interne reglement is toegestaan en volgden bij het leasen van auto's niet de eigen regels. De Raad van Toezicht was onzorgvuldig bij het toekennen van extra salaris betalingen en een ruime vertrekregeling aan de voormalige voorzitter van het College van Bestuur waarvan de uitvoering niet goed werd bewaakt. Het

ministerie is over deze aangelegenheden schriftelijk niet volledig geïnformeerd.

De Raad van Toezicht, de voormalige voorzitter en de vicevoorzitter van het College van Bestuur hebben in een aantal gevallen niet voldaan aan de hoge eisen die worden gesteld aan het belonen van het College van Bestuur in de publieke sector.

Als gevolg van de hiervoor genoemde onzorgvuldigheden constateerden wij in de onderzochte periode ondoelmatige uitgaven voor arbeidsvoorwaarden en faciliteiten van het College van Bestuur van circa € 360.000, alsmede een niet gerealiseerde korting van circa € 373.000 en een ten onrechte niet geïncasseerde korting van € 148.000.

1 Aanpak, reikwijdte en kaders van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Eind oktober 2010 ontving de Inspectie een signaal over mogelijke onregelmatigheden bij specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering van hogeschool Inholland (hierna Inholland). Na een vooronderzoek naar de ernst van het signaal heeft de Inspectie besloten een onderzoek in te stellen bij Inholland.

1.2 De onderzoeksvragen en onderzoeksperiode

Het onderzoek is gericht op de volgende onderdelen van de bedrijfsvoering van Inholland:

- Arbeidsvoorwaarden, vergoedingen en faciliteiten van de voormalige leden van het College van Bestuur (hierna CvB);
- Diverse opdrachten tot inkoop en inhuur;
- Private activiteiten;
- De annulering van de verkoop van een pand.

Wij hebben van deze onderdelen de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven onderzocht, voor zover relevant het juist informeren van het ministerie van OCW, en in samenhang met het voorgaande de zorgvuldigheid van het handelen van het voormalige CvB, de voormalige leden van de Raad van Toezicht (hierna RvT) en de externe accountant.

Wij hebben geen onderzoek verricht naar de gehele bedrijfsvoering. Het handelen van het CvB, de RvT en de externe accountant is uitsluitend onderzocht in verband met genoemde specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering.

De algemene Wet Bestuursrecht stelt vijf jaar als maximale termijn van mogelijke terugvordering. Daarom heeft de Inspectie besloten het onderzoek te beperken tot de jaren 2006 tot en met 2010. De in 2010 nieuw benoemde voorzitter van het CvB valt buiten het onderzoek.

Dit onderzoek staat los van het onderzoek dat de Inspectie in 2010 is gestart naar de afgifte van diploma's. Over de resultaten van dit onderzoek is in januari en april 2011 een rapport uitgebracht.

1.3 Afbakening van het onderzoek

De directie Rekenschap van de Inspectie is een accountantsafdeling die in haar handelen gehouden is aan de voorschriften van de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants, het NBA.

Het onderzoek valt vaktechnisch uiteen in een 'assurance onderzoek' en een 'persoonsgericht onderzoek'.

Assurance onderzoek

Het onderzoek naar de genoemde onderdelen van de bedrijfsvoering is gericht op het verstrekken van een beperkte zekerheid over de rechtmatige en doelmatige

besteding van rijksbijdragen en op de verantwoording daarover aan de minister conform de daarvoor geldende wet- en regelgeving.

De uitgevoerde werkzaamheden zijn verricht in overeenstemming met Standaard 3000, "Assurance opdrachten anders dan opdrachten tot controle of beoordeling van historische financiële informatie".

Het verstrekken van de juiste en volledige informatie in het kader van het onderzoek is de verantwoordelijkheid van het huidige bestuur. Het is onze verantwoordelijkheid een assurancerapport inzake de in paragraaf 1.2 geformuleerde onderzoeksvragen te verstrekken.

De bevindingen en conclusies van dit onderzoek zijn opgenomen in de hoofdstukken drie en vier van dit rapport. In die hoofdstukken beschrijven wij ook de relevante aspecten van het handelen van het CvB, de RvT en de externe accountant. Wij onthouden ons in die hoofdstukken echter van een oordeel over de zorgvuldigheid van dat handelen.

Persoonsgericht onderzoek

Het persoonsgericht onderzoek is gericht op de zorgvuldigheid van handelen of nalaten daarvan van de betrokken leden van het CvB, de RvT en de externe accountant. Wij hebben daarbij de aanwijzingen gevolgd van Praktijkhandreiking 1112 van het NIVRA. De conclusies van dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk vijf van dit rapport.

1.4 Gehanteerde normen

De Inspectie heeft de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering voor wat betreft de rechtmatigheid getoetst aan de vigerende wet- en regelgeving:

- Algemene Wet Bestuursrecht (AWB);
- Wet Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW);
- Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO en RJ, waaronder RJ 660);
- Wet Openbaarmaking van met Publiek geld gefinancierde Topinkomens (WOPT);
- Besluit rechtspositie leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen;
- Aanbestedingsrecht zoals Europese Aanbestedingsrichtlijnen;
- Helderheidnotities van OCW.

Naast de voorwaarden uit de bovenstaande wet- en regelgeving worden voor het begrip rechtmatigheid én voor het begrip doelmatigheid in dit onderzoek de volgende criteria gehanteerd:

- passen binnen het doel van de hogeschool en de aard van de activiteiten en het werkterrein (opleiden van studenten) van de hogeschool;
- de ontvangst van een tegenprestatie door de hogeschool;
- de betaling en de ontvangen tegenprestatie zijn in overeenstemming met een vooraf opgestelde overeenkomst;
- de overeenkomst is tot stand gekomen volgens de geldende wet- en regelgeving en interne reglementen;
- de overeenkomst en de transacties (leveringen, betalingen) die daaruit voortvloeien zijn ondertekend door de daartoe bevoegde functionarissen;
- zijn gebaseerd op een verantwoorde keuze van alternatieven, de kosten en baten zijn afgewogen, bijvoorbeeld door het opvragen van meerdere offertes;

- indien ze zijn gedaan ten behoeve van het CvB zijn ze qua omvang passend voor het CvB van een RWT en in overeenstemming met de afspraken tussen het CvB en de hogeschool;
- hebben een zakelijk en niet (overwegend) persoonlijk belang.

Wij maken hierbij de kanttekening dat de doelmatigheid van de uitgaven voor activiteiten van het CvB niet altijd eenduidig kan worden vastgesteld, omdat algemeen geldende normering ontbreekt. Ook de voor de sector hogescholen geldende Branchecode Governance Hogescholen voorziet niet in een normering. De activiteiten van het CvB zijn minder gestandaardiseerd dan bij overige werknemers en kunnen voor een belangrijk deel buiten de locaties van de instelling en buiten reguliere werktijden plaatsvinden. Ook is sprake van het onderhouden van contacten in netwerken waarvan het belang voor de instelling vaak niet eenduidig kan worden vastgesteld. Dit geldt ook voor het reizen naar het buitenland.

1.5 Werkwijze

Het onderzoek bestond uit:

- het raadplegen van documenten als notulen, reglementen, personeelsdossiers alsmede de jaarrekeningen van Inholland over 2006 tot en met 2009;
- het raadplegen van (delen van) de financiële administratie van Inholland;
- het raadplegen van de rapportages van de externe accountants naar aanleiding van de controle van de jaarrekeningen en naar aanleiding van een bijzonder onderzoek naar de bestuurskosten;
- het voeren van gesprekken met medewerkers, de voormalig voorzitter van het CvB, het inmiddels teruggetreden CvB, de voormalig voorzitter van de RvT, de inmiddels teruggetreden voorzitter en vice voorzitter van de RvT en de externe accountants.

