

Vergaderjaar 1994–1995

24 100

Derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Blz.		Blz.	
		4.1	Informatievoorziening	14
		4.2	Sturing	15
		4.3	Conclusies	16
		5	Samenvattende conclusie en aanbeveling	16
		6	Reactie universiteiten en commentaar Rekenkamer	17
		7	Reactie ministers en commentaar Rekenkamer	17
		Bijlagen		
		1	Ontwikkeling inkomsten contract-onderwijs en -onderzoek	21
		2	Uitwerking van de drie aspecten van het onderzoek	22
		3	Handreiking voor de universiteiten bij het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten	23
		Samenvatting		
	4			
1	Inleiding	6		
2	Financieel beheer	8		
2.1	Regelgeving	8		
2.2	Voorbereiding	8		
2.3	Registratie	9		
2.4	Uitvoering	9		
2.5	Afwikkeling	11		
2.6	Conclusies	11		
3	Toezicht door het college van bestuur	12		
3.1	Algemeen	12		
3.2	Uitvoering in eigen beheer	12		
3.3	Uitvoering door rechtspersonen	13		
3.4	Conclusies	13		
4	Toezicht door de minister	14		

SAMENVATTING

Naast bijdragen van het Rijk hebben de dertien Nederlandse universiteiten eigen inkomsten, die zij verwerven met activiteiten op het terrein van onderwijs en onderzoek. De Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar deze zogenoemde derde-geldstroomactiviteiten, die in 1992 f 958 miljoen opleverden (ruim 17% van de totale inkomsten van de universiteiten).

De Rekenkamer stelde vast dat het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij een meerderheid van de universiteiten tekortschoot. Zo hadden twaalf universiteiten geen regelgeving voor de verhouding tussen de universiteit en de aan de universiteit gelieerde stichtingen die voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten waren opgericht. Zeven universiteiten hadden geen volledige registers van de projecten die in het kader van de derde geldstroom werden uitgevoerd. Geen enkele universiteit beschikte over een systeem van tijdverantwoording ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten. Daardoor was niet bekend hoeveel deze activiteiten de universiteit kostten. Aan de drie belangrijkste categorieën opdrachtgevers (de ministeries, de Europese Unie en de zogenoemde collectebusfondsen als de Hartstichting) brachten de universiteiten in de meeste gevallen minder dan de integrale kosten in rekening.

De colleges van bestuur van de universiteiten zijn belast met het houden van toezicht op al wat de universiteit aangaat. Voor de meeste colleges van bestuur waren de derde-geldstroomactiviteiten een punt van aandacht. De Rekenkamer trof in het toezicht echter ook enkele tekortkomingen aan. Zo hadden tien colleges geen zekerheid dat ze tijdig geïnformeerd werden over knelpunten bij afzonderlijke projecten. Vijf colleges hadden geen mogelijkheid corrigerende maatregelen te treffen tegen aan de universiteit gelieerde stichtingen die voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten waren opgericht.

De minister van Onderwijs en Wetenschappen stelde aan het eind van de jaren tachtig strikte voorwaarden aan de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten. Zo mochten deze activiteiten niet ten laste komen van de rijksbijdrage. De minister schreef de universiteiten echter niet voor te rapporteren over de naleving van deze voorwaarden (die met ingang van het begrotingsjaar 1994 overigens niet langer van kracht zijn).

Bij de meerderheid van de universiteiten kon de minister van Onderwijs en Wetenschappen geen zekerheid krijgen over de juistheid en volledigheid van de financiële informatie over derde-geldstroomactiviteiten. Tevens stelde de Rekenkamer vast dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen, ook bij structurele tekortkomingen, zeer terughoudend was in het treffen van corrigerende maatregelen. Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (verantwoordelijk voor de Landbouwuniversiteit Wageningen) kwamen corrigerende maatregelen niet aan de orde omdat het college van bestuur van deze universiteit zelf maatregelen ter verbetering had getroffen.

Samenvattend was de Rekenkamer van mening dat het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij de universiteiten verbetering behoeft. Het door de ministers uitgeoefende toezicht waarborgde de toereikendheid van het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten in onvoldoende mate. De Rekenkamer achtte de gesignaleerde tekortkomingen van zodanig belang dat deze zouden moeten leiden tot een nadere invulling van het concept van globale sturing, dat ten grondslag ligt aan de met ingang van het begrotingsjaar 1994 van kracht geworden

bekostigingsbepalingen uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

De Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) gaf in haar reactie namens alle universiteiten aan het niet eens te zijn met het kritische oordeel van de Rekenkamer over het financieel beheer. Volgens haar zou uit de afzonderlijke bevindingen blijken dat in meerderheid wel aan de normen werd voldaan. Overigens achtte de VSNU deze meerderheid te klein. De Rekenkamer merkte hierbij op dat slechts vijf van de dertien universiteiten voldeden aan tenminste drie kwart van alle door de Rekenkamer gestelde normen. Zij handhaafde derhalve haar conclusie.

De ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij schreven in hun reactie het begrijpelijk te vinden dat bij de universiteiten het accent meer heeft gelegen op het verwerven van derde-geldstroomactiviteiten dan op het beheer ervan. Wel gaven zij aan dat het aanbrengen van verbeteringen voor hen een punt van aandacht zou zijn. Daarbij deden de ministers een aantal concrete toezeggingen, waaronder het opnemen in een in te voeren controleprotocol van attentiepunten voor de controle op de derde geldstroom.

De Rekenkamer kan het begrip dat de ministers tonen voor de bestaande achterstanden bij universiteiten in het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten niet delen. Reeds in haar Verslag 1988 heeft zij op dit punt een waarschuwend geluid laten horen. Overigens waardeert zij in de reactie van de universiteiten dat men ook in die kring vindt dat er ruimte is voor verbetering. De door de ministers gedane toezeggingen vormen eveneens een stap in de goede richting.

1. INLEIDING

Sinds het begin van de jaren tachtig voert de minister van Onderwijs en Wetenschappen het beleid dat de universiteiten naast de rijksbijdragen eigen inkomsten moeten verwerven met de overdracht van kennis aan de maatschappij, door het aanbieden van contractonderwijs en -onderzoek.

De Rekenkamer heeft in 1989 gerapporteerd dat de administratieve begeleiding van contractonderzoek door universiteiten geen gelijke tred hield met het toenemende financieel belang hiervan (Verslag 1988, punt 3.8.3). De omvang van de eigen inkomsten van universiteiten vertoonde van 1989 tot en met 1992 een verder stijgende lijn. In 1989 ging het om f 525 miljoen (12,2% van de totale inkomsten van de universiteiten in dat jaar) en in 1992 om f 958 miljoen (17,4% van de inkomsten in dat jaar). De eigen inkomsten van de universiteiten worden aangeduid als de derde geldstroom. De ontwikkeling van de omvang van de derde geldstroom per universiteit is opgenomen in bijlage 1.

De opbrengsten van derde-geldstroomactiviteiten mogen de universiteiten naar eigen inzicht besteden, mits ze binnen het taakgebied van de universiteit blijven. De andere financieringsbronnen waarover universiteiten beschikken, zijn de jaarlijkse rijksbijdrage (eerste geldstroom) en de rijksgelden die via de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek en de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen ter beschikking worden gesteld (tweede geldstroom).

