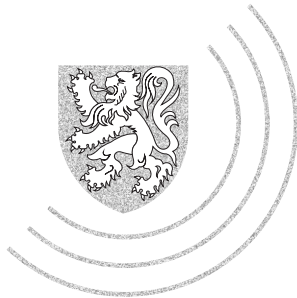


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2004-2005

15 april 2005

**VERSLAG**

**– van het Rekenhof –**

**over het onderzoek naar de toepassing van de hogescholenregelgeving**

R E K E N H O F

# Toepassing van de hogeschole regelgeving

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, april 2005

---



# REKENHOF

## Toepassing van de hogescholenregelgeving

*Verslag van het Rekenhof  
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, april 2005

---



## Inhoud

Gebruikte afkortingen.....	4
Verwijzingen naar de toepasselijke regelgeving .....	5
Bestuurlijke boodschap.....	6
Samenvatting.....	7
1 Inleiding.....	12
2 Bestuur en organisatie van de hogescholen.....	14
2.1 Organogram.....	14
2.2 Notulering van bestuursbeslissingen .....	14
2.3 Delegatie van bevoegdheden .....	14
2.4 Conclusies .....	16
2.5 Aanbevelingen .....	16
3 Toepassing van het dienstverleningsdecreet.....	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 Maatschappelijke dienstverlening voor derden.....	19
3.3 Deelname in spin-off bedrijven .....	20
3.4 Relaties met vzw's of andere rechtspersonen .....	21
3.5 Rapportering in de toelichting bij de jaarrekeningen.....	24
3.6 Rapportering in de jaarverslagen .....	25
3.7 Conclusies .....	26
3.8 Aanbevelingen .....	27
4 Investerings.....	29
4.1 Hogeschoolbegrotingen .....	29
4.1.1 Regelgeving .....	29
4.1.2 Jaarbegroting .....	29
4.1.3 Meerjarenbegroting.....	29
4.2 Boekhoudkundige overeenstemming met IVAH en DIGO .....	30
4.2.1 Overeenstemming investeringssubsidies.....	30
4.2.2 Boeking van verbintenissen, vorderingen en schulden.....	31
4.3 Financiële controle.....	32
4.3.1 Formele aspecten .....	32
4.3.2 Correctheid van de investeringsboekingen.....	33
4.3.3 Aankoopprocedure.....	33
4.4 Overheidsopdrachten.....	34
4.5 Conclusies .....	36
4.6 Aanbevelingen .....	36
5 Personeelszaken .....	38
5.1 Inleiding.....	38
5.2 Sterke punten van de interne controle .....	38
5.3 Zwakke punten.....	40
5.4 Hogeschoolspecifieke zwakke punten .....	41
5.5 Resultaten van de lijncontrole, transactietesten en toetsing aan een selectie van dossiers.....	44
5.6 Bijzondere controle: mandaatverlening.....	46
5.7 Bijzondere controle: statuut gastprofessoren.....	47
5.8 Conclusies .....	48
5.9 Aanbevelingen .....	48
6 Algemene conclusie en aanbevelingen .....	50
7 Reactie van de minister .....	51
Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming.....	57

## Gebruikte afkortingen

ATP	administratief en technisch personeel
DIGO	Dienst voor Infrastructuurwerken van het Gesubsidieerd Onderwijs
DOC	departementeel onderhandelingscomité
HOC	hogeschool onderhandelingscomité
HOBU	hoger onderwijs buiten de universiteit
HOP-formulier	formulier voor het meedelen van loopbaangegevens aan het sociaal secretariaat van het departement Onderwijs
IVAH	Investeringsdienst voor de Vlaamse Autonome Hogescholen
OHP	opvoedend hulppersoneel
OP	onderwijzend personeel
PERS-formulier	formulier voor het meedelen van persoonsgegevens aan het sociaal secretariaat van het departement Onderwijs
VOI	Vlaamse openbare instelling
Contractuelen	personeelsleden door de hogeschool in dienst genomen overeenkomstig de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten
Statutairen	personeelsleden waarvan de rechtspositie geregeld wordt door het hogescholendecreet

## Verwijzingen naar de toepasselijke regelgeving

*Hogescholendecreet:* decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap

*Dienstverleningsdecreet:* decreet van 22 februari 1995 betreffende de wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening door de universiteiten of de hogescholen en betreffende de relaties van de universiteiten en hogescholen met andere rechtspersonen

*Boekhoudbesluit:* besluit van de Vlaamse regering van 15 november 1995 betreffende de beleidsboekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel voor de hogescholen en de vzw's sociale voorzieningen

*Jaarverslagbesluit:* besluit van de Vlaamse regering van 10 maart 1998 houdende vastlegging van de voorschriften voor het opstellen van het jaarverslag van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap

*Begrotingsbesluit:* besluit van de Vlaamse regering van 15 november 1995 betreffende de begroting en de personeelsformatie voor de hogescholen en de vzw's sociale voorzieningen in de Vlaamse Gemeenschap

*Concordantiebesluit:* besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende concordantie van de ambten van de leden van het bestuurs- en onderwijzend personeel van de hogescholen

*ATP-besluit:* besluit van de Vlaamse regering van 12 juni 1995 houdende de vaststelling van de loopbaanstructuur en van de salarisschalen van het administratief en technisch personeel van de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap

*Structuurdecreet:* decreet van 4 april 2003 betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen

*Aanvullingsdecreet:* decreet van 19 maart 2004 betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

## **Bestuurlijke boodschap**

Het Rekenhof heeft de toepassing van de regelgeving voor de hogescholen onderzocht aan de hand van een steekproef van vier hogescholen. Het onderzoek spitste zich toe op de thema's organisatie, maatschappelijke dienstverlening, investeringen en personeelszaken.

Het Rekenhof stelde vast dat het hogescholendecreet weliswaar heeft geleid tot de fusie van de vroegere hogescholen tot een twintigtal scholen, maar dat de beslissingsbevoegdheden en de ondersteunende administratieve diensten meestal nog vrij sterk gedecentraliseerd bleven en vaak samenvallen met de vroegere instellingen. Dit belemmert schaalvoordelen en de eenheid van bestuur en beleid in de gefuseerde scholen.

Hoewel het decreet de hogescholen de kerntaak maatschappelijke dienstverlening oplegt, is er op dit vlak meestal nog maar een beperkt globaal beleid en initiatief.

Wat hun investeringen betreft besteden de hogescholen onvoldoende aandacht aan hun meerjarenbegroting, mede bij gebrek aan afdwingbare bepalingen in de huidige regelgeving. Bovendien is de naleving van de regelgeving op de overheidsopdrachten bij de vrije, gesubsidieerde hogescholen een zwak punt.

De interne controle op de personeelscyclus is doorgaans effectief, maar kan op sommige punten nog verbeteren, zoals op het vlak van dossiervolledigheid en motivering van personeelsbeslissingen.

Het Rekenhof beveelt aan dat de hogescholen voorzichtig omgaan met delegatie, hun beleid en initiatief inzake maatschappelijke dienstverlening versterken en met geactualiseerde meerjarenbegrotingen werken. Bovendien moet een degelijk toezicht op de gunningen van opdrachten worden georganiseerd.



## Samenvatting

### *Inleiding*

Het Rekenhof heeft de toepassing van de hogescholenregelgeving onderzocht aan de hand van een steekproef van vier hogescholen: de (Vlaamse Autonome) Hogeschool Antwerpen, de Hogeschool voor Wetenschap en Kunst, de Katholieke Hogeschool Mechelen en de Katholieke Hogeschool Sint-Lieven. Het selecteerde de volgende *controletheema's*:

- de personeelscyclus en de investeringen, de belangrijkste inkomsten- en uitgavenstromen van de hogescholen;
- de toepassing van het dienstverleningsdecreet;
- het bestuur en de organisatiestructuur, inclusief de toewijzing van beslissingsbevoegdheden.

Telkens besteedde het Rekenhof aandacht aan de wettigheidscontrole en de financiële controle.

### *Bestuur en organisatie*

Geen enkele hogeschool beschikt over een volledig organogram dat de gehele organisatie en alle personeelsleden met hun niveau en functie voldoende gedetailleerd weergeeft. Een dergelijk organogram is nochtans belangrijk voor het dagelijks bestuur van de hogeschool, de onderhandelingen over personeelszaken en de jaarlijkse opmaak en opvolging van de personeelsformatie.

Soms vermelden de notulen van de bestuursvergaderingen aangaande belangrijke aangelegenheden van bestuur en organisatie van de hogeschool niet of niet duidelijk de getroffen beslissingen.

Bij één hogeschool heeft de raad van bestuur tal van bevoegdheden gedelegeerd aan de beleidsraden. Zij vormen een bestuursniveau tussen de raad van beheer en de departementen. De centrale diensten controleren de toepassing van delegaties onvoldoende. Een aantal delegaties is bovendien betwistbaar: de aanstelling van departementshoofden en de vaststelling van de vakantieregeling van de hogeschool.

### *Toepassing van het dienstverleningsdecreet*

Behalve hogeschoolonderwijs, moeten de hogescholen in het belang van de samenleving ook maatschappelijke dienstverlening verstrekken en, eventueel, projectmatig wetenschappelijk onderzoek verrichten in samenwerkingsverbanden.

Het dienstverleningsdecreet behandelt drie aangelegenheden:

- prestaties voor derden tegen vergoeding die voortvloeien uit de verworven kennis, projectresultaten of technologie;

- deelname in spin-off bedrijven;
- deelname in en relaties met vzw's of andere rechtspersonen.

De overeenkomsten voor maatschappelijke dienstverlening worden doorgaans onderhandeld, uitgevoerd en opgevolgd door de departementen van de hogescholen. Daardoor zijn het dagelijks bestuur en de centrale administratie niet altijd goed ingelicht. Dit heeft negatieve gevolgen voor de interne controle en de beleidsopvolging.

Het is voor de hogescholen ook vaak onduidelijk of zij bepaalde initiatieven en overeenkomsten als dienstverlening moeten beschouwen zoals gedefinieerd in het dienstverleningsdecreet.

Het merendeel van de dienstverleningsovereenkomsten is nog gefinancierd uit het HOBU-fonds. Deze overeenkomsten volgen het dienstverleningsdecreet volledig. Overeenkomsten met privaatrechtelijke instanties of lokale overheidsinstanties hebben maar een beperkte financiële impact. Een aantal vertoont kleine tekortkomingen.

Deelnemen in spin-off bedrijven doen de onderzochte hogescholen maar sporadisch. Wel hebben zowat alle hogescholen relaties met of deelnames in vzw's of andere rechtspersonen. Zij nemen dan onderzoek, dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening van de hogeschool over. Het is daarbij niet altijd duidelijk of de voorwaarden zijn vervuld dat de hogeschool deze activiteiten niet op de vereiste wijze zelf of bij eenvoudige overeenkomst kan uitvoeren, en of de algemene of financiële belangen van de hogeschool niet worden geschaad. Meestal ontbreekt bij de taakoverdracht immers een gemotiveerde beslissing van het hogeschoolbestuur.

Het hogeschoolbestuur is niet altijd ingelicht over de deelname van personeelsleden in de oprichting of werking van vzw's die actief zijn op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening. Soms was het onduidelijk of personeelsleden lastens de hogeschool deelnamen aan de oprichting van een vzw of andere rechtspersoon.

Verscheidene hogescholen bleken niet steeds te beschikken over een rechtsgeldige overeenkomst met een vzw waarvoor zij een deelname of relatie rapporteren in de jaarrekeningen en jaarverslagen.

Eén hogeschool onderhoudt ook relaties of samenwerkingsovereenkomsten met een vzw die voortgezette opleidingen of posthogeschoolvorming organiseert, hoewel voortgezette opleidingen, posthogeschoolvorming en lerarenopleiding deel uitmaken van het onderwijs dat door de hogescholen moet worden georganiseerd. Deze opdrachten, die deel uitmaken van hun zending, zijn dus niet of niet volledig overdraagbaar aan een vzw.

De toelichtingen bij de jaarrekeningen en het jaarverslag bieden niet altijd accuraat en volledig informatie over de dienstverlening. Deze informatie is evenmin altijd conform het boekhoudbesluit en het jaarverslagbesluit.

### **Investerings**

De begrotingen en meerjarenbegrotingen van de hogescholen voldoen aan bijna alle reglementaire verplichtingen. In een aantal gevallen verstreken zij echter onvoldoende toelichting of detail bij de geplande investeringsuitgaven. Ook krijgen wijzigingen of verschuivingen in de meerjarenbegroting doorgaans weinig toelichting.

Alle onderzochte hogescholen boeken de vorderingen op de subsidiërende instellingen IVAH en DIGO correct. Er is ook overeenstemming tussen de geboekte investeringssubsidies bij de hogescholen en de geboekte uitkeringen bij de investeringsdiensten. Wel verhindert het verschil in aanrekeningsregels in de boekhoudbesluiten voor de hogescholen en voor de VOI's afstemming van de onderlinge schulden, vorderingen, rechten en verplichtingen op grond van de jaarrekeningen. De werkgroep hogescholen van het Instituut der Bedrijfsrevisoren adviseerde de hogescholen verworven trekkingsrechten op te nemen in de verichtingen buiten balans, met een toelichting daarbij. Dit zou de transparantie ten goede komen.

Geen van de vier hogescholen beschikt over een fysiek inventarisboek met waarderingsregels. Elke hogeschool kon wel met haar boekhoudpakket een overzicht verschaffen van het geheel van de activa met bijhorende waarderingsregels. De afschrijvingspercentages die de hogescholen hanteren, zijn gangbare lineaire percentages. Eén hogeschool hanteert wel een verschillend afschrijvingspercentage voor de inrichting van gebouwen, naargelang het een nieuwbouw of een bestaand gebouw betreft. Dit is enkel mogelijk indien de waarderingsregels dat toestaan, wat bij deze hogeschool niet het geval was.

De hogescholen boeken de investeringsfacturen doorgaans correct, maar slechts één hogeschool boekt ze ook altijd in de juiste periode. Vaak ligt de decentrale factuurverwerking aan de basis van foutieve periodeaanrekening. In enkele gevallen lieten gefuseerde hogescholen na nieuwe facturen te vragen voor facturen die nog verkeerdelijk waren gericht aan hun rechtsvoorgangers.

De autonome hogeschool leeft de overheidsopdrachtenregelgeving voortreffelijk na. Deze hogeschool beschikt over een degelijk en gedetailleerd draaiboek voor overheidsopdrachten. Bij de andere hogescholen is de opvolging en naleving van deze regelgeving een zwak punt in het investeringsproces. Enkel voor grote (gesubsidieerde) werken konden zij een vrij correct dossier voorleggen. In de andere gevallen konden zij buiten de factuur weinig stavingsdocumenten voorleggen. Verder waren er inbreuken tegen de vaststelling van de gunningswijze, de bekendmakingsvoorschriften, het bestuursorgaan dat over de gunning beslist en de kennisgeving aan niet gekozen inschrijvers. Hun decentrale structuur deed enkele hogescholen bovendien een aantal schaalvoorwaarden missen. Zij verplichtte ook elk departement of elke campus zich de ingewikkelde regelgeving eigen te maken.

### ***Interne controle op de personeelscyclus en steekproefcontrole***

De personeelskosten vertegenwoordigen in de vier hogescholen gemiddeld ruim driekwart van de totale kosten. De rechtspositie van de grote meerderheid van het personeel wordt geregeld door het hogescholendecreet (statutair personeel). Een minderheid is in dienst genomen overeenkomstig de wet op de arbeidsovereenkomsten (contractueel personeel).

Het hogescholendecreet en de daaruit voortvloeiende grotere autonomie, bracht een aantal problemen met zich voor het beheer van de personeelsdossiers. De hogescholen moesten immers deels de activiteiten van de werkstations van het departement Onderwijs overnemen.

Het Rekenhof concludeerde dat de interne controle op de personeelscyclus in de hogescholen in het algemeen effectief is, maar had ook een aantal verbeteringsuggesties. Theoretisch sterke punten in de personeelscyclus zijn: functiescheiding, controles, beveiliging van de kritische personeelsgegevens, mogelijkheden van het elektronisch personeelsbestand en autorisatie. Elke hogeschool kampt echter met een aantal specifieke zwakke punten.

Het Rekenhof toetste de bevindingen over de interne controle op de personeelscyclus door een selectie van personeelsdossiers te controleren en deelde de vastgestelde tekortkomingen aan de hogescholen mee.

Alle hogescholen kampten met een groot aantal onvolledige personeelsdossiers. Zowel wervingsdocumenten ontbreken, als loopbaan- en salarisdocumenten. De hogescholen hebben wel al inspanningen geleverd om de dossiers te vervolledigen. Drie van de vier hogescholen beschikten niet voor alle personeelsleden over een evaluatiedossier. Afwezigheden wegens ziekte werden niet altijd correct geregistreerd. Bij een tijdelijke aanstelling in een vacant ambt werd geen einddatum ingevuld op het uitbetalingsformulier, zodat een doorlopende uitbetaling mogelijk is van een personeelslid dat uit dienst is getreden. Een aantal problemen bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit betrof louter materiele vergissingen.

Het hogescholendecreet geeft de scholen een verregaande vrijheid in de erkenning van de nuttige beroepservaring. Het is echter een algemene trend dat de hogescholen hun beslissingen op dit punt te weinig formaliseren en documenteren, zodat ze niet voldoen aan de expliciete of impliciete motiveringsverplichting.

Voor het contractueel personeel is het aangewezen in elk dossier een individuele fiche op te nemen met de loonsevolutie. Soms werden arbeidsovereenkomsten pas ondertekend of nam het bevoegde orgaan pas een beslissing na de start van de tewerkstelling. In twee van de vier hogescholen werden de dossiers van contractuele personeelsleden niet eenduidig samengesteld.

