



VERTROUWELIJK

Rijksuniversiteit Groningen
College van Bestuur
Oude Boteringestraat 44
9712 GL Groningen

Raad van Toezicht
T +31 (0)50 363 52 85

Oude Boteringestraat 44
9712 GL Groningen
Postbus 72
9700 AB Groningen

www.rug.nl

Datum

Ons kenmerk

Geacht College van Bestuur,

Op 5 februari zijn door de Raad van Toezicht de aanbiedingsbrief van de onafhankelijk onderzoeker de heer Klaassen, het onderliggende eindrapport van het externe bureau Ecorys en de conclusies en aanbevelingen van de Raad van Toezicht op basis hiervan met u besproken. In deze brief worden deze conclusies en aanbevelingen nog een keer schriftelijk bevestigd.

Op 15 oktober heeft de Raad van Toezicht aan de heer Klaassen als onafhankelijk onderzoeker de opdracht verleend om onderzoek te doen naar de uren verantwoording Yantai 2017 en eventueel eerdere jaren. Om maximaal te waarborgen dat dit onderzoek op een onafhankelijke en objectieve wijze zou worden uitgevoerd heeft de Raad van Toezicht het opdrachtgeverschap hiervan op zich genomen en is deze opdracht verleend aan een onafhankelijke onderzoeker. De heer Klaassen heeft vervolgens een extern bureau (Ecorys) geselecteerd om in praktische zin het onderzoek uit te voeren.

De Raad van Toezicht heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanbiedingsbrief van de heer Klaassen en de onderliggende eindrapportage. De Raad van Toezicht neemt de conclusies en bijkomende observaties en aanbevelingen in deze aanbiedingsbrief over. De Raad van Toezicht hecht hierbij met name belang aan de kwalitatieve conclusies dat in het onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat er sprake is geweest van druk op medewerkers om niet of niet alle uren te verantwoorden en dat de wettelijke bekostigde taken van de universiteit niet (onderwijs) of in beperkte mate (onderzoek) in het gedrang zijn gekomen.

De Raad van Toezicht is van mening dat de door de heer Klaassen genoemde bovengrens gehanteerd moet worden zodat derhalve in totaal €669.000 over de jaren 2015, 2016 en 2017 alsnog ten laste van de private middelen van de universiteit gebracht moet worden. In het eigen vermogen van de universiteit leidt deze verwerkingswijze tot een verschuiving van de private reserves naar de algemene publieke reserve.

De Raad van Toezicht onderschrijft hierbij de door de heer Klaassen genoemde nuancerings bij deze kwantitatieve bovengrens. Zo zijn bijvoorbeeld alle aan governance bestede uren volledig hierin meegenomen en zijn er waarschijnlijk ook personele kosten verantwoord ten laste van Yantai die aan de publieke taak zijn besteed. Dit laatste kan het geval zijn bij werknemers die niet op basis van een urenverantwoording, maar op basis van hun aanstelling verantwoord zijn ten laste van Yantai.



Op basis van de bespreking van 5 februari met het College van Bestuur en de aanbiedingsbrief van de heer Klaassen trekt ook de Raad van Toezicht de conclusie dat op basis hiervan niet is waargenomen dat er bij de urenverantwoording Yantai sprake is geweest van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door het College van Bestuur of de leiding van het voorbereidingsprogramma.

De Raad van Toezicht adviseert het College van Bestuur verder om opvolging te geven aan de in de aanbiedingsbrief genoemde observaties en aanbevelingen. De aanbeveling inzake projectbeheersing past in het reeds lopende verbetertraject van de universiteit op dit onderwerp. De Raad van Toezicht realiseert zich hierbij ook dat voor heldere interne kaders en richtlijnen over urenverantwoording bij projecten c.q. programma's als de voorbereiding Yantai heldere externe guidance noodzakelijk is. Nu uit de eindrapportage van Ecorys blijkt dat van deze externe guidance niet of nauwelijks sprake is geweest roept de Raad van Toezicht het College van Bestuur op om op basis van deze constatering het gesprek hierover met het Ministerie van OCeW en de Inspectie van het Onderwijs nogmaals aan te gaan.

Tot slot sluit de Raad van Toezicht zich aan bij de conclusie van de heer Klaassen dat het wel te betreuren is dat niet alle aan het voorbereidingsprogramma Yantai bestede uren op een juiste wijze zijn verantwoord, maar dat dit gegeven de complexe context niet verwonderlijk is.

Hoogachtend,
namens de Raad van Toezicht van de Rijksuniversiteit Groningen,

Mr T.H.J. Joustra, voorzitter

Van: Mr. L.J. (Leendert) Klaassen, onafhankelijk onderzoeker

Aan: Auditcommissie Financiën van de Raad van Toezicht Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

Onderwerp: eindrapportage onderzoek urenverantwoording voorbereidingskosten Yantai

Datum: 25 januari 2019

Geachte heren Reehoorn en Post, leden van de Auditcommissie,

Door deze aanbiedingsbrief bied ik u de eindrapportage aan van het externe onderzoek naar de urenverantwoording Yantai. In mijn aanbiedingsbrief ga ik als onafhankelijk onderzoeker kort in op de aanleiding en de opzet van het onderzoek, de belangrijkste bevindingen hieruit en mijn conclusies en enkele bijkomende observaties op basis hiervan.

1. Inleiding

Per brief van 13 september 2018 heeft de Inspectie van het Onderwijs (Inspectie) aan het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit Groningen (CvB) het onderzoek naar de 'private financiering Yantai' aangekondigd. In deze brief heeft de Inspectie een vijftal onderwerpen van onderzoek benoemd met als vijfde onderwerp 'De urenregistratie en verantwoording over Yantai over 2017 en eventueel eerdere jaren'. De RUG heeft aan de Inspectie laten weten zelf een extern onderzoek te laten uitvoeren naar dit vijfde onderwerp, de overige vier onderwerpen onderzoekt de Inspectie zelfstandig. De Inspectie heeft daarbij als randvoorwaarden, om van dit eigen externe onderzoek gebruikt te kunnen maken, meegegeven dat de Raad van Toezicht (RvT) van de RUG opdrachtgever dient te zijn en dat de Inspectie wordt betrokken bij de vormgeving van het onderzoek. Ook wil de Inspectie kennis kunnen nemen van het onderzoeksdossier.

De RvT heeft op 15 oktober 2018 aan mij als onafhankelijk onderzoeker de opdracht verstrekt om, met ondersteuning van een extern bureau, het onderzoek uit te voeren. Na een selectieprocedure is aan Ecorys Nederland B.V. (Ecorys) de opdracht verstrekt om het onderzoek uit te voeren. Zoals uit de time-line in de bijlage blijkt is de Inspectie geïnformeerd over de vormgeving van het onderzoek en zijn met Ecorys afspraken gemaakt over de mogelijkheid tot het inzien van het onderzoeksdossier. Door de RUG is hiermee voldaan aan alle door de Inspectie gestelde randvoorwaarden.

De hoofdvraag in het onderzoek is door de opdrachtgever (RvT) als volgt geformuleerd: *"Heeft de RUG alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai, gegeven het hiervoor geldende normenkader, in 2017 zichtbaar verantwoord en ten laste van de private middelen gebracht? Voor zover dat niet het geval blijkt, wat is (zo nodig in een bandbreedte aangegeven) de omvang van de niet verantwoorde personele kosten?"*

Het onderzoek is door mij in samenspraak met Ecorys ingericht. Ecorys heeft vervolgens het onderzoek zeer gedegen opgezet en met een zo groot mogelijke exactheid en volledigheid uitgevoerd. Naar mijn waarneming heeft de RUG zich hierbij coöperatief opgesteld en hebben bestuur en medewerkers maximaal meegewerkt aan het onderzoek. Vanuit mijn rol als onafhankelijke onderzoeker wil ik graag mijn waardering uitspreken voor de openheid van alle gesprekspartners gedurende het onderzoek.

2. Conclusies extern onderzoeksbureau

2.1 Kwantitatieve conclusies

De conclusie van Ecorys is dat de RUG niet alle personele kosten van het programma Yantai in 2017 heeft verantwoord en ten laste van de private middelen heeft gebracht. Een kwantitatieve inschatting van het niet verantwoorde bedrag ligt tussen de € 244.000 (ondergrens) en € 292.000 (bovengrens) indien alle geïdentificeerde Yantai uren die niet zijn verantwoord worden meegerekend. Indien de aan governance bestede uren (bijvoorbeeld tijd besteed aan Yantai in reguliere CvB vergaderingen) en uren buiten de opdrachtverlening door de programmaleiding niet worden meegerekend ligt deze inschatting tussen de € 208.000 en € 252.000. Deze nuancering vind ik in mijn bestuurlijke duiding met name relevant inzake de aan governance bestede uren. Deze onder- en bovengrens bedragen respectievelijk 27% en 33% van de wel in 2017 verantwoorde personele kosten. Als onafhankelijk onderzoeker onderschrijf ik deze kwantitatieve conclusies van Ecorys.

Om te komen tot deze bandbreedte is gerekend met zowel een opslag voor voorbereidingstijd van vergaderingen, als met een aanvullende opslag van 5% voor overige indirecte kortstondige activiteiten, als telefoontjes en gesprekken in de gang. Bij deze laatste opslag breng ik nog de nuancering aan dat er ongetwijfeld ook kortstondige niet Yantai gerelateerde werkzaamheden zijn verricht in tijd die wel volledig ten laste hiervan gebracht is, bijvoorbeeld van werknemers die 100% op het programma zijn verantwoord. Deze toeslag van 5% is dan ook een schatting en niet exact vastgesteld en zou ook in dat licht beoordeeld kunnen worden.

Een andere nuancering is dat in bovenstaande kwantitatieve conclusie alle niet verantwoorde uren tegen een integraal tarief zijn meegenomen. Het is echter waarschijnlijk dat niet al deze uren hebben geleid tot feitelijk kosten voor de RUG omdat geen compensatie is verleend voor eventuele overuren. Het is daarbij aannemelijk dat een deel van de Yantai uren als overuren gerealiseerd zijn.

Op basis van de bevindingen over 2017 is het de gerechtvaardigde aanname dat ook over de jaren 2016 en 2015 niet alle uren ten laste van de private reserve zijn verantwoord. Door Ecorys is er mijns inziens terecht voor gekozen om op basis van een extrapolatie van de bevindingen over 2017 tot een schatting te komen van deze uren over 2016 en 2015.

Op basis van de extrapolatie en de bevindingen over 2017 ligt de schatting van het totaal aan niet verantwoorde uren over 2015 tot en met 2017 tussen de € 556.000 (ondergrens) en € 669.000 (bovengrens). Zonder de aan governance bestede uren is de schatting respectievelijk € 517.000 (ondergrens) en € 623.000 (bovengrens).

2.2 Kwalitatieve conclusies

De belangrijkste kwalitatieve conclusies zijn mijns inziens dat in het onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat er sprake is geweest van druk op medewerkers om niet of niet alle uren te verantwoorden. Ook zijn volgens vrijwel alle respondenten de onderwistaken niet in het gedrang gekomen. Wel hebben meerdere respondenten aangegeven dat door de voorbereidingswerkzaamheden voor Yantai (in beperkte mate) hun onderzoeksactiviteiten in het gedrang gekomen zijn. Een kwantificering daarvan kon echter niet gegeven worden. Daarnaast is een conclusie dat er geen signalen aangetroffen zijn dat compensatie is verleend voor eventuele overuren besteed aan het programma Yantai.

3. Conclusies en bijkomende observaties externe onderzoeker

Mijn algemene conclusie op basis van het uitgevoerde onderzoek is, dat ik niet heb kunnen waarnemen dat er bij de urenverantwoording Yantai sprake is geweest van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de kant van het CvB of van de leiding van het voorbereidingsprogramma. Ik kom tot deze algemene conclusie op basis van de volgende overwegingen:

- er is niet of nauwelijks gebleken van “guidance” vanuit de wet- en regelgeving over de wijze waarop de aan het programma Yantai bestede uren verantwoord hadden moeten worden. De RUG is over de dekking van de kosten van Yantai vanaf het begin (in 2015) actief in gesprek geweest met het Ministerie van OC&W en met de Inspectie om tot deze “guidance” te komen, De operationalisering van de urenverantwoording en de hierbij te gebruiken systematiek is echter nooit expliciet afgestemd. De uiteindelijk gehanteerde systematiek van urenverantwoording is overigens niet ongebruikelijk binnen de RUG en de rest van de universitaire wereld;
- de kwantitatieve omvang van de niet verantwoorde uren over 2017 en de twee voorgaande jaren is relatief gering;
- er zijn geen aanwijzingen in het onderzoek naar voren gekomen dat er sprake is geweest van druk op medewerkers om niet of niet alle uren te verantwoorden;
- de wettelijke publiek bekostigde taken van de RUG zijn volgens de respondenten niet (onderwijs) of nauwelijks (onderzoek) in het gedrang geweest.

Mijn aanbeveling aan de RvT en CvB van de RUG is om de bovengrens van de kwantitatieve bandbreedte alsnog ten laste van de private middelen te verantwoorden, te weten € 669.000. Een lager bedrag is misschien methodologisch verdedigbaar maar acht ik gezien de aard van de zaak, en ter voorkoming van een nieuwe discussie over dit onderwerp, niet verstandig. Uit een eigen analyse van de RUG blijkt dat geconsolideerd voldoende privaat vermogen aanwezig is om deze aanvullende onttrekking over de jaren 2015 t/m 2017 te dekken.

Naast mijn conclusies en het bovenstaande advies maak ik tot slot nog melding van enkele bijkomende observaties:

- uit het onderzoek is gebleken dat de betrokken medewerkers onvoldoende en niet tijdig geïnformeerd zijn geweest over de wijze van urenverantwoording door het ontbreken van voorafgaande heldere interne instructies hierover. Daardoor kon gemakkelijk verwarring ontstaan. Ter overweging geef ik daarom mee om in de toekomst bij soortgelijke activiteiten voor de urenverantwoording een integraal registratiesysteem te gebruiken om een herhaling van de nasleep van de urenverantwoording Yantai te voorkomen. Bij het Yantai programma is overigens initieel ook van een dergelijk systeem gebruikt gemaakt (IQBS), maar op een gegeven moment is besloten hiervan af te stappen. Een beslissing waarvan de RvT in het onderzoek heeft aangegeven dat de raad daarover destijds niet is geïnformeerd. Gezien de impact van dat besluit had dat, naar nu blijkt, wel moeten;
- kennelijk is er bij de start van het Yantai programma sprake geweest van een zekere mate van onderschatting van de complexiteit van het voorbereidingstraject en het daaruit voortvloeiende urenbeslag voor de betrokken medewerkers van de RUG. Het gedurende het gehele programma behouden van voldoende draagvlak in de brede universitaire gemeenschap voor een majeure onderneming als de oprichting van een internationale campus is een belangrijke bestuurlijke verantwoordelijkheid;
- tegelijkertijd mag worden opgemerkt dat, gegeven de grote complexiteit, het unieke karakter van het voorbereidingsprogramma Yantai en de veel langere dan aanvankelijk ingeschatte doorlooptijd, door de betrokken medewerkers van de RUG

veel en goed werk is geleverd. Dat in deze complexe context niet alle aan het voorbereidingsprogramma bestede uren ook op de juiste wijze zijn verantwoord is te betreuren, maar niet verwonderlijk.

4. Afsluiting en vervolg

Ik ga ervan uit dat met dit onafhankelijke onderzoek en de op basis hiervan getrokken conclusies er een goede basis ligt waarop de interne - en externe discussie over de urenverantwoording Yantai kan worden afgesloten. De eindrapportage van Ecorys inclusief deze begeleidende brief wordt op 28 januari a.s. besproken met de Auditcommissie Financiën van de Raad van Toezicht en vervolgens ook met het College van Bestuur en met de Universiteitsraad. Daarnaast zal de eindrapportage worden aangeleverd aan de Inspectie van het Onderwijs en aan de externe accountant van de Universiteit.

Voor nadere toelichting en communicatie over dit onderzoek houd ik mij desgewenst graag beschikbaar. Datzelfde geldt ook voor de onderzoeksleding van Ecorys.

Tenslotte dank ik de Raad van Toezicht voor de aan mij verstrekte opdracht en spreek ik mijn grote dank en waardering uit voor de goede en gedegen ondersteuning bij de uitvoering hiervan door de Audit Manager van de RUG, Lykele van der Meulen.

Hoogachtend,



Leendert Klaassen,
Onafhankelijk onderzoeker.

Bijlagen

1. Time-line op hoofdlijnen extern onderzoek
2. Definitieve Rapportage Ecorys

Bijlage 1: time-line op hoofdlijnen externe onderzoek

- 27-9-2018: bespreking met de Audit Commissie over de scope van het onderzoek en de selectieprocedure voor het extern bureau
- 17-10-2018: bespreking met Universiteitsraad over concept vraagstelling
- 19-10-2018: telefonisch overleg met Inspectie over concept vraagstelling
- 24-10-2018: gunning opdracht aan extern bureau (Ecorys)
- 1-11-2018: overleg met Ecorys en Inspectie in Groningen over vraagstelling
- 7-11-2018: overleg met Ecorys en Inspectie in Utrecht
- 19-11-2018: bespreking met Universiteitsraad over concept Normenkader
- 17-12-2018: toelichting Ecorys in CvB en RvT
- 19-12-2018: gesprek voormalig voorzitter CvB door Ecorys en externe onderzoeker
- 20-12-2018: afspraak tussen de Inspectie en Universiteitsraad te Groningen
- 8-1-2019: overleg met Ecorys en Inspectie in Utrecht over concept bevindingen
- 18-1-2019: definitieve rapportage Ecorys
- 28-1-2019: bespreking rapportage Ecorys en aanbiedingsbrief externe onderzoeker met Auditcommissie Financiën RUG

Extern onderzoek naar alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai

Eindrapport

Opdrachtgever: Rijksuniversiteit Groningen

Rotterdam, 25 januari 2019



Extern onderzoek naar alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai

Eindrapport

Opdrachtgever: Rijksuniversiteit Groningen

Viek Verdult
Arie den Besten
Henk Bakker
Erik van Ossenbruggen
Maurits Bongenaar
Tessa Huis in 't Veld
Robine Tilstra

Rotterdam, 25 januari 2019

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding en vraagstelling	7
1.2	Onderzoeksaanpak	10
2	Normenkader	13
2.1	Plan van aanpak normenkader	13
2.2	Wettelijk kader	14
2.3	Systematiek urenregistratie en voorbereidingsprogramma Yantai	17
2.4	CAO Nederlandse Universiteiten	21
2.5	Reactie van het CvB op normenkader	22
3	Empirie	25
3.1	Vooraf	25
3.2	Plan van aanpak empirisch onderzoek	25
3.3	Dataverzameling	27
3.4	Reactie van het CvB op plan van aanpak en dataverzameling	31
3.5	Valideren en aligneren van de verkregen data	32
3.6	Rekenmodel niet verantwoorde uren	43
3.7	Reactie van het CvB op urenberekening	48
3.8	Dwarsdoorsnedes	49
3.9	Gevolgen voor de verantwoording 2016 en 2015	51
4	Bevindingen	53
	Bijlage 1: uitgebreide wettelijk kader	57
	Bijlage 2: begroting programma Yantai 2017 (versie 26-02-2018)	65
	Bijlage 3: intranetbericht opening meldpunt	67
	Bijlage 4: herinnering opening meldpunt	71
	Bijlage 5: berekening overheadbedrag	75

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In februari 2015 is de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) gestart met de voorbereidingen om in samenwerking met de China Agricultural University (CAU) en de stad Yantai een branch campus op te richten in de stad Yantai: de University of Groningen Yantai (hierna: UGY). Het plan van de RUG¹ was om in Yantai, bachelor-, master- en PhD-programma's aan te bieden met significante research-activiteiten en samenwerking met bedrijven. In het oorspronkelijke plan zouden alle UGY-kosten worden betaald uit de tuition fees, en stond de stad Yantai garant voor de kosten van de bouw en inrichting van de onderwijs- en researchfaciliteiten op de campus en voor de eventuele tekorten in de begroting. Het onderzoek zou deels gefinancierd worden door (Nederlandse) bedrijven die met de RUG in China willen samenwerken en deels door de stad Yantai. UGY was onderdeel van het strategisch plan 2015-2020 van de RUG, waar internationalisering een van de belangrijke aandachtspunten is, om te dienen als instrument voor het verbeteren van kwaliteit, innovatie en diversiteit van onderzoek en onderwijs. In Januari 2018 heeft de RUG-collegevoorzitter laten weten dat het College van Bestuur (CvB) heeft besloten om af te zien van de aanvraag om transnationaal onderwijs aan te bieden in Yantai. Het CvB geeft aan de aanvraag niet in te dienen bij de minister van OCW, door onvoldoende draagvlak bij de Universiteitsraad. Op 5 februari 2018 publiceert de Yantai-commissie, bestaande uit leden van de Universiteitsraad, een eindrapportage² over hun bevindingen. De commissie geeft aan een voorstander te zijn van internationalisering maar te weinig meerwaarde te zien in het stichten van een branch campus ten opzichte van bestaande initiatieven om de met een branch campus gepaard gaande inspanning te verantwoorden.

1.1.1 Mediadocumenten en wettelijke voorschriften

Als we terugkijken, zien we dat er sinds juni 2015 geregeld berichten in de media over UGY verschijnen. Als onafhankelijk waarnemer valt het op dat de strekking van dit soort berichtgeving vooral negatief is ten opzichte van de oprichting van de campus in Yantai. Nog voor de ondertekening van de financiële overeenkomst tussen de China Agricultural University, het Yantai Municipal People's Government en de RUG, in aanwezigheid van Koning Willem Alexander en de Chinese president³, stelde de faculteit Economie en Bedrijfskunde in 2015 al dat de risico's groter zouden zijn dan de voordelen⁴. Op 10 november 2015, twee weken na tekening van de financiële overeenkomst, verschenen er Kamervragen aan de toenmalig minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan de hand van het eerder gepubliceerde artikel in de Volkskrant 'Chinese uitbreiding Groningse universiteit is in landsbelang'⁵. Vanuit de Tweede Kamer klonken verontruste geluiden met betrekking tot de financiële risico's en het 'summiere draagvlak' binnen de universiteit⁶. Minister Bussemaker geeft aan dat het initiatief van de RUG aansluit op de gecreëerde ruimte die ze wil aanbieden in hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) voor transnationaal onderwijs. Daarnaast wordt de noodzaak benadrukt van een breed draagvlak binnen de instelling en het instemmingsrecht van de universiteitsraad op het instellingsplan⁷.