1.6 Rapportage

In dit rapport worden de voormalige leden van het CvB en voormalige leden van de Raad van Toezicht aangeduid door het vermelden van hun functie. Het betreft de volgende functionarissen:

- De voormalig voorzitter van het College van Bestuur die in functie was tot en met augustus 2007 (hierna voormalig vzCvB);
- De voorzitter van het College van Bestuur die in functie was van september 2007 tot 11 oktober 2010 (hierna vzCvB);
- De vice voorzitter van het College van Bestuur die in functie was tot 22 november 2010 (hierna vice vzCvB);
- Het lid van het College van Bestuur die in functie was tot 22 november 2010 (hierna lidCvB);
- De voormalig voorzitter van de Raad van Toezicht die tot 2008 deze positie bekleedde;
- De voorzitter van de Raad van Toezicht die vanaf 2008 tot 21 januari 2011 deze positie bekleedde.

In hoofdstuk twee beschrijven wij de voor dit onderzoek relevante aspecten van de bestuurlijke context van de hogeschool. De hoofdstukken drie en vier bevatten de bevindingen en conclusies ten aanzien van de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering. In hoofdstuk vijf vermelden wij de conclusies over het handelen van het CvB, de RvT en de externe accountant.

Wij hebben aan de hiervoor genoemde functionarissen de voor hen relevante onderdelen van het conceptrapport voor hoor en wederhoor voorgelegd. De door hen gegeven reacties zijn voor zover relevant en waar nodig, in het conceptrapport verwerkt, dat wij vervolgens hebben voorgelegd aan de huidige voorzitter van het CvB van Inholland en met hem besproken. Vervolgens heeft Inholland schriftelijk gereageerd op dit concept. De reactie van de hogeschool is toegevoegd als hoofdstuk 6 van dit rapport.

2 Bestuurlijke context

De Hogeschool Inholland is in 2002 gevormd uit een fusie van vier hogescholen. Inholland is een publiek gefinancierde instelling die ook enkele private activiteiten in aparte juridische entiteiten heeft ondergebracht. Op acht locaties, verspreid over Noord- en Zuid-Holland, biedt Hogeschool Inholland opleidingen aan op alle vakgebieden. Daarnaast verzorgt de hogeschool een aantal associate-degreeprogramma's, masteropleidingen en twee universitaire Pabo's (Academische Lerarenopleiding Basisonderwijs). Hogeschool Inholland is een onderwijsinstelling met meer dan 37.500 studenten (met meer dan 110 nationaliteiten) en circa 2.900 medewerkers (bron: website Inholland 2011).

Hogeschool Inholland ontvangt een jaarlijkse rijksbijdrage van het ministerie van OCW van circa € 187 mln. (2009) voor het verzorgen van hoger beroepsonderwijs en is een 'rechtspersoon met een wettelijke taak'. De ontvangen rijksbijdrage moet rechtmatig en doelmatig worden besteed aan het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Dat betekent onder meer dat het CvB zorg moeten dragen voor een zorgvuldige bedrijfsvoering. Voor het belonen en faciliteren van het CvB gelden de mores van de publieke sector zoals transparantie en gepaste soberheid.

Het bestuursmodel van Inholland wordt aangeduid als een collegiaal bestuur, bestaande uit drie leden waarvan een voorzitter. Belangrijkste kenmerken daarvan zijn het ontbreken van een gezagsverhouding tussen de voorzitter en de leden, een gezamenlijke besluitvorming en verantwoordelijkheid. De portefeuilleverdeling van de leden van het CvB is op hoofdlijnen als volgt:

- *vzCvB*: Overall coördinatie, In- en externe betrekkingen, Strategie, Organisatieontwikkeling, Control (o.m. begroting, exploitatie en jaarrekening) (tot eind 2008), Bestuurszaken, Marketing & Communicatie;
- *vice vzCvB*: Financiële administratie, Control (o.m. begroting, exploitatie en jaarrekening) (vanaf 2009), Facilitaire zaken, Contractactiviteiten;
- *lidCvB*: Onderwijsbeleid, Kwaliteitsbeleid, HRM.

Het CvB legt verantwoording af aan de RvT. In de onderzoeksperiode bestond de RvT uit zeven personen onder leiding van een voorzitter. Eind 2007 heeft er een wisseling van voorzitter plaatsgevonden. De nieuwe voorzitter trad aan per 1 januari 2008. Volgens de statuten en het bestuursreglement van Inholland benoemt, schorst en ontslaat de RvT de leden van het CvB. In de onderzoeksperiode waren de voorzitters van de RvT, na voorafgaande goedkeuring door de RvT, verantwoordelijk voor de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden en vertrekregelingen van de leden van het CvB.

De twee opeenvolgende voorzitters van het CvB hebben elk een sterk eigen stempel gedrukt op de bestuurscultuur.

Vanaf 2008 besteedt de RvT nadrukkelijk aandacht aan de ontstane verslechterde relaties tussen de *vzCvB* en de RvT en binnen het CvB. Dat blijkt onder meer uit het feit dat gesprekken daarover werden gevoerd tussen de RvT en het CvB, uit een externe evaluatie in 2009 en uit 'mediation'-bijeenkomsten in 2010. Dit alles heeft niet geleid tot een bevredigende oplossing.

Vanaf eind 2007 was er een groot verloop op sleutelposities in de bedrijfsvoering, met name die van bestuurssecretaris en de directeuren control.

3 Arbeidsvoorwaarden en faciliteiten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de bevindingen van de uitkomsten van het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven voor het CvB inclusief de voormalig vzCvB, die samenhangen met:

- de arbeidsvoorwaarden waaronder de beloningen en de vertrek- en pensioenregelingen;
- de ter beschikking gestelde faciliteiten zoals de leaseauto, chauffeursdiensten en ict-voorzieningen;
- de overige kosten zoals vergoedingen voor reis-, verblijf- en representatiekosten.

In onderstaande tabel zijn de uitgaven (x € 1.000) vermeld die Inholland heeft gedaan aan of ten behoeve van het CvB over de onderzoeksperiode.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Via de salarisadministratie	577	899	892	806	757	3.931
Op basis van declaraties of facturen	339	391	351	356	301	1.738
Totaal	916	1.290	1.243	1.162	1.058	5.669

In paragraaf 3.2 gaan we nader in op de uitgaven via de salarisadministratie en in paragraaf 3.3 op de uitgaven op basis van declaraties of facturen.

3.2 Uitgaven van het CvB via de salarisadministratie

3.2.1 Overzicht uitgaven

In de volgende tabel zijn de bedragen (x € 1.000) vermeld die zijn betaald via de salarisadministratie, alsmede de bedragen die daarmee samenhangen zoals extra pensioenstortingen.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal ¹
Salarissen (vaste component)	447	520	619	604	604	2.794
Werkgeverslasten	72	84	100	134	118	508
Vaste toelagen en onkostenvergoedingen	13	15	18	18	18	82
Bonussen en extra salaris/pensioenstorting	34	25	148	40	10	257
Overige vergoedingen op declaratiebasis	-	248	-	-	-	248
	11	7	7	10	7	42
Totaal	577	899	892	806	757	3.931

De vaste onkostenvergoedingen en de overige onkostenvergoedingen op declaratiebasis zullen wij in paragraaf 3.3 behandelen vanwege de samenhang met de overige kosten.