Voor het uitvoeren van derde-geldstroomactiviteiten zijn diverse organisatorische constructies mogelijk. Ze kunnen door de universiteit in eigen beheer worden uitgevoerd of door een rechtspersoon waarmee de universiteit een financiële binding heeft of door een rechtspersoon waarin de universiteit deelneemt. Deze rechtspersonen maken voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten gebruik van personeel en voorzieningen van de universiteit. Bij rechtspersonen waarin de universiteit deelneemt is de universiteit financieel aansprakelijk of bestaat er een bestuurlijke relatie tussen universiteit en rechtspersoon. De universiteiten maken in een gevarieerde samenstelling van de drie genoemde constructies gebruik. Alle dertien universiteiten voeren derde-geldstroomactiviteiten in eigen beheer uit. Daarnaast komen rechtspersonen waarmee de universiteit een financiële binding heeft bij elf universiteiten voor en rechtspersonen waarin de universiteit deelneemt bij acht universiteiten.

De Rekenkamer verrichtte een onderzoek naar derde-geldstroomactiviteiten op het gebied van onderwijs en onderzoek bij de dertien Nederlandse universiteiten. Zij onderzocht in hoeverre er sprake was van een goed financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. Ook onderzocht zij de wijze waarop de colleges van bestuur en de verantwoordelijke ministers toezicht uitoefenden op het financieel beheer. De verantwoordelijke ministers zijn de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ten tijde van het onderzoek de minister van Onderwijs en Wetenschappen) en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (uitsluitend voor de Landbouwniversiteit Wageningen). Een uitwerking van de drie aspecten van het onderzoek is opgenomen in bijlage 2.

De Rekenkamer is in haar onderzoek uitgegaan van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs (WWO, Stb. 1985, 562) en de daaruit voortvloeiende regelgeving, omdat deze in de onderzochte periode (1989/1993) nog van kracht waren. Met ingang van het begrotingsjaar 1994 zijn de bekostigingsbepalingen uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW, Stb. 1992, 593) van kracht geworden. Hiermee werd verder vorm gegeven aan de vergroting van de autonomie van de instellingen, waarbij een gedetailleerde centrale sturing werd

vervangen door globale sturing, uitgaande van de verantwoordelijkheid van de minister voor de werking van het bestel als geheel (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 073, nr. 3, blz. 8/9). Ook onder de nieuwe wet dienen de ministers zich echter een oordeel te vormen over het totale financieel beheer van de universiteiten, inclusief dat van de derde geldstroom. De richtlijnen en regelingen waarmee de ministers op grond van de WWO voorwaarden stelden aan derde-geldstroomactiviteiten van universiteiten, zijn sinds de inwerkingtreding van de WHW niet meer van kracht.

De inwerkingtreding van de WHW is ook van invloed op de bevoegdheden van de Rekenkamer ten aanzien van universiteiten. Met ingang van het begrotingsjaar 1994 ontleent de Rekenkamer haar bevoegdheden ter zake niet meer aan artikel 188 WWO, maar aan haar algemene bevoegdheid op grond van artikel 59, lid 1, onder d van de Comptabiliteitswet. Dit betekent dat het onderzoek van de Rekenkamer zich alleen kan uitstrekken tot de bij of krachtens de wet geregelde taken van de universiteiten.

Derde-geldstroomactiviteiten worden in de WHW niet tot de wettelijke taak van de universiteiten gerekend. Onderzoeken zoals het onderhavige (waarbij het beheer van derde-geldstroomactiviteiten als zodanig object van onderzoek is) kan de Rekenkamer met ingang van het begrotingsjaar 1994 derhalve niet meer verrichten. Wel kan de Rekenkamer ook onder het nieuwe regime nagaan in hoeverre derde-geldstroomactiviteiten van invloed zijn op de uitvoering van de wettelijke taken, respectievelijk de aanwending van rijksmiddelen die de universiteiten met het oog hierop ontvangen. Daarnaast kan de Rekenkamer onderzoek blijven doen naar de wijze waarop de minister(s) zich een oordeel vormen over het totale financiële beheer van de universiteiten, inclusief dat van de derde geldstroom.

De Vrije Universiteit Amsterdam (VUA) was aanvankelijk niet bereid medewerking te verlenen aan dit onderzoek. Zij schreef in juni 1993 behoefte te hebben aan «een nadere juridische rechtvaardiging voor het betrekken van de VU als bijzondere universiteit bij (het) onderzoek».

De Rekenkamer heeft in juli 1993 in antwoord op dit verzoek beargumenteerd dat zij op grond van het bepaalde in de WWO bevoegd was het onderhavige onderzoek ook bij bijzondere universiteiten te verrichten. De hieruit volgende briefwisseling leidde uiteindelijk niet tot overeenstemming. Op verzoek van de Rekenkamer heeft vervolgens in januari 1994 overleg plaatsgevonden tussen de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen en de voorzitter van het college van bestuur van de VUA. Naar aanleiding van dit overleg besloot het college van bestuur op basis van vrijwilligheid mee te werken aan het onderzoek. Om praktische redenen legde de Rekenkamer zich neer bij deze uitkomst van het overleg. Het onderzoek bij de VUA vond plaats in februari 1994, waarna het totale onderzoek kon worden afgesloten.

De Rekenkamer legde haar bevindingen in juli 1994 voor aan de verantwoordelijke ministers en aan de universiteiten, met het verzoek aan de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) om de reacties van de universiteiten te coördineren. De ministers reageerden in augustus 1994 en de VSNU in december 1994. De reacties zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

2. FINANCIËEL BEHEER

2.1 Regelgeving

De Rekenkamer onderzocht in hoeverre de universiteiten door middel van interne regelgeving sturing gaven aan het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. Zij hanteerde de volgende normen:

- de universiteit dient te beschikken over een centrale, regelmatig bijgewerkte en algemeen bekende interne regelgeving voor het beheer van derde-geldstroomactiviteiten;
- ten aanzien van derde-geldstroomactiviteiten die worden uitgevoerd door of in samenwerking met rechtspersonen waarin de universiteit deelneemt of waarmee zij een financiële binding heeft, dient het college van bestuur regels vast te stellen voor de verhouding van de universiteit tot die rechtspersonen. Het college van bestuur dient met die rechtspersoon een samenwerkingsovereenkomst te sluiten waarin afspraken zijn vastgelegd over financiële aspecten.

De Rekenkamer stelde vast dat vier universiteiten niet beschikten over een centrale, regelmatig bijgewerkte interne regelgeving voor het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. Vijf universiteiten hadden onvoldoende maatregelen genomen om te verzekeren dat de regelgeving bij alle geledingen van de organisatie bekend was.

Uit het onderzoek bleek verder dat bij twaalf universiteiten de colleges van bestuur niet door middel van regelgeving sturing gaven aan de verhouding van de universiteit tot rechtspersonen die ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten zijn opgericht. Bij drie van de acht universiteiten met deelnemingen in rechtspersonen ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten ontbraken samenwerkingsovereenkomsten met die rechtspersonen. Drie universiteiten hadden met verschillende rechtspersonen waarmee ze een financiële binding hadden geen afspraken gemaakt over de financiële aspecten van de samenwerking.