Een bijzonder onderzoek van mandaten wees uit dat mandaatsvergoedingen voor een aantal functies vaak onvolkomenheden in de salarisschalen moeten opvangen, wat een te ruime toepassing van de betrokken decreetbepalingen impliceert. Een tweede bijzonder onderzoek toonde aan dat twee van de vier hogescholen personeelsleden als gast-professor aantrekken in afwachting van een vrije plaats in de formatie. Dit spoort niet met de geest van het hogescholendecreet.

### **Conclusie**

Hoewel het hogescholendecreet heeft geleid tot de fusies van de vroegere hogescholen tot een twintigtal hogescholen, bleven de gefuseerde hogescholen administratief vrij sterk gedecentraliseerd werken, wat mogelijke schaalvoordelen en eenheid van bestuur en beleid belemmert. Voor maatschappelijke dienstverlening, een wezenlijk deel van hun opdracht, nemen de hogescholen nog te weinig initiatief. Ook gaat te weinig aandacht uit naar meerjarenplanning en -rapportering, inzonderheid wat de investeringen betreft. Bij de onderzochte vrije, gesubsidieerde hogescholen is de naleving van de wetgeving op de overheidsopdrachten een zwak punt. De interne controle van de personeelscyclus is in de onderzochte hogescholen doorgaans wel effectief, maar toch voor verbetering vatbaar. Vooral de volledigheid en overzichtelijkheid van de personeelsdossiers en de motivering van inschalingsbeslissingen laten vaak te wensen over.

## 1 Inleiding

Het Rekenhof heeft de toepassing van de regelgeving voor de hogescholen onderzocht aan de hand van een steekproef van vier hogescholen. Het onderzocht telkens vier aspecten:

- *Het bestuur en de organisatie van de hogeschool*  
Dit onderzoeksluik betrof inzonderheid de toewijzing en delegatie van bestuursbevoegdheden.
- *Toepassing van het dienstverleningsdecreet*  
Dit onderzoek betrof de deelname in spin-off bedrijven en de relaties met vzw's of andere rechtspersonen. Het Rekenhof bekeek ook de maatschappelijke dienstverlening voor derden tegen vergoeding. Daarbij toetste het in de eerste plaats de beslissingen en overeenkomsten aan het dienstverleningsdecreet. Vervolgens onderzocht het ook de rapportering daarover in de toelichting bij de jaarrekening.
- *De investeringen*  
Het Rekenhof onderzocht het volledige investeringsproces, zowel op de wettigheid als financieel. Het onderzocht de financiële en boekhoudkundige overeenstemming tussen de hogescholen en de subsidiërende overheden IVAH en DIGO, de boekhoudkundige verwerking van de investeringsuitgaven door de hogescholen en de toepassing door de hogescholen van de regelgeving op de overheidsopdrachten.
- *Personeelsaangelegenheden*  
In de eerste plaats onderzocht het Rekenhof de degelijkheid van de administratieve organisatie en de interne controleprocedures voor de personeelscyclus. In tweede instantie controleerde het een aantal personeelsdossiers van statutaire personeelsleden grondig.

Het Rekenhof koos voor de controlethema's personeelscyclus en investeringen omdat zij de belangrijkste inkomsten- en uitgavenstromen van de hogescholen betreffen. Maatschappelijke dienstverlening is dan weer een nieuw aspect van de opdracht van de hogescholen. Raakpunt tussen deze drie onderwerpen was het bestuur van de hogeschool.

De selectie van de hogescholen voor de steekproef is gestoeld op parameters die van belang zijn voor de controleonderwerpen:

- hogescholen met meerdere departementen, verspreid over meerdere vestigingen (controle personeelscyclus) <sup>(1)</sup>;
- hogescholen die in 2000 grote investeringsmachtigingen of investeringsdotaties ontvingen (relaties met financierende VOI's);

---

<sup>1</sup> Het onderzoek van de personeelscyclus is onder andere gericht op de detectie van problemen die voortvloeien uit het werken met verschillende departementen en vestigingen.

- een onderwijsaanbod dat maatschappelijke dienstverlening toelaat of veronderstelt.

Daarbij heeft het Rekenhof in de mate van het mogelijke gelet op een evenredige vertegenwoordiging van de inrichtende machten en geografische spreiding. Dit leidde tot de volgende selectie:

- (Vlaamse Autonome) Hogeschool Antwerpen (HA), met vestigingsplaatsen te Antwerpen, Lier, Mechelen en Turnhout;
- Hogeschool voor Wetenschap en Kunst (W&K), met vestigingsplaatsen te Brussel, Sint Katelijne-Waver, Gent en Leuven;
- Katholieke Hogeschool Mechelen (KHM), met verschillende campussen te Mechelen;
- Katholieke Hogeschool Sint-Lieven (KaHo Sint-Lieven), met vestigingsplaatsen te Gent, Aalst en Sint Niklaas.

Na de controlefase kreeg elke hogeschool een uiteenzetting over de onderzoeksresultaten, met een kans op repliek of toelichting. Over de opmerkingen in de personeelsdossiers bracht het Rekenhof de hogescholen schriftelijk op de hoogte, opdat zij al rechtzettingen konden uitvoeren. Op 15 april 2004 stuurde het Rekenhof zijn rapport naar de toenmalige Vlaamse minister van Onderwijs en Vorming. Na een verzoek om termijnverlenging van 18 mei 2004 reageerde de huidige Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming op 3 november 2004 op het rapport. Zijn reactie is in dit verslag verwerkt en een uittreksel van het antwoord is als bijlage opgenomen.

## 2 Bestuur en organisatie van de hogescholen

### 2.1 Organogram

Een organogram dat de gehele organisatie en alle personeelsleden met hun niveau en functie voldoende gedetailleerd weergeeft, is belangrijk voor de goede werking en het dagelijks bestuur van de hogeschool. Bovendien is het nodig voor de onderhandelingen over personeelszaken, inzonderheid als informatieverstrekking aan het HOC<sup>(2)</sup>. Een gedetailleerd organogram is ook raadzaam bij de jaarlijkse opmaak en opvolging van de personeelsformatie<sup>(3)</sup>.

Geen van de gecontroleerde hogescholen beschikt over een dergelijk organogram. Eén hogeschool beschikt weliswaar over een geactualiseerd organogram dat de organisatie- en bestuursstructuur weergeeft, maar dat organogram is nooit in zijn geheel goedgekeurd door de raad van bestuur.

### 2.2 Notulering van bestuursbeslissingen

Essentiële beslissingen over het bestuur en de organisatie van de hogeschool staan niet altijd duidelijk en formeel in de notulen van de bestuursvergaderingen. Zelfs voor belangrijke aangelegenheden, zoals het vastleggen van de departementen bij de oprichting van de hogeschool was dit niet steeds het geval in de gecontroleerde hogescholen.

### 2.3 Delegatie van bevoegdheden

Bij de gecontroleerde hogescholen geeft de delegatie van bevoegdheden soms aanleiding tot onduidelijkheden. Een aantal delegaties is bovendien betwistbaar. De onderstaande paragrafen gaan in op de delegatieproblematiek in één vrije hogeschool.

---

<sup>2</sup> Artikel 281, §1, 2°, van het hogescholendecreet voor de autonome hogescholen en artikel 302, §1, 2°, voor de gesubsidieerde hogescholen.

<sup>3</sup> Krachtens de artikelen 230 van het hogescholendecreet bepaalt het hogeschoolbestuur immers jaarlijks, samen met de begroting, de formatie (per ambt voor het OP en per graad voor het ATP). Zij moet daarbij voor het onderwijzend personeel de ratio's respecteren die onder artikel 231 zijn opgelegd.



### *Organisatie*

Die vrije hogeschool kent een grote beslissingsbevoegdheid toe aan de beleidsraden<sup>(4)</sup>. Deze verre gaande delegatie is opgenomen in het *Protocol bij de oprichting van de hogeschool*. Essentiële bepalingen over bestuur en organisatie van de hogeschool horen bij voorkeur thuis in de statuten. Nu spreken het protocol en de statuten elkaar soms tegen: de statuten leggen het zwaartepunt van het hogeschoolbestuur en de beslissingsbevoegdheden bij de raad van bestuur, het protocol bij de beleidsraden.

### *Beleidsraden en departementale raden*

De raad van bestuur van dezelfde hogeschool heeft dus tal van bevoegdheden gedelegeerd aan de beleidsraden. De beslissingen van de beleidsraden hebben juridisch echter maar uitwerking op het ogenblik dat de raad van bestuur ze bekrachtigt<sup>(5)</sup>. Deze regel wordt niet steeds gevolgd. Zo deelt de beleidsraad beslissingen over de aanstelling van een departementshoofd zonder voorbehoud mee aan de betrokkene, nog voor de raad van bestuur de beslissing heeft bekrachtigd. Bovendien blijkt de raad van bestuur niet over de middelen te beschikken om de beslissingen van de beleidsraden voor hun bekrachtiging aan een degelijke controle te onderwerpen.

Het Rekenhof stelde de volgende betwistbare delegaties vast:

- Aanstelling van de departementshoofden.  
Het hogescholendecreet wijst de bevoegdheid tot het aanwijzen van departementshoofden toe aan het hogeschoolbestuur (artikel 286)<sup>(6)</sup>. De delegatie door de raad van bestuur van zijn bevoegdheid tot aanstelling van departementshoofden aan de beleidsraden roept in dit licht vragen op<sup>(7)</sup>.
- De hogeschool heeft de bevoegdheid de vakantieregeling te bepalen<sup>(8)</sup> gedelegeerd aan de beleidsraden. Daardoor is de vakantieregeling van het personeel niet altijd identiek. Zo heeft een ATP-lid van het ene departement vijftien dagen meer vakantie dan een

<sup>4</sup> De beleidsraad is een bestuursniveau dat boven de departementen staat. Ten tijde van de controle waren er vijf beleidsraden en acht departementen.

<sup>5</sup> In haast alle delegatiebeslissingen stelt de raad van bestuur: *De beleidsraden delen hun beslissingen terzake mee aan de raad die deze in principe bekrachtigt en eventueel meedeelt aan de bevoegde overheid.*

<sup>6</sup> Artikel 286: Het hogeschoolbestuur bepaalt welke departementen de hogeschool omvat en wijst per departement een departementshoofd aan onder de leden van het onderwijzend personeel die verbonden zijn aan het departement. Het departementshoofd is belast met de dagelijkse leiding van het departement.

<sup>7</sup> De hogeschool heeft ondertussen deze delegatie ongedaan gemaakt.

<sup>8</sup> Artikel 69, §1, van het hogescholendecreet.

ATP-lid van het andere departement. Gelijkschakeling is noodzakelijk. Bovendien moet het arbeidsreglement de grondregelen van de duur van de jaarlijkse vakantie vastleggen en moet over het arbeidsreglement worden beslist op hogeschoolniveau<sup>9</sup>.

#### *Gevolgen van de deconcentratie*

De talloze delegaties in deze hogeschool naar de vijf beleidsraden bracht de organisatie per beleidsraad mee van een bijna volledige administratieve dienst. De hogeschool kent dus verscheidene diensten personeelszaken, financiën en boekhouden, enz. Ze maakt geen gebruik van mogelijke schaalvoordelen bij een gecentraliseerde organisatie, zoals kortingen bij geglobaliseerde aankopen.

De bekrachtiging van de beleidsraadbeslissingen door de raad van bestuur vergt een centraal onderzoek van de voorgestelde beslissingen. Deze vereiste is in conflict met de beperkte bestaande van de raad van bestuur. Er is nood aan opvolging en controle door het centrale niveau.

## **2.4 Conclusies**

Geen van de gecontroleerde hogescholen beschikt over een volledig organogram dat de gehele organisatie en alle personeelsleden met hun niveau en functie voldoende gedetailleerd weergeeft. Essentiële beslissingen over het bestuur en de organisatie van de hogeschool, zoals het vastleggen van de departementen, zijn niet altijd duidelijk en formeel opgenomen in de notulen van de bestuursvergaderingen. De delegatie van bevoegdheden geeft soms aanleiding tot onduidelijkheden. Een aantal delegaties is bovendien betwistbaar.

## **2.5 Aanbevelingen**

- Voor de goede werking en het dagelijks bestuur zou elke hogeschool moeten beschikken over een gedetailleerd organogram van de volledige organisatie, met alle personeelsleden.
- De vrije hogescholen dienen essentiële bepalingen over hun bestuur en organisatie bij voorkeur vast te leggen in de statuten. Het hogeschoolbestuur moet andere belangrijke beslissingen formeel en duidelijk opnemen in de notulen van zijn vergaderingen.
- Omvangrijke delegaties van bevoegdheden naar lagere beleidsniveau's (beleidsraden of departementen) maken de organisatie per beleidsraad of departement van een administratieve dienst noodzakelijk. Op die manier maakt een hogeschool geen gebruik van mogelijke schaalvoordelen bij een gecentraliseerde organisatie. Het is

---

<sup>9</sup> Samenlezing van artikel 302, §1, 1e lid, van het hogescholendecreet en artikel 6, 10°, a, van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen.

raadzaam te onderzoeken of dit geen administratieve meerkosten veroorzaakt en of die meerkosten opwegen tegen de voordelen van een dergelijke organisatie.

- De hogescholen dienen voorzichtig om te springen met delegaties, om de eenheid van bestuur te vrijwaren. Interne controle moet daar mee over waken.

### 3 Toepassing van het dienstverleningsdecreet

#### 3.1 Inleiding

Overeenkomstig artikel 3 van het hogescholendecreet zijn hogescholen, *in het belang van de samenleving, terzelfder tijd werkzaam op het gebied van het hogescholenonderwijs, de maatschappelijke dienstverlening en eventueel het projectmatig wetenschappelijk onderzoek in het kader van een samenwerking met een binnenlandse of buitenlandse universiteit of derden*. Het aspect dienstverlening en de ermee samenhangende relaties van de hogescholen worden geregeld in het dienstverleningsdecreet, dat er onder meer wil voor zorgen dat de hogescholen kunnen genieten van de valorisatie van hun vindingen of technologische kennis. Eventuele baten afkomstig van de dienstverlening moeten het ter beschikking gesteld overheidsgeld voor onderzoek en onderwijs aanvullen.

Vanaf het academiejaar 2004-2005 vervangt het structuurdecreet van 4 april 2003 artikel 3 en de bepalingen over samenwerkingsovereenkomsten van het hogescholendecreet<sup>(10)</sup>.

Het Rekenhof heeft een aantal overeenkomsten en beslissingen getoetst aan het dienstverleningsdecreet zoals van toepassing tijdens de onderzoeksperiode. Het onderzocht daarbij overeenkomsten met derden, de deelname in spin-off bedrijven en de deelname in en relaties met vzw's of andere rechtspersonen. Vervolgens heeft het de rapportering over de dienstverlening en de relaties met vzw's in de toelichting bij de jaarrekening en het jaarverslag getoetst aan de regelgeving<sup>(11)</sup>.

De onderstaande paragrafen geven de onderzoeksresultaten weer voor zover die ook nog relevant zijn sinds de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen vanaf het academiejaar 2004-2005. Waar nodig legt het verslag een verband naar de nieuwe regelgeving. De conclusies en aanbevelingen houden rekening met de wijzigingen van de principes van de oude regelgeving.

---

<sup>10</sup> Het structuurdecreet heeft de zending van de hogescholen en universiteiten gezamenlijk omschreven in zijn artikel 10 (titel I, hoofdstuk II). De nieuwe omschrijving van de zending omvat onder meer het domein van de hogescholen beschreven in artikel 3 van het hogescholendecreet.

<sup>11</sup> Het boekhoudbesluit en het jaarverslagbesluit. Gegevensbronnen bij dit onderzoek waren de jaarrekeningen, de jaarverslagen, de controlewerkzaamheden van de commissarissen van de Vlaamse regering en een enquête over alle actuele initiatieven en overeenkomsten.

### 3.2 Maatschappelijke dienstverlening voor derden

Het zijn doorgaans de hogeschooldepartementen die de dienstverleningsovereenkomsten onderhandelen, uitvoeren, opvolgen en bewaren. De centrale administratie en de directie van de gecontroleerde hogescholen kunnen doorgaans niet met zekerheid stellen dat zij kennis hebben van alle dienstverleningsovereenkomsten van de hogeschool. Zij hebben het ook moeilijk alle overeenkomsten en documentatie bij de departementen in te zamelen voor externe rapportering en controle. Eén hogeschool meldde de minister dat zij deze tekortkoming tracht te verhelpen door de departementshoofden een verplichte voorlegging en ondertekening door de algemeen directeur op te leggen.

Verscheidene hogescholen kunnen moeilijk uitmaken of bepaalde overeenkomsten dienstverleningsovereenkomsten zijn in de zin van artikel 2 van het dienstverleningsdecreet en dus aan de decretale voorschriften moeten voldoen. Het betreft meestal samenwerkingsakkoorden met andere hogescholen, universiteiten of derden<sup>(12)</sup>.

De hogescholen sloten voornamelijk dienstverleningsovereenkomsten met overheidsinstellingen, vooral onderzoeksovereenkomsten met de Vlaamse regering met financiering uit het HOBU-fonds (begroting van de Vlaamse Gemeenschap)<sup>(13)</sup>. Het gaat om typecontracten die voldoen aan het dienstverleningsdecreet. Overeenkomsten met privaatrechtelijke instanties of lokale overheidsinstanties hebben maar een beperkte financiële impact en vertonen doorgaans wel kleine tekortkomingen.