¹ <https://www.rug.nl/about-us/internationalization/yantai/>

² <https://www.lijstcalimero.nl/wp-content/uploads/2018/02/EindRapport-UGY-commissie.pdf>

³ <https://www.dvhn.nl/groningen/RUG-tekent-akkoord-zustercampus-in-China-21059878.html>

⁴ <https://www.dvhn.nl/groningen/Economen-kraken-RUG-plan-China-21055209.html>

⁵ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/chinese-uitbreiding-groningse-universiteit-is-in-landsbelang--b585b687/>

⁶ <https://www.dvhn.nl/groningen/SP-Stop-Chinees-plan-RUG-21065154.html>

⁷ <https://docplayer.nl/13820125-Tweede-kamer-der-staten-generaal.html>

Het uitgangspunt van de RUG en de minister is dat de gemaakte kosten worden gedekt uit private middelen:

“Uitgangspunt is dat er op geen enkele wijze Nederlandse publieke middelen worden ingezet voor transnationaal onderwijs. Dit sluit bijvoorbeeld ook voorfinanciering vanuit publieke middelen uit”⁸.

De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek geeft in artikel 2.7.a aan dat er regels kunnen ‘worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek’⁹. Dit wettelijk kader geeft ruimte voor context specifieke invulling. Deze uitspraken van minister Bussemaker zijn te beschouwen als een aanvulling op het wettelijk kader.

Op 20 juni 2017 worden er opnieuw Kamervragen gesteld aan minister Bussemaker naar aanleiding van berichten in de media over de oplopende kosten van de voorbereidingen en de georganiseerde reis van de RUG voor de universiteitsraad naar Yantai en Ningbo¹⁰. Hierin benadrukt minister Bussemaker opnieuw dat de in de voorbereidende fase gemaakte investeringen door de RUG moeten worden gefinancierd uit private middelen. De minister wijst erop dat het wettelijk is vastgelegd dat instellingen zich aan het ministerie van OCW moeten verantwoorden over de publieke en private activiteiten en de bijbehorende geldstromen door middel van jaar- en bestuursverslagen. De scheiding van publieke en private geldstroom is onderwerp van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Daarnaast wijst minister Bussemaker op het wetsvoorstel bevordering internationalisering, dat op 6 juni 2017 is aangenomen door de Eerste Kamer, waarin is bepaald dat voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland toestemming van de minister van OCW vereist is. Dit wetsvoorstel is een wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het verzorgen en vergemakkelijken van gezamenlijk hoger onderwijs tussen Nederlandse en buitenlandse instellingen, alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek¹¹.

De afgelopen jaren zijn de IvHO, RUG en het ministerie van OCW veelvuldig in contact geweest over nadere duiding, scheiding en richtlijnen over de verantwoordingwijze van de voorbereidingskosten van het programma Yantai. Het IvHO heeft in een rapport ‘*private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*’¹² van 2015, aangegeven dat de (openbare) verantwoording over de publieke activiteiten onvoldoende transparant is. Hoewel instellingen zich bewust zijn van de risico’s, geeft IvHO de volgende aanbevelingen om het risicobeheer te verkleinen; (1) helderheid van de relevante kaders te vergroten onder andere door het verduidelijken van regelgeving, (2) transparantie in de verantwoording te vergroten en (3) private activiteiten expliciet onderwerp maken van het interne toezicht. In augustus van hetzelfde jaar geeft minister Bussemaker een beleidsreactie op het rapport van IvHO waarin de aanbevelingen van de inspectie worden overgenomen. Daarnaast stelt zij dat de instellingen volgens de inspectie weinig moeite hebben met het beleid en de regelgeving voor private activiteiten, maar wordt er daarbij wel aangegeven dat de regels niet erg duidelijk zijn¹³. Naar aanleiding van het inspectierapport heeft OCW Berenschot onderzoek laten doen naar de onduidelijkheid van bekostigde instellingen over het vraagstuk publiek- privaats. Het rapport¹⁴ wat in 2017 verscheen, geeft onder meer weer dat er duidelijkheid gevraagd is naar het moment

⁸ <https://docplayer.nl/13820125-Tweede-kamer-der-staten-generaal.html>

⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2017-07-01#Hoofdstuk2>

¹⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-2146.html>

¹¹ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34355_bevordering

¹² Inspectie van het Onderwijs van het Onderwijs, 'Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen', 18 mei 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 28753, 37

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28753-37.html>

¹⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/16/eindrapport-onderzoek-private-activiteiten-van-bekostigde-onderwijsinstellingen>

waarop de IvhO een activiteit van een bekostigde onderwijsinstelling als 'privaat' bestempelt en niet langer als publiek, en welke wet/regelgeving daarbij nog meer van toepassing is.

1.1.2 Vraagstelling

Gedurende de jaren 2015-2018 wordt een tweedeling binnen de universiteit zichtbaar¹⁵, resulterend in het besluit van het CvB om af te zien van de aanvraag. Een half jaar (eind augustus 2018) na het besluit van het CvB, publiceerde een lid van de studentenbeweging Democratische Academie Groningen (DAG) in de universiteitsraad zijn bevindingen¹⁶ rondom dit onderwerp. Hieruit zou onder meer blijken dat de universiteit publieke middelen voor private activiteiten heeft ingezet, en de urenregistratie van haar medewerkers zo heeft veranderd dat niet alle bestede uren zijn gedeclareerd. Ook blijkt dat de universiteitsraad op eerdere momenten al vraagtekens bij de urenregistratie zette. Zo werd in de eindrapportage van de Yantai-commissie¹⁷ al aangegeven dat werkzaamheden onder verschillende categorieën kunnen vallen en er vaak meer gewerkt werd dan het aantal officiële uren. De RUG heeft in een reactie¹⁸ op de publicatie van DAG laten weten altijd binnen geldende richtlijnen te hebben gehandeld, en dat ook de IvhO de boekhouding gecontroleerd heeft. De IvhO heeft in augustus 2017 op basis van een vooronderzoek van de Minister van Onderwijs laten weten dat zij het voldoende aannemelijk achtte dat de voorbereiding van de campus in het Chinese Yantai door de RUG was gefinancierd uit private middelen. Dit staat in de reactie¹⁹ op 27 september 2018 van de huidige minister van OCW, mevrouw Van Engelshoven, op een bericht van het Financieel Dagblad (FD). Het bericht getiteld '*RUG haalt truc uit met geld voor Chinese campus*' is gebaseerd op het onderzoek van DAG. Van Engelshoven reageert door te zeggen dat haar voorganger duidelijk is geweest in de voorwaarden; "Er mogen geen publieke middelen aan worden besteed. Dat geldt ook voor de voorinvesteringen en in een nevenvestiging in het buitenland en dat gold dus ook voor de investeringen in een mogelijke campus in Yantai". Daarnaast stelt minister Van Engelshoven het belangrijk te vinden dat de signalen waar het FD over rapporteert nader onderzocht zullen worden.

Naar aanleiding van deze recente media-aandacht en de blijvende geruchten rondom de aan het programma Yantai verantwoorde bestede uren en de kunstmatige verhoging van private middelen, heeft de IvhO nu aanvullend onderzoek aangekondigd om zo een einde te maken aan alle discussie rondom dit onderwerp. Dit doet het IvhO in het verlengde van de eerdere verkenning in 2017. Het onderzoek betreft de urenregistratie en daarnaast ook de herkomst van de private middelen van de RUG waarin in het FD aan word gerefereerd, zoals de her-classificatie van dividenden van een dochteronderneming van de RUG, en de verkoop van een dochterbedrijf door de RUG aan de RUG Houdstermaatschappij²⁰.

Vooruitlopend op het deelonderzoek van de IvhO heeft de RvT een onafhankelijk deskundige in de persoon van mr. L.J. Klaassen gevraagd onderzoek te doen naar de urenregistratie en – verantwoording over 2017 en eventuele eerdere jaren. De heer Klaassen heeft Ecorys gevraagd hem te ondersteunen bij dit onderzoek. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is er nauw samengewerkt met de heer Klaassen. Desalniettemin blijven de bevindingen in dit rapport de verantwoordelijkheid van Ecorys.

¹⁵ <https://www.dvhn.nl/groningen/De-universiteitsraad-beslist-over-Chinese-campus-22212735.html>

¹⁶ http://democratischeacademie.com/yantaipapers/#_ftn1

¹⁷ <https://www.lijstcalimero.nl/wp-content/uploads/2018/02/EindRapport-UGY-commissie.pdf>

¹⁸ <https://www.rtvnoord.nl/nieuws/198288/RUG-over-Yantai-project-We-hebben-geen-belastinggeld-gebruikt-update>

¹⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22452-69.html>

²⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22452-69.html>

Er is in het proces van het beantwoorden van de volgende onderzoeksvraag specifiek gekeken naar eventuele veranderingen die over de jaren hebben plaatsgevonden.

Heeft de RUG alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai, gegeven het hiervoor geldende normenkader, in 2017 zichtbaar verantwoord en –ten laste van de private middelen gebracht? Voor zover dat niet het geval blijkt, wat is (zo nodig in een breedte aangegeven) de omvang van de niet verantwoorde personele kosten?

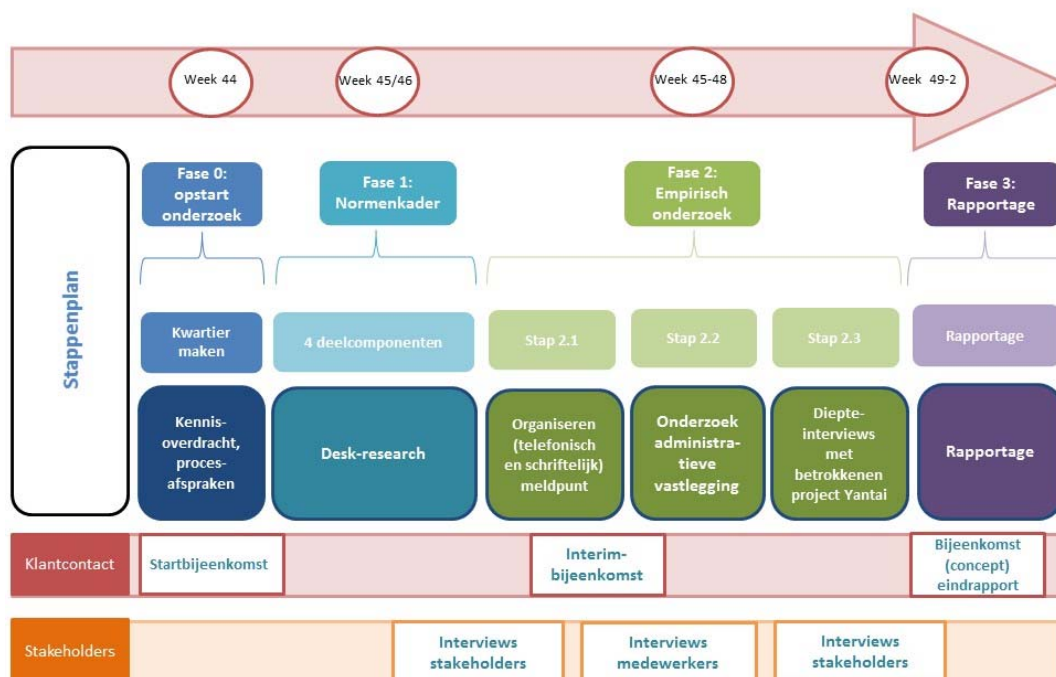
1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar alle personele kosten van de voorbereidingsfase van het programma Yantai heeft bestaan uit meerdere fases. Ecorys heeft de verschillende deelstappen, zoals zij zijn uitgelegd in de opdrachtomschrijving, meegenomen in de onderzoeksaanpak. Deze deelstappen zijn waar nodig aangevuld, en dit heeft geleid tot een onderzoeksaanpak bestaande uit vier fases:

- Fase 0: Opstart onderzoek: kwartier maken.
- Fase 1: Normenkader: deskresearch, interviews.
- Fase 2: Empirisch onderzoek: telefonisch en schriftelijk meldpunt, documentanalyse, verdiepende interviews.
- Fase 3: Rapportage: concept- en eindrapportage.

Het belang van de verschillende fases zal door het rapport heen uitgebreid toegelicht worden. Om een duidelijk beeld te krijgen van onze visie achter deze opzet en de samenhang van de fases, zullen de verschillende fases hieronder kort toegelicht worden. In Figuur 1.1 is duidelijk gemaakt hoe de fases elkaar opvolgen en wanneer deze hebben plaatsgevonden.

Figuur 1.1 Procesweergave onderzoeksaanpak



Fase 0: Opstart onderzoek

Het kwartier maken heeft bestaan uit het eerste overleg met de opdrachtgever waarin kennis gemaakt is met elkaar, procesafspraken zijn gemaakt en waarin gestart is met de inhoudelijke fase

van het project. Er is informatie uitgewisseld over de te interviewen personen en belangrijke stakeholders om zo te komen tot een onderzoek dat breed gedragen wordt en een einde kan maken over de onduidelijkheid rondom het programma Yantai.

Fase 1: Normenkader

Tijdens de eerste fase zijn de kaders onderzocht waarbinnen het programma heeft plaatsgevonden. In deze fase is nagegaan hoe breed dit kader daadwerkelijk was, en welke richtlijnen de voorbereidingsfase door de RUG gevormd hebben. Het normenkader bestaat uit verschillende deelcomponenten: het wettelijk kader, systematiek urenregistratie en voorbereidingsprogramma Yantai, en de CAO Nederlandse Universiteiten. In deze fase is ook gestart met interviews met belangrijke stakeholders om zo het normenkader te verbreden, en de startsituatie rondom het programma Yantai te specificeren. Het normenkader is voorafgaand aan de start van fase 2 besproken met de U-raad.

Fase 2: Empirisch onderzoek

Het doel van het empirisch onderzoek is het in kaart brengen van de ervaringen van medewerkers, en andere betrokkenen bij het programma Yantai. Deze ervaringen zijn vervolgens getoetst aan het normenkader. Onze visie op deze fase van het onderzoek was een gedegen, meevoudige methodiek van onderzoek waarin de vertrouwelijkheid van de betrokken personen centraal stond. Op basis daarvan is er grondig onderzoek gedaan naar de administratieve vastlegging van personeelskosten. Daarnaast is er een vertrouwelijk schriftelijk en telefonisch meldpunt gestart. Dit heeft geleid tot het afnemen van diepte-interviews met de personen die aangegeven hebben daartoe bereid te zijn. In de interviews is informatie opgehaald door het meldpunt en op andere wijze verkregen informatie besproken, om zo meer inzicht te krijgen in de activiteiten en werkzaamheden die tijdens het programma plaatsgevonden hebben. Deze drie deelcomponenten hebben gelijktijdig plaatsgevonden. Ten aanvulling op de verkregen informatie is tijdens deze fase een verzoek gedaan aan de centrale en decentrale afdelingen van de RUG om activiteiten besteed aan het programma Yantai in het jaar 2017 schriftelijk aan te leveren.

Fase 3: Rapportage

Tijdens deze laatste fase zijn alle verzamelde gegevens naast elkaar gelegd en samengevoegd om tot een totaalbeeld te komen van het proces van het opzetten van Yantai en de daarbij bestede uren in het jaar 2017. Hier komen de resultaten van fase 1 en fase 2 samen, waardoor duidelijk wordt in hoeverre en op welke manier de RUG tijdens het programma heeft afgeweken van het normenkader. Er wordt vervolgens een kwantitatieve bandbreedte gegeven van het totaal aantal niet verantwoorde, door de RUG aan het programma Yantai bestede uren. Dit is gebaseerd op kwalitatieve en kwantitatieve output uit de fase van het empirisch onderzoek.

Een concept rapportage is voorgelegd aan het College van Bestuur. Hiermee is invulling gegeven aan het principe van hoor en wederhoor. De reactie van het College van Bestuur is op de betreffende plaatsen in deze rapportage ingevoegd en voorzien van de eventuele kanttekeningen zijdens de onderzoekers.

Tevens is de concept rapportage besproken met de Inspectie voor het Onderwijs. Dit heeft op een aantal punten geleid tot aanscherping en verduidelijking in deze definitieve versie.

Tot slot heeft mr. L.J. Klaassen naar aanleiding van de rapportage van Ecorys een bestuurlijk advies voor de Raad van Toezicht van de RUG geschreven.

2 Normenkader

In het normenkader wordt uiteengezet hoe de urenverantwoording over het programma Yantai op basis van wettelijke eisen (de Wet op het Hoger Onderwijs), regelgeving en organisatie specifieke afspraken had moeten worden uitgevoerd. Het wettelijk kader, de systematiek van urenregistratie binnen universiteiten, de programmaorganisatie van Yantai en aanvullende bepalingen uit de Cao Nederlandse Universiteiten vormen samen het normenkader. Allereerst geven we aan wat de aanpak is geweest om te komen tot het wettelijk kader.

2.1 Plan van aanpak normenkader

Om een antwoord te geven op de vraag hoe de urenverantwoording voor het programma Yantai 'had moeten' zijn, is gebruik gemaakt van wettelijke eisen (de Wet op het Hoger Onderwijs), regelgeving en organisatie-specifieke afspraken.

Deze informatie is op twee verschillende wijzen verzameld:

- Deskresearch. Er is een documentanalyse uitgevoerd op basis van de volgende bronnen:
 - Wettelijke en ambtelijke documenten zoals de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en Notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs'.
 - Documentatie die door de RUG is aangeleverd. Hieronder vallen o.a. het projectplan voor het programma Yantai en de begroting.
 - Overige documentatie, zoals de CAO Nederlandse Universiteiten.
- Interviews met stakeholders. Het volgende overzicht toont de geïnterviewde personen en organen:

Tabel 2.1 Afgenomen interviews in fase 1: normenkader

Functie
Audit manager RUG
Directeur HR RUG
Financieel directeur RUG
Hoofd Corporate Control RUG
Hoofd afdeling ABJZ RUG
Senior projectmanager Yantai
Voorzitter Yantai Commissie
Inspecteur Inspectie van het Onderwijs
Inspecteur Inspectie van het Onderwijs
Externe Accountant RUG (E&Y Groningen)
Externe Accountant RUG (E&Y Groningen)
Universiteitsraad

De informatie verkregen door de deskresearch en interviews met stakeholders resulteert in een normenkader bestaande uit drie onderdelen: wettelijk kader, de systematiek rondom urenregistratie binnen universiteiten en organisatie van het programma Yantai, en aanvullende bepalingen uit de Cao Nederlandse Universiteiten. Het belang van het opnemen van deze drie componenten in het normenkader is als volgt:

- *Wettelijk kader*: Het was van belang om de breedte van het wettelijk kader duidelijk weer te geven om aan de hand hiervan te kunnen bepalen of, en zo ja in hoeverre de RUG hiervan is afgeweken. Hierin is rekening gehouden met de context specifieke invulling die de Wet op het Hoger onderwijs geeft, en zijn aanvullende voorschriften en guidelines meegenomen.
- *Systematiek urenregistratie en voorbereidingsprogramma Yantai*: Het is van belang om in kaart te brengen wat zowel de reguliere systematiek voor urenverantwoording is, als ook de oorspronkelijke afspraken omtrent de urenregistratie voor het programma Yantai, zodat dit in een later stadium van het onderzoek vergeleken kan worden met de uitkomsten in de empirische fase. In het bijzonder is de systematiek rondom de verantwoording van de urenregistratie van belang omdat de geschreven uren op het programma Yantai samenhangen met de discussie over publiek-private financiering
- *CAO Nederlandse Universiteiten*: Het is belangrijk om de cao Nederlandse Universiteiten (cao-NU) te betrekken vanwege het gevestigde kader omtrent overwerk.

2.2 Wettelijk kader

Voor het vaststellen van het wettelijk kader is gebruik gemaakt van relevante wetten, besluiten en regelingen omtrent publiek en private middelen (zie ook bijlage 1). Doordat de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) ruimte geeft voor context specifieke invulling, zijn de afstemmingen tussen OCW, RUG en IvhO meegenomen in dit wettelijk kader.

Wetgeving omtrent financiering van publiek en private activiteiten

In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) wordt aangegeven dat er regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage.

Artikel 2.7a Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW):

“Regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek”.

Daarbij is het van belang om een heldere definitie van publieke en private activiteiten van onderwijsinstellingen te hanteren. Voor het wettelijk kader zijn die als volgt:

IvhO rapport ‘Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen’ 18-05-2015:

Publieke activiteiten zijn alle activiteiten van de gezaghebbende onderwijsinstelling ten gunste van diens bekostigde wettelijke taak. Bij universiteiten is die bekostigde wettelijke taak: wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Private activiteiten zijn alle activiteiten die niet alleen dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak.²¹

De Wet op onderwijstoezicht (WOT) geeft in artikel 12a. eerste lid, aan: “ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie met inachtneming van artikel 4 de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs”. Daarnaast is de Notitie ‘Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs’ bedoeld om de bekostigde universiteiten en hogescholen

²¹ Inspectie van het Onderwijs van het Onderwijs, ‘Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen’, 18 mei 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 28753, 37

helderheid te verschaffen over de interpretatie en toepassing van de bestaande bekostigingsregels voor de tellingen van de bekostigingsparameters van 1 oktober 2003 en volgende jaren. In de notities helderheid staat dat “de instelling zich – zowel in de richting van het ministerie van OCW als richting relevante stakeholders – over de publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen transparant moet verantwoorden in het financieel jaarverslag en bestuursverslag”.