3.2.2 Vaststellingsovereenkomst voormalig vzCvB

Begin 2007 heeft de RvT een vaststellingsovereenkomst afgesloten met de voormalig vzCvB voor de periode 2007-2010 in verband met zijn voorgenomen terugtreding. In de overeenkomst is vastgelegd dat hij zijn volledige (vaste) salaris van circa € 178.000 per jaar behoudt tot eind 2008 (deze datum is gelijk aan de einddatum van de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst). Dan zou hij terugtreden en daarna nog twee jaren aanblijven als adviseur van het CvB in deeltijd voor drie dagen per week met een jaarsalaris van € 112.500. Als in de periode 2007 en 2008 eerder een andere vzCvB zou zijn gevonden, dan zou hij eerder terugtreden en eerder worden ingezet als adviseur voor het CvB. Daarnaast is in de overeenkomst een inspanningsverplichting voor de voormalig vzCvB opgenomen om na terugtreding te zorgen voor neveninkomsten, die dan toevloeien naar Inholland; in de jaren 2007 en 2008 voor 100%, de twee jaren daarna voor 50%. In augustus 2007 is de voormalig vzCvB teruggetreden in verband met de benoeming van de nieuwe vzCvB. De nieuwe vzCvB heeft kort na zijn aantreden besloten geen gebruik te maken van het adviseurschap van de voormalig vzCvB. De hogeschool heeft, behalve in de inwerkperiode van de nieuwe voorzitter in de zomer van 2007, geen gebruik gemaakt van het adviseurschap.

Wij kunnen, omdat er in de overwegingen bij vertrekregelingen in het algemeen sprake is van subjectieve elementen, om vaktechnische redenen geen oordeel uitspreken over de recht- of doelmatigheid van de inkomenselementen (inclusief werkgeverslasten in totaal € 530.000) die voortvloeien uit de vaststellingsovereenkomst.

De RvT heeft medegedeeld alles te hebben gedaan om dit bedrag zo laag mogelijk te houden, dat de uiteindelijke kosten per saldo na de gehele periode circa een jaarsalaris beliepen en dat daarmee conform de bedoeling van de vaststellingsovereenkomst is gehandeld.

¹ exclusief de schadeloosstellingen/ontslagvergoedingen van de in 2010 teruggetreden CvB-leden en exclusief de naar Inholland gevloede inkomsten uit nevenwerkzaamheden van de voormalig vzCvB.

Onze beoordeling heeft (overigens) geleid tot de volgende bevindingen:

Uitvoering:

De voormalig vzCvB heeft over de jaren 2008 tot en met 2010 vanuit nevenwerkzaamheden bij een consultancybureau inkomsten verworven, waarmee in totaal € 199.200 ten gunste van Inholland komt. Deze inkomsten zijn niet verwerkt in de tabel in paragraaf 3.2.1. Naast deze inkomsten had de voormalig vzCvB diverse betaalde toezichtfuncties, alsmede enkele bestuurlijke functies (onbetaald vrijwilligerswerk), waarvan de RvT mondeling op de hoogte is gehouden. Daarbij voelde de voormalig vzCvB zich niet verplicht om de inkomsten uit deze nevenwerkzaamheden af te dragen omdat er volgens hem sprake was van vergoedingen en niet van een arbeidsovereenkomst of dienstverband. De RvT heeft geen noodzaak gevoeld om gebruik te maken van het in de vaststellingsovereenkomst opgenomen recht om een controle uit te voeren op de neveninkomsten van de voormalig vzCvB, omdat deze hierover tegenover RvT altijd heel open en transparant was en de detachering in zijn aard controleerbaar zou zijn. Door het niet opvragen van een jaarlijks overzicht van de inkomsten van de voormalig vzCvB is er geen zekerheid over de volledigheid van het teruggevloede bedrag.

Emolumenten:

In de vaststellingsovereenkomst is opgenomen dat de voormalig vzCvB tot en met december 2010 de beschikking heeft over de bij hem op het huisadres geïnstalleerde ict-faciliteiten, een vaste-telefoonaansluiting, een vaste vergoeding voor representatiekosten en een vaste vergoeding premie ziektekostenverzekering. Ook kan de voormalig vzCvB tot en met december 2008 beschikken over een leaseauto (zonder brandstofvergoeding). Na het inwerken van de nieuwe voorzitter van het CvB heeft de voormalig vzCvB vanaf medio oktober 2007 geen werkzaamheden meer verricht voor Inholland. Er was daarna geen noodzaak meer voor het ter beschikking stellen van een leaseauto. Dit geldt ook voor de doorbetaling van de vaste vergoeding voor representatiekosten. De voormalig vzCvB verrichte immers geen werkzaamheden meer voor Inholland. Deze emolumenten na oktober 2007 bedragen totaal circa € 40.000. Dit bedrag merken wij aan als ondoelmatig.

Informereren OCW:

Met een brief van 22 mei 2008 heeft het ministerie van OCW Inholland informatie gevraagd over onder meer de vaststellingsovereenkomst van de voormalig vzCvB. De RvT heeft het ministerie van OCW met brieven van 2 juni 2008 en 1 oktober 2008 geïnformeerd. Naast het wettelijk kader is een nadere toelichting gegeven op de overwegingen en achtergronden die een rol hebben gespeeld bij het afsluiten van de vaststellingsovereenkomst. In de brief van 1 oktober 2008 ontbreekt echter de informatie dat de voormalig vzCvB niet zou worden ingezet als adviseur van het CvB voor drie dagen per week, terwijl de vzCvB had besloten dat hij niet als adviseur zou worden ingezet. De RvT heeft medegedeeld dat OCW hierover mondeling op de hoogte is gebracht en dat het nimmer de opzet is geweest OCW informatie te onthouden. Wij constateren dat het ministerie van OCW met de brief van 1 oktober 2008 niet volledig is geïnformeerd.

3.2.3 *Vaststellingsovereenkomsten vzCvB, vice vzCvB en lidCvB*

Met ingang van 11 oktober 2010 en 22 november 2010 zijn de vzCvB, respectievelijk de vice vzCvB en het lidCvB door de RvT vrijgesteld van werkzaamheden. In de periode daarna zijn met de betrokkenen vaststellingsovereenkomsten gesloten, waarbij schadeloosstellingen zijn afgesproken. Daarnaast wordt het gebruik van diverse faciliteiten, zoals het gebruik van de leaseauto, ict-voorzieningen en de vaste onkostenvergoeding beëindigd. De RvT heeft medegedeeld alles te hebben gedaan om deze bedragen zo laag mogelijk te houden.

Op verzoek van het ministerie van OCW heeft Inholland aanvullende informatie over deze vertrekregelingen verstrekt. Inmiddels heeft het ministerie van OCW in correspondentie met Inholland aangegeven meer tijd nodig te hebben voor de beoordeling van deze regelingen.

Wij kunnen, omdat er in de overwegingen bij vertrekregelingen in het algemeen sprake is van subjectieve elementen, om vaktechnische redenen, geen oordeel uitspreken over de recht- of doelmatigheid van de inkomenselementen (waarvan € 35.000 in 2010 is uitgekeerd) die voortvloeien uit de vaststellingsovereenkomsten.

3.2.4 *Extra salarisbetaling*

Aan de vice vzCvB is in 2007 een eenmalig bedrag toegekend van € 65.000. Het toegekende bedrag is bedoeld als compensatie van de achteruitgang van het vaste salaris in verband met de uitvoering van de 'Uitwerking bezoldiging bestuurders hogescholen' door Haygroep en heeft betrekking op de periode 2007 t/m 2011 (5 x € 13.000). Het jaarlijkse bedrag betreft het (afgeronde) verschil van het salaris in 2006 (€ 150.762) en het nieuwe vaste salaris over 2007 (€ 137.862).