2.2 Voorbereiding

Voor de voorbereiding van derde-geldstroomactiviteiten hanteerde de Rekenkamer de volgende normen:

- de tekenbevoegde of diens vertegenwoordiger dient in een zo vroeg mogelijk stadium bij de projectverwerving te worden betrokken;
- het college van bestuur dient één flexibel calculatiemodel op te stellen aan de hand waarvan de kosten van derde-geldstroomprojecten begroot moeten worden;
- het college van bestuur dient een modelcontract op te stellen om te voorkomen dat door contracten voor derde-geldstroomactiviteiten de belangen van de universiteit worden geschaad. Concept-contracten moeten vóór ondertekening worden getoetst aan de vraag of de belangen van de universiteit in de contracten voldoende tot hun recht komen.

De Rekenkamer stelde vast dat bij vier universiteiten de vroegtijdige betrokkenheid van de tekenbevoegde of diens vertegenwoordiger bij de projectverwerving niet steeds was gewaarborgd.

Negen universiteiten beschikten over één calculatiemodel dat voldoende flexibel was om voor alle beheerseenheden toepasbaar te zijn. Bij drie van deze negen universiteiten werd het calculatiemodel echter niet of nauwelijks toegepast.

Elf universiteiten hadden een modelcontract ontwikkeld. Deze modellen waren in het algemeen echter beperkt toepasbaar. Bij vijf universiteiten werden de concept-contracten in onvoldoende mate juridisch getoetst.

2.3 Registratie

De Rekenkamer hanteerde de volgende normen voor de registratie van derde-geldstroomactiviteiten:

- universiteiten dienen te beschikken over volledige registers van onderwijs- en onderzoekprojecten in het kader van de derde geldstroom. De administratieve organisatie dient te waarborgen dat de registers volledig zijn;
- van elk onderwijs- en onderzoekproject in het kader van de derde geldstroom dient een dossier aanwezig te zijn waarin alle relevante projectbescheiden en correspondentie zijn opgenomen.

De Rekenkamer stelde vast dat zeven universiteiten onvolledige projectenregisters hadden.

Bij drie universiteiten bleken de dossiers per project niet goed bijgehouden te worden.

2.4 Uitvoering

De Rekenkamer toetste de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten aan de volgende normen:

- de kosten van derde-geldstroomactiviteiten dienen zoveel mogelijk aan de desbetreffende activiteiten te worden toegerekend. Daartoe moet in ieder geval inzicht bestaan in de personele kosten van derde-geldstroomactiviteiten op basis van een verantwoording van bestede tijd;
- voor de beheersing van de uitvoering van derde-geldstroomprojecten is bewaking van de nog door te berekenen kosten nodig;
- indien derde-geldstroomactiviteiten worden uitgevoerd door of in samenwerking met rechtspersonen dienen de universiteiten aan deze rechtspersonen de kosten van de beschikbaarstelling van personeel en huisvesting en van het gebruik van materiële voorzieningen en diensten door te berekenen tegen tarieven op basis van minimaal de integrale kosten. Bij afwijking van dit principe dient duidelijk te zijn dat de universiteit belang heeft bij het hanteren van lagere tarieven;
- de tarieven voor derde-geldstroomonderzoek en -onderwijs die aan opdrachtgevers in rekening worden gebracht, moeten gebaseerd zijn op de doorberekening van minimaal de integrale kosten, dat wil zeggen inclusief de kosten voor het gebruik van de infrastructuur. Bij afwijking van dit principe dient duidelijk te zijn dat de universiteit belang heeft bij het hanteren van lagere tarieven.

De Rekenkamer stelde vast dat bij geen enkele universiteit een systeem van tijdverantwoording ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten bestond. De bestede tijd werd slechts verantwoord voorzover de contractvoorwaarden daartoe noodzaakten. Bij vier universiteiten was daarbij bovendien sprake van tekortkomingen. Zo was de tijdverantwoording daar niet in alle gevallen volledig of op tijd beschikbaar.

Zeven universiteiten gaven aan met het oog op de kostenbewaking maandelijks overzichten op te stellen van kosten en opbrengsten per project. Bij twee universiteiten vond kostenbewaking plaats op basis van kwartaaloverzichten. De overige vier universiteiten kenden geen systematische kostenbewaking.

Van de acht universiteiten met deelnemingen in rechtspersonen ten behoeve van de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten, berekende er één noch de materiële noch de personele kosten integraal aan die deelnemingen door. Drie universiteiten berekenden alléén de personele kosten integraal door en vier universiteiten berekenden zowel de personele als de materiële kosten integraal door. Bij drie universiteiten bestond als gevolg van het ontbreken van afspraken met rechtspersonen, waarmee een financiële binding bestond, onduidelijkheid over de vraag in hoeverre kosten aan de desbetreffende rechtspersonen konden worden doorberekend.

Alle universiteiten gaven aan in principe te streven naar doorberekening van integrale kosten aan de opdrachtgever. Aan de beheerseenheden (faculteiten en/of vakgroepen) werd echter grote vrijheid gelaten minder dan de integrale kosten in rekening te brengen. De universiteiten wezen erop dat deze vrijheid geen probleem vormde omdat niet aan de opdrachtgever doorberekende kosten van derde-geldstroomactiviteiten uit het budget van deze beheerseenheden gedekt moesten worden.

De meeste contracten voor derde-geldstroomonderzoek sloten de universiteiten af met collectebusfondsen, ministeries en de Europese Unie. Collectebusfondsen zijn fondsen die (deels) gevuld worden met de opbrengsten van collectes voor meestal medische doelen. Collectebusfondsen hanteerden tot 1993 als regel dat slechts de direct door een project veroorzaakte kosten voor vergoeding in aanmerking kwamen, omdat onderzoeken die in hun opdracht worden gedaan vaak ingepast kunnen worden in reeds lopend eerste-geldstroomonderzoek. De VSNU, de Vereniging van Academische Ziekenhuizen en de collectebusfondsen hebben echter in oktober 1993 een overeenkomst gesloten waarin is vastgelegd dat de collectebusfondsen een opslag zullen betalen over de directe personeelskosten van projecten, ter dekking van een deel van de indirecte kosten, waaronder een deel van de materiële kosten.

De ministeries verklaarden zich in 1990 bereid voor contractactiviteiten de integrale kosten te vergoeden. Naar aanleiding hiervan schreef de minister van Onderwijs en Wetenschappen op 20 november 1990 aan de VSNU dat hij ervan uitging dat universiteiten bij het opstellen van offertes de kosten integraal zouden berekenen, dus inclusief de kosten voor het gebruik van de infrastructuur. De colleges van bestuur tekenden hierbij echter aan dat de ministeries in de praktijk veelal niet bereid bleken te zijn tot het vergoeden van de integrale projectkosten. Met name de vergoedingen voor overhead en huisvesting werden door de ministeries ter discussie gesteld.