Afstemmingen omtrent financiering programma Yantai

Door de contextspecifieke invulling van de wetgeving omtrent de financiering van programma Yantai, zijn de uitspraken van minister Bussemaker van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de afstemmingen van het OCW en IvhO met de RUG leidend.

Op 21 mei 2015 heeft er mail wisseling plaatsgevonden tussen het ministerie van OCW en de toenmalige voorzitter van het CvB waarin de afspraak tussen OCW en de RUG is vastgelegd dat er geen publieke middelen aan het programma Yantai besteed zullen worden.

Uitspraak toenmalig voorzitter CvB 21-05-2015:

“Er mag en zal geen publiek geld ingezet worden voor Yantai”

In Kamervragen op 10 november 2015 benadrukt minister Bussemaker van OCW dat de in de voorbereidende fase gemaakte investeringen door de RUG moeten worden gefinancierd uit private middelen:

Uitspraken Minister Bussemaker 10-11-2015:

“Uitgangspunt is dat er op geen enkele wijze Nederlandse publieke middelen worden ingezet voor transnationaal onderwijs. Dit sluit bijvoorbeeld ook voorfinanciering vanuit publieke middelen uit”.

De RUG geeft aan de Nederlandse wet -en regelgeving te volgen en dat als uitloeijsel daarvan er door de RUG geen publieke middelen aan het programma Yantai mogen worden besteed. Dit blijkt uit interne documentatie van de RUG.

Hoewel minister Bussemaker in de afstemming met de RUG en de IvhO als hoofdregel heeft neergelegd enkel het gebruik van private middelen voor de financiering van voorbereidingsfase van het programma Yantai is toegestaan, zijn er onduidelijkheden in de toepasbaarheid van het wettelijk kader. Dit blijkt onder meer in de scheiding van publieke en private geldstroom waarnaar minister Bussemaker refereert in de gepubliceerde brief op 13-08-2015, en de wijze van urenverantwoording geïllustreerd door uitspraken van minister Bussemaker op 6 juli 2017 in een plenaire vergadering van de Tweede Kamer. Aangezien geconstateerd kan worden dat het wettelijk kader (te) weinig guidance geeft en die ook tijdens de voorbereidingsperiode niet is gekomen, is in overleg tussen de IvhO en Ecorys aan de hand van door de IvhO aangedragen voorbeelden en (fictieve) casuïstiek getracht enige concretisering aan te brengen.

Onduidelijkheden in de toepasbaarheid van het wettelijk kader

In Kamervragen²² op 20-06-2017 wijst minister Bussemaker erop dat de scheiding van publieke en private geldstroom onderwerp van toezicht is van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO). Deze uitspraken worden ondersteund door de Wet op onderwijstoezicht (WOT).

²² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-2146.html>

Artikel 12a, eerste lid, Wet op onderwijstoezicht (WOT)²³:

“ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie met inachtneming van artikel 4 de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs”.

De wijze van scheiding van publieke en private geldstroom en de urenverantwoording is onduidelijk. Dit blijkt onder meer uit het IvhO rapport (2015) ‘*private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*’²⁴, en de daarop volgende *gepubliceerde brief*²⁵ 13-08-2015 van minister Bussemaker over de publiek-private samenwerking en het rapport²⁶ ‘*Inventarisatie en analyse historische cases publiek/privaat*’ van Berenschot in opdracht van OCW (2016). Deze onduidelijkheid over de richtlijnen van de scheiding tussen publieke en private geldstroom wordt nogmaals bevestigd door een uitspraak van minister Bussemaker, in een plenaire vergadering op dinsdag 6 juni 2017. In de vergadering beantwoordt minister Bussemaker vragen van Eerste Kamerleden Jopie Nooren (PvdA) en Ruard Ganzevoort (GroenLinks) met betrekking tot het scheiden van publieke en private middelen.

Uitspraken minister Bussemaker van OCW in plenaire vergadering 6-7-2017:

“De heer Ganzevoort sprak over hoe de publieke middelen gebruikt worden bij transnationaal onderwijs en het feit dat die niet weg mogen vloeien. Misschien is het goed om daar toch nog iets over te zeggen, want hij was wel heel scherp naar Mevrouw Nooren toe door te zeggen dat elk uur besteding van de medezeggenschap of het college van bestuur daarin niet mag meelopen. We moeten elkaar nu ook weer niet gek maken door uurtje-factuurtje te gaan invoeren. Wat ik heb willen zeggen en wat ik heb opgeschreven, is dat het in hoofdlijnen niet zo mag zijn dat een buitenlandse vestiging met Nederlandse publieke middelen wordt gefinancierd. Het gaat natuurlijk wel over de hoofdlijnen van de begroting wat mij betreft.

Hoewel de IvhO een toezichthoudende functie heeft op de scheiding van publieke en private geldstroom, zou de IvhO in het kader van de ‘beleidscompliance’ sinds 18 mei 2015 wel verduidelijking van het bestaande kader moeten kunnen geven, indien hier om gevraagd wordt. In gesprekken tussen de IvhO en Ecorys (november 2018), zijn vier voorbeelden gegeven waaruit blijkt dat de uitspraken van zowel de minister van OCW als de IvhO, voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

Bij het inzichtelijk maken van de gewerkte uren aan het programma Yantai, is er onduidelijkheid over de grens van o.a. overheaduren (vb. een communicatiemedewerker besteedt een kwartier aan het programma Yantai bij het toelichten van de jaarrekening), de grens tussen reguliere activiteiten en uren voor het programma Yantai (vb. een medewerker heeft vijf afspraken in Den Haag, en één daarvan voor het programma Yantai) de compensatie van overwerk (vb. gemaakte overuren gerelateerd aan het programma Yantai in een later tijdstip compenseren in uren van publieke taken) en de gemaakte uren door waarneming van publieke taken gedurende het programma Yantai (vb. een hoogleraar of docent die naar Yantai gaat, en zijn colleges laat geven door een andere medewerker).

²³ Artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c en artikel 4 zijn uitgeschreven in bijlage 1

²⁴ Inspectie van het Onderwijs van het Onderwijs, ‘Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen’, 18 mei 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 28753, 37.

²⁵ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2015/05/18/private-activiteiten-van-bekostigde-onderwijsinstellingen>

²⁶ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/05/17/inventarisatie-casussen-private-activiteiten>

2.3 Systematiek urenregistratie en voorbereidingsprogramma Yantai

In deze paragraaf wordt de reguliere systematiek van urenverantwoording binnen de RUG vergeleken met die van tijdens het programma Yantai. Het programma Yantai kende een voorbereidingsprogramma met als doel het programma op te starten. Deze paragraaf is dan ook eveneens gewijd aan de gemaakte keuzes en stappen tijdens de voorbereidingsfase. Zo ontstaat een overzicht van hoe het programma (ex ante gezien) uitgevoerd diende te worden.

Reguliere systematiek van urenregistratie

Binnen universiteiten – en dat geldt ook voor de RUG – kunnen twee categorieën van gewerkte uren worden onderscheiden: enerzijds voor de wettelijk bekostigde taak (onderwijs en onderzoek) en anderzijds voor alle overige activiteiten.

Voor de wettelijk bekostigde taak wordt er door universiteiten vrijwel nooit een urenregistratie bijgehouden. Dit blijkt uit eerder inventariserend onderzoek van EY.²⁷ Ook de RUG werkt niet met voorgeschreven urenregistratie voor de wettelijk bekostigde taak. Elke medewerker wordt geacht te voldoen aan het contractueel vastgestelde aantal uren, maar dit wordt niet verantwoord en gecontroleerd middels een urenregistratie. De consequentie daarvan is tevens dat geen inzicht bestaat in mogelijk gemaakte overuren.

Wanneer er op projectbasis gewerkt wordt, moeten de medewerkers van de RUG wel een urenregistratie bijhouden. In vrijwel alle gevallen heeft dit betrekking op subsidieaanvragen. In het document Extern gefinancierde projecten van de RUG wordt de procedure hiervoor geschetst.

“In toenemende mate wordt door subsidiegevers gewezen op de verplichting om de projectadministratie zodanig in te richten dat te allen tijde op eenvoudige en duidelijke wijze alle projectkosten kunnen worden weergegeven, gespecificeerd overeenkomstig de in de goedgekeurde begroting onderscheiden kostencategorieën c.q. activiteitscategorieën.” (p.8).

De richtlijnen in het genoemde document geven aan dat personele kosten een belangrijke rol spelen in de projectkosten en dat ‘adequate urenverantwoording’ daarvoor cruciaal is: *‘een juiste, volledige en tijdige registratie van de aan het project bestede uren door alle universitaire medewerkers die voor een project hebben gewerkt.’*

Die registratie kan op meerdere manieren: met partiële, sluitende of integrale tijdschrijving. Bij partiële tijdschrijving worden alleen de gewerkte uren voor het project bijgehouden; bij sluitende tijdschrijving moet de medewerker alle uren ter grootte van zijn/haar aanstelling verantwoorden. Integrale tijdschrijving is nog gedetailleerder (zie uitleg op p. 4) en past het beste bij bovenstaande omschrijving van een adequate urenverantwoording volgens de RUG.

Integrale tijdschrijving:

“Er is sprake van een integrale tijdverantwoording indien niet slechts de uren van één (ten behoeve van de betreffende subsidieaanvraag bijgehouden) activiteit worden geregistreerd, maar er sprake is van meerdere activiteiten die in hun onderlinge samenhang worden verantwoord, zoals meerdere projecten, andere activiteiten, vakantie, ziekte, opleiding e.d. In dit geval zijn de verantwoorde uren onderhevig aan toetsing op juistheid en volledigheid, hetgeen alleen maar kan geschieden als er sprake is van een planning- en budgetteringssysteem, waarbij er bewaking plaats vindt op de hoeveelheid uren door een andere persoon (bijvoorbeeld projectleider) dan de betrokken medewerker die zijn/haar uren verantwoordt. Het planning-/budgetsysteem borgt dat er bewaking plaats vindt op de hoeveelheid verantwoorde uren en dat afwijkingen tussen werkelijkheid en planning worden verklaard en/of tot bijsturing leiden.”

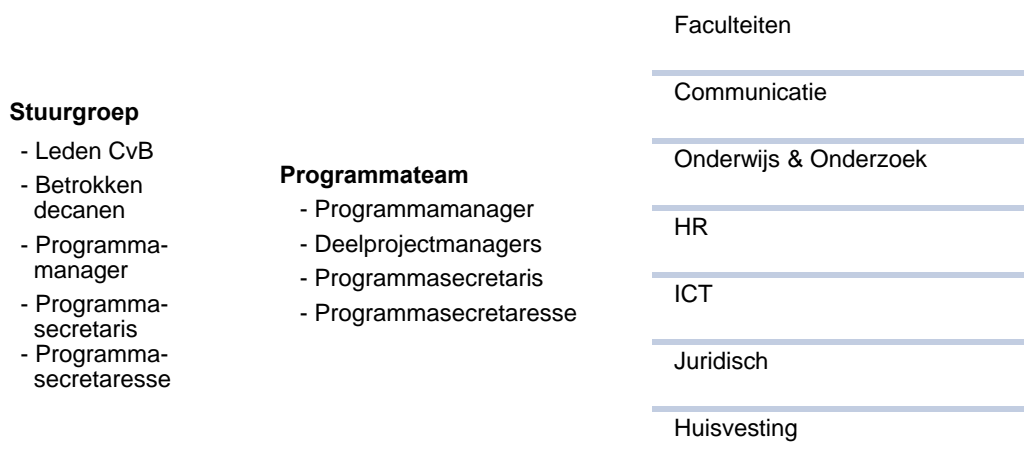
²⁷ EY (2014), Uitkomsten feitenonderzoek matchingbehoefte op (Europese) onderzoeksubsidies.

Binnen de RUG is het echter niet verplicht om met integrale tijdschrijving te werken: de gebruikte methodiek hangt af van de eisen van de opdrachtgever of subsidieverstrekker. Bij het programma Yantai is er niet gekozen voor integrale tijdschrijving. In het licht van het normenkader en onderzoek naar de urenverantwoording van het programma Yantai kan echter gesteld worden dat een integrale tijdschrijving binnen het programma Yantai noodzakelijk was voor de RUG om onderscheid te maken tussen publieke en private activiteiten, en daarbij behorende eigen financiering.

Organisatie van het programma Yantai

In mei 2015 is de organisatie van het programma verdeeld in een hiërarchische structuur. Hierbij zijn deelprojecten opgezet (HR, communicatie, huisvesting, e.d., maar ook de betrokken faculteiten Economie en Bestuur, Ruimtelijke Wetenschappen, Wiskunde en Natuurwetenschappen en het UMCG zijn op projectbasis bezig geweest met het programma Yantai). Ieder deelproject had een projectleider. De deelprojecten werden overzien door een programmteam, wat op haar beurt weer verantwoording aflegde aan de stuurgroep, waarin de betrokken decanen en het College van Bestuur van de RUG vertegenwoordigd waren. Onderstaand schema (figuur 2.1) geeft die structuur weer, die in september 2015 officieel van kracht ging.

Figuur 2.1 Schematische weergave van de organisatiestructuur van programma Yantai



De stuurgroep had als voornaamste taak om het overkoepelende beleid uit te zetten en de implementatie ervan te bewaken. Daarover werd maandelijks vergaderd en vervolgens over gerapporteerd aan het College van Bestuur. Het programmteam vergaderde wekelijks over de voortgang binnen de afzonderlijke deelprojecten. Binnen de deelprojecten werd voornamelijk zelfstandig geopereerd: teamleden werden zelfstandig door de projectleiders geworven. Wel bestond er voor alle deelprojecten een voorgeschreven format voor de projectplanning.

Activiteiten per deelproject

Door elk deelproject zijn andere stappen uitgezet om het programma Yantai voor te bereiden. In tabel 2.2 zijn deze weergegeven.

Tabel 2.2 Activiteiten per deelproject en daarvoor beschikbare tijd in 2017

Deelproject	Activiteiten	Beschikbare tijd (in uren, 2017)
Faculteiten	Opzetten van opleidingen	273 (FRW) 389 (FWN) 127 (UMCG) 60 (overig)
	Ontwikkelen van onderwijsmateriaal in de vorm van voorbeelden, casussen, opdrachten, veldwerk-mogelijkheden en excursies	
	Contacten leggen en onderhouden met Chinese overheidsorganen en instanties	
	Ondersteuning werving personeel voor beginfase programma's aan het programma Yantai	
	Afstemming met stakeholders binnen de faculteiten over de opbouw van onderzoeksgroepen en ontwikkeling van het onderwijsprogramma	
	Afstemming met en verantwoording verschuldigd aan de faculteitsbesturen	
Communicatie	Ontwikkeling huisstijl door extern bureau	60
	Ontwikkeling design website door extern bureau	
	Ontwikkeling en productie informatiemateriaal voor werving studenten en staf en Summer Schools	
	Ontwikkeling en productie give aways voor werving studenten en staf en Summer Schools	
	Werkbezoek van zes dagen voor ontwikkeling communicatie en PR; twee personen	
	Werkbezoek begeleiding pers tijdens bezoek RvT/ burgemeester; 1 persoon	
	Ontwikkeling brochure (tweetalig) over gebouwen in Yantai voor interne communicatie RUG	
Onderwijs & Onderzoek	N.B.	92
HR	Werving van personeel (inzet wervingskanalen; marketingcampagne)	145
	Selectie van kandidaten	
	Organiseren van payroll constructie	
	Organiseren van personeelsadministratie	
	Werkbezoek van een week aan HR-medewerkers in Yantai; drie personen	
ICT	N.B.	462
Juridisch	N.B.	205
Huisvesting	Inspectie van de bouwwerkzaamheden in Yantai; iedere zes weken met twee personen.	244

Opmerking: het totaal van de kolom 'Beschikbare tijd' is exclusief vaste aanstellingen.

Urenregistratie binnen voorbereidingsprogramma Yantai

De betrokkenen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld: 1) medewerkers die op het programma zijn aangesteld; 2) medewerkers die gevraagd zijn om taken voor het programma te verrichten (op basis van uren maal tarief), en 3) derden die extern zijn ingehuurd om specifieke taken te verrichten (op basis van uren maal tarief).

In het boekjaar 2015 dienden de medewerkers hun gemaakte uren achteraf te verantwoorden. Daarvoor was de applicatie IQBS beschikbaar. De manier van urenregistratie is gedurende het

programma veranderd. Vanaf het boekjaar 2016 is dit omgezet naar een systeem waarbij iedere medewerker op basis van diens taken achteraf vastgestelde uren toebedeeld heeft gekregen. De daarbij gebruikte verdeelsleutel is in tabel 2.3 te zien.

In 2017 hebben in totaal 67 medewerkers uren gekregen (categorie 2 in bovenstaande indeling) en waren 25 medewerkers aangesteld op het programma (categorie 1).

Tabel 2.3 Verdeelsleutel toebedeelde uren per taak

Onderdeel	Taakomschrijving	Aantal uren op jaarbasis*
Stuurgroep	Secretaris	15
	Leden	20
Programmteam	Voorzitter	60
	Secretaris	40
	Leden	30
Deelproject HR	Voorzitter	10
	Leden	5
Faculteiten	Opleidingsdirecteuren	12 per bijeenkomst
Deelprojecten	Expert	20, 40 of 80
Deelproject communicatie	Liaison Officer / International Relations	40
Werkbezoek 2017	Divers	Verschillend per persoon
Werkconferentie 2017	Divers	Verschillend per persoon

* tenzij anders aangegeven.

Financiering

Uit het wettelijk kader (paragraaf 2.1) kan geconcludeerd worden dat er geen publieke middelen aan het programma Yantai gespendeerd mogen worden. De RUG heeft zich hier gedurende de gehele looptijd van het programma aan gecommitteerd. Dat blijkt uit interne documentatie van de RUG. In de business case voor UGY wordt bijvoorbeeld beschreven: “*TNE [Transnational Education] is not government subsidized. TNE is not included in grant applications; grants cannot be spent on TNE, nor can public means be used to cover start-up costs, structural costs or serve as pre-financing or guarantees or for any other purpose related to TNE. The UG is, however, allowed to use private means for this purpose.*”²⁸ Ook in e-mailwisselingen tussen de RUG en de onderwijsinspectie bevestigt de RUG.

De financiering van het voorbereidingsprogramma Yantai kent twee fasen: vóór en na de oprichting van de aparte rechtspersoon ‘University of Groningen Yantai’. Deze rechtspersoon zou zo snel mogelijk opgericht worden, zodat de RUG alle gemaakte kosten ten behoeve van Yantai zou kunnen verantwoorden bij deze rechtspersoon. Dit zou de scheiding tussen de reguliere activiteiten van de RUG en haar private activiteiten zekerder maken. De aparte rechtspersoon is echter nooit opgericht, aangezien het programma begin 2018 is stopgezet. Alle gemaakte kosten ten behoeve van het voorbereidingsprogramma Yantai dienen dus ten laste van de private bestemmingsreserve van de RUG gebracht te worden.

De private bestemmingsreserve is in de begroting 2017 €1,5 miljoen. Hiermee konden de lasten van 2017 ruim €1,4 miljoen gedekt worden – met een positief resultaat van €63.957. De begroting van 2017 is opgenomen als bijlage 2.

²⁸ CvB RUG (2016), Business case University of Groningen Yantai. Versie 15 augustus 2016.

Uurtarieven

Het hoofd van de afdeling Corporate Control schreef in een interne e-mail op 16 februari 2016 aan een van de leden van het CvB over een overleg met een inspecteur bij de afdeling rekenschap van de Inspectie van het onderwijs (IvHO) van het ministerie van OCW. In de e-mail geeft aan dat in de verantwoording van inzet voor programma Yantai uitgegaan moet worden van de werkelijke tijdsbesteding tegen een integraal uurtarief.

Om de uurtarieven in het kader van programma Yantai vast te stellen zijn de zogenoemde Hermes-tarieven gebruikt. Die zijn afkomstig van de eerdergenoemde systematiek rondom extern gefinancierde projecten van de RUG en de bijbehorende interne richtlijnen. Het uurtarief wordt vastgesteld op basis van de Standaard Personele Lasten (SPL) of het bruto jaarsalaris te delen door 1560 uur, het aantal uren dat een werknemer jaarlijks beschikbaar is. In de urenregistratie van het programma Yantai in 2017 is hiervan een overzicht opgenomen. Dit bedrag wordt opgehoogd met een opslag inclusief overhead en huisvestingslasten die afhankelijk is van de faculteit of afdeling waarbinnen de werknemer actief is. Bij het programma Yantai is gerekend met verschillende opslagbedragen, van €17 tot €33 per uur. Deze bedragen verschillen niet alleen per faculteit – aangezien de medische faculteit kapitaalintensiever is dan andere faculteiten – maar ook per functie (wetenschappelijk personeel, promovendus of ondersteunend personeel); dit kan bij sommige medewerkers leiden tot hoge opslagpercentages.

2.4 CAO Nederlandse Universiteiten

Om tot een relevant normenkader te komen omtrent de cao Nederlandse Universiteiten zijn de cao's over de jaren 2015-2016, 2016-2017, en 2017-2019 met elkaar vergeleken. Onderstaande informatie komt overeen in deze drie documenten. Het belang van deze vergelijking ligt in het feit dat het programma Yantai over meerdere jaren heeft plaatsgevonden.

Toepassing cao-NU

Wanneer iemand in dienst treedt bij een universiteit is er sprake van een arbeidsovereenkomst, of een aanstelling. Bij een aanstelling gaat dit om 'een eenzijdig besluit van een overheidsorgaan (de universiteit) om iemand in dienst te nemen. Hierop is de ambtenarenwet van toepassing. Een arbeidsovereenkomst is een contract tussen de werkgever en werknemer over de arbeidsverhouding. Hierop is het Burgerlijk Wetboek van toepassing'. De cao Nederlandse Universiteiten is op beide vormen van toepassing. Eventuele verschillende bepalingen worden daarin apart vernoemd.²⁹ De RUG volgt de cao Nederlandse Universiteiten.