Eén hogeschool heeft binnen de rechtspersoon een onderzoeks- en consultinggroep opgericht die onderzoekopdrachten voor derden uitvoert. Verscheidene overeenkomsten in dit kader voldeden niet aan een of meer bepalingen van het dienstverleningsdecreet. Steeds ontbrak een bepaling die de voorafname van 10% overhead bedong. In één overeenkomst ontbraken bepalingen over het gebruik en de valorisatie van de onderzoeksresultaten. In een ander geval vormden de diensten van deze hogeschool een onderaanneming van een commerciële opdracht van de hoofdaannemer, zodat impliciet een resultaatverbintenis werd aangegaan, wat het dienstverleningsdecreet niet toestaat. Bovendien ontbrak in een aantal gevallen een door de partijen ondertekende overeenkomst.

De betrokken hogeschool deelde mee dat deze consultinggroep de voorbije jaren stapsgewijze werd uitgebreid en geprofessionaliseerd.

---

<sup>12</sup> De overeenkomsten bedoeld in de artikelen 62 en 63 van het hogeschoolendecreet maar vanaf 1 oktober 2004 opgeheven door het structuurdecreet en vanaf die datum geregeld door titel I, hoofdstuk V, van dat decreet.

<sup>13</sup> Het Instituut voor de aanmoediging van Innovatie door Wetenschap en Technologie in Vlaanderen (IWT) ontvangt een specifieke dotatie voor de financiering van onderzoek in de hogescholen. Deze onderzoeksovereenkomsten worden door het IWT afgesloten en opgevolgd.

Ook het contractenbeheer verloopt nu gestructureerder. De voorafname van 10% overhead is nu standaard en een toerekening van overhead is ook in het intern allocatiemodel van de hogeschool opgenomen. Naarmate deze activiteit verder groeit, wordt ook de administratieve opvolging en controle stapsgewijze verbeterd.

### 3.3 Deelname in spin-off bedrijven

Van de onderzochte hogescholen stelde enkel de autonome hogeschool deel te nemen in een spin-off bedrijf<sup>14</sup>). Zij rapporteerde hierover in haar jaarrekeningen onder de rubriek *deelname in spin-offs*. Het betreft echter geen echt spin-off bedrijf, maar een vzw die geen onderneming met rechtspersoonlijkheid is overeenkomstig de wetten op de handelsvennootschappen.

De hogeschool meldde dat zij extra aandacht geeft aan de samenwerking met de vzw. Zowel de vzw als de hogeschool werken aan een duidelijke samenwerkingsovereenkomst. De inbreng van de hogeschool in de vzw betrof een renteloze lening die intussen werd terugbetaald. De hogeschool wees erop dat de vzw geen handelsvennootschap is, maar wel commerciële activiteiten kan ontwikkelen. Aangezien de vzw geen vennootschap is en de hogeschool naar eigen zeggen ook geen deelneming heeft in de vzw, was de hogeschool van mening dat de rubriek *HSS13 - IV.3.1 Spin-off bedrijven van de jaarrekening* de enige mogelijkheid tot rapportering bood. De hogeschool stelt voorts dat de initiële overeenkomst voor het gebruik van personeel, diensten en goederen dient te worden geactualiseerd. De vzw werd opgericht vanuit de hogeschool met als doel de uitvoering van commerciële activiteiten en projecten die verband houden met de wetenschappelijke kennis en deskundigheid in de studiegebieden toegewezen aan de hogeschool. De vzw heeft volgens haar statuten de intentie de hogeschool financieel te steunen in haar werking als onderwijsinstelling. Deze doelstelling impliceert niet dat er jaarlijks een recht ontstaat van de hogeschool op de vzw. Het is de algemene vergadering van de vzw die autonoom en jaarlijks middelen kan toewijzen aan de hogeschool ter realisatie van haar statutair doel. Er is geen verplichting terzake.

---

<sup>14</sup> Spin-off bedrijven in de zin van artikel 9 van het dienstverleningsdecreet zijn *ondernemingen met rechtspersoonlijkheid overeenkomstig de wetten op de handelsvennootschappen waarvan de bedrijfsactiviteit gericht is op de maatschappelijke of industriële valorisatie van wetenschappelijke kennis, resultaten van wetenschappelijk of projectmatig wetenschappelijk onderzoek, technologie of administratieve of logistieke innovaties van de universiteit of hogeschool, en waar de universiteit of hogeschool aan deelneemt*. Deze materie is geregeld in de artikelen 10 tot en met 19 van het dienstverleningsdecreet. Tot nog toe werd een dergelijke relatie voornamelijk door de universiteiten aangewend.

### **3.4 Relaties met vzw's of andere rechtspersonen**

#### **3.4.1 Decretale regeling**

De decreetgever staat de overname van onderzoek, dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening van de hogeschool door een vzw of andere rechtspersoon maar toe als de hogeschool de activiteiten niet op de vereiste wijze zelf of door een eenvoudige overeenkomst kan uitvoeren en als dit de algemene of financiële belangen van de hogeschool niet schaadt (artikel 21, eerste lid, van het dienstverleningsdecreet). De hogeschool moet de deelname van personeelsleden aan de oprichting van vzw's of rechtspersonen uitdrukkelijk machtigen (artikel 21, tweede lid). Zo de personeelsleden in eigen naam handelen, moeten zij hun deelname aan de hogeschool melden. De hogeschool kan de vzw's en andere rechtspersonen lokalen, infrastructuur, diensten of personeel ter beschikking stellen, ongeacht of zij werden opgericht door de hogeschool of een personeelslid (artikel 22). Voorts regelt het decreet de minimale inhoud van de overeenkomsten (artikel 23, §1) en de relaties met de vzw's en andere rechtspersonen die enkel gebruik maken van lokalen, infrastructuur of personeel (artikel 23, § 2). Ten slotte stelt het decreet dat de vzw's en andere rechtspersonen zich extern duidelijk moeten profileren als afzonderlijke rechtspersonen (artikel 24).

Het Rekenhof onderzocht in de vier hogescholen de deelname in en de relaties met vzw's en andere rechtspersonen, steunend op opgevraagde inlichtingenfiches, overeenkomsten, statuten en bestuursbeslissingen.

De onderstaande paragrafen verwijzen naar de regelgeving die van kracht was ten tijde van het onderzoek. Zo mogelijk, geven ze wel aan welke conclusies aan de vaststellingen moeten worden verbonden, rekening houdend met het structuurdecreet<sup>15</sup>).

#### **3.4.2 Vaststellingen**

Naast een aantal kleine nalatigheden werd vastgesteld dat bij bepaalde deelnames in vzw's de hogescholen het dienstverleningsdecreet op belangrijke punten negeren. De nieuwe regelgeving betreffende samenwerking met en deelname in andere rechtspersonen, ingevoerd door het structuurdecreet, behoudt heel wat principes uit de oude regelgeving. Het is bijgevolg noodzakelijk dat de dienstverlening van de hogescholen vanaf het academiejaar 2004-2005 opnieuw wordt geëvalueerd en afgestemd op de nieuwe regels, rekening houdend met de vaststellingen van het Rekenhof.

---

<sup>15</sup> Artikel VI.6, eerste lid, van het aanvullingsdecreet heeft namelijk de artikelen 21, 23, 24 en 26 van het dienstverleningsdecreet opgeheven sinds de start van het academiejaar 2004-2005. De deelname in rechtspersonen wordt dan geregeld door het structuurdecreet, hoofdstuk V bis van Titel I, ingevoegd door artikel VI.8 van het aanvullingsdecreet.

- Soms blijkt de administratie van de hogeschool niet te beschikken over alle dienstverleningsovereenkomsten waarover de toelichting bij de jaarrekening rapporteerde. Door de aanwijzing van de juridisch adviseur als dossierbeheerder, wil een bepaalde hogeschool dat verhelpen.
- Sommige vzw's komen hun contractuele verplichting tot kennisgeving van de jaarrekening en het jaarverslag aan de hogeschool niet na.
- Een aantal zogenaamde *samenwerkingsovereenkomsten* tussen hogescholen en vzw's verwezen alleen naar artikel 63 van het hogescholendecreet, thans geregeld door de artikelen 94 en 95 van het structuurdecreet. Overeenkomsten tussen de hogescholen en andere rechtspersonen moeten echter desgevallend ook naar het dienstverleningsdecreet verwijzen en er rekening mee houden.
- Volgens de onderlinge verbintenissen in bepaalde overeenkomsten tussen hogescholen en andere rechtspersonen, nemen derden - in casu vzw's - activiteiten over die de hogeschool mogelijk zelf op de vereiste wijze zou kunnen uitvoeren. Over de uitvoering van de overeenkomsten is bovendien soms weinig informatie beschikbaar, zodat er geen garantie is dat de financiële belangen van de hogeschool niet worden geschaad, bijvoorbeeld door kosteloze uitwisseling van kennis en personeelsleden. De onderstaande paragrafen geven enkele voorbeelden:
  - In een overeenkomst verbindt een vzw zich ertoe jaarlijks een concertreeks en projecten in de zin van het muziekdecreet<sup>(16)</sup> te organiseren. De hogeschool zou personeelsleden volgens vooraf te bepalen afspraken belasten met een opdracht voor de vzw en accommodatie ter beschikking stellen. Zij neemt ook toegangskaarten af. De samenwerkingsovereenkomst voorziet niet in een effectief medebeheer, een deelname in de opbrengsten of inzage in de begroting en rekening van de vzw<sup>(17)</sup>.
  - Een andere hogeschool heeft een relatie met een vzw die laboratoriumwerken uitvoert en diensten levert in alle takken van wetenschap en industrie, met het doel het onderwijs een theoretische en praktische uitbouw te geven.

De hogescholen mochten volgens het dienstverleningsdecreet maar activiteiten aan andere rechtspersonen overdragen onder de voorwaarden van artikel 21 van het dienstverleningsdecreet. Het aanvullingsdecreet heeft die voorwaardebepaling uit het dienstverlenings-

---

<sup>16</sup> Decreet van 31 maart 1998 houdende de regeling van de erkenning en subsidiëring van professionele muziekensembles, concertorganisaties, muziekclubs, muziekweduceatieve organisaties en festivals, het Muziekcentrum van de Vlaamse Gemeenschap, het subsidiëren van muziekprojecten en compositieopdrachten en het verlenen van werkbeurzen.

<sup>17</sup> De betrokken hogeschool deelde via de minister mee dat zij van mening blijft dat de inrichting van concerten op zich niet tot de normale activiteiten van een hogeschool behoort.



decreet geschrapt. Dat decreet heeft echter dezelfde principes ingeschreven in het structuurdecreet<sup>(18)</sup>. Uit de parlementaire voorbereiding<sup>(19)</sup> blijkt ook duidelijk de bedoeling de hogeschool de resultaten en opbrengsten uit de aanwending van haar kennis en competentie ten goede te laten komen.

- Soms loopt de volledige constructie van samenwerking met een vzw, voorgesteld als een deelname in een spin-off bedrijf, mank<sup>(20)</sup>. Eén hogeschool legde namelijk zijn belangrijkste deelname of relatie vast in een samenwerkingsakkoord met een vzw, met als doel de uitvoering van *commerciële activiteiten* en projecten die verband houden met de wetenschappelijke kennis en deskundigheid. De hogeschool had geen geldige overeenkomst met de vzw over het gebruik van personeel, diensten en lokalen van de hogeschool. De oorspronkelijke overeenkomst gold maar voor een jaar en werd niet vervangen of verlengd. Noch de statuten van de vzw, noch de jaarverslagen van de vereniging bepalen op welke wijze de hogeschool kan deelnemen in de opbrengsten of hoe die haar indirect ten goede komen.
- De hogescholen kunnen voor bepaalde overeenkomsten niet aangeven welke personeelsleden bij de oprichting van de vzw optraden namens de hogeschool of een mandaat bekleedden. In een aantal gevallen is het hoogste bestuur noch de centrale administratie zelfs ingelicht over de deelname of de oprichting van vzw's waarmee de departementen, en dus ook de hogeschool, relaties onderhouden.
- In bepaalde hogescholen blijken er in de realiteit relaties met vzw's te zijn, maar heeft de hogeschool in strijd met het dienstverleningsdecreet geen formele overeenkomsten afgesloten<sup>(21)</sup>.
- Hogescholen sloten soms met vzw's overeenkomsten af voor de organisatie en overname van contractonderwijs. Dit is volgens een betrokken hogeschool niet in strijd met het dienstverleningsdecreet, omdat de vzw geen beroep doet op onderwijzend personeel van de hogeschool. De vzw zou zodoende geen kennis van de hogeschool aanwenden en uitbaten. Bovendien stelde de hogeschool dat haar bestuurs- en beslissingsstructuur niet geschikt is voor de flexibele beslissingen die noodzakelijk zijn voor het contractonderwijs dat zij wil aanbieden. Het Rekenhof is van oordeel dat de hogeschool het aangeboden contractonderwijs zelf kan organiseren als ze haar bestuursorganisatie aanpast. Als de hogeschool de officiële stukken en getuigschriften in de toekomst in haar naam verstuurt en uitreikt, moet ook duidelijk vastliggen dat zij de inrichter is van het contractonderwijs en moet zij de kosten en opbrengsten in haar rekeningen boeken en weergeven.

<sup>18</sup> Voortaan is dit vervat in onderafdeling 2, Algemeen onderzoeks- en samenwerkingsreglement, van Titel I, hoofdstuk VI (artikel 101bis, 5°, a, van het structuurdecreet, ingevoegd door het aanvullingsdecreet, artikel IV.9).

<sup>19</sup> Stuk 1960 (2003-2004) – Nr. 2, p. 49 en volgende.

<sup>20</sup> Zie ook punt 3.3.

<sup>21</sup> De minister deelde mee dat ingevolge de vaststellingen van het Rekenhof inmiddels al vzw's werden ontbonden.

- Ook voor de organisatie van voortgezette opleidingen en posthogeschoolvorming is er volgens de jaarrekeningen en jaarverslagen van één hogeschool een relatie met en deelname in daarvoor opgerichte vzw's. Het Rekenhof wees erop dat het hogescholendecreet de organisatie van voortgezette opleidingen, posthogeschoolvorming en lerarenopleiding uitdrukkelijk aan de hogescholen zelf opdroeg<sup>(22)</sup>. Een overdracht van de organisatie van voortgezette opleidingen en een te vergaande overdracht van posthogeschoolvorming aan vzw's is hiermee in strijd. Op dit vlak zijn er wel samenwerkingsmogelijkheden in het kader van de associaties van hogescholen en universiteiten, ingevoerd door het structuurdecreet.
- Ten slotte is er een hogeschool waar de personeelsleden en departementen van de hogeschool in het kader van belangrijke samenwerkingsvormen of -overeenkomsten met vzw's bij hun onderzoeks- en dienstverleningsactiviteiten zowel namens de hogeschool als namens de vzw handelen. Daardoor worden de onderlinge geldstromen en prestaties tussen de hogeschool en de vzw niet altijd nauwkeurig vastgelegd en gerapporteerd.

### 3.5 Rapportering in de toelichting bij de jaarrekeningen

De bijlage bij het boekhoudbesluit bevat richtlijnen voor de opstelling van de toelichting bij de jaarrekening en schrijft een standaardschema voor. De hogescholen moeten ook een lijst leveren van hun samenwerkingen, relaties en deelnemingen in het kader van het dienstverleningsdecreet. Het Rekenhof stelde in de gecontroleerde hogescholen een aantal tekortkomingen vast.

In een bepaalde hogeschool vermeldde de lijst van samenwerkingen, relaties en deelnemingen in het kader van het dienstverleningsdecreet niet welke juridische vorm de samenwerkingen, relaties of deelnemingen aannamen. Voor een aantal van de vermelde vzw's beschikte de hogeschool enkel over de statuten, zodat zij de vorm en inhoud van de samenwerking of relatie niet kon bepalen. Een aantal van de vzw's hadden immers een relatie of samenwerking met een van de oude onderwijsinstellingen die sinds 1995 deel uitmaken van de huidige gefuseerde hogeschool.

Vorderingen op rechtspersonen waarin een hogeschool een deelname bezit worden niet steeds onder de juiste rubriek (spin-offs of vzw's) gerapporteerd.

---

<sup>22</sup> Het structuurdecreet (artikel 122) heeft sinds het academiejaar 2004-2005 artikel 8 van het hogescholendecreet opgeheven. De nieuwe structuur hanteert het begrip postgraduaten, waarvoor het hoger onderwijs opleidingen organiseert en postgraduaatgetuigschriften verstrekt. De universiteiten en hogescholen kunnen voorts in het kader van permanente vorming kortere opleidingstrajecten voor bij- en nascholing organiseren.

Gelet op de aard en het belang van de relaties rapporteren de hogescholen te beknopt over hun relaties en inkomsten met betrekking tot de vzw's. De aard van de inkomsten voortkomend uit die relaties wordt niet vermeld. Soms beantwoordde de verslaggeving formeel aan de reglementaire voorschriften, maar was het rapporteringschema over *deelname aan vzw's en overeenkomsten met vzw's of andere rechtspersonen*<sup>(23)</sup> onvolledig. Zo beschrijft een hogeschool het doel van de verenigingen, maar niet de deelname, relatie, samenwerking of overeenkomst met de vzw's die aan de basis ligt van de gerapporteerde opbrengsten uit hogeschoolprestaties.