Voor vrijwel alle onderzoekprogramma's van de Europese Unie gold met ingang van 1989 dat universiteiten kunnen kiezen tussen vergoeding van de additionele projectkosten (dit zijn extra kosten die een universiteit moet maken voor de uitvoering van een project) of vergoeding van 50% van de integrale projectkosten. Vergoeding op basis van 50% van de integrale projectkosten is echter alleen mogelijk indien de tariefstructuur van de universiteit door de Europese Unie is goedgekeurd. Ten tijde van het onderzoek gold dat voor één universiteit. Bij de overige universiteiten vergoedde de Europese Unie van de in haar opdracht uitgevoerde projecten de additionele kosten. Hierover mochten de universiteiten in principe een opslag van 20% berekenen. Deze opslag kwam in de onderhandelingen tussen universiteit en Europese Unie echter vrijwel altijd onder druk te staan.

2.5 Afwikkeling

De afwikkeling van derde-geldstroomactiviteiten toetste de Rekenkamer aan de volgende normen:

- derde-geldstroomactiviteiten dienen tijdig te worden gefactureerd zodat voorfinanciering door de universiteit beperkt blijft;
- ten behoeve van een juiste en tijdige verantwoording van de resultaten van derde-geldstroomprojecten dienen direct na beëindiging van de projecten de desbetreffende projectrekeningen te worden afgesloten;
- teneinde de kwaliteit van de begrotingen te verbeteren dient van elk derde-geldstroomproject een nacalculatie opgesteld te worden en dienen de verschillen tussen voor- en nacalculatie te worden geanalyseerd;
- de financiële resultaten van cursussen en opleidingen in het kader van de derde geldstroom dienen periodiek te worden geëvalueerd teneinde te voorkomen dat verliesgevendende activiteiten worden voortgezet zonder dat daarbij sprake is van een bewuste keuze;
- de besteding van inkomsten uit derde-geldstroomactiviteiten aan onderwijs en onderzoek dient gestimuleerd te worden door de omvang van de decentrale reserves te normeren.

De Rekenkamer stelde vast dat bij acht universiteiten geen termijn voor facturering was voorgeschreven en dat bij vier universiteiten achterstanden in de facturering bestonden.

Bij vier universiteiten werden projectrekeningen pas geruime tijd na beëindiging van een project afgesloten.

Bij alle universiteiten bestond onvoldoende aandacht voor het opstellen van nacalculaties van derde-geldstroomprojecten.

Bij één universiteit bestond onvoldoende aandacht voor de evaluatie van de financiële resultaten van derde-geldstroomonderwijs.

Twee universiteiten besteedden in het geheel geen aandacht aan normering van decentrale reserves. Negen universiteiten gaven aan dat de omvang en bestemming van decentraal aangehouden reserves vaste agendapunten vormden in het bestuurlijk overleg tussen het college van bestuur en de beheerseenheden. Twee universiteiten hanteerden een norm ten aanzien van de maximale omvang van reserves.

2.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij een meerderheid van de universiteiten tekortschoot. Ten aanzien van de in eigen beheer uitgevoerde derde-geldstroomactiviteiten vertoonde de interne regelgeving voor het beheer van deze activiteiten bij een aantal universiteiten tekortkomingen. Bij een meerderheid van de universiteiten was sprake van tekortkomingen in de voorbereiding en registratie van deze activiteiten. Bij alle universiteiten was het inzicht in de kosten van derde-geldstroomactiviteiten ontoereikend als gevolg van het ontbreken van een systeem van tijdverantwoording ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten. Aan de drie belangrijkste categorieën opdrachtgevers (collectebusfondsen, ministeries en Europese Unie) brachten de universiteiten in de meeste gevallen minder dan de integrale kosten in rekening voor het verrichten van derde-geldstroomonderzoek. Bij een meerderheid van de universiteiten bestonden tekortkomingen in de afwikkeling van derde-geldstroomactiviteiten. Ten aanzien van de derde-geldstroomactiviteiten die door aan de universiteit gelieerde rechtspersonen werden uitgevoerd

was bij de meeste universiteiten sprake van het ontbreken van regelgeving voor de verhouding van de universiteit tot dergelijke rechtspersonen. Een aantal universiteiten had in onvoldoende mate afspraken over financiële aspecten vastgelegd.

Door de aangetroffen tekortkomingen bestond bij de universiteiten de mogelijkheid dat niet-doorberekende kosten van derde-geldstroomactiviteiten ten laste kwamen van de rijksbijdrage aan de universiteiten.

3. TOEZICHT DOOR HET COLLEGE VAN BESTUUR

3.1 Algemeen

In zowel de WWO als de WHW wordt bepaald dat het college van bestuur is belast met het houden van een voortdurend toezicht op al wat de universiteit aangaat. Daartoe dient volgens de Rekenkamer het college van bestuur verzekerd te zijn van tijdige, juiste en volledige informatie over zowel de in eigen beheer als de door aan de universiteit gelieerde rechtspersonen uitgevoerde derde-geldstroomactiviteiten. Voorts dient het college van bestuur de mogelijkheid te hebben om corrigerende maatregelen te treffen en de uitvoering van die maatregelen te bewaken.

3.2 Uitvoering in eigen beheer

De Rekenkamer stelde vast dat alle colleges van bestuur via rapporten en mededelingen (managementletters) van de controlerende accountant werden geïnformeerd over de opzet en werking van de administratieve organisatie en de interne controle van derde-geldstroomactiviteiten.

Bij alle universiteiten ontving het college informatie over de resultaten van de derde-geldstroomactiviteiten. Aard en omvang van deze informatie vertoonden echter een grote verscheidenheid. Tien colleges ontvingen getotaliseerde gegevens over derde-geldstroomactiviteiten die niet te herleiden waren tot afzonderlijke projecten. Daardoor werden eventuele financiële knelpunten op projectniveau niet of niet tijdig zichtbaar. Bij drie universiteiten ontving het college informatie op projectniveau.

Bij alle universiteiten waarborgden procedures voor de administratieve organisatie de tijdigheid van jaarlijkse en tussentijdse rapportages.

Alle colleges beschikten in opzet over meer dan één waarborg voor de juistheid en volledigheid van de informatie. De waarborgen waren: centrale registratie van projecten, maatregelen van interne controle, regelgeving en controle door de accountant.

De Rekenkamer stelde vast dat alle colleges van bestuur beschikten over mogelijkheden om corrigerend op te treden, waaronder sancties op personeelsgebied zoals ontslag en het geheel of gedeeltelijk intrekken van mandaten. Drie colleges gaven aan daadwerkelijk sancties te hebben getroffen.

Elf colleges beschikten over criteria voor het treffen van maatregelen, maar deze waren in de meeste gevallen niet gepreciseerd naar bijvoorbeeld omvang of duur van ongewenste ontwikkelingen.

3.3 Uitvoering door rechtspersonen

Alle elf colleges van bestuur die voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten gebruik maakten van rechtspersonen achtten zich verantwoordelijk voor het financieel beheer van deze rechtspersonen, met name als de universiteit hierin een groot financieel belang had en als de rechtspersoon mede bepalend was voor het imago van de universiteit dan wel opereerde onder de naam van de universiteit. Overigens streefden acht colleges van bestuur ernaar derde-geldstroomactiviteiten zoveel mogelijk door de universiteit zelf te laten uitvoeren, omdat in die situatie de beheersbaarheid het beste gewaarborgd was. Om de behoefte aan het oprichten van rechtspersonen voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten te verminderen hadden zes colleges gunstige voorwaarden geschapen, bijvoorbeeld door derde-geldstroominkomsten van vakgroepen zo min mogelijk te belasten voor het gebruik van infrastructuur en door deze inkomsten ter beschikking van de vakgroepen te laten. Twee universiteiten informeerden de beheerseenheden over de gunstige belastingtarieven die gelden voor projecten die de universiteit in eigen beheer uitvoert.