Arbeidsduur en werktijden

Volgens de cao Nederlandse Universiteiten³⁰ bestaat de volledige arbeidsduur uit 38 uur (artikel 4.1) waarbij de werknemer verplicht is om 'zich te houden aan de werktijdenregeling en de arbeids- en rusttijden, die door de werkgever voor hem zijn vastgesteld' (artikel 4.2). Als het gaat om de bepaling van de bedrijfstijd en afwijkende werktijden, dan is 'indien de bedrijfsvoering dit naar het oordeel van de werkgever vereist, de werknemer verplicht overwerk, arbeid op ongebruikelijke werktijden of bereikbaarheids- en aanwezigheidsdienst of verschoven dienst te verrichten' (Artikel 4.3, lid 3).

²⁹ <https://vsnu.nl/faqcao.html>

³⁰ CAO Nederlandse Universiteiten 1 juli 2017 tot en met 31 december 2019. Den Haag: VSNU, 2017.

Overwerk

Volgens artikel 3.28, lid 2 van de cao³¹ wordt onder overwerk het volgende verstaan:

Artikel 3.28, lid 2:

'Arbeid buiten de werktijden die gelden voor de werknemer, voor zover daardoor het aantal arbeidsuren dat voor hem per werkperiode is vastgesteld, wordt overschreden. De werkperiode wordt gesteld op één week'.

Dit geldt echter alleen in de volgende situatie:

Artikel 3.28, lid 1:

'De werkgever kent aan de werknemer, behorende tot het ondersteunend en beheerspersoneel voor wie een lagere salarisschaal geldt dan schaal 11 en die in opdracht van de werkgever overwerk verricht, een vergoeding toe'

Hierbij wordt in lid 3 bepaald dat;

Artikel 3.28, lid 3:

'De vergoeding voor overwerk bestaat uit verlof, gelijk aan de duur van het overwerk. [...] Indien het dienstbelang zich verzet tegen het toekennen van verlof en/of extra verlof in tijd, wordt in plaats hiervan een bedrag in geld toegekend'.

Belangrijk is dat het percentage extra verlof of het bedrag in geld afhankelijk is van de tijd waarin het overwerk plaats heeft gevonden. Er wordt geen vergoeding toegekend wanneer dit heeft plaatsgevonden binnen een half uur 'aansluitend aan de vastgestelde dagelijkse werktijd' (lid 5).

2.5 Reactie van het CvB op normenkader

Reactie CvB op Normenkader

Het CvB heeft op 7 januari 2019 schriftelijk een kanttekening geplaatst bij het normenkader. Het CvB is van mening dat het bij TNE gaat om het aanbieden van het onderwijs van een opleiding, niet om het opzetten van een campus. Het CvB is van mening dat alle voorbereidingen voor het doen van een aanvraag tot het aanbieden van TNE bij de minister van OCW tot de categorie publieke werkzaamheden moeten worden gerekend. Tot de privaat te verantwoorden uren horen volgens het CvB de uren die gemaakt werden ter voorbereiding van concrete activiteiten in China.

Reactie Ecorys o.b.v. reactie CvB op normenkader

De centrale onderzoeksvraag in de opdracht die Ecorys heeft gekregen, gaat over "alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai". In het offerteverzoek van de RvT is tevens opgenomen dat er geïnventariseerd diende te worden naar tijd die wel aan het programma Yantai is besteed, maar geen onderdeel uitmaakt van het project 'voorbereiding Yantai', en naar 'signalen' over de mogelijkheid dat niet alle aan het voorbereidingsproject bestede tijd is verantwoord door de RUG.

Door de onderzoeksvraag, is het onderzoeksteam in het normenkader uitgegaan van een berekening van 'alle' aan het programma Yantai gerelateerde uren. De definitie van 'alle' aan het programma Yantai gerelateerde uren in het door Ecorys gehanteerde normenkader is opgesteld op basis van alle bij Ecorys aangeleverde correspondentie tussen het ministerie van OCW, IvhO en de RUG. De uitspraken van minister Bussemaker op 10-11-2015 en een citaat uit de business case RUG uit 2016 zijn hierin leidend.

³¹ CAO Nederlandse Universiteiten 2 juli 2016 tot en met 30 juni 2017. Den Haag: VSNU, 2017.

Uitspraken Minister Bussemaker 10-11-2015:

“Uitgangspunt is dat er op geen enkele wijze Nederlandse publieke middelen worden ingezet voor transnationaal onderwijs. Dit sluit bijvoorbeeld ook voorfinanciering vanuit publieke middelen uit”.

“De inzet van publieke middelen (bekostiging) voor transnationaal onderwijs is niet toegestaan. Inzet van private middelen is niet aan deze beperkingen gebonden. Ik heb geen bezwaar tegen de inzet van private middelen voor onderwijs en onderzoek, ook als deze in het buitenland plaatsvinden”.

Business case RUG (2016, pag. 15):

TNE is not government subsidized. TNE is not included in grant applications; grants cannot be spent on TNE, nor can public means be used to cover start-up costs, structural costs or serve as pre-financing or guarantees or for any other purpose related to TNE. The UG is, however, allowed to use private means for this purpose.

Uit die bronnen blijkt dat de inzet van publieke middelen voor transnationaal onderwijs niet is toegestaan. Het gemaakte onderscheid van het CvB tussen enerzijds voorbereidingen tot het aanbieden van TNE en anderzijds voorbereidingen voor concrete activiteiten in China is niet op te maken uit de gemaakte afspraken. Uit de afspraken van de toenmalig voorzitter van het CvB met het ministerie van OCW op 21 mei 2015, blijkt nogmaals dat er voor het programma Yantai geen publiek geld mag worden ingezet.

3 Empirie

3.1 Vooraf

Dit onderzoek is ingesteld naar aanleiding van vermoedens dat over het jaar 2017 geen volledige tijdregistratie van de activiteiten ten behoeve van het programma Yantai heeft plaatsgevonden. In 2015 is kort na de start van het programma besloten om gebruik te maken van het tijdverantwoordingsysteem IQBS. Eind 2015 is besloten om een andere methodiek voor tijdschrijven te hanteren. De overweging daarbij was dat de oorspronkelijke methodiek, volgens een van de geïnterviewden, “alle kanten opvloog” en dat dit daarom geen betrouwbaar beeld opleverde van de werkelijk bestede uren. In plaats daarvan is ervoor gekozen om een inschatting te maken van de tijdsbelasting op basis van de verschillende rollen van betrokken personen. Begin 2018, is aan elk van de bij de programmaleiding bekende personen een overzicht voorgelegd van de verschillende rollen die men had in het programma en de daaraan gekoppelde tijdsbesteding over 2017. Eenieder werd gevraagd om op deze “geconstrueerde tijdsbesteding” een akkoord te geven. Op één persoon na hebben allen hiervoor getekend. Deze laatste betrokkene heeft aangegeven dat het aantal toegekende uren bij benadering zou kunnen kloppen.

De aldus verzamelde uren zijn vermenigvuldigd met het naar uurloon omgerekende jaarsalaris per persoon en de Hermes-tarieven voor overhead. Dit is het onderdeel “uren maal tarief” dat in de verantwoording is opgenomen.

Daarnaast is een aantal medewerkers in de urenverantwoording opgenomen die voor een deel of het geheel van hun functie zijn vrijgemaakt ten behoeve van activiteiten voor het programma Yantai, dan wel zijn aangesteld om vervangend werkzaamheden van anderen over te nemen, zodat die laatste tijd konden vrijmaken voor activiteiten voor het programma Yantai.

Terugkijkend kan vastgesteld worden dat beide methoden van urenverantwoording een beperkt beeld geven van de daadwerkelijke activiteiten die gemaakt zijn ten behoeve van het programma Yantai. Bij de afschaffing van de methodiek met het tijdverantwoordingsysteem IQBS heeft de overweging om te komen tot een zo beperkt mogelijke administratieve belasting een rol gespeeld. Dit heeft er vervolgens toe geleid dat de urenverantwoording niet volledig is geweest. Om opheldering te geven is daarom een reconstructie gemaakt van de gang van zaken omtrent de urenverantwoording voor 2017.

3.2 Plan van aanpak empirisch onderzoek

Na het vaststellen van het normenkader is begonnen met de empirische fase van het onderzoek. De informatie die is ontleend aan de verkennende interviews met stakeholders voor het vaststellen van het normenkader is weergegeven in tabel 2.1. Deze gegevens zijn mede gebruikt voor het inrichten van het empirisch onderzoek en in acht genomen tijdens de dataverzameling.

In de empirie is onderzocht of de daadwerkelijke urenregistratie en –verantwoording overeenkomen met de in het normenkader beschreven wettelijke kaders en de gemaakte afspraken in het projectplan. Het empirisch onderzoek bestaat uit vier deelcomponenten: dataverzameling, het valideren en aligneren van de verzamelde data, de berekening en het vaststellen van de kwantitatieve bandbreedte. Het overzicht van deelcomponenten is weergegeven in figuur 3.1.

Data zijn op drie manieren verzameld: via het meldpunt, door middel van diepte-interviews met medewerkers en andere betrokkenen en door middel van onderzoek naar de administratieve vastlegging in de verkregen documentatie. Deze bronnen van informatie worden in paragraaf 3.3 verder toegelicht. De drie beschreven onderdelen in de dataverzameling hebben niet volgtijdelijk maar parallel plaatsgevonden.

Om een totaalbeeld te krijgen van de activiteiten die in 2017 in het kader van het programma Yantai hebben plaatsgevonden zijn alle centraal en decentraal aangeleverde activiteiten vergeleken met signalen uit het meldpunt en met activiteiten die zijn genoemd in de interviews met medewerkers. Deze vergelijking heeft geleid tot een overzicht waarin onderscheid is gemaakt tussen bewijsbare en definieerbare activiteiten, en onbewijsbare en ondefinieerbare activiteiten.

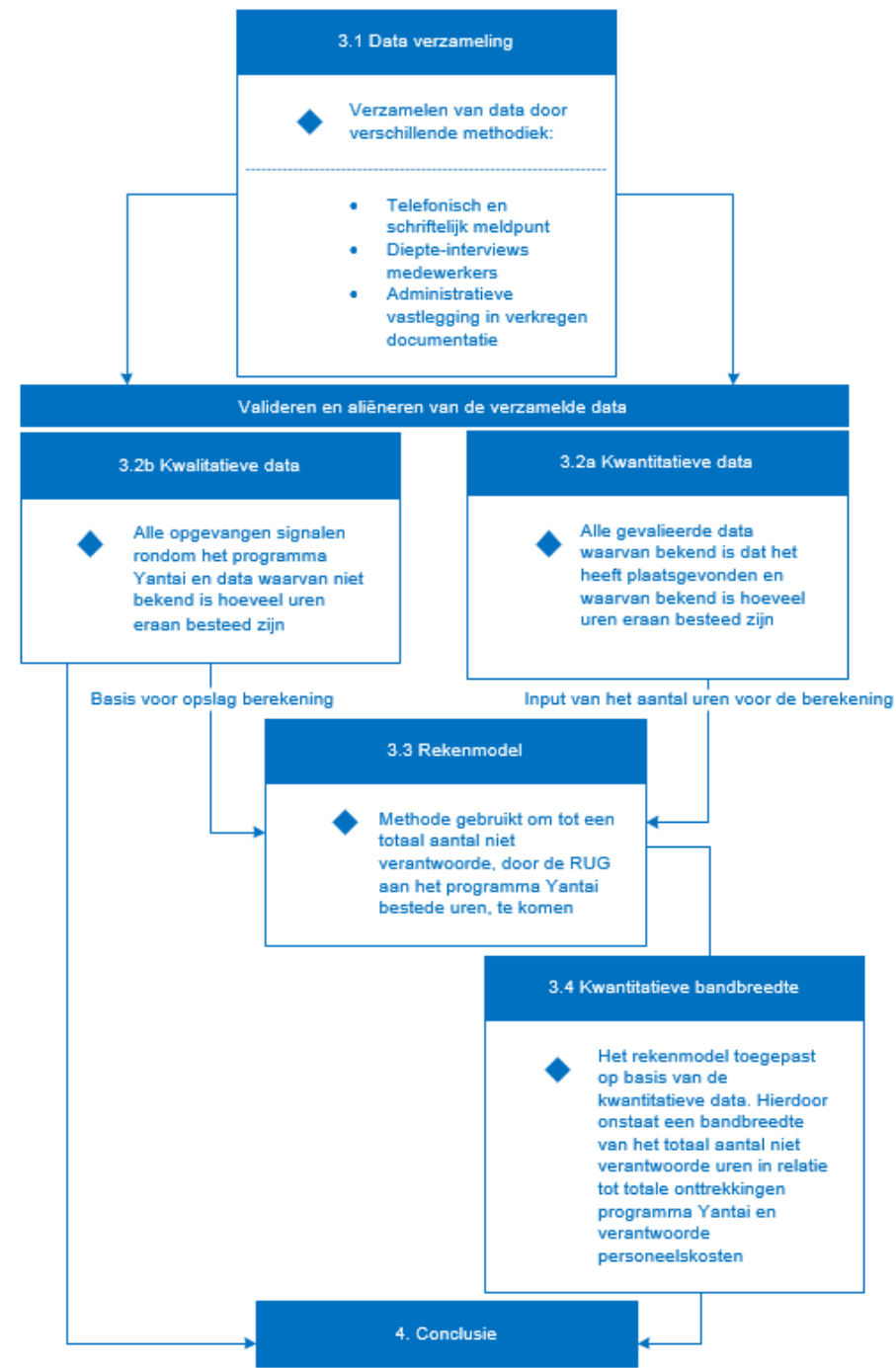
Wanneer onbekend is in welk jaar de activiteit heeft plaatsgevonden is besloten de activiteit wel te noteren, maar niet mee te nemen in de berekening. Om te voorkomen dat een enkele activiteit op meerdere manieren terugkomt in dit overzicht, is nauwkeurig gecontroleerd en getoeterd hoeveel personen een specifieke activiteit genoemd hebben. De bewijsbare activiteiten zijn op basis van het principe “alles navragen, niets aannemen” ter controle neergelegd bij leidinggevend van verschillende afdelingen.

Daarnaast zijn terugkerende opgevangen kwalitatieve signalen meegenomen als basis voor de berekening in het rekenmodel. De kwantitatieve data zijn gebruikt als input voor de berekening van het totaal aantal uren dat niet is meegenomen in de verantwoording. Deze input en de verschillende opslagen in het rekenmodel zorgen ten slotte voor een kwantitatieve bandbreedte.

Gedurende het onderzoek is een transparante werkwijze gehanteerd. Ten eerste heeft het onderzoeksteam hoor en wederhoor toegepast bij alle gesproken medewerkers. Ten tweede heeft het onderzoeksteam op wekelijkse basis telefonisch contact gehad met mr. L.J. (Leendert) Klaassen (aangesteld door de RvT als extern onderzoeker) en de auditmanager van de RUG. De stappen voor het onderzoek zijn gemaakt in overleg met de heren Klaassen en de auditmanager van de RUG. Hierbij is met name het verloop van het meldpunt zorgvuldig besproken, evenals het verwerken van bewijsstukken en de aanlevering door de RUG.

Ten slotte is de conceptrapportage voorgelegd aan en besproken met verschillende belanghebbende partijen: de voormalige collegevoorzitter, het College van Bestuur van de RUG, de Raad van Toezicht van de RUG en de Inspectie van het Onderwijs van het ministerie van OCW. Deze belanghebbenden hebben tijdens een gesprek de gelegenheid gekregen om commentaar te leveren op de conceptrapportage. Het College van Bestuur heeft deze opmerkingen na afloop van het gesprek verwerkt in een brief en nagestuurd. De opmerkingen van belanghebbende partijen zijn naar de mening van het onderzoeksteam beoordeeld en waar relevant in de rapportage verwerkt.

Figuur 3.1 Empirische fase van het onderzoek onderverdeeld in deelcomponenten.



3.3 Dataverzameling

3.3.1 Het meldpunt

In de tweede week van het onderzoek is het meldpunt voor de urenverantwoording rondom het programma Yantai geopend. Via dit meldpunt hebben medewerkers van de RUG en andere betrokkenen bij het programma Yantai informatie kunnen indienen met betrekking tot de urenregistratie en –verantwoording.

Het meldpunt bestond uit twee componenten:

- **Een telefonisch meldpunt:** er is een 0800-nummer geopend om een zo groot mogelijke mate van vertrouwelijkheid uit te stralen. Dit nummer is vervolgens gekoppeld aan een mobiele telefoon die tussen 9.00 en 17.00 continu bemand werd door een lid van het onderzoeksteam. Buiten deze tijden is de telefoon opgeborgen in een kluis die alleen toegankelijk was voor de leden van het onderzoeksteam.
- **Een schriftelijk meldpunt:** het schriftelijk meldpunt bestond uit een vragenformulier dat beschikbaar was via een - speciaal voor dit onderzoek ingerichte - website, en via een e-mail formulier. Beide meldingen kwamen binnen in een aparte e-mailbox die wederom alleen bereikbaar was voor de leden van het onderzoeksteam.

Er is zowel voor een telefonisch als voor een schriftelijk meldpunt gekozen om tot een zo breed mogelijke informatieverzameling te komen. Rekening houdend met voorkeuren van medewerkers hebben zij de keuze gekregen om zich schriftelijk of mondeling uit te drukken. Informatie verkregen door zowel het schriftelijk als het telefonisch meldpunt zijn in lijn met de voorwaarden van de nieuwe privacywetgeving (AVG). Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor het gebruik van zijn/haar informatie. De vragenlijsten waren in alle drie deelcomponenten hetzelfde om zo een doorlopende lijn in resultaten te verkrijgen.

Het meldpunt is opengesteld van maandag 5 november 2018 tot en met vrijdag 30 november 2018. Op maandag 5 november 2018 is het meldpunt aangekondigd via een begeleidend bericht op het intranet van de RUG. Het intranet bericht is vervolgens verspreid via een wekelijkse nieuwsbrief naar alle RUG-medewerkers. Hierin zijn zowel de aanleiding als het doel van het onderzoek, de mogelijkheid tot reageren en de vragenlijst opgenomen, weergegeven in bijlage 3. Ook in de Universiteitskrant is een publicatie over de openstelling van het meldpunt verschenen. Hoewel het meldpunt in eerste instantie drie weken ingericht zou zijn van 5 november 2018 tot en met 23 november 2018, is vanwege het lage aantal binnengekomen meldingen besloten het meldpunt een vierde week open te stellen. Naast het verlengen van het meldpunt is er op donderdag 22 november een nieuw bericht op intranet geplaatst, weergegeven in bijlage 4, om de RUG-medewerkers nogmaals te verzoeken zich te richten tot het meldpunt. Hierin is vermeld dat dit onderzoek ten doel heeft een einde te maken aan de geruchten en berichtgeving rondom het programma Yantai, en dat het meldpunt een laatste mogelijkheid biedt om zich te melden. Op dinsdag 27 november is wederom de bijbehorende wekelijkse nieuwsbrief met daarin verwijzing naar het bericht op intranet naar alle RUG-medewerkers verzonden.

In de periode van vier weken waarin het meldpunt open geweest is, zijn 28 meldingen binnengekomen. Deze meldingen zijn naar afkomst onderverdeeld in tabel 3.1. Van de 28 meldingen hebben 21 medewerkers gereageerd via de voor het onderzoek opgerichte website. Vier van de 28 meldingen zijn binnengekomen via de aparte e-mailbox, met daarbij de ingevulde op het meldpunt beschikbare vragenlijst. Daarnaast zijn er drie meldingen binnengekomen waarbij de medewerkers niet de vragenlijst hebben ingevuld, maar wel relevante informatie hebben aangeleverd, weergegeven in tabel 3.1. Medewerkers die zich gericht hebben tot het meldpunt zijn gevraagd om hun naam en functie, zodat meldingen te verifiëren zijn voor het onderzoeksteam. Daarnaast zijn medewerkers gevraagd naar hun bereidheid om deel te nemen aan een vervolginterview.

Tabel 3.1 Binnengekomen meldingen via het meldpunt

Organisatieonderdeel melder	Telefonisch	Schriftelijk formulier		Overig
		E-mail	Website	
Bureau	-	-	1	1
CIT	-	-	2	-
Communicatie	-	-	5	-
Facilitair Bedrijf	-	-	2	-
Faculteit Economie en Bedrijfskunde	-	2	3	-
Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen	-	-	-	-
Faculteit Letteren	-	-	-	-
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen	-	-	3	-
Faculteit Wiskunde en Natuurwetenschappen	-	2	5	1
HR	-	-	-	-
Studenten	-	-	-	1
UMCG	-	-	-	-
VGI	-	-	-	-
Totaal	-	4	21	3

3.3.2 Diepte-interviews medewerkers

In totaal hebben 17 van de 28 medewerkers aangegeven bereid te zijn tot deelname aan een diepte-interview. Op basis van de inhoud van de meldingen zijn 11 van de 17 medewerkers benaderd voor een vervolginterview. Ieder van de 11 medewerkers waarbij het verzoek voor een diepte-interview is neergelegd heeft dit verzoek geaccepteerd.

Op maandag 19 november en dinsdag 20 november is het onderzoeksteam van Ecorys in Groningen geweest. Op deze data hebben 11 diepte-interviews plaatsgevonden. Tijdens de diepte-interviews is gebruik gemaakt van de tot op dat moment verkregen en onderzochte informatie. Om meer inzicht te krijgen in de binnengekomen melding is verder ingegaan op de urenregistratie, de bestede opgegeven uren en de bijbehorende activiteiten. De diepte-interviews gaven in combinatie met de meldingen en de verkennende interviews voor het normenkader een helder beeld van de activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van het programma Yantai. Er is daarom besloten om na deze serie interviews geen verdere diepte-interviews in te plannen. Wel zijn enkele respondenten die hiertoe toestemming hebben gegeven telefonisch benaderd, om eventuele onduidelijkheden in de empirische fase van het onderzoek te verduidelijken.