In één geval was de verslaggeving over de afgesloten overeenkomsten onder de punten A<sup>(24)</sup> en C (zie voetnoot 23) van rubriek XVIII van de toelichting te beperkt:

- Zo beperkte de identificatie van de instelling zich onder punt A tot de vermelding Vlaamse Gemeenschap, afdeling wetenschappen. Onder de aard van de overeenkomst vermeldt de hogeschool enkel wetenschappelijk onderzoek. Het model voor deze rubriek geeft nochtans aan dat alle overeenkomsten en contractanten afzonderlijk moeten worden vermeld met het bedrag en de aard van de opbrengsten.
- Onder punt C ontbrak informatie over de aard en het bedrag van de ontvangsten. De aard van de deelname, relatie of overeenkomst was evenmin altijd even duidelijk omschreven.

### 3.6 Rapportering in de jaarverslagen

Overeenkomstig artikel 3, 5°, van het jaarverslagbesluit dient het jaarverslag een rubriek te bevatten over de dienstverlening, met ten minste de volgende onderdelen:

- de beleidsdoelstellingen op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening, deelname in spin-off bedrijven en relaties met vzw's en andere rechtspersonen;
- een overzicht van de afgesloten contracten;
- de besteding van de middelen;
- het personeelsbestand in de maatschappelijke dienstverlening, deelname in spin-off bedrijven en relaties met vzw's en andere rechtspersonen.

---

<sup>23</sup> Rubriek XVIII C - Deelname aan vzw's en overeenkomsten met vzw's of andere rechtspersonen die activiteiten voor de instelling uitvoeren of gebruik maken van lokalen, infrastructuur, personeel of diensten van de hogeschool om de activiteiten te ontplooiën overeenkomstig hoofdstuk III van het dienstverleningsdecreet.

<sup>24</sup> Rubriek XVIII A – Overeenkomsten met overheids- of privé-instellingen inzake wetenschappelijke of maatschappelijke dienstverlening, overeenkomstig het eerste hoofdstuk van voormeld decreet.

Het Rekenhof stelde in de gecontroleerde hogescholen een aantal tekortkomingen vast.

Bij één hogeschool rapporteren de jaarverslagen slechts over de activiteiten van één vzw, die volgens de hogeschool de dienstverlening omvat die zij als geheel en *centraal* presteert. De bevoegdheid voor het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met vzw's<sup>(25)</sup> berust er bij de departementen. Bijgevolg volstaat het volgens het hogeschoolbestuur dat de departementen over hun dienstverlening rapporteren in de departementale verslagen. Het hogescholendecreet en het jaarverslagbesluit schrijven echter rapportering over de dienstverlening voor van de volledige hogeschool in het jaarverslag.

Ook in een andere hogeschool ontbrak verslaggeving over belangrijke relaties en overeenkomsten met vzw's. De betrokken hogeschool stelde dat de vzw's en beleidsraden hierover niet systematisch rapporteerden aan het hogeschoolbestuur.

De rapportering over de dienstverlening is ook niet altijd accuraat. Zo horen activiteiten zoals navorming niet tot het toepassingsgebied van het dienstverleningsdecreet. In bepaalde gevallen is de rapportering niet volledig conform het jaarverslagbesluit. Het verslag geeft bijvoorbeeld wel een opsomming van de projecten en activiteiten waaraan vzw's hun medewerking verlenen, maar kwantitatieve informatie over de besteding der middelen, de inbreng van personeelsleden van de hogescholen en de verdeling van eventuele opbrengsten en kosten tussen de vzw en de hogeschool ontbreekt.

Het Rekenhof stelde vast dat hogescholen die diensten aan vzw's verstrekken in het kader van overeenkomsten of samenwerking voor voortgezette opleidingen en posthogeschoolvorming hierover niet rapporteerden. Zij rapporteerden evenmin adequaat over de overeenkomst met een vzw voor de organisatie van contractonderwijs.

### 3.7 Conclusies

Het hogescholendecreet bepaalt dat de hogescholen in het belang van de samenleving ook werkzaam dienen te zijn op het gebied van de maatschappelijke dienstverlening en, eventueel, het projectmatig wetenschappelijk onderzoek. Toch blijken de activiteiten die de hogescholen voor deze opdracht ontwikkelen nog vrij beperkt, zeker in vergelijking met de universiteiten. Dienstverlening is nog te weinig een beleidszaak van het hoogste bestuur van de hogeschool, dat zelfs niet altijd volledig en voldoende accuraat is ingelicht over de dienstverleningsovereenkomsten en -initiatieven. Het initiatief en de uitvoering zijn immers meestal

---

<sup>25</sup> Overeenkomstig artikel 278, 10°, van het hogescholendecreet. In het bijzonder is de departementsraad onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 268, 6°, belast met het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten.

een zaak van de departementen, zonder voldoende opvolging en sturing op het niveau van de hogeschool.

Zowel centraal als in de departementen zijn de dossiers (overeenkomsten, deelnames of relaties) onvolledig of onvoldoende gedocumenteerd. Het hogeschoolbestuur is ook niet altijd goed en volledig ingelicht over de deelname van personeelsleden in de oprichting van of de werking van vzw's.

De hogescholen droegen ook activiteiten (onderzoek, wetenschappelijke dienstverlening, contractonderwijs, administratieve diensten of sociaal-culturele dienstverlening) aan vzw's en andere rechtspersonen over, die ze mogelijk op de vereiste wijze zelf of bij eenvoudige overeenkomst hadden kunnen uitvoeren en die een essentieel deel zijn van de opdracht van de hogescholen. De overdrachten stoelden overigens zelden op een gemotiveerde beslissing van het hogeschoolbestuur. De hogescholen kunnen de bovengenoemde activiteiten niet zonder meer aan derden overdragen. Voor de toekomst moeten de hogescholen hun beslissingen hierover ook richten naar het nieuw decretaal kader, vastgelegd door het aanvullingsdecreet. Daarin zijn de nieuwe regels vervat betreffende realisatie van activiteiten door deelname in andere rechtspersonen.

Voortgezette opleidingen kunnen volgens het hogescholendecreet enkel door erkende hogescholen of in samenwerking met universiteiten georganiseerd worden. Voor posthogeschoolvorming is ook samenwerking met derden toegestaan, maar dit betekent niet dat de hogeschool de organisatie ervan volkomen aan een vzw kan overlaten. Voor deze opleidingen moeten de hogescholen zich in de toekomst richten naar het structuurdecreet.

De informatie over de dienstverlening in de toelichting bij de jaarrekeningen en het jaarverslag is niet altijd accuraat, volledig en geheel conform de regelgeving. De centrale administratie van de hogeschool beschikt immers niet altijd over volledige en voldoende gedetailleerde informatie. Daardoor bekomt de Vlaamse regering momenteel nog geen volledig en voldoende nauwkeurig verslag over de dienstverlening.

### **3.8 Aanbevelingen**

- De hogeschoolbesturen moeten het beleid en initiatief voor dienstverlening versterken, temeer daar het recente aanvullingsdecreet beklemtoont dat deze activiteit een wezenlijk onderdeel is van de zending van de instellingen.
- Het dagelijks bestuur van de hogeschool en de centrale administratie moeten interne maatregelen treffen om alle relevante informatie over maatschappelijke dienstverlening en deelname in andere rechtspersonen te bekomen en de interne controle op dit vlak te versterken. Zij zouden een informatieve en coördinerende taak kunnen vervullen en zodoende bijdragen tot meer interne controle en de eenduidige toepassing van het dienstverleningsdecreet.

- De hogescholen moeten beslissingen deel te nemen in rechtspersonen en zich voor deelname te laten vertegenwoordigen nauwkeuriger vastleggen, met een omstandige motivering in het licht van de geldende voorwaarden.
- De hogescholen dienen te waken over de volledigheid en correctheid van hun externe verslaggeving in de jaarverslagen en de toelichtingen bij de jaarrekeningen.
- Het is raadzaam dat de hogeschoolbesturen de wijze waarop zij dienstverlening realiseren en deelnemen aan andere rechtspersonen, grondig evalueren om hun beleid af te stemmen op het nieuwe kader dat de decreetgever met het aanvullingsdecreet heeft aange-reikt.

## 4 Investeringen

### 4.1 Hogeschoolbegrotingen

#### 4.1.1 Regelgeving

Het hogescholendecreet legt de hogescholen jaarbegrotingen op bestaande uit vier deelbegrotingen: een begrote resultatenrekening, een begroting van de geplande investeringen en de geplande financieringswijzen, een liquiditeitenbegroting en een geprojecteerde balans. Tegelijk met de jaarbegroting moet het hogeschoolbestuur een meerjarenbegroting voor de volgende vijf begrotingsjaren indienen. Het Rekenhof heeft onderzocht of de hogescholen de begrotingsverplichtingen naar vorm en inhoud nakomen.

#### 4.1.2 Jaarbegroting

Eén hogeschool voldeed aan alle begrotingsverplichtingen. De jaarbegroting van de overige onderzochte hogescholen vertoonde steeds enkele tekortkomingen: de liquiditeitenbegroting werd niet per semester weergegeven<sup>(26)</sup>, de investeringsbegroting bevatte onvoldoende details<sup>(27)</sup> of er was geen of onvoldoende commentaar en duiding bij de ratioanalyse<sup>(28)</sup>.

#### 4.1.3 Meerjarenbegroting

De onderstaande paragrafen geven enkele voorbeelden van de tekortkomingen die het Rekenhof heeft vastgesteld.

Reglementair dient de hogeschool een investeringstabel met de geplande engagementen en een financieringstabel op te stellen. Eén hogeschool heeft in 2000 belangrijke wijzigingen verwerkt in de financieringstabel. Normaliter brengt dit ook wijzigingen in de investeringstabel met zich (nieuwe of gewijzigde verbintenissen). In de meerjarenbegroting 2000-2004 ontbrak een aansluitende actualisering van de investeringstabel. Ook bij verschuivingen in de uitgavenplanning door wijzigingen in het tijdstip van engagement of uitvoering geeft de school onvoldoende toelichting.

In een verzoek tot wijziging en een eventuele sanctie heeft artikel 228 van het hogescholendecreet uitsluitend voorzien voor de jaarbegroting.

---

<sup>26</sup> Artikel 5 van het begrotingsbesluit.

<sup>27</sup> Artikel 3 van het begrotingsbesluit.

<sup>28</sup> Artikel 8 van het begrotingsbesluit.

In één geval besliste de minister<sup>(29)</sup> de meerjarenbegroting niet goed te keuren. De hogeschool ging niet in op het verzoek een nieuwe meerjarenbegroting op te stellen. De investeringsbudgetten bedroegen nochtans bijna het dubbele van de gerealiseerde uitgaven.

In de meerjarenbegrotingen van één hogeschool waren geen investeringen in immateriële vaste activa (IVA) vermeld, hoewel uit de overeenkomstige jaarrekeningen bleek dat deze hogeschool wel degelijk IVA heeft aangekocht (bv. software). In bepaalde hogescholen ontbraken - ondanks vroegere opmerkingen daarover van de minister - de ratio's bij de meerjarenbegrotingen en de commentaar bij de begrote financiële positie (liquiditeit, solvabiliteit en resultaten). Soms levert de meerjarenbegroting onvoldoende gedetailleerde informatie of zijn wijzigingen in de uitgavenplanning onvoldoende becommentarieerd<sup>(30)</sup>.

## **4.2 Boekhoudkundige overeenstemming met IVAH en DIGO**

Het Rekenhof controleerde de overeenstemming tussen de boekhoudkundige verwerking van bepaalde investeringen in de hogescholen en de boekhouding van de subsidiërende instelling IVAH en DIGO<sup>(31)</sup>.

### **4.2.1 Overeenstemming investeringssubsidies**

Het Rekenhof onderzocht of de investeringssubsidies die worden geboekt door de hogeschool<sup>(32)</sup> in overeenstemming zijn met die welke worden geboekt door de subsidiërende instelling. Bij de hogescholen werden de nodige documenten geraadpleegd. Aan IVAH en DIGO werd bevestiging gevraagd van betalingen die in de loop van het jaar werden gedaan aan de hogeschool.

Voor de vier hogescholen kon het Rekenhof de aansluiting maken tussen de geboekte investeringssubsidies bij de hogescholen en de geboekte uitkeringen bij de IVAH of DIGO. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de verschillen in aanrekeningsregels tussen de VOI's en de hogescholen.

<sup>29</sup> Brief van 23 december 1999 over de meerjarenbegroting 2000-2004.

<sup>30</sup> Na interventie van de regeringscommissarissen zijn dergelijke tekortkomingen bijgewerkt in de recentste begrotingen van de betrokken hogescholen.

<sup>31</sup> De IVAH is krachtens artikel 201 van het hogescholendecreet opgericht als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die moet instaan voor de subsidiëring van bepaalde investeringen in de Vlaamse autonome hogescholen. De DIGO is krachtens de schoolpactwet (wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving) opgericht als een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid om aan het gesubsidieerd vrij en officieel onderwijs subsidies toe te kennen voor infrastructuurwerken en waarborg te bieden voor leningen.

<sup>32</sup> Investingssubsidies of kapitaalsubsidies moeten worden geboekt in subklasse 15 van de passiva.



#### 4.2.2 Boeking van verbintenissen, vorderingen en schulden

Het Rekenhof controleerde of de jaarrekeningen van zowel de hogescholen als van de IVAH en de DIGO de wederzijdse verbintenissen, vorderingen en schulden op het einde van het boekjaar correct hebben weergegeven.

Alle gecontroleerde hogescholen boeken de vorderingsstaten ten opzichte van de investeringsdiensten correct, zowel wat betreft het bedrag en de periode, als de allocatie. Zij volgen ook de regels van het boekhoudbesluit bij de boeking van investeringsschulden en -vorderingen. Slechts één gecontroleerde hogeschool week af van het boekhoudbesluit.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat alleen op grond van de officieel voorgelegde rekeningen (inclusief bijlagen) geen afstemming mogelijk is van de onderlinge schulden en vorderingen en rechten en verplichtingen tussen de hogescholen en de subsidiërende instellingen.

De verschillen tussen de rekeningen van de hogescholen en die van de DIGO en de IVAH zijn te wijten aan het verschil in aanrekeningsregels. De aanrekening geschiedt bij deze laatste instellingen namelijk overeenkomstig het boekhoudbesluit voor de Vlaamse openbare instellingen.

Voor de DIGO is de datum van de vorderingsstaat van de hogeschool bepalend voor het moment waarop hij de schuld boekt. De (toekomstige) verplichtingen van de DIGO tegenover de hogescholen ingevolge de goedkeuring van investeringsdossiers staan dus niet in de DIGO-balans. De toelichting bij de jaarrekening van de DIGO vermeldt deze bedragen – globaal voor alle scholen – wel in de *Staat van de vaststaande toekomstige verplichtingen en verbintenissen onder andere niet opzegbare verplichtingen: verbintenissen tot betaling van subsidies*. De DIGO neemt daar echter ook al de principeakkoorden onder op, zodat vergelijking met de cijfers van de hogescholen bijzonder moeilijk wordt. De boekhoudregels voor de hogescholen zijn daarentegen haast volledig overgenomen uit de voorschriften voor bedrijfsboekhoudingen. Hun boekhoudbesluit verplicht de hogescholen rekening te houden met de kosten en opbrengsten die betrekking hebben op het boekjaar of op voorgaande boekjaren, ongeacht de dag waarop zij worden betaald of geïnd. De Commissie voor Boekhoudkundige Normen<sup>(33)</sup> adviseerde

---

<sup>33</sup> Hoewel nog niet van toepassing in de onderzochte periode, heeft de werkgroep Hogescholen van het Instituut der Bedrijfsrevisoren op 6 december 2001 een advies goedgekeurd over de Investeringssubsidies DIGO Nieuw Regime, dat ongetwijfeld voor meer transparantie kan zorgen. De werkgroep adviseert de trekkingsrechten die de hogeschool verwerft, op te nemen in de verrichtingen buiten balans en het cumulatieve saldo van verworven maar nog niet opgevraagde rechten op het jaareinde in de toelichting van de jaarrekening te vermelden. Bij indiening van een investeringsdossier, boekt de school een vordering op de overheid voor het ingediende

een kapitaalsubsidie te registreren zodra het recht op verkrijging vaststaat. De hogescholen moeten dus een vordering boeken op de DIGO zodra die instelling een ingediend gunningsdossier heeft goedgekeurd. Op dat ogenblik is de (subsidie)opbrengst voor de hogeschool zeker en vaststaand, ongeacht het tijdstip waarop de DIGO uitbetaalt.

Alle hogescholen houden wel extracomptabel een gedetailleerd overzicht bij van alle verrichtingen met de subsidiërende instelling, waardoor aansluiting met de boekhouding van de DIGO of IVAH mogelijk is.

### 4.3 Financiële controle

#### 4.3.1 Formele aspecten

Elk hogeschoolbestuur moet waarderingsregels vastleggen in een inventarisboek en die voldoende nauwkeurig samenvatten in de toelichting<sup>(34)</sup>. In drie van de vier gecontroleerde hogescholen trof het hogeschoolbestuur een formele beslissing ter goedkeuring van de waarderingsregels. Eén hogeschool beschikte niet over de beslissing van de algemene vergadering over de (initiële) waarderingsregels. De algemene vergadering van deze hogeschool keurt wel jaarlijks de waarderingsregels goed, samen met de jaarrekening.

Geen van de vier hogescholen kon een (fysiek) inventarisboek voorleggen met de goedgekeurde waarderingsregels. Alle hogescholen werken echter met een boekhoudpakket dat op eenvoudige wijze het geheel van de activa met bijhorende waarderingsregels kan afdrukken.