Wij hebben de volgende bevindingen:

Berekening:

In de berekening van de jaarlijkse achteruitgang van het vaste salaris is uitgegaan van € 150.762. In verband met een andere keuze in de verhouding vast/variabel salaris is het jaarsalaris met ingang van september 2008 verhoogd naar € 151.648 en met ingang van januari 2009 naar € 158.954. Bij de toekenning van deze verhoogde vaste salarissen is geen rekening gehouden met de eerdere geboden compensatie.

De vice vzCvB en de RvT geven desgevraagd aan dat de salariswijziging in 2009 geheel los staat van eerdere salariswijzigingen en dat in 2009 niet de hoogte van het salarispakket is gewijzigd maar de verhouding tussen het vaste en het variabele deel; in totaal is in feite de maximale verdien capaciteit afgenomen, die was 90% vast en 25% variabel, dus totaal 115%, en is gewijzigd in 99% vast en 6% variabel, totaal dus 105%. Dit argument is naar onze mening niet relevant omdat het bij de compensatie ging om de vaste salariscomponent.

Wij merken de compensatie van de achteruitgang van het salaris over de periode september 2008 tot en met 2011 aan als ondoelmatig. Het betreft een bedrag van circa € 43.000 (3 1/3 jaar x € 13.000)

Informeren OCW:

Naar aanleiding van een verzoek van het ministerie van OCW (brief van 22 mei 2008) heeft Inholland het ministerie geïnformeerd over de overwegingen en achtergronden die een rol hebben gespeeld bij de toekenning van de extra salarisbetaling van € 65.000. Op grond hiervan heeft het ministerie het voornemen geuit om dit bedrag te korten op de rijksbijdrage. Naar aanleiding van dit voornemen heeft de instellingsadvocaat van Inholland namens de RvT een bezwaarschrift ingediend, gedateerd 13 februari 2009.

Op grond hiervan heeft het ministerie van OCW afgezien van het voornemen om de rijksvergoeding te korten. In het bezwaarschrift van Inholland wordt niet verwezen naar de inmiddels gewijzigde afspraken over het (verhoogde) vaste salaris van de vice vzCvB. De RvT is van mening dat de salariswijzigingen van 2008 volledig los staat van de voorgaande wijziging in 2007. Daarom is de RvT van mening dat hij het ministerie hierover niet hoefde te informeren.

Wij constateren dat het ministerie OCW in het bezwaarschrift van 13 februari 2009 niet volledig is geïnformeerd.

3.2.5 Extra vergoeding premie ziektekostenverzekering

In 2006 is aan de voormalig vzCvB, met instemming achteraf van de RvT, op grond van een declaratie een bedrag betaald van € 6.000. Het betreft de gebruteerde premie ziektekostenverzekering van betrokkene over 2006. Evenals de andere leden van het CvB ontving betrokkene ook in 2006 het vaste bedrag van € 300 per jaar ter compensatie van de achteruitgang in inkomen naar aanleiding van de invoering van het nieuwe stelsel van ziektekostenverzekering. Deze vaste vergoeding is opgenomen in de betreffende arbeids-/vaststellingsovereenkomst en is in lijn met de CAO Hoger Beroepsonderwijs.

De extra betaling van € 6.000 merken wij aan als ondoelmatig.

3.2.6 Extra pensioenstorting

In februari 2007 heeft Inholland ten behoeve van de voormalig voorzitter CvB een pensioenstorting gedaan van circa € 183.000. Inholland was hiertoe op grond van de arbeidsovereenkomst niet verplicht; de betaling is daarmee ondoelmatig. Het ministerie van OCW heeft dit bedrag gekort op de rijksbijdrage.

De RvT achtte deze pensioenstorting wel verplicht en heeft daarom geen pogingen ondernomen om de extra pensioenstorting terug te krijgen van het pensioenfonds dan wel te verrekenen met de voormalig vzCvB. Ook achtte hij een dergelijke poging juridisch onhaalbaar.

3.3 Uitgaven aan het CvB betaald op basis van declaraties of facturen

3.3.1 Algemeen

In de volgende tabel zijn de bedragen (x € 1.000) vermeld die zijn betaald op basis van declaraties of rechtstreeks ontvangen facturen zoals kosten leaseauto's, kosten chauffeursdiensten, reis- en verblijfkostenkosten, telefoonkosten, representatiekosten, abonnementen, etc.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Kosten dienstreizen	40	22	35	27	39	163
Chauffeurkosten	103	177	166	210	166	822²
Autokosten	91	107	71	93	72	600
Representatiekosten via creditcard	21	28	12	12	7	80
Mobiele telefoons	7	1	19	4	3	34
Diversen	77	56	48	10	14	205
Totaal per jaar	339	391	351	356	301	1.738

Alle bestuursleden hebben in de door ons onderzochte periode in het kader van hun functie onkosten gemaakt, dan wel gebruik gemaakt van door Inholland ter beschikking gestelde faciliteiten. De gemaakte onkosten zijn ten laste gekomen van Inholland via een beschikbaar gestelde creditcard, als vaste vergoedingen via het salaris, op basis van declaratie of op basis van facturen van derden. Het gaat daarbij om reiskosten, verblijfskosten, representatiekosten, telefoonkosten etc. Daarnaast heeft het CvB in meer of mindere mate gebruik gemaakt van door Inholland beschikbaar gestelde faciliteiten, zoals een leaseauto, de diensten van een chauffeur en ict-voorzieningen op het privéadres.

Tot september 2008 was bij Inholland van toepassing:

- *Declaratiereglement Hogeschool Inholland*: Dit reglement was geldig per 1 juli 2003 en is aangepast per 1 juli 2006. In dit reglement wordt onder meer ingegaan op de voorwaarden en tarieven ten aanzien van vervoerskosten, verblijfskosten en buitenlandse dienstreizen. In het voorwoord bij het reglement is aangegeven dat het declaratiereglement geldt voor alle medewerkers die in dienst zijn van Inholland. In het reglement wordt niet specifiek aangegeven of het ook van toepassing is voor het CvB, anderzijds wordt het CvB niet uitgesloten.

De voormalig vzcVb en vice vzcVb zijn van mening dat deze regeling niet voor hen van toepassing was.

² Betreft zowel kosten van chauffeurs in dienst van Inholland als ingehuurde chauffeursdiensten

Met ingang van september 2008 is een drietal nieuwe reglementen c.q. regelingen van toepassing voor medewerkers van Inholland. Deze zijn alle ook van toepassing verklaard voor het CvB. Het gaat om het:

- *Reglement vaste onkostenvergoedingen*: In het reglement zijn onder meer de voorwaarden en tarieven ten aanzien van de vaste onkostenvergoeding opgenomen en worden maximale tarieven voor maaltijden en consumpties vermeld. Tevens wordt aangegeven welke soort uitgaven worden geacht te zijn begrepen in de vaste onkostenvergoeding.
- *Declaratiereglement*: In dit reglement wordt onder meer ingegaan op de voorwaarden en tarieven ten aanzien van vervoerskosten, verblijfkosten en buitenlandse dienstreizen. Daarnaast wordt aandacht besteed aan uitvoeringsaspecten (routing en tijdigheid).
- *Leaseregeling*: In dit reglement worden de voorwaarden voor het gebruik van de leaseauto nader uitgewerkt. Onder meer wordt ingegaan op de auto- en dealerkeuze, fiscale wetgeving, zakelijk/privégebruik.

Vanaf april 2010 is voor alle Eurocard-houders van toepassing:

- *Reglement Eurocard*: In dit reglement wordt hoofdzakelijk ingegaan op de procedures en uitvoeringsaspecten, zoals bewijslast en tijdigheid.