Tijdens de diepte-interviews is toestemming gevraagd voor het maken van aantekeningen. De aantekeningen zijn uitgewerkt tot interviewverslagen en ter validatie bij de respondenten neergelegd.

3.3.3 Verkregen documentatie

Naar aanleiding van opgehaalde informatie uit, de verkennende interviews, het meldpunt en de diepte-interviews is bij het centrale Bureau van de universiteit en de faculteiten een verzoek neergelegd voor het aanleveren van documentatie en andere bewijsstukken voor alle gemaakte activiteiten in het kader van programma Yantai in 2017.

Hierbij is gevraagd naar de volgende activiteiten:

- vergaderingen waarin het programma Yantai besproken is (o.a. stafvergaderingen, stuurgroepvergaderingen);
- informatiebijeenkomsten, lezingen en presentaties;
- onderzoeken (vb. businesscases, inventarisaties binnen faculteiten);
- deelprojecten;
- alle overleggen ten behoeve van het programma Yantai (o.a. CvB, faculteiten, decanen, rvt, diensten);
- alle gemaakte reizen naar Yantai;
- alle ontvangsten van delegaties uit Yantai;

Daarnaast is specifiek gevraagd naar details over het aantal aanwezige medewerkers, wanneer en hoelang deze activiteit heeft plaatsgevonden, organisatoren van bovengenoemde activiteiten, auteurs van bovengenoemde documenten en mogelijk beschikbare notulen.

Verschillende signalen wezen uit dat de activiteiten die op faculteitsniveau plaatsvonden niet altijd bekend waren bij het centrale bureau. Het verzoek tot het aanleveren van bewijsstukken voor alle gemaakte activiteiten is daarom uitgezet naar zowel het centrale bestuur als de afzonderlijke faculteiten en diensten. Hiervoor is de organisatiestructuur voor het programma Yantai aangehouden, zoals deze is opgenomen in het normenkader.

Tabel 3.2 Centraal en decentraal aangeleverde bewijsstukken

Verkregen documentatie		
Centraal	Stuurgroep centraal	
	Programmateam (<i>Onderdeel van centraal</i>)	
Decentraal	Faculteiten	FSE
		FRW
		FEB
		UMCG
		GMW
		Letteren
	Communicatie	
	Onderwijs & onderzoek (<i>Niet opgevraagd</i>)	
	HR	
	ICT	
	Juridisch	
	Huisvesting	VGI
		FB

Om een totaalbeeld te krijgen van de activiteiten voor 2017 zijn alle centraal en decentraal aangeleverde activiteiten vergeleken met signalen en activiteiten die zijn genoemd in de interviews met medewerkers. Om te voorkomen dat een enkele activiteit op meerdere manieren terugkomt in dit overzicht, is nagegaan in hoeverre de aangeleverde activiteiten corresponderen met de samenvatting van de private bestemmingsreserve. Een overzicht hiervan werd aangeleverd door de interne auditor van de RUG. Hierin staat tot in detail weergegeven op welke manier de activiteiten voor het programma Yantai zijn verantwoord. Door het onderzoeks-team is bijgehouden hoeveel personen een specifieke activiteit genoemd hebben. Op basis hiervan is de bruikbaarheid van de informatie beoordeeld.

Hierbij zijn de volgende stappen gemaakt:

1. Alle centraal en decentraal aangeleverde activiteiten die door de RUG niet of slechts gedeeltelijk zijn meegenomen in de urenverantwoording, zijn opgenomen in een hiervoor gemaakt overzicht.
2. Alle alternatief beredeneerde uren die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording en de centraal en decentrale aangeleverde documentatie zijn inzichtelijk gemaakt. Hieronder vallen alle activiteiten en tijdsbesteding die vaker dan één keer zijn genoemd in het meldpunt en bijbehorende diepte-interviews, maar niet zijn meegenomen in de urenverantwoording of in de centraal en decentraal aangeleverde documentatie.

Naast de aangeleverde stukken zijn specifieke activiteiten uit de diepte-interviews en het meldpunt meegenomen in het overzicht. Het gaat hierbij om activiteiten zoals het schrijven van onderzoeksrapporten, zowel door de centrale universiteit als door de afzonderlijke faculteiten. Daarnaast is een verzoek neergelegd tot het aanleveren van informatie die gebruikt is voor een onderzoek naar de urenverantwoording voor het programma Yantai dat in augustus 2018 gepubliceerd werd door de Democratische Academie Groningen (DAG). Deze gegevens zijn vergeleken met het op andere manieren verzamelde materiaal. Op basis van deze vergelijking zijn geen aanvullende activiteiten in alle alternatief beredeneerde uren opgenomen. De aangeleverde informatie is wel gebruikt voor het definiëren van het verzoek wat is neergelegd bij het centrale bureau van de universiteit en de faculteiten, voor het aanleveren van documentatie en andere bewijsstukken voor alle gemaakte activiteiten, zoals beschreven in hoofdstuk 3.3.3 verkregen documentatie.

In Excel is een overzicht gemaakt van de op verscheidene manieren verzamelde data. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen bewijsbare en definieerbare activiteiten en niet-onderbouwde aanduidingen.

Wanneer onbekend is in welk jaar een activiteit heeft plaatsgevonden is besloten de activiteit wel te noteren, maar niet mee te nemen in de uiteindelijke berekening. De bewijsbare activiteiten zijn op basis van het principe 'alles navragen, niets aannemen', ter controle neergelegd bij leidinggevenden van verschillende afdelingen.

3.4 Reactie van het CvB op plan van aanpak en dataverzameling

Reactie CvB op plan van aanpak en dataverzameling

In haar schriftelijke reactie van 7 januari 2019 op de onderzoeksrapportage vraagt het CvB of in het onderzoek de mogelijkheid dat de RUG juist te veel uren met private middelen heeft gefinancierd aan de orde gekomen is.

Reactie Ecorys o.b.v. reactie CvB op plan van aanpak

Het onderzoeksteam van Ecorys verwijst in reactie op het CvB naar de centrale onderzoeksvraag in het offerteverzoek van de RvT: *“Heeft de RUG alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai, gegeven het hiervoor geldende normenkader, in 2017 zichtbaar verantwoord en ten laste van de private middelen gebracht? Voor zover dat niet het geval blijkt, wat is (zo nodig in een bandbreedte aangegeven) de omvang van de niet verantwoorde personele kosten?”*. In het offerteverzoek van de RvT is tevens opgenomen dat er geïnventariseerd diende te worden naar tijd die wel aan het programma Yantai is besteed, maar geen onderdeel uitmaakt van het programma Yantai, en naar “signalen” over de mogelijkheid dat niet alle aan het voor–bereidingsproject bestede tijd is verantwoord door de RUG.

In het offerteverzoek is niet gevraagd om te onderzoeken of er te veel uren met private middelen zijn gefinancierd. Door de onderzoeksvraag, is het onderzoeksteam in het normenkader uitgegaan van een berekening van 'alle' aan het programma Yantai gerelateerde uren.

Het onderzoeksteam heeft zich gedurende het gehele onderzoek onafhankelijk opgesteld. Het intranet van de RUG is gebruikt om *alle* betrokkenen bij het programma Yantai uit te nodigen voor medewerking aan het onderzoek middels het anonieme meldpunt. In het meldpunt zijn medewerkers gevraagd om het aantal uren te noteren dat ze daadwerkelijk besteed hebben, of dit geregistreerd werd, en hoe dit in verhouding stond tot hun reguliere taken. Hierdoor zijn respondenten in de gelegenheid gebracht om zowel een te veel, als een tekort aan besteden uren aan te geven. Ecorys heeft besloten het meldpunt één week langer open te stellen, om nogmaals alle betrokken medewerkers de kans te geven zich tot het meldpunt te richten.

De ontvangen reacties in het meldpunt gaven duidelijke kwalitatieve signalen (ook deels opgenomen in de empirie) dat meer uren aan het programma Yantai besteed zijn dan verantwoord door de RUG. Er zijn geen signalen ontvangen waaruit bleek dat medewerkers minder uren hebben besteed dan verantwoord, of dat er druk is uitgeoefend om wel/geen tijd te verantwoorden.

3.5 Valideren en aligneren van de verkregen data

In de data is een onderscheid gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Deze informatie is gebruikt als input voor het rekenmodel voor het totaal aan activiteiten voor het programma Yantai die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording door de RUG, en de bijbehorende bandbreedte voor de kosten. De manier waarop data is gebruikt als input voor het rekenmodel wordt hieronder toegelicht.

Alle kwantificeerbare data zijn opgenomen in een Excel bestand. In paragraaf 3.4.1 *kwantitatieve resultaten* worden al deze activiteiten en bijbehorende berekening beschreven. In 3.4.2 *kwalitatieve resultaten* worden de belangrijkste signalen besproken die tijdens de fase van dataverzameling zijn verkregen. Het is van belang om voor zover mogelijk een kwantitatieve waardering te geven aan de signalen uit de interviews en het meldpunt. Deze signalen worden voor een groot deel niet gedekt door de kwantitatieve data. Op basis van de signalen uit de interviews en het meldpunt heeft het onderzoeksteam geconcludeerd dat het geschatte aantal uren volgens de systematiek uit paragraaf 3.4.1 geen compleet beeld geeft van het aantal niet-verantwoorde uren dat aan het programma Yantai is besteed. Om deze reden zijn twee opslagen gehanteerd op het totaal aantal vastgestelde uren in dit onderzoek. Dit wordt in paragraaf 3.5.

3.5.1 *Kwantitatieve resultaten*

Op basis van de opgehaalde informatie is een overzicht gemaakt waarin de urenspecificatie van aangeleverde en verzamelde activiteiten in het jaar 2017 terug te vinden is. Dit bestand bestaat uit twee onderdelen:

1. Het totaal aan centraal en decentraal aangeleverde activiteiten per faculteit en dienst, die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording.
2. Het totaal aan alternatief beredeneerde uren, die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording en de centraal en decentraal aangeleverde activiteiten.

Om dubbeltellingen te voorkomen wordt hier rekening gehouden met de centrale urenverantwoording voor 2017. Bij de berekening van het totaal aantal centraal en decentraal aangeleverde uren zijn verschillende methodes gehanteerd. Het gaat hierbij om de volgende methoden:

1. **Berekening 1:** activiteiten die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording. De gegevens die ten grondslag liggen aan deze berekening zijn aangeleverd door de centrale organisatie van de RUG en door de afzonderlijke faculteiten en diensten.

Activiteit = aanwezigheid medewerkers RUG x aantal uren

2. **Berekening 2:** activiteiten die zijn meegenomen in de urenverantwoording, maar die niet overeenkomen met het aantal aangeleverde uren. Voor deze berekening is de urenverantwoording door de RUG vergeleken met de gegevens die zijn aangeleverd door de centrale organisatie van de RUG en de afzonderlijke faculteiten en diensten.

Activiteit = (aanwezigheid medewerkers RUG x aantal uren) – aantal geregistreeerde uren

3. **Berekening 3:** activiteiten die zijn meegenomen in de urenverantwoording, maar waar naar vermoeden in werkelijkheid meer uren zijn besteed. Het onderzoeksteam heeft zich in de beredenering hoofdzakelijk gebaseerd op kwalitatieve en kwantitatieve signalen uit de interviews met medewerkers en andere betrokkenen.

Activiteit = (aanwezigheid medewerkers RUG x aantal uren) + aantal in verwachting extra bestede uren.

De twee onderdelen worden hieronder verder toegelicht. Hierbij geldt de volgende opbouw: centraal aangeleverde stukken, decentraal aangeleverde stukken en alternatief beredeneerde uren.

Centraal aangeleverde stukken

Vergaderingen Universiteitsraad:

- In de stukken worden 5 vergaderingen genoemd waarin eenmaal 10 minuten, driemaal 20 minuten en eenmaal 60 minuten tijd besteed is aan het programma Yantai. Hierbij waren steeds 29 deelnemers aanwezig: 24 leden van de Universiteitsraad, 3 leden van het College van Bestuur, de Algemeen Directeur van het Bureau en de griffier. Echter, 12 van de 24 leden van de Universiteitsraad zijn studenten en staan dus niet onder contract bij de RUG. Er wordt derhalve uitgegaan van een aanwezigheid van 17 werknemers. Dit komt neer op een tijdsbesteding van 36,8 uur.

Vergaderingen College van Bestuur:

- In de stukken worden 22 vergaderingen genoemd waarin gemiddeld 10 minuten tijd besteed is aan het programma Yantai. Hierbij waren steeds 14 deelnemers aanwezig: 3 leden van het College van Bestuur, 3 leden van de directie van het Bureau van de universiteit en 8 medewerkers van het Bureau. Dit komt neer op een tijdsbesteding van 51,3 uur.

Vergaderingen College van Decanen:

- In de stukken worden 9 vergaderingen genoemd waarin vijfmaal 15 minuten, driemaal 30 minuten en eenmaal 45 minuten tijd besteed is aan het programma Yantai. Hierbij waren steeds 17 deelnemers aanwezig: 11 decanen, 3 leden van het College van Bestuur en 3 leden van het Bureau van de universiteit. Dit komt neer op een tijdsbesteding van 59,5 uur.

Vergaderingen Management Board

- In de stukken worden 8 vergaderingen genoemd waarin steeds 10 minuten tijd besteed is aan het programma Yantai. Bij deze vergaderingen waren 19 deelnemers aanwezig. Dit komt neer op een tijdsbesteding van 25,3 uur.

Reizen naar Yantai

- In 2017 hebben 10 reizen naar Yantai plaatsgevonden. In de urenverantwoording wordt voor reizen naar Yantai 20 uur gerekend voor 4 werkdagen en 24 uur voor 5 werkdagen. Bij de RUG is sprake van standaardcontracten op basis van een 38-urige werkweek. In de

berekening voor dit onderzoek is daarom uitgegaan van 8 uur per werkdag en 38 uur voor een werkweek van 5 dagen. Het aantal ontbrekende uren per persoon is vermenigvuldigd met het aantal aanwezigen. Hemelvaartsdag op donderdag 25 mei was een vakantiedag en telt in de berekening derhalve niet mee als een werkdag van 8 uur.

Ontvangen delegaties

- Van 6 tot 10 november hebben 3 medewerkers van de RUG een delegatie uit Yantai ontvangen. Vier werkdagen betekent 32 uur per werknemer. Dit komt neer op 96 uur.

Tabel 3.3 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door de centrale programmaleiding

Centrale aangeleverd	Datum	Aantal activiteiten	Totaal aantal niet-verantwoorde uren	Wijze van Berekenen
Universiteitsraad	Variërend	6 vergaderingen	36,8 uur	Berekening 1
College van Bestuur	Variërend	22 vergaderingen	51,3 uur	Berekening 1
College van Decanen	Variërend	9 vergaderingen	59,5 uur	Berekening 1
Management Board	Variërend	8 vergaderingen	25,6 uur	Berekening 1
Reizen naar Yantai	27 maart -1 april (ma. t/m zat.)	Reis 1: 4 medewerkers 14 uur per medewerker	56 uur	Berekening 3
	3-13 april (ma. t/m don.)	Reis 2: 1 medewerkers	Direct t.l.v. out of pocketkosten	
	22-26 mei (ma. t/m vrij.)	Reis 3: 3 medewerkers 6 uur per medewerker	18 uur	Berekening 3
	22-26 mei (ma. t/m vrij.)	Reis 4: 1 medewerker 6 uur per medewerker	6 uur	Berekening 3
	23-27 mei (di. t/m zat.)	Reis 5: 32 medewerkers 4 uur per medewerker	128 uur	Berekening 3
	24-29 juli (ma. t/m zat.)	Reis 6: 1 medewerker 16 uur ontbrekend	16 uur	Berekening 3
	23-28 september (zat. t/m don.)	Reis 7: 1 medewerker 8 uur per medewerker	8 uur	Berekening 3
	19-25 november (zon. t/m zat.)	Reis 8: 1 medewerker 14 uur ontbrekend	14 uur	Berekening 3
	25 nov. -1 dec. (zat. t/m vrij.)	Reis 9: 6 medewerkers 14 uur per medewerker	84 uur	Berekening 3
Ontvangen delegaties	6-10 november 2017	3 organisatoren 32 uur per organisator	96 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren centraal			599 uur	

Decentraal aangeleverde stukken

Faculty of Science and Engineering (FSE)

Overlegmomenten betreft het programma Yantai

- Uit de aangeleverde stukken van de faculteit Science en Engineering (FSE) blijkt dat in 2017 24 overlegmomenten binnen de faculteit hebben plaatsgevonden. De duur van deze overlegmomenten varieerde van 30 minuten tot 2 uur. De aanwezigheid bij overlegmomenten liep uiteen van twee tot vijf medewerkers. Bij de berekening voor het aantal ontbrekende uren

is rekening gehouden met de vaste aanstellingen van het FSE-projectteam, om dubbeltellingen te voorkomen.

Plenaire bijeenkomsten/presentaties over het programma Yantai

- In de officiële verslaglegging komt naar voren dat medewerkers van FSE presentaties hebben bijgewoond voor geïnteresseerden in het programma Yantai. Hierin zijn onder meer zaken zoals huisvesting besproken. Daarnaast heeft een plenaire bijeenkomst voor het programma Yantai plaatsgevonden waar omstreeks 70 medewerkers bij aanwezig waren. Voor de berekening van de tijdsbesteding is het aantal aanwezigen vermenigvuldigd met de tijdsduur van het evenement. Ook is rekening gehouden met eventuele vaste aanstellingen. Bij de presentaties waren minimaal 4 en maximaal 30 medewerkers aanwezig.

Stand van zaken rondom het programma Yantai overbrengen naar studenten

- Deze activiteit heeft eenmalig plaatsgevonden. In de berekening is de aanwezigheid van studenten niet meegenomen. De presentatie is door twee personen gehouden en heeft 1 uur geduurd. Hierbij is rekening gehouden met vaste aanstellingen.

Voorbespreking overleg over het programma Yantai

- Voorafgaand aan de geplande overlegmomenten over het programma Yantai hebben vier voorbesprekingen van ieder 30 minuten plaatsgevonden. Hier waren steeds twee personen aanwezig. Bij de berekening van het totaal aantal uren is rekening gehouden met vaste aanstellingen.

Tabel 3.4 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door FSE

Decentraal aangeleverd	Datum	Aantal activiteiten	Totaal aantal niet-verantwoorde uren	Berekening
Overleg programma Yantai		24	118 uur	Berekening 1
Plenaire bijeenkomst en presentaties		3	174 uur	Berekening 1
Stand van zaken		1	2 uur	Berekening 1
DB programma Yantai enquête		1	1 uur	Berekening 1
Voorbesprekingen		4	2 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren FSE			297 uur	

Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (FRW)

Lunchbijeenkomst

- Uit de aangeleverde stukken van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen wordt een lunchbijeenkomst van 90 minuten genoemd, die in het kader stond van het programma Yantai. De aanwezigheid bestond uit de faculteitsraad van 15 personen, waarvan 5 studenten. Er is derhalve uitgegaan van een aanwezigheid van 10 personen.

Vergaderingen Faculteitsraad

- In 2017 hebben 7 vergaderingen van de Faculteitsraad plaatsgevonden, waarvan 6 reguliere vergaderingen en 1 speciale vergadering over het programma Yantai. De reguliere bijeenkomsten werden bijgewoond door 5 medewerkers. Gedurende de reguliere bijeenkomsten werd 15 minuten besteed aan het programma Yantai. De speciale bijeenkomst duurde 60 minuten en werd bijgewoond door 10 medewerkers. Hier is de studentendelegatie van 5 personen wederom niet meegerekend.

Vergaderingen Faculteitsdecanen

- De vergaderingen van Faculteitsdecanen vonden wekelijks plaats. Gedurende de vergaderingen werd 10 minuten besteed aan het programma Yantai. In de stukken wordt een totaal van 42 werkweken aangehouden, wat neerkomt op 42 vergaderingen. De FD bestaat uit 5 personen.

Tabel 3.5 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door FRW

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet-verantwoorde uren	Berekening
Lunchbijeenkomst Faculteitsraad		1	15 uur	Berekening 1
Vergaderingen Faculteitsraad		7	17,5 uur	Berekening 1
Vergaderingen Faculteitsdecanen		42	35 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren FRW			68 uur	

Faculteit Economie en Bedrijfskunde (FEB)

Faculteitsraad (FR)

- Agendaoverleg: Tijdens 5 vergaderingen van het agendaoverleg van de Faculteitsraad is het programma Yantai besproken. Hierbij waren steeds 3 medewerkers aanwezig. Het het programma Yantai werd in deze overleggen steeds 15 minuten lang behandeld. Iedere medewerker heeft zodoende tijdens de agenda overleggen 1 uur en 15 minuten in 2017 aan het programma Yantai besteed.
- Premeeting: De aanwezigheid bij premeetings bestond uit 19 medewerkers. De premeetings hebben 5 keer plaatsgevonden en duurden ieder 60 minuten.
- Vergadering: De aanwezigheid bij vergaderingen bestond uit 22 medewerkers. De vergaderingen hebben 5 keer plaatsgevonden en duurden ieder 60 minuten.

Deelname radenoverleg

- De aanwezigheid bij het radenoverleg bestond uit 3 medewerkers van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde. Het radenoverleg stond 5 keer in het kader van het programma Yantai en duurde iedere keer een 60 minuten.

Informatiesessie

- Eenmaal heeft een informatiesessie plaatsgevonden, die door 2 medewerkers van FEB is bijgewoond. De informatiesessie duurde 120 minuten.

Document: FB Head of departments

- Door een medewerker van FEB is het document 'FB Head of departments' opgesteld. Aan dit document is 8 uur gewerkt.

Brief Universiteitsraad

- Een brief naar de Universiteitsraad heeft 1 medewerker 8 uur aan tijd gekost.