Het boekhoudbesluit geeft de normaal gangbare lineaire afschrijvingspercentages aan voor de materiële en immateriële vaste activa met een beperkte gebruiksduur<sup>(35)</sup>. De hogescholen moeten afwijkingen ervan verantwoorden in de toelichting. In drie hogescholen liggen de afschrijvingspercentages die het hogeschoolbestuur vaststelde, volledig binnen de marges van het boekhoudbesluit. Eén hogeschool hanteert echter voor de inrichting van gebouwen een lineair afschrijvingspercentage van 10% in plaats van 3%. Voor de inrichting van nieuwbouw hanteert ze wel de gangbare 3%. Deze werkwijze is mogelijk, maar stemt niet overeen met de waarderingsregels die de algemene vergadering jaarlijks bevestigt bij de goedkeuring van de jaarrekening. Een andere hogeschool had bij haar oorspronkelijk goedgekeurde afschrijvingspercentages de afschrijving van gebouwen over het hoofd gezien. Zij heeft die na de controle van het Rekenhof wel toegevoegd.

---

bedrag tegenover de passiefrekening investeringssubsidies. Dit bedrag komt dan uiteraard in mindering van de buiten balans rechten. De vordering op de overheid wordt afgeboekt bij ontvangst van de betaling.

<sup>34</sup> Artikel 23, eerste lid, van het boekhoudbesluit.

<sup>35</sup> Artikel 38, §2, van het boekhoudbesluit.

### **4.3.2 Correctheid van de investeringsboekingen**

In alle hogescholen was er volledige aansluiting tussen de grootboekrekeningen, de proef- en saldibalans en de balans.

Aan de hand van de grootboekrekeningen van klasse 2 (oprichtingskosten, vaste activa en vorderingen op meer dan één jaar) werd een selectie van boekingen onderzocht. In alle hogescholen kwam het geboekte bedrag overeen met het factuurbedrag, eventueel gesplitst over verschillende grootboekrekeningen. Slechts één hogeschool boekte alle geselecteerde facturen in de juiste periode. De drie andere hogescholen boekten niet alle facturen in de juiste periode, te wijten aan de decentrale factuurverwerking. Op afsluitdatum worden die niet altijd stipt doorgegeven aan de centrale financiële dienst, die zodoende de boekingen niet meer kan uitvoeren voor het opstellen van de jaarrekening. Bij decentrale verwerking van facturen dienen die hogescholen dus te zorgen voor een volstrekt sluitende controle op de volledigheid en tijdigheid van de ontvangen facturen. Als zij dit niet kunnen waarborgen, moeten alle facturen worden gericht aan de centrale administratie van de hogeschool. De drie hogescholen deelden de minister mee dat zij maatregelen troffen.

Drie hogescholen boekten alle facturen op de juiste investeringsrekeningen<sup>(36)</sup>. Eén hogeschool boekte soms op verkeerde rekeningen. Uit de begrotingen en de jaarrekeningen blijkt dat die hogeschool geen gebruik maakt van groep 21 (immateriële vaste activa) van het minimum algemeen rekeningstelsel, hoewel zij in de onderzochte periode wel degelijk aankopen deed die zich in deze groep situeren. Een uitbreiding van het gehanteerde boekhoudplan in deze hogeschool is dus zeker een noodzaak om alle facturen op een correcte rekening te kunnen boeken.

Nagenoeg alle facturen werden gericht aan de juiste rechtspersoon. Bij twee van de vier hogescholen waren nog enkele geboekte facturen aan de rechtsvoorgangers van de huidige fusies gericht. Dergelijke facturen moeten de scholen terugsturen naar de leverancier, met het verzoek om een nieuwe factuur.

### **4.3.3 Aankoopprocedure**

De gecontroleerde autonome hogeschool beschikt over een draaiboek voor overheidsopdrachten, goedgekeurd door haar bestuurscollege. Ze is de enige van de vier hogescholen die een zo uitgebreide instructie heeft, die bepaalt hoe alle aankopen dienen te gebeuren en duidelijke informatie geeft bij alle stappen van een overheidsopdracht.

---

<sup>36</sup> In een aantal gevallen kan worden betwijfeld of een andere rekening niet geschikter is, maar er werd in elk geval niet geboekt op foutieve rekeningen.

Een van de hogescholen beschikt over een aankoopprocedure die geldt voor alle aankopen van goederen en diensten. Zij paste die echter niet altijd strikt toe. Eén campus werkt soepeler, een andere campus strenger<sup>(37)</sup>. Haar statuten<sup>(38)</sup> verplichten de handtekeningen van twee beheerders voor handelingen die de vereniging extern binden. Deze regel wordt evenmin nauwgezet gevolgd. Op één campus ondertekent een beheerder samen met een personeelslid van de financiële dienst, op een andere campus ondertekent de campusdirecteur (tegelijk beheerder) meestal als enige de betalingen. Ingevolge de controle van het Rekenhof heeft het directiecomité initiatieven genomen opdat in alle campussen de geldende aankoopprocedure wordt toegepast.

Een andere hogeschool beschikte in de gecontroleerde boekjaren over weinig goedgekeurde procedures voor bestellingen, aankopen, bevoegdheden, goedkeuringen, budgetbewaking, enz. Vooral de wetgeving op overheidsopdrachten werd in de onderzochte periode niet nauwgezet gevolgd. Ondertussen werden evenwel inspanningen geleverd. De raad van beheer keurde in 2001 een procuratiebesluit goed over bevoegdheden en kostenbewaking, echter met te geringe aandacht voor de wetgeving op overheidsopdrachten. Een *procedure bestelbon* beoogde een functiescheiding en de optimalisering, controle en opvolging van de aankoopcyclus. Ze biedt ook waarborgen voor de volledigheid van de boekhouding. Hierbij aansluitend heeft de hogeschool verschillende functies gecentraliseerd, zodat zij de diverse aankoopprocessen stapsgewijze rationaliseerde en de toepassing van de wet op de overheidsopdrachten beter opvolgde. Het gehele aankoopproces zal in de loop van 2004-2005 ook grondig worden gerationaliseerd en transparanter gemaakt door een geïntegreerd financieel- en aankoopbeheersysteem in te voeren.

De laatste hogeschool beschikte voor het plaatsen van bestellingen over een aantal duidelijk uitgewerkte procedures, die onder meer aangeven wie in welke omstandigheden mag bestellen en wie mag ondertekenen. Deze procedures zorgen ook voor een aantal functiescheidingen, bouwen interne controles in en vertalen zich visueel in duidelijke flowcharts. De *procedure bestellingen* schrijft onder meer voor dat bij elke bestelling van uitrusting of diensten vanaf 5500 EUR drie offertes vereist zijn. De administratie kon wel niet altijd drie offertes voorleggen. De procedure werd op dat punt aangepast.

#### 4.4 Overheidsopdrachten

Artikel 216 van het hogescholendecreet onderwerpt de hogescholen aan de overheidsopdrachtenwetgeving<sup>(39)</sup>.

---

<sup>37</sup> Er worden bijkomende verantwoordelijkheden en verplichtingen opgelegd.

<sup>38</sup> Van kracht ten tijde van de controle.

<sup>39</sup> De wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, het koninklijk besluit van 8 januari 1996 betreffende de overheidsopdrach-

Het draaiboek van de autonome hogeschool legt de krachtlijnen van de wetgeving op de overheidsopdrachten duidelijk uit. Het geeft het volledige beslissingsproces weer en wijst duidelijk de beslissingsgerechtigde organen aan. Het is in overeenstemming met de wetgeving op de overheidsopdrachten, geeft zowel tekstueel als schematisch informatie bij alle stappen van een overheidsopdracht, bouwt een aantal functiescheidingen in en wijst op te vermijden misbruiken. De twee interne controlemomenten die in de procedure werden ingebouwd, zouden nog versterkt kunnen worden door het consequent aanbrengen van een merkteken bij de controles. Onderzoek van een aantal investeringsdossiers wees uit dat de administratie dit interne procedurehandboek nauwgezet volgt.

In de andere hogescholen, die minder procedures en voorschriften hadden, onderwierp het Rekenhof een groter aantal investeringsdossiers aan een grondig onderzoek. De naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving bleek er vaak een zwak punt te zijn. Voor de aanneming van grote werken, voornamelijk als de DIGO ze subsidieert, volgen alle hogescholen de overheidsopdrachtenwetgeving wel nauwgezet.

Eén hogeschool kon voor drie van de tien geselecteerde dossiers, op de factuur na, geen documenten voorleggen. Zij kon in die dossiers dus niet aantonen dat zij de regelgeving inzake gunning van overheidsopdrachten had nageleefd. Ook de andere dossiers bevatten niet alle noodzakelijke documenten. Bovendien beschikte de hogeschool niet altijd over de originele documenten.

Bij de drie vrije hogescholen loopt het regelmatig tot vaak al fout bij de vaststelling van de gunningswijze. Er is meestal geen beslissing van het bevoegde orgaan over de wijze van gunnen<sup>(40)</sup>, wat kan leiden tot willekeur, subjectiviteit, potentiële bevoordeling van bepaalde leveranciers en rechtsonzekerheid.

Uitgezonderd voor de grotere, gesubsidieerde werken, voldoen de hogescholen niet altijd aan de publicatievereisten<sup>(41)</sup>.

In de meeste gevallen voegen de hogescholen wel een soort gunningsverslag toe aan het investeringsdossier, waarin zij motiveren waarom zij een bepaalde offerte kozen. De beslissing over de gunning gebeurt bij

---

ten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en de concessies voor openbare werken en het koninklijk besluit van 26 september 1996 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels en van de concessies voor openbare werken.

<sup>40</sup> Uitgezonderd dossiers die worden ingediend bij subsidiërende instellingen.

<sup>41</sup> Opdrachten die buiten de Europese bekendmakingsregels vallen dienen enkel te worden gepubliceerd in het Bulletin der Aanbestedingen. Een vereenvoudigd systeem ligt in het opstellen van een lijst van gegadigden, waarbij de voorafgaande oproep bij beperkte aanbesteding, beperkte offerteaanvraag of onderhandelingsprocedure met bekendmaking wordt vervangen door een periodieke aankondiging in het bulletin.

twee hogescholen echter doorgaans niet door het bevoegde orgaan. De hogescholen stellen de inschrijver die de opdracht krijgt toegewezen, daarvan in kennis, maar laten na de indieners van offertes die niet werden gekozen op de hoogte te brengen.

De memorie van toelichting bij het hogescholendecreet geeft aan dat de schaalvergroting een meer adequate besteding van de financiële middelen beoogde. Bepaalde hogescholen hebben echter nog steeds een decentrale aankoopstructuur, waardoor voordelen verloren gaan, zoals kortingen voor grotere aankopen (pooling). Het is bovendien inefficiënt dat de knowhow van de ingewikkelde wetgeving op de overheidsopdrachten aanwezig is in elk departement of op elke campus. Het Rekenhof acht het daarom raadzaam de gunningen van opdrachten te centraliseren.

#### **4.5 Conclusies**

In het kader van de investeringen besteden de hogescholen doorgaans minder aandacht aan hun meerjarenbegroting. Zij passen de meerjarenbegrotingen namelijk niet aan als elementen van deze begroting wijzigen. De hogescholen verkiezen in dat geval enkel een aanpassing van de eerstvolgende jaarbegroting. De meerjarenbegrotingen geven ook te weinig informatie bij verschuivingen in de tijd of wijzigingen in grootte van bepaalde begrotingsgegevens.

Er is een verschil in aanrekeningsregels voor investeringssubsidies in de respectievelijke boekhoudbesluiten van de hogescholen en de VOI's. Dit bemoeilijkt afstemming in de jaarrekeningen van de wederzijdse verbin-tenissen tussen de hogescholen en de subsidiërende instellingen. Toepassing van het advies van de IBR-werkgroep hogescholen van 6 december 2001 kan voor meer transparantie zorgen.

Geen van de onderzochte hogescholen beschikt over een inventarisboek.

Bij de vrije, gesubsidieerde hogescholen is de naleving van de overheidsopdrachtenwetgeving ontoereikend. Dossiers zijn dikwijls onvolledig en tonen inbreuken wat betreft de vaststelling van de gunningswijze, de bekendmakingsvoorschriften, het gunningsgerechtigde bestuursorgaan en de kennisgeving aan de inschrijvers.

#### **4.6 Aanbevelingen**

- Het is raadzaam voor de meerjarenbegrotingen decretaal te voorzien in een wijzigingsverzoek en eventuele sanctie, zoals voor de jaarbegrotingen.
- Het Rekenhof beveelt aan dat de regeringscommissarissen bij de hogescholen aandringen op een inventarisboek, dat ook de waardeeringsregels vastlegt.

- Het is eveneens raadzaam dat de regeringscommissarissen erop toezien dat de hogescholen de overheidsopdrachtenwetgeving correct toepassen. Zij kunnen eventueel tussenkomen bij gunningsbeslissingen.

## 5 Personeelszaken

### 5.1 Inleiding

Het Rekenhof onderzocht de degelijkheid van de administratieve organisatie en interne controle met betrekking tot de personeelskosten. Het onderzoek bestond uit een beschrijving van de personeelscyclus, een doorlichting van de controleprocedures en een lijncontrole aangevuld met transactietesten op een steekproef.

Het aandeel van de personeelskosten in de totale kosten schommelt in de onderzochte hogescholen tussen 72 % en 78 %. De personeelscyclus is dus op financieel vlak erg belangrijk.

De rechtspositie van de overgrote meerderheid van het personeel van de onderzochte hogescholen wordt geregeld door het hogescholendecreet (Titel III). Het gaat om het ATP, het OP, het opvoedend hulppersoneel en de personeelsleden ten laste van het centraal fonds. De groep personeelsleden die de hogescholen in dienst hebben genomen overeenkomstig de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten (de zogenaamde contractuele functies) vormt een duidelijke minderheid.

### 5.2 Sterke punten van de interne controle

#### *Functiescheidingen*

De hogescholen hebben voorzien in een aantal degelijke functiescheidingen. Het departementshoofd formuleert een voorstel van *beslissing tot werving*, waarna, variërend volgens de bestuursstructuur, de algemeen directeur, de beleidsraad, het directiecomité of een selectiecommissie formeel de beslissing treft.

Voor de *berekening van het nettosalaris*, en meestal ook voor de *financiële afwikkeling* ervan, maken de vier gecontroleerde hogescholen gebruik van een extern sociaal secretariaat. Het sociaal secretariaat van het departement Onderwijs oefent deze functie uit voor de statutaire personeelsleden<sup>42</sup>. De uitbesteding aan een sociaal secretariaat kan de objectiviteit en de controle op de berekeningen verhogen: door de specialisatie en de doorgedreven automatisering van dit soort organisaties kunnen ze een toegevoegde waarde vormen voor de interne personeelsafdeling.

---

<sup>42</sup> De salarisberekening voor het contractueel personeel is maar gedeeltelijk overgelaten aan een sociaal secretariaat: de hogescholen zorgen zelf voor de baremieke loonsverhogingen. Dit verkleint een stuk het nut van de functiescheiding vanuit het interne controlestandpunt.



De boekhoudkundige *registratie* van de personeelsgegevens valt onder de verantwoordelijkheid van de financiële diensten van de hogescholen.

#### *Controleprocedures*

De onderscheiden hogescholen hebben tal van controleprocedures uitgewerkt, waaronder rekenkundige en boekhoudkundige controleprocedures<sup>(43)</sup>. Deze veelvuldige controles zijn positief, maar een aantal controles zijn niet zichtbaar. Het aanbrengen door het controlerende personeelslid van een paraaf of handtekening zou de interne controleprocedures dan ook verstevigen. De controles vinden in de praktijk ook niet altijd daadwerkelijk plaats.

#### *Beveiliging van de kritische personeelsgegevens*

Personeelsgegevens als personeels- of stamnummer, basissalaris, barema en bankrekeningnummer zijn kritisch omdat ongeautoriseerde wijziging ervan de correcte registratie en salarisbetaling in het gedrang brengt. Voor het statutair personeel bezorgen de hogescholen originele, ondertekende formulieren aan het departement Onderwijs<sup>(44)</sup>, dat de personeels- en salarisgegevens invoert in een database en centraal de verdere salarisberekening met zijn computertoepassing uitvoert. De betrokken functionarissen van de personeels- en financiële diensten in de hogescholen kunnen bepaalde gegevens raadplegen, maar niet wijzigen. Op dit vlak sluit het Rekenhof zich aan bij de aanbeveling van de Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap die de afdeling Hogescholen van het departement Onderwijs controleerde en stelde dat zou moeten worden overgeschakeld op de elektronische aanlevering van de gegevens.

Voor de contractuele personeelsleden voert het sociaal secretariaat de kritische personeels- en salarisgegevens in een database in, op aangeven van de hogeschool. De toegang tot de gegevensbestanden is ook in dit geval beperkt voor de functionarissen in de hogescholen. De hogescholen moeten aanpassingen formeel meedelen aan het sociaal secretariaat, dat ze uitvoert in het computerbestand. Dit gebeurt meestal door een vermelding op de prestatiestaten of de loonsopdrachten. De interne controle kan nog verder worden versterkt door functiescheiding in te bouwen, bijvoorbeeld door deze documenten te laten autoriseren.

---

<sup>43</sup> Dit zijn controles in de boekingsfunctie, waarbij wordt nagegaan of de transacties zijn goedgekeurd, of er geen worden overgeslagen en of zij correct worden geboekt en zorgvuldig worden afgewikkeld.

<sup>44</sup> Er wordt dus geen gebruik gemaakt van elektronische datatransfer. Bij de andere onderwijsniveaus gebeurt de gegevensoverdracht al elektronisch.