Om te kunnen beschikken over tijdige, juiste en volledige informatie ten aanzien van de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten door rechtspersonen is het noodzakelijk:

- dat de colleges van bestuur beschikken over een volledig overzicht van de rechtspersonen waarin de universiteit deelneemt of waarmee zij een financiële binding heeft;
- dat afspraken over informatievoorziening zijn vastgelegd;
- dat de verstrekte informatie wordt gecontroleerd.

De Rekenkamer stelde vast dat tien van de elf colleges die voor de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten gebruik maakten van rechtspersonen beschikten over een overzicht van die rechtspersonen. Deze tien beschikten over minstens één mogelijkheid om de volledigheid van het overzicht te waarborgen.

Acht van de elf colleges hadden met ten minste één van de rechtspersonen een samenwerkingsovereenkomst afgesloten waarin de informatiebehoefte was vastgelegd. De tijdigheid van de door de rechtspersonen te verstrekken informatie was door de colleges echter onvoldoende gewaarborgd. De juistheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie achtten de desbetreffende colleges voldoende gewaarborgd door de accountantscontrole.

De Rekenkamer constateerde verder dat zes van de elf colleges beschikten over de mogelijkheid tot het treffen van corrigerende maatregelen, zoals het opzeggen van de samenwerkingsovereenkomst en het intrekken van een eventuele subsidie. Deze colleges beschikten eveneens over criteria voor het al dan niet treffen van dergelijke maatregelen, maar vijf hadden deze niet gepreciseerd.

Vier colleges beschouwden de mogelijkheid tot het treffen van corrigerende maatregelen als hypothetisch.

3.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de informatievoorziening met betrekking tot derde-geldstroomactiviteiten voor de meeste colleges van bestuur een punt van aandacht was. Op een aantal punten was echter nog sprake van tekortkomingen. Ten aanzien van de in eigen beheer uitgevoerde derde-geldstroomactiviteiten betrof dit met name het ontbreken van informatie over eventuele knelpunten bij afzonderlijke projecten.

Ten aanzien van derde-geldstroomactiviteiten die door aan de universiteiten gelieerde rechtspersonen werden uitgevoerd, was bij een meerderheid van de universiteiten de tijdigheid van de informatievoorziening aan de colleges van bestuur over de uitvoering van deze activiteiten onvoldoende gewaarborgd. De Rekenkamer concludeerde voorts dat bij een aantal universiteiten de colleges van bestuur niet beschikten over de mogelijkheid corrigerende maatregelen te treffen.

Door de aangetroffen tekortkomingen bestond bij de desbetreffende universiteiten het risico dat ongewenste ontwikkelingen niet of niet tijdig door het college van bestuur werden gesignaleerd, respectievelijk gecorrigeerd.

4. TOEZICHT DOOR DE MINISTER

4.1 Informatievoorziening

Aan het einde van de jaren tachtig stelde de minister van Onderwijs en Wetenschappen in enkele regelingen strikte voorwaarden aan de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten. Zo legde hij in de beleidsregel «Contracten van wo-instellingen met andere rechtspersonen» (1989) vast dat overheidsgeld bestemd voor de uitvoering van de primaire taken (wetenschappelijk onderwijs en onderzoek) uitsluitend daarvoor dient te worden gebruikt en dat die primaire taken niet door andere (geprivatiseerde) activiteiten in het gedrang mogen komen.

In de in 1991 door de minister uitgevaardigde richtlijnen voor de informatievoorziening over derde-geldstroomactiviteiten werd de universiteiten niet voorgeschreven te rapporteren over de naleving van de eerder door de minister gestelde voorwaarden. Ook miste de Rekenkamer in deze richtlijnen een informatieplicht met betrekking tot de rechtspersonen waarmee de universiteit een financiële binding heeft.

Met ingang van het begrotingsjaar 1994 zijn de door de minister gegeven beleidsregels niet langer van kracht.

In de WHW is, evenals in de WWO, vastgelegd dat de minister vóór 1 juli moet kunnen beschikken over de financiële verantwoordingsinformatie van de universiteiten over het voorafgaande begrotingsjaar. De Rekenkamer stelde als eis dat de aan de minister verstrekte informatie tijdig, juist en volledig is. Volgens de Rekenkamer zijn de rapporten van de departementale accountants alleen bruikbaar voor de uitoefening van het ministeriële toezicht wanneer ze vergelijkbare informatie bevatten over de juistheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie en over de naleving van relevante wet- en regelgeving.

De Rekenkamer constateerde dat de universiteiten vanaf 1991 de begroting en jaarrekening tijdig bij de minister hebben ingediend.

Uit de rapporten van de departementale accountantsdienst bij de jaarrekeningen van de universiteiten over 1990 en 1991 bleek dat bij acht van de dertien universiteiten geen zekerheid bestond over de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoordingsinformatie met betrekking tot derde-geldstroomactiviteiten. Dit gebrek aan zekerheid kwam voort uit door de controlerend accountant geconstateerde tekortkomingen in de administratieve organisatie en de interne controle. Zo was onder meer sprake van het ontbreken van urenverantwoordingen en het ontbreken van een handboek Administratieve Organisatie.

De Rekenkamer constateerde verder dat de controlerapporten van de departementale accountantsdiensten niet altijd vergelijkbare informatie bevatten. Zo was in 1990 de controle op de naleving van de beleidsregel «Contracten van wo-instellingen met andere rechtspersonen» een aandachtspunt in de controle. In zes van de twaalf rapporten werd echter niet conform de interne voorschriften van de departementale accountantsdienst gerefereerd aan dit aandachtspunt. Ook bleek niet altijd uit de informatie die de minister van de departementale accountantsdienst ontving dat deze dienst aandacht had gewijd aan de juiste doorberekening van kosten door universiteiten aan opdrachtgevers.

De departementale accountantsdiensten van de ministeries van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stemden de controle met betrekking tot derde-geldstroomactiviteiten niet op elkaar af.

In de informatie-uitwisseling tussen de departementale directies die bij het toezicht en de controle op de universiteiten betrokken zijn, was het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij universiteiten geen afzonderlijk aandachtspunt.

4.2 Sturing

De minister dient volgens de Rekenkamer de mogelijkheid te hebben om zo nodig corrigerende maatregelen te treffen en hij dient over criteria te beschikken voor het al dan niet treffen van dergelijke maatregelen. Tevens dient hij de uitvoering van corrigerende maatregelen te bewaken.