Tabel 3.6 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door FEB

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet-verantwoorde uren	Berekening
Agendaoverleg Faculteitsraad		5 overlegmomenten	3,75 uur	Berekening 1
Premeeting Faculteitsraad		5 premeetings	95 uur	Berekening 1
Vergadering Faculteitsraad		5 vergaderingen	110 uur	Berekening 1
Deelname radenoverleg		5 deelnames	15 uur	Berekening 1
Informatiesessie		1 sessie	4 uur	Berekening 1
Document: FB head of departments		1 stuk	8 uur	Berekening 1
Brief Universiteitsraad		1 stuk	8 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren FEB			244 uur	

Faculteit Medische Wetenschappen van het Universitair Medisch Centrum Groningen (UMCG)

De faculteit UMCG heeft alle activiteiten over het jaar 2017 aangeleverd. De activiteiten zijn niet concreet om te zetten in een urenbesteding. Van een deel van de activiteiten wordt verwacht dat zij onder de centraal aangeleverde activiteiten vallen.

Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen (FGMW)

Informatiebijeenkomst

- Bij de faculteit GMW heeft een informatiebijeenkomst plaatsgevonden, waar 23 medewerkers aanwezig waren. De bijeenkomst duurde 1 uur en 45 minuten.

Overleg over het programma Yantai

- Bij de faculteit GMW heeft een overleg over het programma Yantai plaatsgevonden, waar 4 medewerkers aanwezig waren. Het overleg duurde 60 minuten.

Brainstormsessie faculteit

- Bij de faculteit GMW heeft een brainstormsessie over het programma Yantai plaatsgevonden, waar 12 medewerkers aanwezig waren. De brainstormsessie duurde 60 minuten.

Informeel overleg decanen en Universiteitsraad

- Bij het informeel overleg tussen decanen en de Universiteitsraad waren 17 medewerkers aanwezig. Het overleg duurde 90 minuten.

Vorbereiding reis naar Yantai

- Door 4 medewerkers van GMW zijn voorbereidingen getroffen voor de reis naar Yantai. De voorbereiding heeft voor iedere medewerker 60 minuten geduurd.

Decanenlunch

- Bij de faculteit GMW heeft een decanenlunch plaatsgevonden die in het kader stond van het programma Yantai. De lunch duurde 60 minuten.

Tabel 3.7 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door faculteit GMW

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Informatiebijeenkomst faculteit		1 informatiebijeenkomst	40,25 uur	Berekening 1
Overleg over Yantai		1 overleg	4 uur	Berekening 1
Brainstormsessie faculteit		1 brainstormsessie	12 uur	Berekening 1
Informeel overleg decanen en U-raad		1 informeel overleg	25,50 uur	Berekening 1
Vorbereiding reis Yantai		Eenmalig	4 uur	Berekening 1
Decanenlunch		Eenmalig	5 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren GMW			91 uur	

Faculteit der Letteren

Vergadering faculteitsbestuur

- Het faculteitsbestuur heeft een vergadering gehouden in het kader van het programma Yantai, met een duur van 45 minuten. De aanwezigheid bestond uit 5 medewerkers. Dit komt neer op een totale tijdsbesteding van 3,75 uur.

Schrijven van brieven

- Door medewerkers van de Faculteit der Letteren zijn in 2017 drie brieven geschreven: een brief FR aan MA-afdelingsbesturen over rol medezeggenschap, een advies van de Faculteitsraad aan de Universiteitsraad en een reactie van de Faculteitsraad op een brief van de decanen. De brieven zijn geschreven door 1 medewerker van de faculteit letteren, die aan iedere brief 15 minuten besteed heeft. Dit komt neer op een totale tijdsbesteding van 45 minuten.

Tabel 3.8 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door faculteit Letteren

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Vergadering faculteitsbestuur		1 vergadering	3,75	Berekening 1
Schrijven van brieven		3 brieven	0,75	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren Letteren			4,5 uur	

Communicatie

Voor het berekenen van de ontbrekende activiteiten in de urenverantwoording voor de dienst Communicatie is een alternatieve berekening toegepast. Bij Communicatie is bevestigd dat zij gemiddeld 30 uur per week aan activiteiten voor het programma Yantai besteed hebben, verdeeld over vier hoofdtaken: de projectleider communicatie, persvoorlichting, interne communicatie en externe communicatie. Dit totaal aantal uren voor 2017 is verminderd met de uren die wel in de urenverantwoording zijn opgenomen. Allereerst zijn vervangingskosten in mindering gebracht voor de activiteiten van twee werknemers, voor 957 uur in totaal. Ten tweede is één persoon in de officiële uren-toekenning opgenomen voor 70 uur. De overige 233 uur zijn niet opgenomen in de uren-toekenning voor het programma Yantai door de RUG en daarom meegenomen in het overzicht.

Tabel 3.9 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door dienst Communicatie

Centrale activiteiten	Berekening	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Opmerkingen
Uren gemaakt door Communicatie	30 uur gemiddeld per week * 42 weken	1260	Reizen zijn via uren-toekenning verantwoord
Vervangingskosten	fte * 38 (uren/week) * 42 (weken/jaar) * (aantal maanden)	-957	1 persoon voor 0,4 fte (12 maanden) 1 persoon voor 0,3 fte (8 maanden)
Officiële uren-toekenning	40 uur als expert 30 uur als programmteam, lid	-70	1 persoon opgenomen in uren-toekenning
Totaal aantal niet verantwoorde uren Communicatie		233	

Onderwijs en Onderzoek

De werkgroep Onderwijs en onderzoek werkte in 2017 nauw samen met de afdeling Algemene Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ). De nadruk van dit werk lag op het inpassen van transnationaal onderwijs in het wetgevingstraject. Het werk dat de afdeling Strategie Onderwijs en Onderzoek hiervoor gedaan heeft is verantwoord op basis van de officiële uren-toekenning en vervangingskosten.

Human Resources (HR)

Projectgroep voor het programma Yantai

- De projectgroep HR is meegenomen in officiële urenverantwoording. Voor deze deelgroep hebben deelnemers 5 uur gekregen via de officiële uren-toekenning. De voorzitter heeft 10 uur toegekend gekregen. Per deelnemer is in werkelijkheid 10 uur gewerkt, 5 uur meer gewerkt dan het toegekende aantal uren. Dit komt neer op 5 ontbrekende uren voor 5 werknemers. Daarnaast is 1 medewerker voor 10 uur niet meegenomen in de officiële uren-toekenning.

Tabel 3.10 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door dienst HR

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Projectgroep Yantai		Projectgroep	35 uur	Berekening 2
Totaal aantal niet verantwoorde uren HR			35 uur	

ICT

Reis China

- Deze reis naar China is gemaakt door 10 personen. In de officiële urenverantwoording wordt per reis van 5 werkdagen 24 uur toegekend. Uitgaande van een 38-urige werkweek, en reizen van maandag tot en met vrijdag, is er dus per medewerker 14 uur per reis te weinig berekend.

Tabel 3.11 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door dienst ICT

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Reis China	Ma. t/m. vrij.	1 reis	140	Berekening 3
Totaal aantal niet verantwoorde uren ICT			140	

Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ)

Details over werkzaamheden zijn aangeleverd door de afdeling Algemeen Bestuurlijke en Juridische Zaken (ABJZ). Werkzaamheden zijn hoofdzakelijk verantwoord door vaste aanstellingen op het programma Yantai. Toch vallen de werkzaamheden lager uit dan vermoedens op basis van kwalitatieve gegevens. Hier is rekening mee gehouden bij het bepalen van de opslag op de activiteiten die in de empirische fase zijn vastgesteld.

Vastgoed en Investeringsprojecten (VGI)

Werkoverleggen

- Bij de dienst VGI vonden wekelijks werkoverleggen plaats. De aanwezigheid bij werkoverleggen bestond gemiddeld uit 14 werknemers. Tijdens de werkoverleggen is enkele keren tijd aan het programma Yantai besteed, uiteenlopend van korte gesprekken van 5 minuten tot een overleg van 90 minuten. In totaal gaat het om 3,5 uur aan gesprekstijd in 2017. Dit komt neer op 49 uur voor de aanwezige werknemers in totaal.

Presentatie

- Tijdens een presentatie van 90 minuten voor de dienst VGI waren 14 werknemers aanwezig.

Tabel 3.12 Overzicht van activiteiten en niet verantwoorde uren door dienst VGI

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Werkoverleggen		42 werkoverleggen	49 uur	Berekening 1
Presentatie		1 presentatie	21 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren VGI			70 uur	

Alternatief beredeneerde uren

Yantai commissie U-raad

- De Yantai-commissie is augustus 2017 ingesteld door de Universiteitsraad om het businessplan voor de eventuele oprichting van een branchecampus in Yantai te onderzoeken. De Yantai-commissie bestond uit 4 personen, die ieder 4 werkdagen van 8 uur hebben besteed aan het schrijven van het rapport. Dit komt neer op een tijdsbesteding van 128 uur.

Adviescommissie programma Yantai FSE

- De adviescommissie voor het programma Yantai van FSE heeft, rekening houdend met het aantal deelnemers, in totaal 6 uur aan werkzaamheden verricht.

Voorlichtingsbijeenkomst emigreren naar Yantai

- In de meldingen zijn herhaaldelijk een voorlichtingsbijeenkomst voor emigreren naar Yantai genoemd. Bij deze bijeenkomst waren ongeveer 50 mensen aanwezig. De duur van de bijeenkomst werd geschat op 60 minuten. Het totaal aantal aanwezigen is in mindering gebracht met de vier medewerkers die voor FSE aanwezig waren, en in de urenberekening voor FSE al zijn meegenomen. De voorlichtingsbijeenkomst komt derhalve neer op een totale tijdsbesteding van 46 uur.

Informatiebijeenkomsten

- In de meldingen zijn herhaaldelijk grootschalige informatiebijeenkomsten en voorlichtings-sessies genoemd. Op basis van de kwalitatieve data is een aanwezigheid van 100 medewerkers geschat. Op basis van de kwalitatieve data zijn twee bijeenkomsten gerekend voor 2017. Dit komt derhalve neer op een totale tijdsbesteding van 200 uur.

Tabel 3.13 Overzicht van alternatief beredeneerde activiteiten en niet verantwoorde uren

Activiteit	Datum	Afdeling	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Yantai commissie U-raad	Geheel 2017	Centraal	128 uur	
Adviescommissie programma Yantai FSE	04-07-2017	FSE	6 uur	Bijgehouden uren over 2017
Voorlichtingsbijeenkomst emigreren naar Yantai	05-07-2017	FSE	46 uur	
Informatiebijeenkomsten	Geheel 2017	Centraal / FSE / FRW	200 uur	
Totaal aantal niet verantwoorde uren alternatief beredeneerd			380 uur	

3.5.2 Kwalitatieve resultaten

Aanvullende activiteiten

Uit een vergelijking tussen de urenverantwoording voor 2017 door de RUG en de kwantitatieve resultaten van dit onderzoek blijkt dat de gebudgetteerde uren net voldoende zijn voor de reguliere vergadertijd. Tijd ter voorbereiding van de daarin te bespreken stukken, leestijd van de deelnemers en nazorg in de vorm van verslagen en dergelijke wordt daarmee niet gedekt.

Activiteiten die in het kader van het programma Yantai zijn uitgevoerd aan voorbereidende en afsluitende werkzaamheden zijn door ons uitgedrukt in opslag 1: aanvullende activiteiten in het rekenmodel. Deze aanname is mede gemaakt op basis van diverse signalen uit het meldpunt en bijbehorende diepte-interviews. Hieruit blijkt dat dergelijke activiteiten veelvuldig hebben plaatsgevonden tijdens het programma Yantai.

“Ik heb heel erg veel uren aan Yantai besteed. Vele voorvergadering, vele uren stukken doorlezen, vele (...) vergaderingen en ook voorlichtingsbijeenkomsten”.

“Ik denk dat heel veel FSE-medewerkers in allerlei overlegjes behoorlijk veel uren aan Yantai besteed hebben. Dit is echter voor hen nooit meer na te gaan en duidelijk op papier te krijgen”.

De opgevangen signalen geven daarnaast de complexiteit weer van het achterhalen van het aantal bestede uren aan dergelijke activiteiten. Hierbij zijn de volgende activiteiten achterhaald: ten eerste de tijd die is besteed rondom vergaderingen, aan eventuele voorvergaderingen, het doorlezen van stukken, kleine overleggen en het maken van verslagen. Daarnaast is bij het opstellen van rapportages en onderzoeken de tijd voor mogelijke discussies, gesprekken, interviews en het schrijven van brieven niet meegerekend in de officiële urenverantwoording of aangeleverde activiteiten. Ook de administratieve activiteiten die gemaakt zijn voor het voorbereiden van de reizen naar Yantai vallen onder deze opslag.

Indirecte kortstondige activiteiten

Naast de aangeleverde activiteiten en de hierboven besproken voorbereidende en afsluitende werkzaamheden hebben er ook indirecte kortstondige activiteiten plaatsgevonden in het kader van het programma Yantai. Het gaat hierbij om e-mails, telefoongesprekken, overige gesprekken en overige indirecte kortstondige activiteiten. Hoewel er een duidelijk signaal bestond bij de gesproken medewerkers, dat het aantal aan het programma Yantai bestede uren hoger lag dan kon worden achterhaald, blijkt het achterhalen van het aantal bestede uren aan dergelijke indirecte kortstondige activiteiten nog complexer.

“Vanuit FSE zijn er bijeenkomsten georganiseerd over Yantai, er zijn tientallen e-mails verstuurd, tientallen overleggen geweest. Alle FSE medewerkers hebben op deze manier (veel) tijd aan Yantai besteed, maar dit is moeilijk in uren uit te drukken”.

“Het is erg lastig om aan te geven hoeveel tijd hij kwijt geweest is aan mails en andere zaken. Hij verwacht dat men name in het voortraject veel onzichtbare uren geweest zijn”.

Overwerk

Binnen het normenkader is aangenomen dat overwerk binnen de RUG niet wordt gecompenseerd. Door de afgevangen signalen van de werknemers blijkt dat het maken van overwerk gebruikelijk is bij de Rijksuniversiteit Groningen. Werknemers worden niet verwacht dit overwerk bij te houden of voor overwerk gecompenseerd te worden. Er zijn echter wisselende signalen binnengekomen. Sommige werknemers geven aan dat er helemaal geen overwerk heeft plaatsgevonden, terwijl andere werknemers aangeven dat overwerk regelmatig plaatsvindt.

“Er is altijd overwerk, en er is geen registratie protocol (bij mijn weten). Er wordt nooit voor gecompenseerd voor overwerk”

“Veel Yantai taken gebeurden in onbetaalde overuren. Ja, er is Yantai-werk uitgevoerd in tijd die voor regulier publieke taken was bedoeld. Maar we werken bijna allemaal meer uren dan contract (werkdruk discussie)”.

“Nee er is geen sprake geweest van overwerk tijdens het Yantai project”

“Overwerk is voor mij niet ongebruikelijk en ook niet ongewenst tijdens drukke perioden”.

Verdringing van reguliere taken

Het is van belang om te beoordelen of de aan het programma Yantai bestede uren ten koste zijn gegaan van reguliere universiteitstaken zoals onderwijs en onderzoek. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden of de vervallen reguliere uren in het reguliere tijdsvlak zitten of hebben plaatsgevonden in de overuren die anders ook aan reguliere taken zouden worden besteed. Uit signalen blijkt dat de activiteiten voor het programma Yantai veelal hebben plaatsgevonden in reguliere tijd. Medewerkers geven over het algemeen aan dat onderwijs niet of in geringe mate heeft geleden onder de activiteiten voor het programma Yantai. De onderzoekstaken blijken echter in een aantal gevallen in het gedrang te zijn gekomen.

“De reguliere onderwijstaken voortgezet, maar de onderzoekstaken zijn sterk terug geschaald”

“Yantai is natuurlijk ten koste gegaan van de reguliere tijd. Maar het is lastig 1 op 1 met Yantai in verband te brengen. Wel kan gezegd worden dat er onderzoekstijd verloren is gegaan en geen onderwijstijd”.

“Door Yantai moesten we meer uren dan anders besteden aan FR taken. En omdat voor dit werk geen uren beschikbaar zijn (enkel voor het praesidium) zijn al deze uren van mijn onderzoekstijd af gegaan”.

“Ik heb voldoende ruimte gehad om zowel de Yantai taken als de reguliere taken uit te voeren tijdens het project”

Daarnaast geven RUG-medewerkers met een bestuurlijke taak, zoals decanen, faculteitsdirecteuren, opleidingsdirecteuren en soortgelijke functies, aan dat zij activiteiten voor het programma Yantai moesten uitvoeren als onderdeel van hun reguliere managementtijd.

“Mijn uren voor het Yantai project werden weggezet in het 'management' deel van het facultaire 'workload model'. Dus als onderdeel van mijn taken als bachelorcoördinator.”

Communicatie over en guidance van uitgevoerde activiteiten

Veel RUG-medewerkers geven aan dat zij geen officiële instructies hebben gekregen over hun taakstelling voor het programma Yantai en over de manier van urenverantwoording. Het ontbreken van instructies over de taakstelling had tot gevolg dat medewerkers op onregelmatige basis voor allerlei activiteiten gevraagd werden en ook op vrijwillige basis meer activiteiten hebben ondernomen dan strikt noodzakelijk was. Het ontbreken van instructies over het registreren van tijdbesteding aan het programma Yantai heeft ertoe geleid dat vrijwel geen van de gesproken RUG-medewerkers een urenregistratie heeft bijgehouden.

“Er is mij niet gevraagd uren te verantwoorden of registreren.”

“Daar is eigenlijk nooit over gesproken. Toen het project een tijdje op gang was hebben we als afdeling een schatting moeten maken van het aantal uren. Ik heb daarna nooit iets gehoord. Niemand hield uren bij, het was onderdeel van je reguliere werk.”

Grotere betrokkenheid medewerkers RUG

Het onderzoeksteam heeft een lijst van personen opgesteld die in 2017 op enige wijze tijd hebben besteed aan het programma Yantai. Het gaat om een aantal van 104 – waarbij nog niet rekening is gehouden met betrokken student-assistenten en medewerkers die niet zijn genoemd door de geïnterviewde RUG-medewerkers. Dit aantal is hoger dan de 92 personen die volgens het normenkader aan het programma Yantai hadden moeten werken.

3.6 Rekenmodel niet verantwoorde uren

Dit onderdeel geeft een uitleg over de methode die het onderzoeksteam heeft gebruikt voor het vaststellen van de omvang van de activiteiten voor het programma Yantai die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording door de RUG. Vervolgens wordt op basis van dit totaal aantal berekende uren een totaalbedrag voor het programma Yantai berekend dat ontbreekt in de jaarrekening van de RUG. Hieronder wordt dit proces in vijf stappen uitgelegd, met de resulterende cijfers erbij.

Stap 1

In de eerste stap wordt het totaal aantal verantwoorde toegekende uren, op basis van de urenverantwoording 2017 van de RUG opgeteld bij het aantal uren dat op basis van ons onderzoek onder de niet-verantwoorde uren valt (spreadsheet uren). Deze spreadsheet uren zijn gebaseerd op alle informatie uit paragrafen 3.3 en 3.5. Deze stap levert een totaal aantal aantoonbare, in 2017 aan het programma Yantai bestede uren op.

- Totaal aantal verantwoorde toegekende uren (exclusief uren op formatie basis)
- Totaal spreadsheet uren (totaal aangeleverde niet verantwoorde uren + totaal aantal alternatief beredeneerde uren)

Berekening: Totaal verantwoorde toegekende uren
totaal spreadsheet uren +
∑ aantal aantoonbare uren besteed aan het programma Yantai

Tabel 3.14 Stap 1: Totaal aantal aan het programma Yantai bestede uren

	Berekeningen	
Totaal aantal verantwoorde toegekende uren door de RUG	2.752	[A]
Totaal aangeleverde niet verantwoorde uren (zie definitie onderstaand) + totaal aantal alternatief beredeneerde uren door Ecorys (zie definitie onderstaand)	2.161	[B]
Totaal aantal aan het programma Yantai bestede uren	4.913	[A] + [B] = [C]

Stap 2

Vervolgens wordt het totaal aantal aantoonbare uren besteed aan het programma Yantai verhoogd met een percentage van 5 - 15%. Hieronder vallen de uren die aanvullend aan het programma Yantai zijn besteed, maar niet door de RUG zijn aangeleverd. In het totaal van de aantoonbare verantwoorde uren is namelijk (vrijwel) geen rekening wordt gehouden met tijd die voor en na activiteiten gerelateerd aan het programma Yantai is besteed. Hieronder vallen voorbereidende taken zoals het lezen en schrijven van stukken, en taken die achteraf plaatsvinden, zoals het schrijven van verslagen. Het is onbekend in welke mate de bovenstaande activiteiten in de urenverantwoording zijn opgenomen. Bovendien geven de aangeleverde stukken een beperkt beeld van de daadwerkelijke tijdsbesteding.

Het is moeilijk om vast te stellen welk aandeel van de werkzaamheden van universiteitspersoneel besteed wordt aan de activiteiten die worden meegenomen in opslag 1 en 2. Het programma Yantai is een programma met kenmerken die afwijken van gebruikelijke universiteitstaken. Dit betekent dat er geen concrete indicatie bestaat van de omvang van de bovenstaande activiteiten. Het onderzoeksteam concludeert op basis van signalen uit het onderzoek dat de bovenstaande werkzaamheden veelvuldig plaatsvonden, en niet zijn meegenomen in de urenverantwoording. Op basis van de signalen is gekomen tot een brede bandbreedte van 5% tot 15%, om zowel een hoge als een lage waarde in het onderzoek mee te nemen.