Wij hebben geconstateerd dat, zeker in de beginperiode tot september 2008 CvB-leden zelf invulling hebben gegeven aan de mate waarin kon worden gedeclareerd. Volgens de voormalig vzCvB was het uitgangspunt daarbij dat kosten zakelijk verantwoord moesten zijn en passend bij de functie. Specifieke normen en reglementen ontbraken gedurende een deel van de onderzoeksperiode.

3.3.2 *Vaste onkostenvergoeding en representatiekosten*

De leden van het CvB ontvingen volgens de arbeidsovereenkomsten maandelijks een vaste vergoeding van netto € 160 (€ 180 voor de voorzitter) voor gemaakte onkosten. Eerst met het van toepassing worden van het Reglement vaste onkostenvergoedingen in september 2008 komt er duidelijkheid welk type uitgaven geacht worden te zijn begrepen in de vaste onkostenvergoeding. In de periode daarna zijn diverse kosten gedeclareerd van overigens geringe omvang, die volgens het Reglement vaste onkostenvergoeding begrepen zijn in de maandelijkse vaste onkostenvergoeding. Het betreft o.a. verschillende representatiekosten en, met uitzondering van het lidCvB, de kosten van aansluiting van een vaste telefoonlijn of adsl aansluiting op het huisadres.

Wij stelden vast dat de hoogte van de gedeclareerde kosten voor maaltijden in het algemeen hoger zijn dan de tarieven die zijn genoemd in het reglement vaste onkostenvergoedingen en in een aantal gevallen daar zelfs ver bovenuit stegen. Dit geldt niet voor het lidCvB. De financiële omvang hiervan hebben wij niet op een doelmatige wijze kunnen bepalen.

3.3.3 Vervoerskosten

Op grond van de arbeidsovereenkomsten beschikten alle (voormalige) leden van het CvB over een leaseauto en maakte het lidCvB daarnaast gebruik van een OV-jaarkaart. De toegestane maximum aanschafwaarde van de leaseauto's varieerde tussen € 41.000 en € 55.000, inclusief eventuele extra opties/accessoires. Extra accessoires boven de toegestane maximum aanschafwaarde komen ten laste van de gebruiker. De exploitatiekosten van de leaseauto's (lease, brandstof, verzekering) en de kosten van de OV-jaarkaart (circa € 5.000 per jaar) zijn ten laste van Inholland gekomen.

Met uitzondering van het lidCvB hebben alle (voormalige) leden het CvB leaseauto's gebruikt, waarvan de aanschafwaarde soms aanzienlijk hoger was dan het maximum. Het CvB heeft ter toelichting voor de overschrijding verschillende redenen aangegeven. Elk nieuw leasecontract is geaccordeerd door de RvT. Volgens de ontvangen toelichtingen van het CvB en de RvT is hierbij de maandlast meer bepalend geweest voor de keuze dan de aanschafwaarde van de leaseauto. Hoewel de motivatie met betrekking tot beheersing van kosten op basis van maandlasten (leasebedrag plus brandstofkosten) duidelijk is, werd in de arbeidsovereenkomsten steeds een maximale aanschafwaarde als leidraad gehanteerd. Ook in de leaseregeling van september 2008 wordt uitgegaan van de aanschafwaarde. De RvT heeft aangegeven dat achteraf gezien het wellicht daarom verstandiger ware geweest de arbeidsovereenkomsten aan te passen aan de in de praktijk gehanteerde toepassing.

Bij de leaseauto's van de voormalig vzCvB en vice vzCvB zijn accessoires aangebracht op kosten van Inholland tot een bedrag van respectievelijk € 5.000 en € 4.000. Omdat de aanschafwaarde van de leaseauto's boven de in de arbeidsovereenkomsten genoemde maximumbedragen uitkomen, zijn de kosten van de extra accessoires ondoelmatig.

Het lid van het CvB heeft verklaard dat zij vanwege reis/werkcomfort een dagelijks keuze maakte voor reizen met een ov kaart en/of met een op milieugrondslag gekozen auto en dat zij gemiddeld meer dan 1 dag per week gebruik heeft gemaakt van deze kaart. Vanwege het ontbreken van een rittenregistratie is het niet na te gaan in welke mate gebruik is gemaakt van de ov-jaarkaart. De RvT stelt dat de omvang van het zakelijk gebruik van de ov-kaart niet relevant is omdat het een emolument van de arbeidsvoorwaarden betreft.

Wij merken de uitgaven voor de OV-jaarkaart van het lidCvB aan als ondoelmatig en hebben vanwege het ontbreken van een (niet verplichte) rittenregistratie deze bepaald op in totaal circa € 19.000 (75% x € 5.000 x 5 jaar).

3.4 Conclusie

Wij hebben de rechtmatigheid en doelmatigheid onderzocht van de uitgaven aan en ten behoeve van het CvB in de periode 2006-2010. Deze uitgaven belopen in totaal € 5.669.000.

Wij hebben daarbij om vaktechnische redenen geen oordeel kunnen geven over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inkomenselementen van de vaststellingsovereenkomsten van het CvB tot een bedrag van totaal circa € 565.000 (€ 530.000 en € 35.000).

Verder zijn er niet te kwantificeren onzekerheden ten aanzien van de volledigheid van het teruggevloede bedrag voor nevenwerkzaamheden van de voormalig vzCvB en de te hoog gedeclareerde maaltijdkosten.

Wij hebben van uitgaven voor in totaal circa € 360.000 de ondoelmatigheid vastgesteld. Dit bedrag bestaat uit:

- de kosten van de lease auto en de vaste vergoeding voor representatiekosten na september 2007 conform de vaststellingsovereenkomst van de voormalig vzCvB van in totaal circa € 40.000;
- een extra salarisbetaling in 2007 van circa € 43.000 aan de vice vzCvB;
- een extra vergoeding premie ziektekostenverzekering van circa € 6.000 aan de voormalig vzCvB;
- een extra pensioenstorting van circa € 183.000 ten behoeve van de voormalig vzCvB in februari 2007, die inmiddels al door OCW is verrekend;
- accessoires van leaseauto's boven de toegestane aanschafwaarde van circa € 5.000 en € 4.000 ten behoeve van respectievelijk de voormalig vzCvB en de vice vzCvB die niet verrekend zijn;
- de jaarlijkse ov jaarkaart voor het lid CvB van in totaal circa € 19.000;
- de bovenmatige kosten voor inhuur van chauffeursdiensten voor de vice vzCvB van in totaal maximaal circa € 60.000 (zie de toelichting in paragraaf 4.1.2).

Wij wijzen er op dat in de paragrafen in dit rapport waarin deze bevindingen worden toegelicht ook de mening van de betrokkenen is vermeld.

Verder is ons niet gebleken dat de overige uitgaven aan en ten behoeve van het CvB niet voldoen aan de wettelijke voorschriften of ondoelmatig zijn.

4 Overige onderwerpen

4.1 Inkoop, inhuur en contractbeheer

4.1.1 Algemeen

Bij majeure uitgaven bij één leverancier is het vanuit kostenbeheersing noodzakelijk om een goede offerteprocedure te hebben, specifieke contracten of raamcontracten af te sluiten en het contractenbeheer op orde te hebben. Daarbij moeten de Europese aanbestedingsregels worden gevolgd.

Bij ons onderzoek hebben wij de offerte- en aanbestedingsprocedure beoordeeld bij een viertal opdrachten. Eén daarvan betreft een nieuwbouwproject. De overige drie betreffen dienstverleningen.

Bij de aanbesteding van een nieuwbouwproject en de diensten van de externe accountant is ons niet gebleken dat niet voldaan is aan de wettelijke voorschriften. Bij de twee andere onderzochte opdrachten tot inhuur op het gebied van dienstverlening hebben wij een aantal bevindingen die in de hiernavolgende paragrafen worden uitgewerkt.