De Rekenkamer constateerde dat de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij corrigerende maatregelen konden treffen. Deze zijn:

- het onder de aandacht brengen van tekortkomingen bij het college van bestuur in de jaarlijkse goedkeuringsbrief;
- het voeren van overleg met het college van bestuur (overreding);
- het aan de universiteit opleggen van een informatieplicht, bijvoorbeeld een verplichting om regelmatig informatie te verstrekken over de realisatie van verbeteringen wanneer zich financiële tekorten voordoen;
- het toepassen van een korting op de rijksbijdrage (onder bepaalde voorwaarden);
- het niet herbenoemen of ontslaan van leden van een college van bestuur (alleen bij rijksuniversiteiten).

Beide ministers hanteerden als criteria om tot het treffen van een corrigerende maatregel over te gaan:

- opmerkingen van de departementale accountantsdienst naar aanleiding van de controle van de jaarrekening;
- aantasting van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek;
- het niet naleven van wet- en regelgeving.

Geen van beide ministeries had in de onderzochte periode aanleiding gezien om een zwaardere corrigerende maatregel te treffen dan het onder de aandacht brengen van tekortkomingen bij het college van bestuur in de goedkeuringsbrief of overreding van het college tijdens onderling overleg. De Rekenkamer kon echter uit de rapporten van de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen over de jaren 1989 tot en met 1991 afleiden dat een aantal tekortkomingen met betrekking tot het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten een structureel karakter had. Volgens het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen was het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten een te beperkte problematiek om tot correctie over te gaan.

Het college van bestuur van de Landbouwniversiteit Wageningen had, na op eigen initiatief overleg te hebben gevoerd met de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, maatregelen genomen die leidden tot verbetering van het financieel beheer van derde-geldstroomprojecten.

Tenslotte constateerde de Rekenkamer dat beide ministeries niet over evaluaties beschikten die betrekking hadden op de effecten van de brieven aan de colleges en/of het overleg.

4.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen bij de meerderheid van de universiteiten geen zekerheid kon krijgen over de juistheid en volledigheid van de financiële informatie over derde-geldstroomactiviteiten. De door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen verstrekte informatie was beperkt bruikbaar voor het uitoefenen van toezicht. Voorts concludeerde de Rekenkamer dat de sturing van het financieel beheer van de derde-geldstroomactiviteiten tekortschoot doordat derde-geldstroomactiviteiten geen specifiek aandachtspunt vormden in de informatie-uitwisseling tussen de betrokken directies van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen en doordat de minister ook bij structurele tekortkomingen zeer terughoudend was in het treffen van corrigerende maatregelen.

Door de aangetroffen tekortkomingen bestond het risico dat ongewenste ontwikkelingen met betrekking tot het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten niet of niet tijdig door de minister van Onderwijs en Wetenschappen werden gesignaleerd, respectievelijk gecorrigeerd.

Bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij kwamen corrigerende maatregelen niet aan de orde omdat het college van bestuur van de Landbouwniversiteit Wageningen zelf maatregelen ter verbetering had genomen.

5. SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN AANBEVELING

De Rekenkamer was van mening dat het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten bij de universiteiten verbetering behoeft. Het door de colleges van bestuur uitgeoefende toezicht droeg onvoldoende bij aan een toereikend financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. Ook het toezicht van de verantwoordelijke ministers waarborgde de toereikendheid van het financieel beheer in onvoldoende mate.

De Rekenkamer achtte de gesignaleerde tekortkomingen van zodanig belang dat deze zouden moeten leiden tot een nadere invulling van het concept van «globale sturing» dat ten grondslag ligt aan de inmiddels van kracht geworden WHW. Belangrijke instrumenten voor de ministers zijn in dit verband het vastleggen van afspraken over de inhoud van de accountantscontrole in een controleprotocol (WHW, artikel 2.9, derde lid) en het vaststellen van richtlijnen voor de inrichting van de begroting en het verslag van de universiteiten (WHW, artikel 2.14).

De Rekenkamer stelde een handreiking samen die door de universiteiten gebruikt kan worden als lijst van aandachtspunten bij het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. Deze is opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

6. REACTIE UNIVERSITEITEN EN COMMENTAAR REKENKAMER

De VSNU schreef in haar reactie dat de derde-geldstroominkomsten van de universiteiten in de afgelopen jaren in een zodanig tempo waren toegenomen dat mogelijk regelgeving en op veel plaatsen in ieder geval de praktijk van beheer en toezicht bij die groei zijn achtergebleven. De door de Rekenkamer voorgehouden spiegel zou volgens de universiteiten van groot nut kunnen zijn. De geboden handreiking kon zeker worden gebruikt. Tegelijkertijd voorzag de VSNU de onderzoekresultaten van de Rekenkamer van een aantal kritische kanttekeningen.

De VSNU stelde dat het niet doelmatig is om als norm vast te stellen dat van elk derde-geldstroomproject een nacalculatie opgesteld dient te worden. Dit is volgens de VSNU alleen zinvol als daarvoor reden is in termen van continuïteit, wat overigens dikwijls het geval zal zijn.

Volgens de VSNU kan het «integraal financieel management» alleen op het middenniveau van de instelling adequaat worden uitgeoefend, zij het op basis van mandaten en regelgeving door de colleges van bestuur en onder hun toezicht. Volgens de VSNU is in het onderzoek onvoldoende moeite gedaan om tot een beeld van de normen voor «good practice» in dat management te komen.

De VSNU stelde voorts dat het beeld van de Rekenkamer van het toezicht door het college van bestuur leed aan beleidsverkokering. Of de kwaliteit en de continuïteit van de betrokken staf bij omvangrijke derde-geldstroomactiviteiten niet zodanig te wensen overlaten, dat er corrigerend moet worden opgetreden, is ter beoordeling van de werkgever. De vraag naar overschrijding van de integrale kostprijs in derde-geldstroomactiviteiten is daarvoor niet van zelfstandig belang, behalve bij het post-academisch onderwijs.

De VSNU was het niet eens met het kritische oordeel van de Rekenkamer over het financieel beheer. Volgens de VSNU zou uit de afzonderlijke bevindingen blijken dat in meerderheid wel aan de normen wordt voldaan. Ten aanzien van de terecht gestelde normen achtte de VSNU deze meerderheid overigens te klein.

De Rekenkamer constateert met de VSNU dat gemiddeld een meerderheid van de universiteiten (62%) aan elke afzonderlijke norm voldeed. Zij constateert tevens dat slechts vijf van de dertien universiteiten voldeden aan minimaal 75% van de normen waaraan het financieel beheer is getoetst. Derhalve acht zij haar eindconclusie gerechtvaardigd.

7. REACTIE MINISTERS EN COMMENTAAR REKENKAMER

De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij schreven in hun gezamenlijke reactie dat voor een ministerieel toezicht specifiek gericht op het financieel beheer van de derde geldstroom geen wettelijke basis is. De bemoeienis van de rijksoverheid is gegrond op het feit dat de universiteiten voor een aantal taken door de rijksoverheid in de vorm van een rijksbijdrage worden bekostigd. Er is sprake van bestedingsvrijheid voor de universiteiten onder de voorwaarde dat de rijksbijdrage rechtmatig wordt besteed en doelmatig wordt aangewend.