Berekening: Totaal aantal uren besteed aan het programma Yantai inclusief opslag 1
Opslag 2: indirect kortstondige activiteiten 5% +
∑ totaal aantal berekende uren besteed aan het programma Yantai

Tabel 3.16 Stap 3: Opslag uren 2 (Indirecte kortstondige activiteiten)

Berekeningen		
Optelling 5% voor indirecte kortstondige activiteiten (vb. telefoongesprekken, overige gesprekken) bovenop de ondergrens (5%) aantal aan het programma Yantai bestede uren + aanvullende activiteiten	258	[D] x 5% = [F]
Optelling 5% voor indirecte kortstondige activiteiten (vb. telefoongesprekken, overige gesprekken) bovenop de bovengrens (15%) aantal aan het programma Yantai bestede uren + aanvullende activiteiten	282	[E] x 5% = [G]
Ondergrens aantal aan het programma Yantai bestede uren + aanvullende activiteiten (5%) + indirecte kortstondige activiteiten (5%)	5.416	[D] + [F] = [H]
Bovengrens aantal aan het programma Yantai bestede uren + aanvullende activiteiten (15%) + indirecte kortstondige activiteiten (5%)	5.931	[G] + [E] = [I]

Stap 4.

Om tot het aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai te komen, wordt in de vierde stap het totaal aantal verantwoorde toegekende uren afgetrokken van het resultaat uit stap 3 (totaal aantal berekende uren besteed aan het programma Yantai).

Berekening: Totaal aantal berekende uren besteed aan het programma Yantai
Totaal aantal verantwoorde toegekende uren –
∑ totaal aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai

Tabel 3.17 Stap 4: Totaal aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai

Berekeningen		
Totaal aantal verantwoorde toegekende uren door de RUG	2.752	[A]
Ondergrens aantal niet-verantwoorde uren aan het programma Yantai + aanvullende activiteiten (5%) + indirecte kortstondige activiteiten (5%)	2.664	[H] - [A] = [J]
Bovengrens aantal niet-verantwoorde uren aan het programma Yantai + aanvullende activiteiten (15%) + indirecte kortstondige activiteiten (5%)	3.179	[I] - [A] = [K]

Stap 5

Om tot een totaalbedrag te komen van activiteiten voor het programma Yantai die niet zijn meegenomen in de urenverantwoording door de RUG, vermenigvuldigen we de uitkomst van stap 4 met het gemiddelde uurtarief (incl. opslag) van een betrokkene bij het programma Yantai.

Berekening: Totaal aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai
Gemiddeld uurtarief van €91,74 x
∑ totaalbedrag ontbrekend in urenverantwoording van de RUG

Tabel 3.18 Stap 5: Totaal bedrag x EUR 1000

	Berekeningen	
Gemiddeld uurtarief (Bron: Hermes)	91,74	uurtarief
Ondergrens totaal bedrag niet-verantwoorde uren aan het programma Yantai	244	[J] x uurtarief /1000
Bovengrens totaal bedrag niet-verantwoorde uren aan het programma Yantai	292	[K] x uurtarief /1000

Berekening gemiddeld integraal uurtarief

- De lijst met 65 medewerkers uit de jaarrekening inclusief het aantal verantwoorde uren per persoon geldt als basis voor de berekening van het gemiddeld integraal uurtarief. (bron: de auditmanager van de RUG)
- Om tot een integraal uurtarief te komen is van iedere medewerker naast het uurtarief ook de opslag voor overhead en huisvestingslasten berekend. Een uitgebreide toelichting voor het overheadbedragd volgt onder deze inzet. Voor werknemers met een vaste aanstelling op het programma Yantai is het salaris omgerekend naar een uurtarief. (bron: de auditmanager van de RUG)
- De berekening voor het gemiddeld uurtarief is derhalve als volgt:

$$\frac{\sum(\text{uurtarief} + \text{opslag})}{65}$$

- Hieruit volgt een gemiddeld integraal uurtarief van €91,74. De berekening wordt uit privacyoverwegingen grotendeels buiten het rapport gelaten.

Hermes-tarieven

Om het gemiddeld integraal uurtarief vast te stellen in het kader van programma Yantai zijn de zogenoemde Hermes-tarieven gebruikt. Deze tarieven voor overhead en huisvestingslasten zijn afkomstig van de systematiek rondom extern gefinancierde projecten en de bijbehorende interne richtlijnen. Het eerste onderdeel van het uurtarief wordt berekend door de Standaard Personele Lasten (SPL) of het bruto jaarsalaris te delen door 1560 uur, het aantal uren per jaar dat een voltijdwerknemer doorgaans geacht wordt jaarlijks beschikbaar te zijn. Dit tarief wordt opgehoogd met de Hermes-tarieven voor overhead en huisvesting. In de urenregistratie van het programma Yantai in 2017 staat hiervan een overzicht. De overhead en huisvestingslasten zijn afhankelijk van een aantal parameters: (1) de universiteitscluster (alfa, gamma, beta of medisch), (2) de personeelscategorie (Wetenschappelijk personeel (WP) of ondersteunend en beheerspersoneel (OBP) en desk- (d) of labwerk (l)). Op basis van de parameters worden vier tariefonderdelen afgeleid: overhead centraal, overhead decentraal, huisvesting regulier en huisvesting kapitaallasten. Het overzicht van parameters en tariefonderdelen staat weergegeven in bijlage 5.

De totale opslag of totale overhead per werknemer per jaar wordt berekend door de vier tariefonderdelen op te tellen. De overhead per uur wordt berekend door dit bedrag te delen door 1560. De overhead per uur en per jaar zoals deze zijn opgenomen in de begroting voor programma Yantai in 2017 zijn weergegeven in tabel 3.19: overheadbedrag voor de verschillende personeelscategorieën. Ecorys zal dezelfde tarieven hanteren bij het berekenen van de ongeregistreerde personele kosten. In de volgende tabel staat hiervan een overzicht:

Tabel 3.19 Overheadbedrag voor de verschillende personeelscategorieën

	Overhead per jaar	Overhead per uur
AWP	33.859	21,70
AOBP	26.971	17,29
APR	22.854	14,65
GWPd	36.494	23,39
GWPI	39.730	25,47
GOBP	29.927	19,18
GPRd	24.633	15,79
GPRI	26.818	17,19
BWPd	41.603	26,67
BWPI	51.460	32,99
BOBP	36.805	23,59
BPRd	28.082	18,00
BPRI	34.736	22,27
MWP	16.957	10,87
MOBP	11.513	7,38
MPR	11.446	7,34

Bron: RUG (2018) Samenvatting private bestemmingsreserve uit de jaarrekening voor 2017

Overweging dubbelstellingen overhead

Uit de berekening valt af te leiden dat de opslag voor overhead is inbegrepen bij het gemiddelde uurtarief. De diensten die voor de administratie van de gehele RUG vallen onder overhead zoals Communicatie, HR en Finance zijn echter naast de overhead in het gemiddelde uurtarief ook apart meegenomen in de ontbrekende uren in de urenverantwoording vanuit de RUG. Overheaddiensten functioneren in grote lijnen ter ondersteuning van de onderwijs- en onderzoekstaken van een universiteit. In het kader van het programma Yantai zijn de taken van deze diensten niet als zodanig te omschrijven, omdat de onderwijs- en onderzoekstaken voor het programma Yantai ten tijde van de voorbereiding nog niet actief waren. De activiteiten ten tijde van de voorbereiding bestonden uit het opzetten van een branchecampus in een ander land. Hierbij hebben de diensten naar verhouding meer uren gemaakt dan zij bij het ondersteunen van het universiteitsapparaat zouden doen.

Communicatie valt in Hermes-tarieven voor de RUG als geheel onder de categorie 'bureau overig' van overhead centraal, wat omgerekend neerkomt op een tarief voor RUG-werknemers van 2,7 euro per uur. VGI (vastgoed) maakt ook onderdeel uit van dit tarief. Voor het gemiddelde uurtarief dat gebruikt is in de bovenstaande berekening komt dit neer op een aandeel van $(2,7/91,74 \cdot 100 =) 2,94\%$. De afdeling communicatie heeft met een gemiddelde urenbesteding van 30 uur per week 1260 uur gemaakt in 2017, oftewel $(1260 \cdot (91,72 - 2,7) =) 89,04 =) \text{€ } 112.190,4$. Dit staat gelijk aan $((112.190,4 / 1.208.492) \cdot 100 =) 9,28\%$ van de totale onttrekkingen aan de bestemmingsreserve voor het programma Yantai over 2017.

Uit de interviews en de bovenstaande analyse blijkt dat de activiteiten van Communicatie voor het programma Yantai niet in verhouding staan tot de activiteiten van Communicatie voor de RUG, zowel in taak als in omvang. Zowel de ondersteunende rol (overhead) als de rol in specifieke activiteiten zoals het ontwikkelen van een UGY-huisstijl zijn van toepassing geweest op het programma Yantai. Op eenzelfde manier is aangekeken tegen andere diensten die ook als overhead beoordeeld kunnen worden. Bovendien wordt de overhead in de berekening uren * tarief in de jaarrekening voor het programma Yantai door de RUG zelf ook niet verlaagd met het aandeel

voor aparte diensten zoals Communicatie, en zijn de activiteiten van de dienst Communicatie apart meegenomen in de urenverantwoording. Mochten er onverhoopt dubbeltellingen plaatsvinden, dan zijn deze gering. Op een totaal aantal uren van 2181 dat niet is meegenomen in de urenverantwoording voor het programma Yantai in 2017 gaat het hier om een bedrag van $(2181 \times 2,7 =) \text{€} 5.888,70$ aan overheadkosten door de afdeling Communicatie. Om deze redenen zijn zowel de ondersteunende rol (overhead) als de uitvoerdersrol van Communicatie meegenomen in dit onderzoek naar activiteiten die ontbreken in de urenverantwoording voor het programma Yantai.

3.6.1 Niet-verantwoorde uren in relatie tot onttrekkingen voor het programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

Tabel 3.20 Totaal niet-verantwoorde uren in relatie tot totale onttrekkingen programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

	Totaal niet verantwoorde uren (totaal bedrag x EUR 1000)	Totaal onttrekkingen Yantai	Verantwoorde personeelskosten ¹
		1.208	767
Ondergrens	244	20%	32%
Bovengrens	292	24%	38%

Bron: Samenvatting private bestemmingsreserve jaarrekening 2017 RUG (aangeleverd door de auditmanager van de RUG)

3.7 Reactie van het CvB op urenberekening

Reactie CvB op de urenberekening

In haar schriftelijke reactie van 7 januari 2019 op de urenberekening is het CvB van mening dat de urenberekening alleen betrekking mag hebben op opleidingen of faculteiten die betrokken zijn bij de aanvraag tot het geven van TNE. De faculteit FEB hoort daar in 2017 niet bij. Daarnaast plaatst het CvB een kanttekening bij de meerdere opslagen die in de urenberekening gebruikt zijn.

Reactie Ecorys o.b.v. reactie CvB op de urenberekening

Het onderzoeksteam van Ecorys verwijst in reactie hierop wederom naar de centrale onderzoeksvraag in het offerteverzoek van de RvT. Door de onderzoeksvraag, is het onderzoeksteam in het normenkader uitgegaan van een berekening van *alle* aan het programma Yantai gerelateerde uren. Op verzoek van het CvB is echter wel een aparte dwarsdoorsnede toegevoegd. Deze is te vinden in paragraaf 3.8 en laat onder andere het aantal uren exclusief activiteiten buiten opdrachtgeving (zoals in het geval van FEB) zien. In die zin is ook het gewicht van de kanttekening van het CvB zichtbaar gemaakt.

Aangaande de opmerking van het CvB over het gebruik van opslagen in de urenberekening concludeert het onderzoeksteam dat twee categorieën van activiteiten niet zijn meegerekend in de officiële urenverantwoording of aangeleverde activiteiten. In de eerste categorie gaat het om de tijd die is besteed rondom vergaderingen, aan eventuele voorvergaderingen, het doorlezen van stukken, kleine overleggen en het maken van verslagen. Onder de tweede categorie valt alle tijd die nodig was bij het opstellen van rapportages en onderzoeken, mogelijke discussies, gesprekken, interviews en het schrijven van brieven. Ook de administratieve activiteiten die gemaakt zijn voor het voorbereiden van de reizen naar Yantai vallen in deze tweede categorie. Tevens heeft Ecorys tijdens het onderzoek signalen ontvangen dat RUG-medewerkers tijd hebben besteed aan het programma Yantai in de vorm van indirecte kortstondige activiteiten. Hieronder vallen activiteiten zoals: e-mailtjes lezen en schrijven, telefoongesprekken, gesprekken in de gang en bij het koffieapparaat, enzovoort.

Uit de signalen die via het meldpunt zijn binnengekomen bleek de omvang en complexiteit van de uren die aan het programma Yantai zijn besteed. Om deze kwalitatieve bevindingen waarde te geven is besloten om twee opslagen toe te kennen. Deze opslagen worden niet bovenop het integrale tarief toegepast, maar op het aantal uren dat uit het onderzoek naar boven is gekomen.

3.8 Dwarsdoorsnedes

3.8.1 Dwarsdoorsnede exclusief governance activiteiten

Een aparte berekening is toegevoegd voor de totaal aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai waarin governance-activiteiten niet zijn meegenomen. Onder governance-activiteiten worden hier de activiteiten verstaan door de Universiteitsraad, het College van Bestuur en het Management Beraad (Directie). Activiteiten van en overleggen van het CvB met het College van Decanen vallen hier niet onder, aangezien die activiteiten betrekking hebben op strategie- en programmavorming.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen activiteiten die zijn uitgevoerd ten behoeve van het programma Yantai, en governance-activiteiten die door de universiteit zijn uitgevoerd om toe te zien op de eerstgenoemde activiteiten. Er is door het College van Bestuur en de Raad van Toezicht beargumenteerd dat deze laatste categorie niet meegenomen dient te worden in de urenverantwoording voor het programma Yantai, omdat governance onderdeel uitmaakt van de centrale verantwoordelijkheden van de RUG. Het doel van dit onderzoek is evenwel om alle activiteiten die ten behoeve van het programma Yantai zijn uitgevoerd maar ontbreken in de urenverantwoording inzichtelijk te maken. Ook governance-activiteiten vallen onder die definitie.

Tabel 3.21 Governance-activiteiten uitgevoerd ten behoeve van het programma Yantai in 2017

Centrale aangeleverd	Datum	Aantal activiteiten	Totaal aantal niet-verantwoorde uren	Wijze van Berekenen
Universiteitsraad		6 vergaderingen	36,8 uur	Berekening 1
College van Bestuur		22 vergaderingen	51,3 uur	Berekening 1
Management Board		8 vergaderingen	25,6 uur	Berekening 1
Totaal aantal uren voor governance-activiteiten			114	

Hiervoor kan een berekening worden gemaakt waarbij deze uren buiten beschouwing blijven. In de onderstaande tabel staat de dwarsdoorsnede van de bandbreedte weergegeven in relatie tot de totale onttrekkingen voor het programma Yantai en de verantwoorde personeelskosten voor 2017.

Tabel 3.22 Totaal niet verantwoorde uren exclusief governance-activiteiten, in relatie tot totale onttrekkingen programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

	Totaal niet verantwoorde uren (totaal bedrag x EUR 1000)	Totaal onttrekkingen programma Yantai	Verantwoorde personeelskosten ¹
		1.208	67
Ondergrens	233	19%	30%
Bovengrens	279	23%	36%

Bron: Samenvatting private bestemmingsreserve jaarrekening 2017 RUG (aangeleverd door de auditmanager van de RUG)

3.8.2 Dwarsdoorsnede exclusief activiteiten buiten opdrachtgeving

Het totaal aantal niet-verantwoorde uren besteed aan het programma Yantai bevat in de complete berekening ook de uren waar niet direct opdracht toe gegeven is door het programmamanagement. De Faculteit Economie en Bedrijfskunde (FEB) maakte in 2016 al bekend, naar aanleiding van een

onderzoek door de faculteit naar de haalbaarheid van een eventueel onderwijsprogramma door FEB, niet mee te zullen doen aan de campus in Yantai. Voor het programmamanagement was hiermee duidelijk dat er in 2017 geen activiteiten meer zouden worden uitgevoerd door FEB. Het is daarom te beargumenteren dat de activiteiten die in 2017 door de faculteit zijn uitgevoerd ten behoeve van het programma Yantai buiten de opdrachtgeving vallen van het programma-management.

Het doel van dit onderzoek is om alle activiteiten die ten behoeve van het programma Yantai zijn uitgevoerd maar ontbreken in de urenverantwoording inzichtelijk te maken. De activiteiten door FEB ten behoeve van het programma Yantai in 2017 zijn weliswaar niet in opdracht van het programmamanagement uitgevoerd, maar hebben daadwerkelijk plaatsgevonden. Om die reden zijn ze wel meegenomen in de totale urenberekening. Voor het overzicht is echter een dwarsdoorsnede gemaakt waarin enkel de activiteiten zijn meegenomen die in opdracht van het programmamanagement gemaakt zijn.

Tabel 3.23 Activiteiten en totaal aantal niet verantwoorde uren uitgevoerd door FEB

Centrale activiteiten	Datum	Activiteit	Totaal aantal niet verantwoorde uren	Berekening
Agendaoverleg FR		5 overlegmomenten	3,75 uur	Berekening 1
Premeeting FR		5 premeetings	95 uur	Berekening 1
Vergadering FR		5 vergaderingen	110 uur	Berekening 1
Deelname radenoverleg		5 deelnames	15 uur	Berekening 1
Informatiesessie		1 sessie	4 uur	Berekening 1
Document: FB head of departments		1 stuk	8 uur	Berekening 1
U-raad brief 3		1 stuk	8 uur	Berekening 1
Totaal aantal niet verantwoorde uren FEB			244 uur	

Ook hiervoor kan een berekening worden gemaakt waarbij deze uren buiten beschouwing blijven. In de onderstaande tabel staat de dwarsdoorsnede van de bandbreedte weergegeven in relatie tot de totale onttrekkingen voor het programma Yantai en de verantwoorde personeelskosten voor 2017.

Tabel 3.24 Totaal niet verantwoorde uren exclusief activiteiten buiten opdrachtgeving, in relatie tot totale onttrekkingen programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

	Totaal niet verantwoorde uren (totaal bedrag x EUR 1000)	Totaal onttrekkingen programma Yantai	Verantwoorde personeelskosten ¹
		1.208	767
Ondergrens	220	18%	29%
Bovengrens	265	22%	35%

Bron: Samenvatting private bestemmingsreserve jaarrekening 2017 RUG (aangeleverd door de auditmanager van de RUG)

3.8.3 Dwarsdoorsnede exclusief governance activiteiten en activiteiten buiten opdrachtgeving

Wanneer beide hierboven genoemde activiteiten buiten beschouwing gelaten worden dan ontstaat het volgende beeld. In de onderstaande tabel staat daarnaast de dwarsdoorsnede van de bandbreedte weergegeven in relatie tot de totale onttrekkingen voor het programma Yantai en de verantwoorde personeelskosten voor 2017.

Tabel 3.25 Totaal niet-verantwoorde uren, exclusief governance activiteiten en activiteiten buiten opdrachtgeving in relatie tot totale onttrekkingen programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

	Totaal niet verantwoorde uren (totaal bedrag x EUR 1000)	Totaal onttrekkingen programma Yantai	Verantwoorde personeelskosten ¹
		1.208	767
Ondergrens	208	17%	27%
Bovengrens	252	21%	33%

Bron: Samenvatting private bestemmingsreserve jaarrekening 2017 RUG (aangeleverd door de auditmanager van de RUG)

3.8.4 Totaaloverzicht verschillende dwarsdoorsnedes

Tabel 3.26 Totaal niet verantwoorde uren in relatie tot totale onttrekkingen programma Yantai en verantwoorde personeelskosten

	Totaal niet verantwoorde uren (totaal bedrag x EUR 1000)	Totaal onttrekkingen programma Yantai	Verantwoorde personeelskosten ¹
		1.208	767
Dwarsdoorsnede in hoofdberekening Ecorys			
Ondergrens	244	20%	32%
Bovengrens	292	24%	38%
Dwarsdoorsnede exclusief governance activiteiten			
Ondergrens	233	19%	30%
Bovengrens	279	23%	36%
Dwarsdoorsnede exclusief activiteiten buiten opdrachtgeving			
Ondergrens	220	18%	29%
Bovengrens	265	22%	35%
Dwarsdoorsnede exclusief governance activiteiten en activiteiten buiten opdrachtgeving			
Ondergrens	208	17%	27%
Bovengrens	252	21%	33%

Bron: Samenvatting private bestemmingsreserve jaarrekening 2017 RUG (aangeleverd door de auditmanager van de RUG).

3.9 Gevolgen voor de verantwoording 2016 en 2015

Het is moeilijk gebleken een sluitende reconstructie voor 2017 te maken. De reconstructie voor de jaren 2015 en 2016 zal nog lastiger blijken doordat medewerkers het aantal bestede uren aan het programma Yantai niet of beperkt hebben bijgehouden, en het geheugen ook soms mensen in de steek laat. Om deze reden wordt voorgesteld dat de schatting voor 2017, naar rato ook wordt toegepast op de eerdere jaren 2015 en 2016. Deze berekening wordt gemaakt op basis van de aanname dat het percentage niet-verantwoorde uren in relatie tot de personele lasten voor het programma Yantai voor de jaren 2015 en 2016 niet veel zal verschillen met het jaar 2017.

Wanneer het percentage niet-verantwoorde uren in relatie tot de personele lasten van 2017 op de personele lasten van de jaren 2015 en 2016 wordt toegepast, ontstaat de volgende schatting van het totaalbedrag aan niet-verantwoorde uren aan het programma Yantai in 2015 en 2016 – wederom met een onder- en bovengrens.

Bij de berekening van het totaalbedrag aan niet-verantwoorde uren voor het programma Yantai voor 2015 en 2016 is de dwarsdoorsnede van 2017 gebruikt waar de urenbesteding van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde (FEB) niet is meegenomen. In 2016 en 2015 maakten de uren van FEB wel deel uit van de verantwoorde uren. Om dubbeltelling te voorkomen is derhalve het percentage van 2017 verlaagd door de uren FEB buiten beschouwing te laten. Het percentage van 2017 bevat wel governance-activiteiten.