4.1.2 Inhuur chauffeursdiensten

Volgens de arbeidsovereenkomsten kan het CvB de beschikking hebben over de diensten van een chauffeur. De chauffeur van de vzCvB was in dienst van Inholland; de chauffeurs van de overige (voormalige) leden van het CvB werden ingehuurd.

Voor de vice vzCvB is vanaf medio 2006 gebruik gemaakt van de diensten van dezelfde chauffeur, waarvan de kosten achtereenvolgens door verschillende bedrijven in rekening zijn gebracht.

In 2006 is deze contractueel via een Nederlands bedrijf ingehuurd. Vervolgens is de chauffeur in de periode 2007-2008 ingehuurd via een bedrijf dat gevestigd was op de Nederlandse Antillen. Een contract hiervoor ontbreekt. Deze constructie bleek voor Inholland niet gunstig omdat er naderhand een forse BTW-naheffing aan Inholland werd opgelegd. Tenslotte worden de kosten van deze chauffeur vanaf begin 2009 in rekening gebracht via het bedrijf ASA Campus. Dit uitzendbureau maakt onderdeel uit van Holding Inholland BV, waar de private activiteiten van Inholland zijn ondergebracht. Inholland heeft voor de levering van de chauffeursdiensten een contract gesloten met ASA Campus, dat op zijn beurt een contract heeft met de firma die de chauffeur levert.

Wij hebben geconstateerd dat de voorwaarden voor deze chauffeur in vergelijking tot wat gebruikelijk is in de branche, ruim zijn. Het uurloon is als hoog aan te merken en reizen woon-werkverkeer van de chauffeur worden doorbetaald. De vice vzCvB heeft medegedeeld dat over de voorwaarden is onderhandeld. Wij hebben dat niet kunnen vaststellen. De contracten voor de jaren 2007 en 2008 ontbreken. De contracten voor 2009 en 2010 werden onder de verantwoordelijkheid van de vice vz CvB getekend.

De vice vzCvB heeft medegedeeld dat hij niet betrokken was bij de inhuur van zijn chauffeur, dat dit ook geen onderdeel was van zijn werkzaamheden of portefeuille en dat het budget voor chauffeursdiensten viel onder de directeur bestuurszaken. Wij merken de bovenmatige vergoedingen voor chauffeursdiensten aan als ondoelmatig. Het gaat hier om circa € 60.000.

4.1.3 *Inhuur organisatieadviesbureau*

Vanaf 2004 heeft Inholland een organisatieadviesbureau ingehuurd voor verschillende werkzaamheden, zoals:

- de implementatie van een studentinformatiesysteem;
- de (technische) implementatie van een roosterpakket;
- de ontwikkeling en implementatie van een strategische planningstool voor het managen van het onderwijslogistieke proces;
- het vervullen van verschillende interim-management opdrachten.

In de onderzoeksperiode zijn jaarlijks gemiddeld zes tot acht personeelsleden, meestal in deeltijd, ingehuurd voor (advies)werkzaamheden. Drie daarvan zijn nagenoeg permanent ingehuurd geweest, waarvan één - die ook algemeen directeur van het organisatieadviesbureau is - onder meer diverse opeenvolgende interim-functies heeft vervuld bij Inholland, zoals directeur van de voormalige directies ICT en FZ en als laatste de functie van directeur Control vanaf het najaar 2008. Het totale bedrag dat met de inhuur samenhangt over de periode 2006 tot en met 2010 is circa € 4,8 mln.

Om (de schijn van) functievermenging te voorkomen in met name de periode dat de interim-functie van directeur Control door het adviesbureau werd ingevuld, adviseerde de directeur van de Dienst Finance destijds het CvB om gedurende die interim functievervulling geen nieuwe opdrachten aan het adviesbureau te verstrekken. Het is ons niet duidelijk geworden welke concrete beslissingen het CvB daarna heeft genomen. De vzCvB verklaarde er vanuit te zijn gegaan dat de inhuur inderdaad was gestopt. In de betreffende periode zijn evenwel nieuwe opdrachten aan het adviesbureau verstrekt. Deze ingehuurde medewerkers zijn aangetrokken op initiatief van het management van de organisatieonderdelen waar ze zouden worden ingezet. Omdat het hier ging om de specifieke kennis van medewerkers die al bekend waren bij Inholland van eerdere opdrachten, is de offerteprocedure niet altijd gevolgd. Er is overigens niet gebleken dat de ingehuurde directeur hierbij in de achtereenvolgende functies sturend is geweest.

Over de periode tot en met 2007 was een raamcontract van toepassing, waarin onder meer een gestaffelde volumekorting was opgenomen. Bij een hogere jaaromzet wordt ook het kortingspercentage hoger. Tot en met 2006 is de volumekorting ontvangen, daarna niet meer. Over 2007 zou op basis van de voorwaarden van het raamcontract recht bestaan op een volumekorting van circa € 148.000. Dit kortingsbedrag is niet ontvangen of verrekend. De vice vzCvB en de directeur van het betreffende organisatieadviesbureau stellen dat de volumekorting in 2007 is verrekend met de kosten voor het dubbele (ict en facilitaire zaken) directeurschap van de algemeen directeur van het adviesbureau. Wij hebben op grond van de aangetroffen facturen niet kunnen vaststellen dat deze korting daadwerkelijk is verrekend. Als over de jaren 2008 tot en met 2010 dezelfde volumekorting van toepassing zou zijn geweest, dan zou deze uitkomen op een bedrag van circa € 373.000. De vice vzCvB heeft verklaard dat geen nieuw raamcontract met volumekorting is afgesloten vanwege mogelijke belangenverstremming van de ingehuurde directeur.

Wij concluderen dat de inhuur van personeel van het betreffende organisatieadviesbureau onvoldoende aandacht heeft gekregen. Door niet heldere afspraken en een tekortschietend inkoopbeleid bleef het risico van (de van schijn van) belangenverstremming bestaan. Door ontoereikend contractbeheer is geen aanspraak gemaakt op een bedrag aan volumekorting van circa € 148.000. Daarnaast is Inholland wegens het ontbreken van een nieuw raamcontract, mogelijk een kortingsbedrag van circa € 373.000 misgelopen. Wij merken de niet ontvangen volumekorting van circa € 148.000 als onrechtmatig en de mogelijk misgelopen korting van circa € 373.000 als ondoelmatig aan.

4.2 Publiek private activiteiten

4.2.1 Holding Inholland bv

De private activiteiten van Inholland betreffen onder andere contract onderwijs, niet-bekostigd onderwijs en een uitzendbureau waar studenten werkervaring op kunnen doen. Inholland heeft zijn private activiteiten ondergebracht in een aantal besloten vennootschappen die worden aangestuurd door de houdstermaatschappij Inholland Holding BV. De hogeschool is enig aandeelhouder van deze Inholland Holding BV.

Door cumulatieve verliezen uit het verleden is het eigen vermogen eind 2007 gedaald tot een negatief vermogen van circa € 5,5 mln. In 2009 heeft de hogeschool een debiteurenvordering van € 6 mln op de holding boekhoudkundig omgezet in eigen vermogen van de holding. Op termijn zal de holding voldoende positieve resultaten moeten hebben om de investering van publiek geld in private activiteiten terug te verdienen. Het CvB heeft hier ook actief op gestuurd, onder andere door het opstellen van een businessplan en het aanstellen van een nieuwe directeur. De holding heeft in 2008 en 2009 een positief resultaat laten zien.

Ons is niet gebleken dat de private activiteiten in de holding niet voldoen aan de wettelijke voorschriften.