Volgens de ministers hebben ook de wettelijk geregelde sancties uitsluitend betrekking op korting of inhouding van de rijksbijdrage, dan wel het ontnemen of onthouden van rechten in verband met taken waarvoor de rijksbijdrage wordt verleend. Volgens de ministers verbiedt de bestedingsvrijheid van de universiteiten noch onder de WWO noch

onder de WHW dat middelen uit de eerste geldstroom worden aangewend voor andere dan de primaire taken. Zulk een aanwending is niet onrechtmatig en ook niet per se ondoelmatig. De ministers achtten het niet aannemelijk dat eerste-geldstroommiddelen structureel en in omvangrijke mate worden aangewend voor andere dan primaire taken, omdat de omvang van de rijksbijdrage zodanig is dat de universiteiten in toenemende mate afhankelijk zijn van andere inkomstenbronnen. Het omgekeerde ligt volgens de ministers eerder voor de hand.

De ministers gaven verder aan dat ook indien derde-geldstroomactiviteiten niet kostendekkend zijn, de universiteit bij die activiteiten baat kan hebben. Dit ligt ook voor de hand omdat anders de desbetreffende contracten niet zullen worden gesloten. Het als «harde eis» stellen dat de universiteiten alle kosten van contractactiviteiten integraal doorberekenen, zou er volgens de ministers toe leiden dat de universiteiten volledig uit de markt worden geprijsd, ook voor andere dan EG-opdrachten zoals bijvoorbeeld overheidsopdrachten. Volgens de ministers laat dit onverlet dat de universiteit bij het bepalen van de prijs het belang dat zij bij de desbetreffende activiteiten heeft, betreft.

De ministers waren het met de Rekenkamer eens dat de financiële huishouding van de universiteiten op orde moet zijn, onverschillig de bron van inkomsten. De ministers vonden het begrijpelijk dat bij de universiteiten het accent meer heeft gelegen op het verwerven van derde-geldstroominkomsten dan op het beheer ervan. Zij vonden het voorts begrijpelijk dat een structuur en een administratie die daarop niet waren ingericht, daarop niet onmiddellijk adequaat hebben kunnen inspelen. Volgens de ministers lag het in de rede dat de colleges van bestuur de noodzakelijke verbeteringen hadden aangebracht dan wel zouden aanbrengen. Voor de ministers zou dat een punt van aandacht zijn.

De ministers zegden toe de richtlijn voor de inrichting van de begroting en het verslag op korte termijn te zullen aanpassen, teneinde meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beheer van de middelen uit de derde geldstroom. De accountantsdienst van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen streefde ernaar de vergelijkbaarheid van de rapporten te vergroten. Onder de WHW worden controles bij universiteiten centraal aangestuurd door de accountants die belast zijn met de controle van het beleidsterrein wetenschappelijk onderwijs. Een controle-protocol dat binnenkort wordt afgerond, bevat ook attentiepunten met betrekking tot de controle op de derde geldstroom.

Het begrip dat de ministers tonen voor het feit dat de universiteiten het financieel beheer van hun derde-geldstroomactiviteiten nog niet op orde hebben, kan de Rekenkamer vijf jaar nadat zij daarover een waarschuwing heeft laten horen niet meer delen.

Dat neemt niet weg dat zij met instemming uit de reactie van de universiteiten opmaakt dat men ook in die kring vindt dat er ruimte is voor verbetering. De maatregelen die de ministers zich thans voorstellen te nemen, vormen ook belangrijke stappen in de goede richting.

De Rekenkamer merkt nog wel op dat de ministers ten onrechte suggereren dat er sprake zou moeten zijn van specifiek toezicht op het financieel beheer van de derde geldstroom. Uit de voorgeschreven integratie van geldstromen in de financiële verantwoording van de universiteiten vloeit volgens de Rekenkamer voort dat de ministers zich een oordeel moeten vormen over het totale financieel beheer, inclusief de derde geldstroom. Een goed inzicht in de doelmatige besteding van de rijksbijdrage (dat volgens artikel 2.9, lid 1 van de WHW is vereist) wordt

bevordert wanneer in grote lijnen duidelijk is wat de kosten en opbrengsten van derde-geldstroomactiviteiten zijn.

FINANCIËEL BELANG DERDE GELDSTROOM BIJ DERTIEN UNIVERSITEITEN

Overzicht van de in het onderzoek betrokken universiteiten:

Rijksuniversiteit Leiden	(RUL)
Rijksuniversiteit Groningen	(RUG)
Universiteit Utrecht	(UU)
Erasmus Universiteit Rotterdam	(EUR)
Rijksuniversiteit Limburg	(RL)
Technische Universiteit Delft	(TUD)
Technische Universiteit Eindhoven	(TUE)
Universiteit Twente	(UT)
Universiteit van Amsterdam	(UvA)
Vrije Universiteit Amsterdam	(VUA)
Katholieke Universiteit Nijmegen	(KUN)
Katholieke Universiteit Brabant	(KUB)
Landbouwwuniversiteit Wageningen	(LUW)

UITWERKING VAN DE DRIE ASPECTEN VAN HET ONDERZOEK

1. Instrumenten van financieel beheer

Voor de omschrijving van het begrip «financieel beheer» is aansluiting gezocht bij de Comptabiliteitswet (CW) (Stb. 1992, 351). Volgens de CW dient het financieel beheer ordelijk en controleerbaar te zijn (artikel 17, eerste lid). Administraties dienen inzicht te bieden in het gevoerde beheer (artikel 20, eerste lid).

Voor de universiteiten zijn deze algemene eisen als volgt vertaald. Het college van bestuur is verantwoordelijk voor het financieel beheer van derde-geldstroomactiviteiten. De in te zetten beheersinstrumenten dienen dan ook te waarborgen dat verplichtingen, uitgaven en ontvangsten uit hoofde van derde-geldstroomactiviteiten tot stand komen in overeenstemming met wet- en regelgeving, dat deze juist, tijdig en volledig worden geregistreerd en dat daarover adequate informatie wordt verstrekt.

De WWO bood universiteiten de vrijheid het beheer van de derde geldstroom, binnen de marges van de wet, zelf te organiseren. Een goede verdeling van taken en bevoegdheden over eenheden en personen die (beheers)verantwoordelijkheid dragen met betrekking tot het voorbereiden, uitvoeren en controleren van derde-geldstroomactiviteiten is een belangrijke waarborg voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van de derde geldstroom. Door middel van interne regelgeving dienden de colleges van bestuur nadere invulling te geven aan de wijze waarop het financieel beheer moest worden gevoerd.

2. Toezicht door het college van bestuur

Onder toezicht verstaat de Rekenkamer het geheel van instrumenten aan de hand waarvan:

- een oordeel gevormd kan worden over het gevoerde financieel beheer;
- corrigerende maatregelen getroffen kunnen worden;
- de uitvoering van die maatregelen bewaakt kan worden.

De basis voor het toezicht door het college van bestuur was artikel 51 onder g van de WWO (sinds augustus 1994 artikel 9.7 onder g van de WHW). Daarin wordt bepaald dat het college toezicht dient te houden op al wat de universiteit aangaat, daaronder begrepen het «toezicht op de naleving van de op het wetenschappelijk onderwijs betrekking hebbende wetten alsmede van de krachtens die wetten uitgevaardigde regelingen, richtlijnen, aanwijzingen en reglementen.»