### *Personeelsbestand*

De hogescholen brengen kritische personeelsgegevens (in sommige hogescholen enkel van de statutairen) in een geïnformatiseerd personeelsbestand in. Zij stellen tal van belangrijke personeelsdocumenten geautomatiseerd vanuit dit bestand op<sup>(45)</sup>. Dit is efficiënt en verlaagt het risico op vergissingen. Sommige hogescholen houden in dit bestand ook gegevens over ziekte en verlof bij. Een aantal hogescholen hanteert het bestand bovendien bij de begrotingsopmaak en -opvolging en bij de boekhoudkundige registratie van de personeelskosten<sup>(46)</sup>. De aanwezigheid van het bestand en zijn mogelijkheden zijn dan ook positief. De hogescholen kunnen dit positieve punt verder versterken door de toegang tot het programma te beveiligen en een handleiding ter beschikking te stellen.

### *Autorisatie*

Voor een goede interne controle is bij bepaalde acties van een personeelslid de toestemming vereist van een ander personeelslid, de zogenaamde autorisatie. Dit kan bijvoorbeeld door het plaatsen van een handtekening of paraaf op een document. Ondanks duidelijke verschillen tussen de hogescholen in het gebruik van het autorisatie-instrument, blijkt autorisatie op verschillende momenten en plaatsen in de hogescholen aanwezig te zijn, bv. bij de wijziging van de kritische gegevens van statutairen, de opname van vakantie, het presteren of opnemen van overuren, het boekingsdocument van contractuelen of interne prestatiestaten. Er zijn nog enkele verbeterpunten:

- voor eenzelfde actie is soms wel en soms niet een autorisatie vereist;
- de autorisatie wordt soms mondeling, soms schriftelijk gegeven;
- schriftelijke autorisatie vindt soms formeel plaats, soms informeel (bv. vakantieaanvragen).

Het Rekenhof raadt op dit vlak een uniform autorisatiebeleid per hogeschool aan.

## **5.3 Zwakke punten**

### *Aanwezigheidsregistratie OP*

De controle op aanwezigheden is bij de onderzochte hogescholen meestal louter van informele (veelal sociale) aard. Voor het ATP is deze

---

<sup>45</sup> HOP- en PERS-formulieren en, in sommige hogescholen, aanstellings- en benoemingsbeslissingen en arbeidsovereenkomsten.

<sup>46</sup> Zij lezen namelijk de salarislisting van het departement Onderwijs in met behulp van het programma.

werkwijze weinig risicovol. Afwezigheid van een ATP-lid wordt snel opgemerkt door collega's, aangezien het ATP-lid vaak in ploegverband werkt of in constante aanwezigheid van collega's. Bij het OP is dit niet zo. Alle hogescholen verklaarden echter geen bijzondere problemen te hebben met ongewettigde afwezigheid van het OP.

#### *Functioneren van het private sociaal secretariaat voor de loonberekening van contractuele personeelsleden*

Twee van de vier hogescholen waren ontevreden over de algemene werking van hun sociaal secretariaat<sup>47</sup> (onbereikbare dossierbeheerders of uitblijvende reacties op vragen). De diensten die het gecontracteerde secretariaat verstrekt, beantwoorden niet altijd aan de vereisten van een degelijke salarisverwerking. De meeste problemen situeren zich op het vlak van de salarisberekening en de uitbetaling van de salarissen.

### **5.4 Hogeschoolspecifieke zwakke punten**

Hierna volgen een aantal *cases* of situaties die in een van de gecontroleerde hogescholen problemen opleverden. Zij kunnen dienstig zijn voor verbetering van de personeelsadministratie van andere hogescholen.

#### *Organisatie van de personeelsdossiers*

In één hogeschool bestaat het risico op onvolledige dossiers en een verschillende samenstelling van de dossiers van departement tot departement. De organisatiestructuur brengt immers met zich mee dat er voor één personeelslid drie personeelsdossiers bestaan (op de centrale administratie, in de departementszetel en op de campus). De enige interne richtlijn die handelt over de minimumsamenstelling van de dossiers geldt enkel voor de nieuwe statutaire personeelsleden.

#### *Mogelijke dubbelbetaling kinderbijslag*

Aangezien de hogescholen geen toegang hebben tot de kruispuntdata-bank, ontstaat een risico op dubbele betaling van kinderbijslag aan gastprofessoren en contractueel ATP. De hogescholen kunnen immers niet nagaan of een andere overheidsinstantie of een private werkgever voor de kinderen van deze personeelsleden al kinderbijslag heeft uitbetaald.

---

<sup>47</sup> Deze hogescholen zijn inmiddels overgeschakeld naar een ander sociaal secretariaat.

### *Tijdige registratie van de verantwoorde personeelskosten*

Voor de aanvang van arbeidsprestaties in dienstverband moet met de aangeworven personeelsleden steeds een rechtsgeldige overeenkomst worden afgesloten en ondertekend. Dit blijkt echter niet steeds te gebeuren. Bij één hogeschool werd ook vastgesteld dat zolang aangeworven personeelsleden hun arbeidsovereenkomst nog niet hebben ondertekend, geen loon wordt uitbetaald en dat ook geen verschuldigde vergoeding wordt geboekt. In elk geval is er loon verschuldigd voor de geleverde arbeidsprestaties en dienen personeelskosten tijdig geregistreerd te worden. Daarom beveelt het Rekenhof effectieve en strikte opvolgingsprocedures aan. Een volledigheidscntrole over de maandelijks betaalde personeelskosten zou toelaten onbetaalde personeelsleden te detecteren.

### *Organisatiestructuur*

De raad van bestuur van één hogeschool wees tal van bevoegdheden toe aan de beleidsraden, die telkens bevoegd zijn voor het beheer van een of meer departementen. De werking van die beleidsraden verschilt sterk<sup>(48)</sup>. Een aantal genomen initiatieven tonen aan dat meer uniformiteit mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de autonomie van de departementen (bv. de uniforme loopbaanfiche en uniforme aanstellings- en benoemingsbeslissingen).

Het Rekenhof stelde in deze context dat de vastlegging op hogeschoolniveau van een aantal principes voor de bezoldiging van de contractuelen (zonder daarbij noodzakelijk afbreuk te doen aan de contractuele vrijheid), zou bijdragen tot de rechtvaardigheid en gelijkheid van de bezoldigingsregeling van deze personeelsleden.

### *Registratie van de overuren*

Soms is het mogelijk overuren te presteren en te recupereren. In één hogeschool registreerde de administratie die echter niet altijd. In die gevallen werd de registratie overgelaten aan het personeelslid zelf. Autorisatie van de prestatiestaten door het diensthoofd of een andere onafhankelijke derde zou risico's beperken. De compensatie van de overuren verliep overigens niet overal in de hogeschool op dezelfde manier<sup>(49)</sup>.

---

<sup>48</sup> Zo is er geen algemene verlofregeling, geen gestandaardiseerde arbeidsovereenkomst, geen uniforme toekenning van de eindejaarspremie, geen uniformiteit in de uitbetaling van de contractuelen langs het sociaal secretariaat, geen uniforme maandelijks of semestriële boeking van de contractuele personeelskosten, geen gestandaardiseerde verlofprocedure en zijn er verschillen in autorisatiebeleid.

<sup>49</sup> Zo worden overuren in één departement gecompenseerd door twee arbeidsuren, in andere departementen soms door één uur.

### *HOC- en DOC-protocollen vakantieregeling*

Eén hogeschool beschikte niet over de decretaal vereiste vakantieregeling. Wel bepalen HOC-protocols de vakantieregeling van het ATP en maken ze voor het OP en OHP de in de DOC's afgesloten vakantieregelingen toepasselijk. De raad van bestuur keurde deze protocollen evenwel niet goed. Het Rekenhof merkt op dat het hogeschoolbestuur steeds een beslissing moet treffen over de in de onderhandelingscomités onderhandelde vakantieregeling<sup>50</sup>) en dat de vakantieregeling van het OP en het OHP op één niveau moet worden onderhandeld: HOC of DOC<sup>51</sup>).

Ook in een andere hogeschool ontbrak de formele beslissing van de raad van bestuur voor verscheidene personeelsaangelegenheden, zoals het vakantie- en het arbeidsreglement. De hogeschool beriep zich daarvoor op protocollen van akkoord in het HOC en het DOC. De raad van bestuur neemt in de meeste gevallen enkel *kennis van de ter informatie verstrekte protocollen*. Het Rekenhof wees erop dat het HOC geen bindende advies- of beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de raad van bestuur. Het is een medezeggenschapsorgaan, dat alleen beschikt over een onderhandelingsbevoegdheid en een beperkt informatierecht. In deze hogeschool gaat het HOC deze bevoegdheden overigens te buiten. In bepaalde gevallen intervenueert het in het bestuur van de hogeschool of onderhandelt het over materies die de arbeidsomstandigheden van het personeel niet raken, maar zuiver de personeelspolitiek van het hogeschoolbestuur of individuele personeelsdossiers aanbelangen (zoals de toekenning van de mandaten).

### *Arbeidsreglement*

Het arbeidsreglement van een hogeschool stemde op minstens twee punten niet overeen met de realiteit: de aanwezigheid van collegeroosters op de personeelsdienst en een bepaald sociaal secretariaat als controleorgaan voor ziekte.

---

<sup>50</sup> De grondregeling van de vakantieregeling is immers opgenomen in artikel 2 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Ingevolge de bepalingen van artikel 302, §1, van het hogescholendecreet, moet daarover worden onderhandeld in de onderhandelingscomités. De beslissingsbevoegdheid ligt, ingevolge de bepalingen van artikel 69, §1, van het hogescholendecreet, echter nog steeds bij het hogeschoolbestuur.

<sup>51</sup> Artikel 302, §1, in fine, van het hogescholendecreet, stelt immers duidelijk dat er niet *én in het hogeschoolonderhandelingscomité én op een ander niveau kan worden onderhandeld*.

### *Formalisering personeelsbeslissingen*

Ten slotte heeft één van de hogescholen beslissingsbevoegdheden toegewezen aan de algemeen directeur, die zijn beslissingen, in tegenstelling tot andere bestuursorganen, niet formaliseerde. Zijn beslissingen hadden gevolgen voor de loopbaan van de betrokken personeelsleden<sup>(52)</sup> en leidden tot de aanmaak van belangrijke personeelsdocumenten<sup>(53)</sup>. Formalisering zou de homogeniteit van de beslissingscultuur in de hogeschool en de transparantie van de beslissingen van de algemeen directeur ten goede komen. De andere gecontroleerde hogescholen documenteren dergelijke beslissingen op formele wijze.

### **5.5 Resultaten van de lijncontrole, transactietesten en toetsing aan een selectie van dossiers**

Tijdens de *lijncontrole* onderzocht het Rekenhof de verschillende stappen in de boekhoudkundige registratie van de personeelskosten, zowel die betaald door het departement Onderwijs als die betaald door de hogeschool zelf. Voor de *transactietesten* en de toetsing aan individuele dossiers selecteerde het Rekenhof een aantal willekeurige personeelsdossiers<sup>(54)</sup>, daarbij een onderscheid makend tussen statutaire en contractuele personeelsleden, waarvoor de procedures verschillen.

De controle leverde ten aanzien van de statutaire personeelsleden de volgende gemeenschappelijke bevindingen op:

- *Onvolledigheid van het personeelsdossier*<sup>(55)</sup>  
In alle hogescholen waren de personeelsdossiers onvolledig. Meestal ontbraken wervingsstukken of afschriften van de beslissingen van het hogeschoolbestuur. Wervingsdocumenten ontbraken in 62% tot 85% van de gecontroleerde dossiers. Wervingsdocumenten moeten aantonen dat een personeelslid voldoet aan de gestelde wervingsvoorwaarden. In de meeste hogescholen was de volledigheid problematischer bij oude dossiers daterend van voor de fusie. In één hogeschool betrof de onvolledigheid hoofdzakelijk de militieattesten. Wat loopbaan- en salarisdocumenten betreft, was in twee hogescholen minder dan 30% van de gecontroleerde dossiers volledig, in de twee

---

<sup>52</sup> Bv. de uitbreiding of verlenging van een aanstelling of de indienstneming van contractuelen.

<sup>53</sup> Bv. een HOP-formulier voor de uitbreiding van een aanstelling, of een arbeidsovereenkomst voor de indienstneming van contractuelen.

<sup>54</sup> Bij het samenstellen van de steekproef werd rekening gehouden met onder andere statuut (OP/ATP, arbeider/bediende, vastbenoemd/tijdelijk), duur arbeidsovereenkomst (bepaalde duur/onbepaalde duur), arbeidsduur (voltijds/deeltijds) en departement.

<sup>55</sup> De gecontroleerde hogescholen hebben tijdens de controleperiode al belangrijke inspanningen geleverd om de dossiers te vervolledigen.

andere minder dan 10%. Een paar dossiers bevatten zo weinig documenten dat het onmogelijk was de juistheid van het vastgestelde salaris te controleren. Slechts een kleine minderheid van de gecontroleerde dossiers bevatte een volledige loopbaanfiche. In de meeste oude dossiers was een loopbaanfiche van het departement Onderwijs voorhanden, opgemaakt eind 1995. De hogescholen gebruikten deze fiches als uitgangspunt, maar vulden ze niet verder aan.

- *Evaluatie*

In drie van de vier gecontroleerde hogescholen beschikken niet alle personeelsleden over een evaluatiedossier doordat de evaluatieprocedure aansleepte of de personeelsleden onterecht niet onderworpen werden aan een evaluatieprocedure.

- *Registratie ziekte*

Bij de helft van de gecontroleerde hogescholen bleef de registratie van afwezigheid wegens ziekte in gebreke: er was soms geen overeenstemming tussen de registratie in de agenda van het departement en die op het PERS4-formulier, het PERS4-formulier bevatte soms incorrecte data of ontbrak, en ook het doktersattest ontbrak soms. Het gaat hier om onachtzaamheid en materiële vergissingen, meer dan om systeemfouten. Meer nauwkeurigheid is dan ook aangewezen.

- *Einddatum op HOP-formulier*

Twee op vier hogescholen vullen bij een aanstelling in een vacant ambt geen einddatum op het HOP-formulier in, ook al bepalen de aanstellingsbeslissingen en -overeenkomsten wel een einddatum. Het risico bestaat daardoor op een doorlopende uitbetaling van een personeelslid van wie de aanstelling tot een einde kwam. Het HOP-formulier dient de weerspiegeling te zijn van de overeenkomst en de beslissing van het hogeschoolbestuur.

- *Vaststelling van de geldelijke anciënniteit*

Een aantal louter materiële vergissingen of discrepanties tussen toegekende geldelijke anciënniteit en dossierdocumenten deelde het Rekenhof aan de hogescholen mee voor rechtzetting. In een aantal gevallen remedieerden de scholen al of zijn zij daarmee bezig. Meestal gaat het niet om grote fouten, maar om gevallen waarbij de toegekende geldelijke anciënniteit enkele maanden afwijkt van de correcte geldelijke anciënniteit.

- *Erkenning van de nuttige beroepservaring*

De hogescholen beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid voor het in aanmerking nemen van nuttige beroepservaring bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit. De hogeschoolbesturen moeten hun beslissingen wel voldoende documenteren en grondig motiveren om de rechtszekerheid van de personeelsleden in deze aangelegenheid te waarborgen. Voor de Vlaamse autonome hogescholen geldt bovendien de wettelijke motiveringsplicht<sup>(56)</sup>. Motivering is trouwens een pijler van goede besluitvorming. In het algemeen formaliseren en

---

<sup>56</sup> Vervat in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

motiveren de hogescholen deze beslissingen te weinig. Zo gebruiken zij de formulering: *erkent ... nuttige beroepservaring voor zover deze diensten nog niet zijn opgenomen in de geldelijke anciënniteit of onder voorbehoud van technische en administratieve controle van het personeelsdossier*. Vaak was het dan ook onduidelijk welke criteria men hanteerde om bij de inschaling al dan niet nuttige beroepservaring in aanmerking te nemen.

Ten aanzien van de contractuele personeelsleden leverde de controle de volgende bevindingen op:

- *Loonsverhogingen*  
In de meerderheid van de gecontroleerde hogescholen worden tussentijdse controles naar de correctheid van het loon bemoeilijkt doordat het loon door de toekenning van biënnales en indexeringen vaak verschilt van het loon vermeld in de arbeidsovereenkomst. Het is daarom aangewezen in elk personeelsdossier een individuele fiche op te nemen die duidelijk de chronologie van het loon weergeeft en elke loonsprong verantwoordt.
- *Laattijdige arbeidsovereenkomst of beslissing*  
De arbeidsovereenkomst werd soms pas ondertekend of het bevoegde bestuursorgaan nam soms pas een beslissing na de start van de tewerkstelling.
- *Dossiersamenstelling*  
In één hogeschool zijn de departementale dossiers niet eenduidig samengesteld. Soms bevatten zij overtollige stukken, zoals kladversies van brieven, soms ontbraken essentiële stukken. Stukken die sommige departementen bijhouden, worden niet bijgehouden door andere departementen. De bestaande richtlijn over dossiersamenstelling zou daarom nauwkeuriger moeten worden gemaakt. Ook in een andere hogeschool waren niet alle personeelsdossiers gelijkvormig samengesteld.

## 5.6 Bijzondere controle: mandaatverlening

Het hogeschoolbestuur kan een personeelslid tijdelijk een bijzondere taak (mandaat) toewijzen, bv. van departementshoofd, bibliothecaris of algemeen directeur, en daarvoor een mandaatvergoeding of een niet verworven salarisschaal toekennen die maximum 20% hoger mag zijn dan zijn salaris als niet-gemandateerde<sup>57</sup>). Het Rekenhof vroeg lijsten op van de mandaten en de bijhorende beslissingen van de bestuursorganen.

Voor alle opgegeven mandaten was de vereiste bijzondere *machtiging* voorhanden.

---

<sup>57</sup> De artikelen 2, 37°, 109, 110, 136, §1, en 158, §1, van het hogescholen-decreet.