4.2.2 Nyenrode

In december 2004 besloten de Stichting Hoger Onderwijs Nederland (hogeschool Inholland) en de Stichting Nyenrode tot samenwerking via de joint venture Nyenrode Business Universiteit BV (NBU), waarin beide partijen voor 50% participeerden. De inbreng van Inholland in deze samenwerking betrof de storting van 50% in het aandelenkapitaal van € 2,5 mln en een jaarlijkse bijdrage aan het onderzoeks- en wervingsbudget van € 2,5 mln gedurende vier jaren. De doelstelling van de joint venture was versterking van de positie van beide instellingen door bundeling van wetenschappelijk en hoger beroepsonderwijs, hetgeen moest leiden tot grotere doorstroommogelijkheden voor studenten, verdieping van de inhoudelijke onderwijscomponent, intensivering van onderzoek en versteviging van het financiële draagvlak.

In de uitvoering van de samenwerking heeft de NBU volgens Inholland echter onvoldoende prestaties geleverd. Daarnaast beoordeelde Inholland de toegevoegde waarde van de samenwerking als onvoldoende. Daarop werd in 2009 besloten de samenwerking te beëindigen en de betalingen te stoppen. Tot dat moment had Inholland een bedrag van totaal € 7 mln. betaald aan de NBU voor het onderzoeks- en wervingsbudget. De beslissing om met de samenwerking te stoppen ligt in lijn met de conclusies uit een rapport van de Inspectie ("Samenwerking bekostigd/onbekostigd onderwijs, hogeschool Inholland/Universiteit Nyenrode", januari 2009) over de samenwerking.

Het hierna volgende onderhandelingsproces heeft ertoe geleid dat Nyenrode de nominale waarde van de aandelen zal terugbetalen en dat Inholland zal worden gecompenseerd voor niet geleverde researchbijdragen met een bedrag van € 3,5 mln en dat de samenwerkingsovereenkomst is beëindigd per 31 december 2009. Nyenrode zal in vijf jaar in totaal € 6 mln terug betalen. Met een brief van 19 maart 2010 heeft Inholland het ministerie van OCW geïnformeerd over de afwikkeling van de beëindiging van de joint venture. Volgens de accountant belast met de jaarrekeningcontrole wordt de financiële afwikkeling verwerkt in de jaarrekening 2010. Deze was ten tijde van ons onderzoek nog niet beschikbaar.

In totaal heeft Inholland € 3,5 mln bijgedragen aan de joint venture NBU. Volgens de RvT is dit geld in algemene zin wel goed besteed, omdat de NBU wel geschikt voor dit geld onderzoek heeft uitgevoerd.

Ons is niet gebleken dat de afwikkeling van de beëindiging van de joint venture met Nyenrode niet voldoet aan de wettelijke voorschriften.

4.3 Wildenborch

In december 2006 hebben Inholland en Woonstichting De Key een intentieverklaring getekend inzake de koop en levering van twee percelen grond in Diemen, te weten: Bergwijkdreef en Wildenborch, waarbij de feitelijke levering van de percelen geschiedt nadat Inholland de opstallen (schoolgebouwen) volledig heeft gesloopt. In de intentieverklaring is vastgelegd wanneer en onder welke voorwaarden de twee percelen grond worden geleverd. De overeengekomen verkoopprijs van Wildenborch bedraagt € 8 mln, te verhogen met rentederving tot het moment van oplevering. Voor Wildenborch is afgesproken dat dit pand in gebruik blijft bij Inholland tot uiterlijk 1 januari 2012, met de mogelijkheid van twee keer twee jaar gebruiksverlenging. Indien de hogeschool hiervan gebruik wilde maken diende Inholland uiterlijk 1 juli 2010 dit aan Woonstichting De Key te melden. Zonder melding eindigt het gebruik op 1 januari 2012.

Een langer gebruiksrecht was noodzakelijk gezien de nieuwbouwplannen van Inholland in Amsterdam in samenwerking met de Vrije Universiteit. Door een omissie heeft Inholland geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot gebruiksverlenging van Wildenborch. Uit gesprekken blijkt dat de ongebruikelijke datum halverwege het jaar en het ontbreken van een geschikt systeem voor de bewaking van vervaldata in contracten daarvan de belangrijkste oorzaken zijn.

Met een brief van 12 augustus 2010 meldt de woonstichting dat geen verzoek tot gebruiksverlenging is ontvangen en bevestigt dientengevolge de afgesproken datum van levering 1 januari 2012. Nadat het CvB tijdens de reguliere vergadering op 9 september 2010 door de vice vzCvB is geïnformeerd, is de maand september gebruikt om diverse mogelijkheden nader te onderzoeken.

De vice vzCvB brengt in de vergadering van de RvT van 5 oktober 2010 het voorstel in om de oorspronkelijke intentieovereenkomst te ontbinden, hetgeen voor de hogeschool inhoudt dat enerzijds de hogeschool niet gehouden is aan levering van het perceel, maar dat anderzijds de hogeschool het afgesproken verkoopbedrag ad € 8,9 mln (inclusief rentederving) misloopt. Het CvB besluit op 28 oktober 2010 tot ontbinding van de intentieovereenkomst onder gelijktijdige toekenning van het eerste recht van koop van Wildenborch aan Woonstichting De Key. Op 23 november 2010 stemt de RvT in met deze beslissing.

Wij stellen vast dat er sprake is geweest van een inadequaat systeem van bewaking van contractvoorwaarden, waardoor Inholland voor voldongen feiten werd geplaatst. Ons is niet gebleken dat hier niet voldaan is aan de wettelijke voorschriften.

5 Bestuurlijk handelen en toezicht

In de vorige hoofdstukken van dit rapport hebben wij de bevindingen weergegeven van ons onderzoek naar het geheel van beloningen, vergoedingen en faciliteiten voor de leden van het CvB in de periode 2006 tot en met 2010 en de rechtmatigheid en doelmatigheid van een aantal specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering over die periode. In dit hoofdstuk gaan wij in op het handelen van de leden van het CvB, de RvT en de externe accountant ten aanzien van voorgenoemde onderwerpen.

In hoofdstuk twee van dit rapport hebben wij beschreven dat het CvB van Inholland verantwoordelijk is voor het rechtmatig en doelmatig besteden van de ontvangen rijksbijdrage en voor een zorgvuldige en risicomijdende bedrijfsvoering. Dit geldt zeker ook voor de eigen beloning, vergoedingen en andere faciliteiten, vooral ten aanzien van de aspecten transparantie en soberheid. Volgens artikel 10 van de statuten van Inholland en het bestuursreglement (artikel 7.1) is sprake van een collegiaal bestuur. Dit betekent dat de leden van het CvB in beginsel verantwoordelijk zijn voor wat tot hun portefeuille behoort en het CvB verantwoordelijk is voor het bestuurlijk handelen van het CvB als geheel, tenzij een individueel bestuurder geen verwijt valt te maken.

De RvT benoemt het CvB, stelt hun arbeidsvoorwaarden vast en houdt toezicht op het beleid van de hogeschool en de uitvoering daarvan. Dat toezicht is vooral gericht op het goed functioneren van het CvB in algemene zin, op de hoofdlijnen van beleid en uitvoering en op incidentele belangrijke beslissingen van het CvB. De RvT neemt besluiten met meerderheid van stemmen. In de onderzoeksperiode onderhandelde de vzRvT namens de RvT met de leden van het CvB over hun arbeidsvoorwaarden en ondertekende de arbeidsovereenkomsten. Ook voerde hij, samen met andere leden van de RvT, de functioneringsgesprekken met de leden van het CvB.

Ons is niet gebleken dat sprake is geweest van onzorgvuldig bestuurlijke handelen bij de aanbesteding van een nieuwbouwproject, de opdrachtverlening aan de externe accountant, de private activiteiten via de Holding Inholland BV en het afstoten van de deelneming in Nyenrode. Ook hebben wij ten aanzien van de rol van de externe accountant in relatie tot de onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering, geen bevindingen.