3. Toezicht door de minister

De minister is als bekostiger van het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage. Uit de door hem voorgeschreven integratie van geldstromen in de financiële verantwoording van de universiteiten vloeit voort dat de minister toezicht uitoefent op het totale financieel beheer van de universiteiten. Het financieel beheer van de derde geldstroom kan derhalve niet los worden gezien van het financieel beheer van de rijksbijdrage.

HANDREIKING VOOR DE UNIVERSITEITEN BIJ HET FINANCIËEL BEHEER VAN DERDE-GELDSTROOMACTIVITEITEN

In deze bijlage wordt een handreiking gepresenteerd die door de universiteiten gebruikt kan worden als lijst van aandachtspunten bij het vormgeven en periodiek doorlichten van het financieel beheer van derdegeldstroomactiviteiten.

Regelgeving ten aanzien van derde-geldstroomactiviteiten

- Leg de minimumvoorwaarden waaraan het financieel beheer van derde-geldstroomonderzoek en -onderwijs dient te voldoen vast in een door het college van bestuur vast te stellen centrale interne regeling;
- Geef per faculteit nadere uitwerking aan de centrale regeling. Het college van bestuur dient deze uitwerkingen van zijn goedkeuring te voorzien;
- Geef brede bekendheid aan de regelgeving, zowel bij degenen die inhoudelijk als bij degenen die beheersmatig bij derde-geldstroomactiviteiten betrokken zijn;
- Evalueer regelmatig de werking van de regelgeving met bijbehorende administratieve procedures, modellen en dergelijke;
- Stel regels op voor de verhouding van de universiteit tot rechtspersonen die al dan niet door personeelsleden van de universiteit ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten zijn opgericht;
- Sluit met elke rechtspersoon waarin de universiteit ten behoeve van derde-geldstroomactiviteiten deelneemt of waarmee de universiteit een financiële binding heeft een samenwerkingsovereenkomst waarin afspraken zijn vastgelegd over relevante beheersaspecten. Relevante beheersaspecten zijn in ieder geval:
 - * de verrekening van de beschikbaarstelling van personeel en huisvesting en het gebruik van materiële voorzieningen en diensten van de universiteit;
 - * de financiële verantwoording door de rechtspersoon;
 - * de accountantscontrole bij de rechtspersoon;
 - * het inzagerecht van een door het college van bestuur aangewezen accountant in de administratie van de rechtspersoon.

Registratie van derde-geldstroomactiviteiten

- Leg centraal of per faculteit een projectenregister aan;
- Maak een standaard-inhoud voor projectdossiers. Richt elk dossier in volgens deze standaard-inhoud;
- Zorg op centraal niveau voor een overzicht van het derde-geldstroomonderwijs.

Vorbereiding van derde-geldstroomactiviteiten

- Betrek de tekenbevoegde of diens vertegenwoordiger in een zo vroeg mogelijk stadium bij de projectverwerving;
- Ontwikkel ten behoeve van de begroting van de integrale kosten van onderzoekprojecten een voor alle faculteiten bruikbaar calculatiemodel;
- Ontwerp ten behoeve van de toepassing van het calculatiemodel een formulier aan de hand waarvan de projectkosten begroot dienen te worden. Maak het formulier voldoende gedetailleerd om na afloop van een project een zinvolle nacalculatie te kunnen opstellen;
- Stel voor onderwijsactiviteiten in het kader van de derde geldstroom een (meerjaren)begroting van kosten en opbrengsten verplicht;
- Geef de faculteiten financieel belang bij de doorberekening van kosten;

- Leg vast onder welke voorwaarden (sub)mandatarissen bevoegd zijn contracten voor derde-geldstroomprojecten te tekenen;
- Zorg op centraal niveau voor een lijst van onderwerpen die in elk contract geregeld dienen te worden;
- Stel voor de belangrijkste categorieën opdrachtgevers een modelcontract op;
- Laat elk concept-contract voorleggen aan een juridisch deskundige.

Uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten

- Stel voor het personeel tijdverantwoording verplicht indien en voor zover tijd besteed wordt aan derde-geldstroomactiviteiten;
- Zorg voor een tijdige toerekening van alle kosten aan de derde-geldstroomactiviteiten;
- Stel ten behoeve van de voortgangsbewaking van derde-geldstroomprojecten maandelijks overzichten op van kosten en opbrengsten per project. Analyseer de nog door te berekenen kosten;
- Houd het aantal betaalrekeningen van de universiteit zo beperkt mogelijk;
- Bereken in principe alle kosten die verbonden zijn aan derde-geldstroomactiviteiten die door of in samenwerking met rechtspersonen worden uitgevoerd aan deze rechtspersonen door.

Afwikkeling van derde-geldstroomactiviteiten

- Zorg voor een tijdige facturering van derde-geldstroomactiviteiten;
- Ontwerp een procedure waarmee de tijdige afsluiting van projectrekeningen wordt gewaarborgd;
- Stel van elk project een nacalculatie op en analyseer de verschillen tussen voor- en nacalculatie;
- Evalueer periodiek de financiële resultaten van het derde-geldstroomonderwijs;
- Normeer de decentrale reservevorming.

Informatievoorziening over de in eigen beheer uitgevoerde derde-geldstroomactiviteiten

- Schep zodanige voorwaarden dat het college van bestuur regelmatig wordt geïnformeerd over de werking van de administratieve organisatie en de interne controle van de derde-geldstroomactiviteiten. Indien het college van bestuur opdracht geeft tot het aanbrengen van verbeteringen in de administratieve organisatie en/of de interne controle, dient het college van bestuur te voorzien in een aanvullende waarborg in de vorm van tussenrapportages;
- Zorg dat het college van bestuur door middel van een maandelijks overzicht ten minste geïnformeerd wordt over afwijkende resultaten op projectniveau alsmede over projecten waarbij wordt afgeweken van interne regelgeving;
- Voorzie, ter waarborging van juiste en volledige informatie, niet alleen in deugdelijke regelgeving en registratie maar ook in maatregelen van interne controle.

Informatievoorziening over de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten door rechtspersonen

- Zorg voor een volledig overzicht van relevante rechtspersonen door:
 - * personeel van de universiteit te verplichten door hen opgerichte rechtspersonen te melden;
 - * periodieke inventarisaties bij de faculteitbeheerders uit te voeren;

- * periodieke controles bij de plaatselijke Kamer van Koophandel uit te voeren;
- * de administratieve organisatie en interne controle zodanig in te richten dat, zodra door rechtspersonen gebruik wordt gemaakt van diensten of faciliteiten van de universiteit, gecontroleerd wordt of deze rechtspersonen geregistreerd zijn bij de universiteit.
 - Leg in elke samenwerkingsovereenkomst met een rechtspersoon vast:
 - * welke informatie de universiteit verlangt en in welke vorm deze informatie geleverd dient te worden;
 - * wanneer deze informatie voor de universiteiten beschikbaar dient te zijn;
 - * op welke wijze de controle op de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoording plaatsvindt.

Sturing van de uitvoering van derde-geldstroomactiviteiten

- Preciseer de criteria voor het treffen van corrigerende maatregelen;
- Bewaak de uitvoering van corrigerende maatregelen door te voorzien in hierop betrekking hebbende rapportages.