De meeste mandaten waren *tijdelijk*, zoals vereist door het hogescho-  
lendecreet, maar de taken waarvoor zij werden toegekend hadden soms  
een permanent karakter. Tal van mandaten maakten bijvoorbeeld deel  
uit van de organieke structuur van de hogescholen. In een aantal geval-  
len was het tijdelijk karakter van de permanente functie expliciet verze-  
kerd<sup>(58)</sup>. Voor andere permanente functies leek de tijdelijkheid echter ver-  
te zoeken, zoals in het geval van de aanstelling van een juridisch advi-  
seur. Bovendien blijkt uit de motivering van de toekenning van sommige  
mandaatvergoedingen dat niet het vergoeden van een bijzondere tijdelij-  
ke taak het motief was, maar bijvoorbeeld het verlenen van een verge-  
lijkbare betaling voor vergelijkbare functies of het verhogen van het hui-  
dige salaris van de betrokkenen tot het niveau van de verantwoordelijk-  
heid of de deskundigheid in de uitgeoefende functie<sup>(59)</sup>.

Het Rekenhof heeft voorheen al de stelling ingenomen dat een ambt dat  
deel uitmaakt van de organieke structuur van de hogeschool bezwaarlijk  
een bijzondere taak in de zin van het decreet kan zijn. Het concludeert  
dan ook dat de meerderheid van de mandaten niet beantwoordt aan de  
decretale definitie, doordat het bijzonder karakter van de taak meestal  
ontbreekt. Het gaat immers vaak om permanente taken, die niet zelden  
expliciet in het organogram van de hogeschool staan. Dat alle onder-  
zochte hogescholen zich daaraan in zekere mate bezondigen, wijst er  
mogelijk op dat de hogescholen van oordeel zijn dat het hogescholen-  
decreet onvoldoende mogelijkheden biedt voor een adequate verlo-  
ningspolitiek.

Tot slot moeten de hogescholen de toekenning van mandaten vanzelf-  
sprekend altijd motiveren.

### 5.7 Bijzondere controle: statuut gastprofessoren

Het hogescho-  
lendecreet staat het hogeschoolbestuur toe buiten de per-  
soneelsformatie contractueel voltijdse en deeltijdse gastprofessoren  
tewerk te stellen voor een periode van maximum vijf jaar (artikel 127),  
zonder het begrip gastprofessor te definiëren. De memorie van toelich-  
ting stelt dat het gaat om personen met een zekere reputatie in hun vak-  
gebied, die vaak niet voldoen aan de normale toegang tot de ambten  
(buitenlanders, anderstaligen, autodidacten, enz.). Het Rekenhof vroeg

<sup>58</sup> Zo worden de opleidingshoofden om de drie jaar verkozen.

<sup>59</sup> Enkele voorbeelden illustreren dit:

- Zo kreeg iemand een mandaat *toegekend tot op het ogenblik dat hij decretaal de schaal B22 kon krijgen*.
- Het mandaat van de secretaris van het departement Industrieel Ingenieur verdween toen de betrokkene werd bevorderd tot hoofdlector.
- Een coördinator van de centrale dienst Boekhouding en Financiën kreeg een mandaatvergoeding, de coördinator van de centrale dienst ICT niet. Zonder de mandaatvergoeding kreeg de laatste een universitair salaris en de eerste een HOKT-salaris (hoger onderwijs van het korte type).

lijsten op van de gastprofessoren en hun statuut in het volgende academiejaar.

Bij twee hogescholen waren voltijdse contractuele gastprofessoren het academiejaar nadien als voltijds (praktijk)lector aan de hogeschool verbonden. Personeelsleden die deels gastprofessor en deels lector waren, waren het volgende academiejaar voltijds lector. Hoewel de hogescholen door deze werkwijze de letter van het hogescholendecreet niet schonden, maakten zij oneigenlijk gebruik van het statuut van gastprofessor. Zij stellen namelijk personeelsleden als gastprofessor aan tot voor hen een plaats vrijkwam op de formatie.

## 5.8 Conclusies

De interne controle van de personeelscyclus is in de onderzochte hogescholen in het algemeen effectief. Het Rekenhof heeft wel enkele suggesties voor optimalisatie ervan.

Door het hogescholendecreet en de daaruit voortvloeiende grotere autonomie van de hogescholen, gingen een aantal dossierbeheerstaken van de werkstations van het departement Onderwijs over naar de hogeschooladministraties. Dit bracht soms problemen mee inzake de volledigheid en actualiteit van de personeelsdossiers. Dossiers van personeelsleden geworven voor de inwerkingtreding van het hogescholendecreet en die voorheen door het departement Onderwijs werden beheerd, bevatten niet altijd alle wervingsdocumenten. In verband met de loopbaan en het salaris ontbreekt in veel gevallen een volledige en actuele loopbaanfiche of een formele en grondig gemotiveerde beslissing tot het in aanmerking nemen van nuttige beroepservaring bij de inschaling.

De hogescholen hanteren mandaten en mandaatsvergoedingen vaak om onvolkomenheden van de salarisschalen voor een aantal functies op te vangen, tegen de geest van de betrokken decreetbepalingen. Sommige hogescholen stellen, eveneens tegen de geest van het hogescholendecreet, onderwijzend personeel als gastprofessor tewerk, in afwachting van een aanstelling.

## 5.9 Aanbevelingen

Voor de personeelscyclus:

- De zichtbaarheid van de uitgevoerde controles dient te verhogen.
- Documenten die het sociaal secretariaat verzoeken kritische personeelsgegevens van contractuele personeelsleden te wijzigen, vergen een autorisatie.
- Het is aangewezen de personeelsgegevens elektronisch aan de afdeling Hogescholen van het departement Onderwijs te leveren.
- Elke hogeschool dient een uniform autorisatiebeleid te voeren.
- De hogescholen dienen werk te maken van de evaluatie van nog niet geëvalueerde personeelsleden.

- Afwezigheden wegens ziekte vergen een meer nauwkeurige opvolging.
- Het HOP-formulier moet de einddatum van de aanstelling vermelden.
- Elk personeelsdossier van een contractueel personeelslid zou een individuele fiche moeten bevatten met de chronologie van het loon.
- De arbeidsovereenkomst dient tijdig te worden ondertekend.

Voor de personeelsdossiers:

- Het is essentieel dat de hogeschoolbesturen het belang inzien van de volledigheid en transparantie van de personeelsdossiers, en van zorgvuldig geformuleerde en grondig gemotiveerde beslissingen over cruciale elementen uit de loopbaan van het onderwijzend en het administratief en technisch personeel.
- Het verdient aanbeveling een sluitende procedure uit te werken die een volledig personeelsdossier garandeert dat voor alle betrokkenen toegankelijk is.

## 6 Algemene conclusie en aanbevelingen

De hertekening van het hogescholenonderwijs door het hogescholendecreet heeft geleid tot de fusie van de vroegere instellingen voor hoger onderwijs tot een twintigtal hogescholen. Toch bleven de beslissingsbevoegdheden en de ondersteunende administratieve diensten meestal nog vrij sterk gedecentraliseerd, gelijklopend met de vroegere instellingen van hoger onderwijs. Dit heeft tot gevolg dat niet altijd gebruik wordt gemaakt van mogelijke schaalvoordelen. Daarbuiten bemoeilijkt of belemmert dit in zekere mate de eenheid van bestuur en beleid. De delegatie van bevoegdheden moet in ieder geval duidelijk worden afgelijnd en steeds formeel worden vastgelegd.

De maatschappelijke dienstverlening van de hogescholen is nog relatief beperkt. Het is nodig dat de hogescholen zelf hun maatschappelijke dienstverlening voldoende beheersen, evalueren, intern de kwaliteit ervan bewaken en het nodige initiatief nemen zodat maatschappelijke dienstverlening een wezenlijk deel van hun opdracht wordt. Daartoe is een permanente opvolging van alle aspecten in dit domein noodzakelijk. Verbetering op dit vlak moet het ook de Vlaamse regering mogelijk maken op grond van de reglementaire externe rapportering een accurater en vollediger inzicht te verwerven in de maatschappelijke dienstverlening, zodat zij kan oordelen over de wijze waarop de hogescholen deze opdracht vervullen.

De hogescholen besteden in het kader van hun investeringen onvoldoende aandacht aan hun meerjarenbegroting. De huidige regelgeving bevat daarvoor geen afdwingbare bepaling. De naleving van de overheidsopdrachtenregelgeving is overigens een zwak punt bij de vrije, gesubsidieerde hogescholen.

De interne controle van de personeelscyclus is in de onderzochte hogescholen in het algemeen effectief, al is zij op bepaalde punten nog voor verbetering vatbaar. Voor een goed personeelsbeheer is het essentieel dat de hogeschoolbesturen meer belang hechten aan de volledigheid en overzichtelijkheid van de personeelsdossiers en aan zorgvuldig geformuleerde en grondig gemotiveerde beslissingen over cruciale elementen uit de loopbaan van zowel het onderwijzend personeel als het administratief en technisch personeel.

## 7 Reactie van de minister

### *Aanbevelingen*

De Vlaamse minister van Onderwijs heeft op 3 november 2004 geantwoord dat hij de aanbevelingen uit het onderzoeksverslag heeft gebundeld omdat zij relevant zijn voor alle hogescholen en niet alleen voor de vier onderzochte scholen. Hij beloofde de aanbevelingen in een algemene nota aan alle hogescholen te zullen bezorgen. Bepaalde aanbevelingen zal hij laten opvolgen door de commissarissen.

### *Bestuur en organisatie van de hogescholen*

De minister deelde mee dat de gecontroleerde hogescholen maatregelen hebben getroffen of in het vooruitzicht gesteld. Zij zijn zich bewust van de nood aan een volledig en actueel organogram of overzicht van hun diensten en zullen de uitwerking daarvan inpassen in de lopende reorganisatie of optimalisatie van hun personeelskader. Eén hogeschool gaf te kennen dat de notulen van haar bestuursvergaderingen en de voorbereidende nota's inmiddels de beslissingen en voorstellen duidelijk en formeel weergeven.

Over een geval van verregaande delegatie aan beleidsraden antwoordde de minister dat de betrokken hogeschool ze na de controle van het Rekenhof met een statuutwijziging heeft geactualiseerd. Met die statuutwijziging heeft het Rekenhof echter al rekening gehouden bij de formulering van de oorspronkelijke opmerking. De hogeschool schreef de minister dat de gedelegeerde beslissingen van de beleidsraden steeds ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de raad van bestuur, die de bekrachtiging kan weigeren. Zij gaat ook niet akkoord met de stelling van het Rekenhof dat de raad van bestuur niet over de middelen beschikt om de beslissingen van de beleidsraden vóór hun bekrachtiging aan een degelijke controle te onderwerpen. De minister heeft hierbij geen expliciet standpunt ingenomen. De hogeschool deelde de minister ook mee dat de nieuwe delegatieregeling de bevoegdheid voor de aanstelling van een departementshoofd niet meer omvat. Voortaan stelt de raad van bestuur een departementshoofd aan op voorstel van de bevoegde beleidsraad.

De hogeschool gaat evenmin akkoord met de kritiek betreffende de vakantieregeling. De minister treedt echter het standpunt van het Rekenhof bij dat eenzelfde vakantieregeling dient te gelden voor alle personeelsleden van een hogeschool. Het hogescholendecreet maakt volgens hem immers geen onderscheid tussen de vakantie- en verlofregeling voor studenten en voor personeel en bedoelt met *hogeschoolbestuur* dus duidelijk het centrale hogeschoolbestuur. De regeringscommissarissen dienen hier verder op toe te zien.

De minister heeft ook de opmerking van het Rekenhof over de gevolgen van de deconcentratie bijgetreden, maar stelde op dit punt niet te kunnen ingrijpen door de autonomie van de instelling.

### *Toepassing van het dienstverleningsdecreet*

Bepaalde hogescholen bevestigden dat niet altijd duidelijk is of welke overeenkomsten moeten worden beschouwd als dienstverleningsovereenkomsten en dat het onderscheid tussen dienstverlening, onderzoek en uitwisseling moeilijk te maken blijft. Zij wijten dit ondermeer aan de onduidelijkheid van het dienstverleningsdecreet.

De minister acht de regelgeving over dienstverlening duidelijk: de initiatiefnemer vormt het criterium. Activiteiten op initiatief van de hogeschool zijn dus geen dienstverleningsactiviteiten; activiteiten op initiatief of op vraag van derden zijn dat wel. De samenwerking tussen hogescholen valt zodoende onder het hogescholendecreet en het structuurdecreet. De regelgeving is echter continu vatbaar voor vereenvoudiging en meer transparantie. Mochten zich misverstanden blijven voordoen, dan zal de minister het initiatief nemen om de regelgeving aan te passen.

Het Rekenhof wijst er op dat de initiatiefnemer niet steeds formeel is vast te stellen wanneer een relatie tussen een hogeschool en een derde wordt aangegaan.

De minister wees de hogescholen er in algemene zin op dat het dienstverleningsdecreet een reglementair kader creëert voor alle vormen van dienstverlening, ongeacht de financiële impact. Hij ging niet in op de suggestie van bepaalde hogescholen een arbitraire scheidingslijn te trekken naargelang de financiële impact, omdat dit afbreuk zou doen aan het concept van de regelgeving.

De gecontroleerde hogescholen deelden de minister mee dat zij alle deelnames proberen te inventariseren en te beheersen en dat zij de administratieve opvolging en controle verbeteren. Zij zouden de tekortkomingen in hun relaties met bepaalde vzw's verholpen hebben door de opheffing van vzw's en de gedeeltelijke overname van de activiteiten. Voor de relaties met vzw's die zij wel in stand houden, zouden zij in ondertekende overeenkomsten voorzien.

Volgens de minister zou de administratie in hogescholen met tekortkomingen voortaan jaarlijks een enquête bij alle personeelsleden uitvoeren over hun deelname in vzw's. De hogeschoolbesturen zouden hun departementshoofden uitdrukkelijk opdracht hebben gegeven alle overeenkomsten te laten ondertekenen door de algemeen directeur. Een hogeschool gaf aan voor de overeenkomsten die niet aan deze voorwaarden voldoen, geen verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

De minister ging akkoord met de opmerking over de relaties met of deelname in vzw's die zijn opgericht voor de organisatie van voortgezette opleidingen en posthogeschoolvorming. Hij beklemtoonde echter dat alle voortgezette opleidingen sinds het academiejaar 2000-2001 in de betrokken hogeschool worden georganiseerd. De minister deelde dus niet de argumentatie van de betrokken hogeschool dat de posthogeschoolvorming, die plaatsvond in nauw overleg en zelfs op vraag van het

bedrijfsleven, een grote flexibiliteit en onafhankelijkheid tegenover de hogeschool vereiste op het vlak van het algemeen management, het personeelsbeleid en het financieel beleid.

De minister beaamde grotendeels dat de verslaggeving in de toelichting bij de jaarrekeningen over de dienstverlening, relaties en deelname soms formeel aan de reglementaire voorschriften beantwoordde, maar dat het rapporteringschema over de deelnames vaak onvolledig was. Hij zou sommige hogescholen al op de tekortkomingen gewezen hebben en bij een aantal hogescholen zou het regeringscommissariaat in recente jaarrekeningen al verbetering hebben vastgesteld.

De hogescholen én de minister erkenden ook de ondermaatse aard van de kwantitatieve verslaggeving over de maatschappelijke dienstverlening in het jaarverslag en beloofden verbetering. Sommige hogescholen wijten de onvolkomenheden in de rapportering aan nog lopende veranderingsprocessen. Het regeringscommissariaat zal toezien op de verbetering.

### *Investerings*

De minister stelde dat de tekortkomingen in de jaarbegrotingen, mede dankzij het regeringscommissariaat, zijn verholpen in de begrotingen voor 2004. In tegenstelling tot het Rekenhof, is de minister, met zijn regeringscommissariaat, van oordeel dat het weinig zinvol is de initiële meerjarenbegroting te actualiseren bij elke wijziging van de jaarbegroting. Een meerjarenbegroting steunt immers altijd op plannen en inzichten van het moment. Bijsturing van die plannen resulteert volgens hem beter in een nieuwe, concrete jaarbegroting.

Hoewel het hogescholendecreet alleen voor de jaarbegroting in een verzoek tot wijziging en een eventuele penalisatie heeft voorzien, ontvangt het hogeschoolbestuur volgens de minister in de praktijk ook bij niet-goedkeuring van een meerjarenbegroting de vraag om een nieuwe meerjarenbegroting. Op één na, zijn alle hogescholen telkens op een dergelijk verzoek ingegaan. Voor een afgekeurde begroting gelden wel sanctiebepalingen. De minister vindt het dan momenteel ook niet opportuun de penalisatie expliciet in te schrijven voor de meerjarenbegroting. In de eerste jaren na de inwerkingtreding van het hogescholendecreet hebben de hogescholen hun meerjarenbegroting wel eens aangewend als instrument in hun pleidooi voor meer financiële middelen.

De minister trad de vaststelling bij dat alleen op grond van de officieel voorgelegde rekeningen (inclusief bijlagen) geen afstemming mogelijk is van de onderlinge schulden en vorderingen en rechten en verplichtingen tussen de hogescholen en de subsidiërende instellingen. Hij beaamt dat dit te wijten is aan de verschillende boekhoudkundige regeling. Voor de autonomie van de hogescholen werd namelijk gekozen voor een moderne boekhoudregeling, die de instellingen een maximale beleidsverantwoordelijkheid geeft en ze in staat stelt daarover een degelijke verantwoording af te leggen. De minister stelt dat afstemming maar mogelijk is als de hogescholen weer een beleidsboekhouding (begrotingsboekhou-

ding) zouden voeren, wat niet wenselijk is, of als de subsidiërende openbare instelling een economische boekhouding zou voeren.