Bij het inhuren van personeel van een organisatieadviesbureau heeft de vice vzCvB onvoldoende aandacht besteed aan de specifieke risico's daarvan. Bij de inhuur, in de vorm van vier achtereenvolgende constructies, van zijn eigen chauffeur heeft hij onvoldoende aandacht besteed aan de doelmatigheid van deze inhuur en de fiscale risico's daarvan. Bij het afstoten van het gebouw Wildenborch heeft hij de cruciale termijnen onvoldoende bewaakt. Het CvB heeft aan dit laatste onderwerp onvoldoende aandacht besteed. Het betrof hier immers een belangrijk element van het meerjarige huisvestingsbeleid. De vzCvB en de vice vzCvB hebben de RvT te laat geïnformeerd over dit probleem.

Het beleid voor de beloningen, overige vergoedingen en faciliteiten voor het CvB, evenals de uitvoering daarvan, schoot in de onderzoeksperiode tekort.

Dit blijkt uit het volgende:

- Tot september 2008 waren behoudens gebruikelijke interne controle maatregelen nauwelijks interne regelingen voor onkosten van het CvB. Zowel het CvB als de RvT hadden dit beter moeten regelen.
- De vice vzCvB en de vzCvB declareerden na het invoeren van een reglement in 2008 regelmatig kosten voor representatieve lunches en diners die hoger waren dan in het reglement is toegestaan.
- Aan het lidCvB werd naast een leaseauto een OV-jaarkaart verstrekt.
- Gedurende de gehele periode handelde het CvB, met instemming van de RvT, bij het afsluiten van contracten voor de lease van auto's niet in overeenstemming met de bepalingen in de arbeidsovereenkomsten, en ware het ook volgens de RvT beter geweest die arbeidsovereenkomsten daarop aan te passen.
- Voor de vice vzCvB werd in 2007 op initiatief van de RvT een extra salaris toegekend waarvoor niet-valide argumenten werden aangevoerd. Het ministerie van OCW is hierover namens de RvT schriftelijk niet volledig geïnformeerd.
- Met goedkeuring van de RvT is voor de voormalig vzCvB een niet-verschuldigde extra pensioenstorting gedaan.
- Met goedkeuring van de RvT declareerde de voormalig vzCvB een niet-verschuldigde vergoeding voor de premies van een ziektekostenverzekering.
- De vertrekregeling die de RvT in 2007 sloot met de voormalig vzCvB, bevat elementen zoals het tot en met 2008 ter beschikking stellen van een leaseauto na het aftreden als voorzitter en voortzetting van de vaste representatiekostenvergoeding, terwijl hij geen werkzaamheden meer verrichtte voor de hogeschool.
- De RvT heeft van de voormalig vzCvB geen opgave van neveninkomsten gevraagd, hoewel de vertrekregeling daartoe de mogelijkheid bood. Betrokkene kreeg van de voorzitter van de RvT mondeling toestemming voor het vervullen van een van de nevenfuncties zonder verrekening van inkomsten.
- Belangrijk element van de vertrekregeling van de voormalige vzCvB was dat betrokkene kon worden ingezet als adviseur voor het CvB. De nieuwe voorzitter besloot daarvan geen gebruik te maken. Daarna heeft de RvT het ministerie van OCW desgevraagd schriftelijk geïnformeerd over de vertrekregeling maar verzuimd te melden dat geen sprake meer was van inzet als adviseur.

De RvT heeft gesteld dat hij in de jaren 2006 tot en met 2010 gemeend heeft voor wat betreft het beloningsbeleid te hebben gehandeld in de geest van de Statuten en de in zijn periode geldende bestuurdersreglementen en dat hij tevens in zijn optiek het beloningsbeleid ook zoveel mogelijk heeft afgestemd op achtereenvolgens de Hay beloningsstructuur, de HBO branchecode, de nieuw gewijzigde salarisindicatie van de HBO branchecode en de discussies over de Balkenende norm.

Bij het toekennen door de RvT en de uitvoering van beloningen, overige vergoedingen en faciliteiten aan het CvB hebben alle betrokkenen in meer of mindere mate onzorgvuldig gehandeld. De Raad van Toezicht, de voormalige voorzitter en de vicevoorzitter van het CvB hebben in een aantal gevallen niet voldaan aan de hoge eisen die worden gesteld aan het belonen van het CvB in de publieke sector.

6 Reactie hogeschool Inholland

Hogeschool Inholland heeft kennisgenomen van het concept eindrapport 'Belonen, besturen en toezicht bij Hogeschool Inholland'. Allereerst willen wij u en uw onderzoeksteam bedanken voor het compacte rapport en het onderzoekswerk dat daaraan ten grondslag ligt. Wij willen daarnaast ook onze waardering uitspreken voor de constructieve en respectvolle wijze waarop het onderzoek bij Inholland is uitgevoerd. Het onderzoek helpt Inholland een hoofdstuk af te sluiten.

Op een aantal punten herkennen wij de bevindingen van de Inspectie. We constateren echter ook dat de Inspectie slechts in beperkte mate aanvullende bevindingen heeft op de in het begin van het onderzoek aangedragen thema's en dat een aantal thema's ook tot de conclusie leiden dat in voldoende mate binnen de kaders van rechtmatigheid of doelmatigheid is gehandeld.

De Inspectie geeft terecht in het rapport aan dat er hoge eisen dienen te worden gesteld aan soberheid en transparantie daar waar het gaat om alle aspecten van belonen. We onderschrijven dat ten volle en hebben stappen gezet om deze soberheid en transparantie ook zichtbaar te maken. Ook onderschrijven we als College dat in (een deel van) de onderzochte periode de bedrijfsvoering onvolkomenheden vertoonde. We zullen deze onvolkomenheden herstellen.

We hechten eraan te vermelden dat de onderzochte periode en de constateringen die daarover worden gedaan achter ons liggen. We nemen kennis van een aantal conclusies die de Inspectie over deze periode trekt. We beseffen dat de conclusies van het rapport onderdeel zijn van de geschiedenis van Inholland, trekken daar lering uit en trekken ons dat in functionele zin aan.

Tegelijkertijd constateren we dat er onderdelen zijn in het rapport waar discussie over mogelijk blijft, vooral daar waar het oordeelsvorming betreft ten aanzien van geconstateerde feiten. Enkele daarvan zijn, de "mogelijk" misgelopen korting bij inhuur van organisatieadviesbureau, de chauffeursdiensten van de vice vzCvB en de extra salaristoekenning van de vice vzCvB.

We constateren tevens dat de Inspectie niet altijd uitspraken doet over vaststellingsovereenkomsten met voormalige bestuurders. Het kan zijn dat de Inspectie ervoor heeft gekozen deze overeenkomsten niet juridisch te toetsen daar waar dat wel noodzakelijk was geweest. Dat zou ook kunnen gelden voor de onderdelen waar de Inspectie wel een oordeel uitspreekt. We zijn van mening dat dit dan alsnog zou moeten gebeuren.

Hogeschool Inholland is zich zeer bewust van het feit dat publieke middelen doelmatig en rechtmatig dienen te worden besteed. Het rapport van de Inspectie heeft dat onmiskenbaar duidelijk gemaakt. We wachten de uiteindelijke maatregelen van het Ministerie af die naar aanleiding van dit rapport zullen worden genomen. We behouden ons daarbij het recht voor op dat moment nader stelling te nemen, inhoudelijk of in rechte, vooral daar waar onze maatschappelijke verantwoordelijkheid en onze reputatie in het geding is.