De minister bevestigde dat de meeste hogescholen in de onderzochte jaren geen inventarisboek hadden. Zijn commissarissen zouden de hogescholen adviseren zich in regel te stellen met de verplichting.

Een afwijkend hoger lineair afschrijvingspercentage hanteren is volgens de minister mogelijk, maar moet overeenstemmen met de waarderingsregels die de algemene vergadering jaarlijks bevestigt bij de goedkeuring van de jaarrekening. De betrokken hogeschool zou de waarderingsregels bij de beginbalans nog als afzonderlijke beslissing aan de algemene vergadering voorleggen. De minister bevestigde dat bepaalde jaarrekeningrubrieken voor investeringen bij deze hogeschool, ondanks herhaalde opmerkingen, nog steeds niet automatisch aansluiten bij de stand van de rekeningen in de proef- en saldibalans. De school voert blijkbaar manuele overdrachten van de ene naar de andere rekening uit.

Dat hogescholen nog enkele geboekte investeringsfacturen gericht aan de rechtsvoorgangers van de huidige fusies aanvaardden, situeert de minister in het kader van de overgang van de rechtsvoorgangers naar nieuwe hogescholen. Terugsturing van dergelijke facturen is wel de regel, maar die vond voor kleine leveranciers of kleine bedragen niet altijd toepassing. Een hogeschool heeft ook haar aankoopprocedures bijgewerkt en de leveranciers daarover geïnformeerd.

De minister kondigde een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering aan over de boekhouding, de jaarrekening en het rekeningstelsel en de controle ervan voor de instellingen voor hoger onderwijs (hogescholen, universiteiten en associaties). Dat besluit zou voorzien in de verplichting tot organisatie van een interne audit. Functiescheiding (inhoudelijke afhandeling, boekhoudkundige verwerking en financiële afhandeling) zou een sleutelement zijn.

De minister ging er ten slotte mee akkoord dat de hogescholen de wetgeving op de overheidsopdrachten moeten naleven en bevestigde dat de vrij gesubsidieerde instellingen daar vaak tegen zondigen, zij het volgens hem niet echt bewust. Slechts één hogeschool heeft de minister gemeld stappen te hebben ondernomen voor een nauwgezette opvolging van de toepassing van de wetgeving.

### *Personeelszaken*

De minister sloot zich aan bij de aanbevelingen over de volledigheid en transparantie van de personeelsdossiers en over de uitwerking van een sluitende procedure voor een volledig en toegankelijk personeelsdossier. Hij merkte op dat dossiers of dossierstukken van vóór 1 januari 1996, in het sociaal secretariaat van de afdeling hogescholen moeten blijven, zeker zolang het sociaal secretariaat de pensioendossiers voorbereidt en samenstelt. In het kader van de dienstverlening is het sociaal secretariaat intussen gestart met de arbeidsintensieve actualisering van de loopbaanfiches van de vier onderzochte hogescholen. Het zal de



loopbaanfiches van deze hogescholen aan de betrokken hogescholen bezorgen. Zij zouden dan beschikken over een volledig geactualiseerde loopbaanfiche tot 1 januari 2004.

De minister beaamde dat de overschakeling naar een elektronisch personeelsdossier een absolute prioriteit is van de afdeling hogescholen van het departement Onderwijs. Die afdeling streeft dit doel al jaren na, maar is gebonden aan de informaticaplanning van het departement. Het EPD is in eerste instantie enkel ontwikkeld voor personeelsdossiers van het gewoon en buitengewoon basisonderwijs en het secundair onderwijs met volledig leerplan. De uitbreiding naar hogescholen, internaten, centra voor volwassenenonderwijs en centra voor leerlingenbegeleiding is de laatste uitrol. De bedoeling is het EPD uit te breiden naar de resterende sectoren waarvoor het departement Onderwijs de lonen uitbetaalt. Dit project is ingediend als projectfiche bij de begroting 2005. De voorziene startdatum ligt in de eerste helft van 2005. In afwachting van het EPD heeft de afdeling hogescholen een werkgroep opgestart met vertegenwoordigers van de hogescholen, die een voorstel tot vereenvoudiging van de formulieren heeft uitgewerkt.

De minister deelde de maatregelen mee die twee hogescholen troffen ingevolge de kritiek van het Rekenhof op de louter informele controle van aanwezigheden van het OP, met name de bijwerking van de interne procedures en de dagelijkse opvolging van alle afwezigheden door de departementale secretariaten.

Op de kritiek dat bij een hogeschool een groot risico bestond op onvolledige personeelsdossiers en een verschillende dossiersamenstelling naargelang het departement, antwoordden de minister en de betrokken hogeschool dat dit het gevolg is van de zeer uiteenlopende opbouw en opvolging van deze dossiers door de vier inrichtende machten (rechtvoorgangers). De school zou op middellange termijn een centralisering van alle administratieve dossiers hebben opgezet, alsook een versnelde inhaaloperatie ter vervollediging van het centraal bewaarde en samengestelde personeelsdossier. De departementale dossiers zouden van dan af alleen nog voor intern gebruik dienen.

Tegen het risico op een dubbele betaling van kinderbijslag aan gastprofessoren en contractueel ATP, voortkomend uit het gebrek aan toegang tot de kruispuntdatabank, wordt volgens de minister gewerkt door uitbetaling op grond van verklaringen op eer, extra bevestigingen en bestaande brevetten.

Ook zouden inmiddels maatregelen zijn getroffen om de kritiek op de registratie en compensatie van overuren op te vangen.

Inzake de vakantieregeling, gaf de minister aan dat een HOC-protocol algemene principes kan regelen, maar dat verfijningen nadien beter op DOC-niveau kunnen worden onderhandeld, gelet op de diversificatie van de opleidingen. Het Rekenhof acht het niet uitgesloten dat een HOC-protocol de algemene principes regelt en dat details achteraf administratief worden ingevuld, maar sluit *onderhandelingen* op twee niveaus uit. De administratieve invulling mag dan ook geen afwijkende regelingen

doen ontstaan.

De minister deelde mee dat de hogeschool die niet beschikte over formele beslissingen van de raad van bestuur voor tal van personeelsaangelegenheden, zoals het vakantie- en het arbeidsreglement, voortaan alle personeelsaangelegenheden ter bekrachtiging zou voorleggen aan de raad van bestuur. De hogeschool zal erop toezien bevoegdheidsoverschrijdingen voortaan te vermijden.

De minister heeft de opmerking over de mandaatverlening bijgetreden en zal er rekening mee houden bij de uittekening van de nieuwe rechtspositieregeling in het kader van de harmonisering van het hoger onderwijs.

Ten slotte is de minister er zich van bewust dat de hogescholen het statuut van gastprofessor oneigenlijk gebruiken. Hij zal daarmee rekening houden bij de uittekening van de nieuwe rechtspositieregeling in het kader van de harmonisering van het hoger onderwijs.

## **Bijlage: Antwoord van de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming**

3 november 2004

Betreft: Onderzoeksverslag van het Rekenhof naar de toepassing van het hogescholendecreet in vier geselecteerde hogescholen.

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik bezorg u hierbij mijn reactie en opmerkingen op uw bovenvermeld onderzoeksverslag, en dit zoals afgesproken in de nota dd. 18 mei 2004 van mijn voorgangster en in uw antwoord dd. 8 juni 2004 met als kenmerk N 10-2.356.157 B4.

In deze nota volg ik de indeling van uw onderzoeksverslag. Voor de duidelijkheid herhaal ik uw opmerkingen (*cursief*) en laat hierop een antwoord volgen, gebaseerd op de verzamelde antwoorden van de betrokken hogescholen, de commissarissen van de Vlaamse regering bij de hogescholen en mijn administratie.

Het rapport bestaat uit vijf onderdelen:

- Deel 1: Inleiding
- Deel 2: Bestuur en organisatie van de hogescholen
- Deel 3: Toepassing van het dienstverleningsdecreet
- Deel 4: Investeringszaken
- Deel 5: Personeelszaken

Hoogachtend,

Frank Vandenbroucke  
Vlaams minister van Werk, Onderwijs en Vorming

*(Bijlage bij de brief van de minister. Van die bijlage wordt alleen de inleiding weergegeven.)*

## **Deel 1 : Inleiding**

Naar aanleiding van de aanbevelingen die u in uw onderzoeksverslag hebt geformuleerd, wil ik deze allereerst bundelen gezien de relevantie ervan voor alle hogescholen en niet enkel voor de vier gevisiteerde hogescholen. Deze aanbevelingen zal ik in een algemene nota aan alle hogescholen bezorgen.

### **1. Het bestuur en de organisatie van de hogeschool**

Dit onderzoeksluik betrof de toewijzing en delegatie van bestuursbevoegdheden (beleid) en van de bevoegdheden namens de hogeschool verbintenissen aan te gaan (uitvoering) .

U hebt hieromtrent volgende algemene aanbevelingen geformuleerd:

- Voor de goede werking en het dagelijks bestuur zou elke hogeschool moeten beschikken over een gedetailleerd organogram van de volledige organisatie, met alle personeelsleden.
- De vrije hogescholen dienen essentiële bepalingen over hun bestuur en organisatie bij voorkeur vast te leggen in de statuten. Het hogeschoolbestuur moet andere belangrijke beslissingen formeel en duidelijk opnemen in de notulen van zijn vergaderingen.
- De hogescholen dienen voorzichtig om te springen met delegaties, om de eenheid van bestuur te vrijwaren. Interne controle moet daar eventueel mee over waken.

Ik treed deze aanbevelingen volledig bij en zal ze aan alle hogescholen doorgeven.

### **2. De investeringen**

Dit onderzoeksluik betrof het volledige investeringsproces, zowel op de wettigheid als financieel. U onderzocht ook de financiële en boekhoudkundige overeenstemming tussen de hogescholen en de subsidiërende overheden IVAH en DIGO, de boekhoudkundige verwerking van de investeringsuitgaven door de hogescholen en de toepassing door de hogescholen van de regelgeving op de overheidsopdrachten.

U hebt volgende algemene aanbevelingen geformuleerd:

- Het is aangewezen voor de meerjarenbegrotingen decretaal te voorzien in een wijzigingsverzoek en eventuele penalisatie, zoals voor de jaarbegrotingen.
- De regeringscommissarissen zouden bij de hogescholen moeten aandringen op een inventarisboek, dat ook de waarderingsregels vastlegt.
- De regeringscommissarissen moeten er ook op toezien dat de hogescholen de overheidsopdrachtenwetgeving correct toepassen en kunnen eventueel tussenkomen bij gunningsbeslissingen.

Met betrekking tot de opmerking dat er decretaal eventueel in een penalisatie moet worden voorzien wanneer een meerjarenbegroting wordt afgekeurd, wens ik het volgende te onderstrepen: ook zonder decretaal ingeschreven penalisatie dient een hogeschool haar meerjarenbegroting bij te sturen op het moment dat het een begroting wordt (en dat is toch het essentiële). Wanneer een begroting wordt afgekeurd, is er in sancties voorzien. Een hogeschool zal dus normaal gesproken haar meerjarenbegroting, ingeval van een negatieve beslissing, wel tijdig bijsturen. Om die reden vind ik het voorlopig minder opportuun om de penalisatie expliciet in te schrijven.

Ik zal de commissarissen vragen uw andere aanbevelingen op te volgen.

### **3. Toepassing van het dienstverleningsdecreet**

Dit onderzoek betrof de deelname in spin-off bedrijven en de relaties met vzw's of andere rechtspersonen. U bekeek ook de maatschappelijke dienstverlening voor derden tegen vergoeding. Daarbij toetste u in de eerste plaats de beslissingen en overeenkomsten aan het dienstverleningsdecreet. Vervolgens onderzocht u ook de rapportering daarover in de toelichting bij de jaarrekening.

U hebt volgende aanbevelingen geformuleerd:

- De hogeschoolbesturen moeten het beleid en initiatief voor dienstverlening versterken, temeer daar het recente aanvullingsdecreet beklemtoont dat deze activiteit een wezenlijk onderdeel is van de zending van de instellingen.
- Het dagelijks bestuur van de hogeschool en de centrale administratie moeten interne maatregelen treffen om alle relevante informatie over maatschappelijke dienstverlening en deelname in andere rechtspersonen te bekomen en de interne controle op dit vlak te versterken.
- De centrale administratie zou een informatieve en coördinerende taak kunnen vervullen en zodoende bijdragen tot meer interne controle en de eenduidige toepassing van het dienstverleningsdecreet.
- De hogescholen dienen te waken over de volledigheid en correctheid van hun externe verslaggeving in de jaarverslagen en de toelichtingen bij de jaarrekeningen.
- De hogescholen moeten beslissingen om deel te nemen in rechtspersonen en zich voor deelname te laten vertegenwoordigen, nauwkeuriger vastleggen en rapporteren in de jaarrekeningen en jaarverslagen, met een omstandige motivering in het licht van de geldende voorwaarden.
- De hogeschoolbesturen moeten de wijze waarop zij dienstverlening realiseren en daarbij deelnemen aan andere rechtspersonen, grondig evalueren om hun beleid af te stemmen op het nieuwe kader dat de decreetgever met het aanvullingsdecreet heeft aangereikt.

Ik treed deze aanbevelingen volledig bij en zal ze aan alle hogescholen

meedelen.

#### 4. Personeelsaangelegenheden

In de eerste plaats onderzocht u de degelijkheid van de administratieve organisatie en de interne controleprocedures voor de personeelscyclus. In tweede instantie controleerde u een aantal personeelsdossiers van statutaire personeelsleden grondig.

U hebt volgende aanbevelingen geformuleerd:

Voor de personeelscyclus:

- de zichtbaarheid van de uitgevoerde controles dient te verhogen;
- documenten die het sociaal secretariaat verzoeken om wijziging van kritische personeelsgegevens van contractuele personeelsleden, vergen een autorisatie;
- het is aangewezen de personeelsgegevens elektronisch aan de afdeling hogescholen van het departement Onderwijs te leveren;
- de hogescholen dienen een uniform autorisatiebeleid te voeren;
- functieomschrijvingen voor de personen in de personeelsadministratie zijn aangewezen;
- de hogescholen dienen werk te maken van de evaluatie van nog niet geëvalueerde personeelsleden;
- afwezigheden wegens ziekte vergen een meer nauwkeurige opvolging;
- het HOP-formulier moet de einddatum van de aanstelling bevatten;
- elk personeelsdossier van een contractueel personeelslid zou een individuele fiche moeten bevatten met de chronologie van het loon;
- de arbeidsovereenkomst dient tijdig te worden ondertekend.

Ik treed deze aanbevelingen bij en zal ze aan alle hogescholen doorgeven. Het elektronisch leveren van personeelsgegevens aan het departement Onderwijs is echter afhankelijk van het beschikbaar budget voor projecten personeel. Het project uitrol EPD naar o.a. de hogescholen toe werd opgenomen in de rangschikking van projecten personeel van het departement Onderwijs en ingediend als projectfiche bij de begroting 2005. De reële of voorziene datum van opstart is in de eerste helft van 2005. In afwachting van het elektronisch personeelsdossier werd er reeds een werkgroep opgestart door de afdeling hogescholen samen met vertegenwoordigers van de hogescholen, die een voorstel tot vereenvoudiging van de formulieren heeft uitgewerkt.

Voor de personeelsdossiers:

- het is essentieel dat de hogeschoolbesturen het belang inzien van de volledigheid en transparantie van de personeelsdossiers en van zorgvuldig geformuleerde en grondig gemotiveerde beslissingen over cruciale elementen uit de loopbaan van het onderwijzend en het administratief en technisch personeel;
- het verdient aanbeveling een sluitende procedure uit te werken die een volledig personeelsdossier garandeert dat voor alle betrokkenen toegankelijk is;
- in het kader van de administratieve vereenvoudiging dient te

- worden gewerkt aan een procedure waarbij het individuele personeelsdossier een personeelslid volgt bij een overstap naar een andere hogeschool;
- de hogescholen dienen te worden gewezen op de correcte interpretatie van de artikelen 324, §4, en 332 van het hogescholendecreet, opdat zij, gelet op de mogelijke grote verschillen in geldelijke anciënniteit, zouden nagaan of deze regels van toepassing zijn op sommige van hun personeelsleden.

Ik treed uw eerste aanbeveling bij en zal ze aan alle hogescholen doorgeven.

Ik treed ook uw tweede aanbeveling bij maar wil het volgende opmerken: dossiers of stukken hiervan die dateren van vóór 1 januari 1996, moeten in het sociaal secretariaat van de afdeling hogescholen blijven, zeker zolang de pensioendossiers voorbereid en samengesteld worden door het sociaal secretariaat. In het kader van de dienstverlening is het sociaal secretariaat ondertussen gestart met de actualisering van de loopbaanfiches van de vier gevisiteerde hogescholen. Dit is een zeer arbeidsintensieve taak. De loopbaanfiches van deze hogescholen zullen tegen het einde van het jaar bezorgd worden aan de betreffende hogescholen. De hogescholen zullen dan beschikken over een volledig geactualiseerde loopbaanfiche tot 1 januari 2004.

Wat betreft de derde aanbeveling treed ik administratieve vereenvoudiging bij, maar kan op dit vlak als overheid weinig doen. De hogescholen moeten als individuele werkgevers zelf een procedure hieromtrent uitwerken.

De vierde aanbeveling kan ik niet bijtreden omdat ik van mening ben dat de hogescholen reeds een correcte interpretatie geven aan de vermelde artikelen van het hogescholendecreet.