Tabel 3.27 Schatting totaal bedrag niet-verantwoorde uren voor het programma Yantai 2015-2017

Berekening		
Ondergrens totaal bedrag niet-verantwoorde uren voor het programma Yantai 2017 (x EUR 1.000)	220	[A]
Bovengrens totaal bedrag niet-verantwoorde uren voor het programma Yantai 2017 (x EUR 1.000)	265	[B]
Ondergrens percentage van verantwoorde personele lasten 2017	29%	[C]
Bovengrens percentage van verantwoorde personele lasten 2017	35%	[D]
Verantwoorde personele lasten voor het programma Yantai 2015	566,7	[E]
Verantwoorde personele lasten voor het programma Yantai 2016	588,0	[F]
Schatting 2015 (totaal bedrag niet-verantwoorde uren (x EUR 1.000))		
Ondergrens schatting	164	[C] x [E] = [G]
Bovengrens schatting	198	[D] x [E] = [H]
Schatting 2016 (totaal bedrag niet-verantwoorde uren (x EUR 1.000))		
Ondergrens schatting	172	[C] x [F] = [I]
Bovengrens schatting	206	[D] x [F] = [J]
Schatting totaal 2015 – 2017 (bedrag niet-verantwoorde uren (x EUR 1.000))		
Ondergrens schatting totaal	556	[A] + [G] + [I]
Bovengrens schatting totaal	669	[B] + [H] + [J]

4 Bevindingen

Het onderzoek naar de urenverantwoording voor het programma Yantai had als doel om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag: 'Heeft de RUG alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai, gegeven het hiervoor geldende normenkader, in 2017 zichtbaar verantwoord en –ten laste van de private middelen gebracht? Voor zover dat niet het geval blijkt, wat is (zo nodig in een breedte aangegeven) de omvang van de niet verantwoorde personele kosten?'.

Na een onderzoek waarbij gebruik gemaakt is van deskresearch, diepte-interviews en een meldpunt, kan de bovenstaande vraag als volgt beantwoord worden. De RUG heeft niet alle personele kosten van het programma Yantai in 2017 zichtbaar verantwoord en ten laste van de private middelen gebracht. De omvang van de niet-verantwoorde personele kosten bedraagt voor het jaar 2017 naar schatting tussen 244 duizend euro (ondergrens) en 292 duizend euro (bovengrens). Uitgedrukt in relatie tot de totale programmakosten ligt de omvang van de niet-verantwoorde personele kosten tussen de 20 en 24 procent, en in relatie tot de verantwoorde personele lasten tussen de 32 en 38 procent. Wanneer governance-uren en uren buiten opdrachtgeving niet meegerekend worden, dan ligt de omvang van de niet verantwoorde personele kosten tussen de 208 duizend euro en 252 duizend euro, ofwel 17 procent en 21 procent van de totale programmakosten.

Ter aanvulling op van het antwoord op de centrale vraag heeft het onderzoek meerdere bevindingen opgeleverd. Deze bevindingen worden hierna achtereenvolgens besproken. Veel van de bevindingen kunnen gezien worden als lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen van de RUG omtrent de urenverantwoording voor het programma Yantai.

Ontbrekende guidance over urenverantwoording

Als eerste moet worden geconstateerd dat reeds ex ante vanuit de wetgeving niet tot nauwelijks sturing was over de wijze waarop de aan het programma Yantai bestede uren verantwoord hadden moeten worden. Het wettelijk kader dat is opgesteld moest worden aangevuld met uitspraken van de minister van OCW in 2015, om houvast te geven over een duidelijk onderscheid tussen de activiteiten voor transnationaal onderwijs die met publieke dan wel met private middelen gefinancierd diende te worden.

Chronologisch bekeken is een ontwikkeling zichtbaar, waarbij door het ministerie van OCW pas gedurende de looptijd van het programma Yantai beperkende aanpassingen zijn gedaan aan de wetgeving over transnationaal onderwijs (TNE) en de financiering daarvan. Het feit dat er op 6 juni 2017 een wetsvoorstel bevordering internationalisering is aangenomen, als wijziging op de bestaande Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, is veelzeggend. In dit voorstel is opgenomen dat er geen aanspraak op bekostiging bestaat voor een opleiding die in het buitenland wordt verzorgd, en dat er voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland toestemming van de minister van OCW vereist is.

Tevens moet worden geconstateerd dat vanuit het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) evenmin genoeg guidance werd gegeven. De IvHO heeft weliswaar hoofdzakelijk een controlerende taak, maar ook "compliance assistance" – dat wil zeggen voorlichting aan en beantwoorden van vragen aan instellingen – behoort tot het takenpakket van de IvHO. De IvHO heeft niet vanaf het begin van de voorbereidingsfase duidelijke regels en eisen aan de urenverantwoording voor het programma Yantai gecommuniceerd. Sterker nog, de RUG heeft de IvHO gedurende het proces moeten wijzen op het feit dat het programma Yantai met private

middelen gefinancierd dient te worden. Pas vanaf 2017 is een stringenter houding van de IvhO zichtbaar, met de eis dat geen publieke middelen aan de voorbereidingsfase van Yantai besteed mogen worden.

Niet alleen vanuit de wetgever en toezichthouder, maar ook vanuit de RUG zelf is de mate van gegeven guidance rondom urenverantwoording niet voldoende gebleken. Binnen de RUG bestaat – zoals bij de meeste universiteiten – geen cultuur van urenverantwoording. Waar wel tijd verantwoord diende te worden van de RUG, vond dit alleen plaats voor de activiteit waarvoor verantwoord diende te worden. De andere uren die in een week aan andere activiteiten besteed zijn buiten beeld gebleven. Er is geen duidelijke en consistente instructie aan de bij het programma Yantai betrokken medewerkers gegeven over het verantwoorden van de bestede uren.

Procesbegeleiding vanuit de RUG

Verder is een belangrijke bevinding dat tijdens het programma Yantai de begeleiding van het proces vanuit de RUG te kort heeft geschoten. Dit is in verschillende voorbeelden te zien.

De procesbegeleiding vanuit de RUG kan getypeerd worden als reactief, op basis van voortschrijdend inzicht en in sommige opzichten zelfs willekeurig. Bij de aanvang van het programma Yantai is er geen systematiek van het toewijzen van middelen gehanteerd. Hierdoor wisten medewerkers niet hoeveel tijd ze aan het programma Yantai mochten besteden. Toen na verloop van tijd bleek dat het systeem met registratie achteraf in IQBS niet goed werkte, is besloten om per medewerker uren toe te wijzen. Deze wijziging is niet aan alle medewerkers gecommuniceerd en bovendien ook met terugwerkende kracht ingevoerd: de medewerkers waren gedurende het kalenderjaar niet op de hoogte van het aantal uren dat hen was toegewezen.

De manier van toewijzen is niet altijd navolgbaar. Zo is het de vraag waarom een deel van de medewerkers die bij het programma Yantai betrokken waren, niet meegenomen is in de toegewezen uren vanaf 2016/2017. Evenwel is het de vraag waarom aan sommige medewerkers in 2016 wel uren zijn toegekend, maar in 2017 niet – ondanks blijvende deelname aan het programma Yantai. Het vermoeden bestaat dat de overgang van IQBS naar toewijzing van uren alleen heeft plaatsgevonden is voor die activiteiten die direct in het zicht van de programmaorganisatie plaatsvonden.

In bredere zin kan gesteld worden dat de procesbegeleiding vanuit de RUG gekenmerkt werd door onvoldoende samenwerking tussen de centrale onderdelen van de RUG, zoals het Bureau, en de decentrale onderdelen (de meewerkende faculteiten). Er lijkt beperkt gestuurd en toegekeken te zijn op activiteiten die buiten het zicht van de programmaorganisatie plaatsvonden. Derhalve zijn die uren ook niet of in beperkte mate verantwoord. Veel medewerkers hebben mogelijk uit enthousiasme meer tijd aan het programma Yantai besteed dan de RUG aan tijdsbesteding voor het programma Yantai beoogd had. Door het ontbreken van instructies rondom urenverantwoording kon dit niet tijdig signaleerd worden.

Om een aantal redenen heeft het programma veel langer gelopen dan aanvankelijk beoogd was. Er zijn in de loop van de tijd geen inspanningen gedaan om te komen tot beperking van het aantal bestede uren. Dat heeft ertoe geleid dat ook na het beëindigen van de voorbereidingsfase er nog uren besteed zijn aan het programma Yantai.

Tegelijkertijd moeten heersende geruchten over de procesbegeleiding vanuit de RUG ontkracht worden. Zo zijn er in de media geluiden geweest dat de RUG haar medewerkers onder druk heeft gezet om geen of zo min mogelijk uren te declareren voor het programma Yantai. Tijdens het onderzoek is hier echter geen bewijs voor gevonden. Wel heeft het CvB activiteiten zoals de

ontwikkeling van onderwijs tijdelijk stilgezet, toen bleek dat het programma Yantai vertraging zou oplopen. Daarmee is wel het aantal uren beperkt, maar dit valt niet aan te merken als druk uitoefenen om zo min mogelijk uren te declareren.

Een belangrijke oorzaak van de onduidelijkheid omtrent de scheiding tussen activiteiten voor het programma Yantai en activiteiten die binnen de reguliere universiteitstaken vallen is het ontbreken van een gescheiden entiteit. Doordat de oprichting van de rechtspersoon voor de branchecampus vertraging opliep, zijn de werkzaamheden voor het programma Yantai verantwoord in de centrale boekhouding van de RUG. Hierdoor ontbreekt voor een groot deel het overzicht voor het scheiden van publieke en private activiteiten. In dit onderzoek is getracht deze scheiding achteraf, in samenwerking met de interne auditor van de RUG zo nauwkeurig mogelijk vast te stellen.

Gevolgen voor reguliere taken

Ten aanzien van de urenverantwoording kunnen enkele bevindingen genoemd worden over de gevolgen van het programma Yantai voor de reguliere taken van betrokken medewerkers. Ten eerste zijn uit de interviews en het meldpunt geen signalen opgevangen dat er compensatie is gegeven voor overuren besteed aan het programma Yantai. De activiteiten voor het programma Yantai hebben veelal plaatsgevonden in reguliere tijd.

Ten tweede zijn de onderwijstaken volgens vrijwel alle respondenten uit dit onderzoek niet in het gedrang gekomen door activiteiten voor het programma Yantai. Er is op basis van de interviews en het meldpunt een beeld ontstaan van de gevolgen van de inzet voor het programma Yantai voor de reguliere taken van RUG-medewerkers. Slechts enkele medewerkers hebben aangegeven dat de onderwijstaken in het gedrang zijn gekomen. Daarentegen geven meerdere respondenten aan dat hun onderzoeksactiviteiten (in beperkte mate) in het gedrang zijn gekomen. Hetzelfde geldt voor medewerkers met managementtaken: activiteiten voor het programma Yantai werden uitgevoerd in reguliere tijd, die in principe bedoeld was voor decanaat en werkzaamheden voor faculteits- of opleidingsbesturen.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen van het onderzoek komen we met de volgende aanbevelingen voor de Raad van Toezicht van de RUG.

Ten eerste moet er in het vervolg meer aandacht worden besteed aan de voorbereiding en start van projecten binnen de RUG. Daarbij moeten de juridische kaders en de regels voor bemensing en uitvoering van het project vanaf het begin nauwkeuriger vastgesteld worden. Daarbij hoort ook dat alle betrokkenen binnen de RUG op de hoogte zijn van die kaders en regels.

Ten tweede moet er tijdens projecten van de RUG betere procescoördinatie en -begeleiding plaatsvinden door de RUG. In het programma Yantai kunnen diverse voorbeelden aangewezen worden die in toekomstige projecten anders gedaan moeten worden. Onder meer: het strakker controleren van de voortgang van het project en welke medewerkers daarbij betrokken zijn en meer communiceren tussen de verschillende organisatieonderdelen van de RUG over de regels en richtlijnen binnen het project, de voortgang en de inzet van medewerkers. Met name de Universiteitsraad heeft aangegeven onvoldoende te zijn geïnformeerd over de besluitvorming, en daarbij onvoldoende inspraak te hebben gehad. De als beperkt ervaren communicatie vanuit de programmaleiding heeft geleid tot een moeizame verstandhouding met dit controlerende orgaan.

Voor een strakke controle op de betrokkenheid van medewerkers is een strikte administratieve scheiding vereist. Een derde aanbeveling betreft daarom het opzetten van een gescheiden juridische entiteit met een eigen boekhouding, nog voordat de private rechtspersoon is opgericht.

Dit zorgt voor een scheiding tussen de urenverantwoording en geldstromen voor de reguliere universiteitstaken en de activiteiten voor werkzaamheden in het kader van TNE. Bovendien biedt een gescheiden entiteit meer mogelijkheden voor een strikte controle op de naleving van richtlijnen. De verantwoordelijkheid voor de administratieve scheiding en de controle op de naleving van richtlijnen zou kunnen liggen bij de interne auditdienst van de RUG.

Deze aanbevelingen zijn tevens verwerkt in de bestuurlijke reactie die mr. L.J. (Leendert) Klaassen heeft opgesteld voor de Raad van Toezicht van de RUG.

Bijlage 1: uitgebreide wettelijk kader

Voor het vaststellen van het wettelijk kader is gebruik gemaakt van het overzicht wet- en regelgeving 2017 sector Hoger Onderwijs (HO)³³, en het kader financiële rechtmatigheid OCW wet- en regelgeving 2017³⁴. In het volgende stuk wordt een overzicht gegeven van de relevante wetten, besluiten en regelingen omtrent publiek en private middelen. Doordat de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ruimte geeft voor context specifieke invulling, zijn de afstemmingen tussen OCW, RUG en IvHO meegenomen in dit uitgebreide wettelijk kader.

Wetten sector HO

De *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)* houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In *artikel 2.7.a* wordt aangegeven dat er regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage.

Artikel 2.7a Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW):

“Regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek”.

In *artikel 2.10a* wordt vermeld dat “bij of krachtens algemene maatregel van bestuur er voorschriften worden gegeven omtrent de controle van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de door de instellingen opgegeven bekostigingsgegevens”.

In het *wetsvoorstel bevordering internationalisering*, dat op 6 juni 2017 is aangenomen door de Eerste Kamer, is in artikel 1.19a, eerste lid, bepaald dat voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland toestemming van de minister van OCW vereist is. In artikel 1.19, eerste lid, is vermeld dat er geen aanspraak op bekostiging bestaat voor een opleiding die in het buitenland wordt verzorgd. Dit wetsvoorstel is een wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met een verbeterde regeling voor het verzorgen en vergemakkelijken van gezamenlijk hoger onderwijs tussen Nederlandse en buitenlandse instellingen, alsmede vanwege enkele andere wijzigingen ter bevordering van de internationalisering van het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Echter wordt er in het wetsvoorstel niet gesproken over de bekostiging van de voorbereidingsfase van een opleiding in het buitenland.

De *Wet op onderwijstoezicht (WOT)* geeft in *artikel 3, eerste lid*, aan dat de inspectie van het onderwijs de taak heeft om a) “toe te zien op de naleving van de bij krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften”; b) “het bevorderen van de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het stelsel van accreditatie”; c) “het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bestuur aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer, alsmede het beoordelen en bevorderen van de financiële doelmatigheid en het bevorderen van de financiële continuïteit van de bekostigde instellingen, de samenwerkingsverbanden en de samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs bedrijfsleven”; d) “het rapporteren over de ontwikkeling van, in het bijzonder van de kwaliteit van, het onderwijs en over de uitoefening van de taken door de instellingen, de samenwerkingsverbanden en de samenwerkingsorganisatie beroepsonderwijs”.

³³ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2017/11/22/overzicht-wet-regelgeving-2017>

³⁴ <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2017/11/22/kader-financiele-rechtmatigheid-ocw-wet-regelgeving-2017>

bedrijfsleven, in het bijzonder over de kwaliteit daarvan en”; e) “het verrichten van andere bij of krachtens de wet aan de inspectie opgedragen taken”. In [artikel 4, derde lid](#), staat dat “de intensiteit van de taakuitoefening afhankelijk is van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze wordt bekostigd uit 's Rijkskas, van de financiële situatie van de instelling”. [Artikel 11, eerste lid](#), vermeldt dat “ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a tot en met c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie jaarlijks met inachtneming van artikel 4 het onderwijs aan elke instelling. Naar aanleiding van het onderzoek geeft de inspectie een oordeel over de naleving van wettelijke voorschriften door de instelling en maakt zij aan de instelling haar bevindingen bekend over de ontwikkeling, in het bijzonder de kwaliteit, van het onderwijs aan de instelling”. In [artikel 12a, eerste lid](#), staat dat “ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie met inachtneming van artikel 4 de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs”.

Artikel 12a, eerste lid, Wet op onderwijstoezicht (WOT):

“ter uitvoering van de in artikel 3, eerste lid, onderdelen a en c, bedoelde taken onderzoekt de inspectie met inachtneming van artikel 4 de naleving van de wettelijke voorschriften en de financiële rechtmatigheid bij instellingen voor hoger onderwijs”.

De [Wet overige OCW-subsidies \(WOOS\)](#), [artikel 2, eerste lid](#), geeft aan dat “onze minister subsidie kan verstrekken voor activiteiten die passen in het beleid inzake: het onderwijs, het onderzoek, de cultuur, de emancipatie”. In [artikel 4, tweede lid, onderdeel c en d](#), “bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur of bij ministeriele regeling kunnen voorts regels worden gesteld met betrekking tot de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt en de voorwaarden waaronder de subsidie wordt verleend”.

Besluiten sector HO

In het [uitvoeringsbesluit WHW 2008](#) geldend van 01-09-2017 t/m 31-12-2017 in [artikel 4.1, eerste lid](#), staat dat onze minister jaarlijks, in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van de begroting van het ministerie van OCW die voor het desbetreffende begrotingsjaar is vastgelegd, de omvang vast stelt van de landelijke beschikbare rijksbijdrage voor de instellingen die onderwijs verzorgen of onderzoek verrichten op een ander gebied dan het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, en de omgeving van de delen daarvan. In [artikel 4.4, tweede lid](#), staat dat “bij de ministeriele regeling voorschriften vastgelegd staan over de control van de jaarrekening, de besteding van de rijksbijdrage en de juistheid van de door de instellingsbesturen opgegeven bekostigingsgegevens, daaronder begrepen voorschriften over de controle op de rechtmatigheid van de verkrijging van de rijksbijdrage en de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de rijksbijdrage”.

In het [uitvoeringsbesluit WHW 2008](#) geldend van 01-09-2018 t/m heden is [artikel 6.13, eerste lid](#), opgenomen, waarin staat vermeldt dat “het instellingsbestuur waaraan toestemming is verleend voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland is verplicht de onderwijsactiviteiten aan de buitenlandse vestiging in financiële en personele zin en ten opzichte van studenten, zorgvuldig af te bouwen ingeval van beëindiging van het verzorgen van de opleiding in het buitenland. Daarnaast staat in [artikel 6.13, tweede lid](#), dat “onze minister in het belang van het hoger onderwijs in Nederland of in het belang van de profilering van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland andere voorschriften aan de toestemming kan verbinden”.

Regelingen G1 G2 sector HO

De *Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2017* is de schakel tussen enerzijds de wet- en regelgeving en anderzijds de uit te voeren werkzaamheden door instellingsaccountants. Het accountantsprotocol voor de sector HO wordt conform artikel 2.10a van de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en krachtens artikel 4.4 van het uitvoeringsbesluit WHW 2008 vastgelegd bij ministeriele regeling. Het accountantsprotocol geeft een toelichting op het te hanteren referentiekader, de controle op de jaarrekening, het onderzoek naar de bekostigingsgegevens en de gewenste accountantsproducten. In het accountantsprotocol is geregeld dat de jaarrekening en opgave van bekostigingsgegevens of over besteding van bekostiging moet zijn voorzien van een verklaring van de accountant. Het accountantsprotocol heeft betrekking op het controleobject (controle op de jaarstukken) en onderzoeksobject (onderzoek naar de bekostigingsgegevens). Onder de controle op de jaarstukken valt zowel de inrichting van de jaarstukken en de inhoudelijke control daarop als controle op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage. "Ten aanzien van de in de jaarstukken van de school of instelling verantwoorde baten, lasten en balansmutaties stelt de instellingsaccountant vast dat deze voldoen aan de eisen van financiële rechtmatigheid. De financiële rechtmatigheid heeft betrekking op publieke middelen.

Regeling onderwijsaccountantsprotocol OCW 2017:

Financiële rechtmatigheid in het algemeen houdt in dat een financiële transactie betrekking hebbende op publieke middelen waarvan de uitkomst in de jaarrekening dient te worden verantwoord in overeenstemming is met de in internationale regelgeving, Nederlandse wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen bepalingen die de uitkomst van de financiële transactie beïnvloeden.

Voor de definitie van het kader van de financiële rechtmatigheid wordt verwezen naar het kader financiële rechtmatigheid OCW wet –en regelgeving 2017, de controlecriteria van het accountantsprotocol, aanbestedingswetgeving en individuele subsidiebeschikkingen. In *hoofdstuk 2.2 bestuursverslag*, worden aanvullende verslagcriteria genoemd waaronder, notities helderheid, de handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen, regeling beleggen, lenen en derivaten OCW, en Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. In *hoofdstuk 2.3 Financiële rechtmatigheid*, wordt onder meer verwezen naar het referentiekader en het treasurybeleid.

De *Notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs'* is bedoeld om de bekostigde universiteiten en hogescholen helderheid te verschaffen over de interpretatie en toepassing van de bestaande bekostigingsregels voor de tellingen van de bekostigingsparameters van 1 oktober 2003 en volgende jaren". Echter blijft de "instelling verantwoordelijk voor een doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksbijdrage en dat moet blijken uit de jaarstukken". *Thema 2* in de notitie gaat over de voorwaarden van investeren van publieke middelen in private activiteiten. Wat hiermee bedoeld wordt is dat "als de bekostiging van de overheid aan universiteiten of hogescholen wordt gebruikt: 1) in een privaatrechtelijke rechtspersoon, of 2) voor voorzieningen voor studenten of, 3) om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland, of 4) voor de ontwikkeling van onbekostigd onderwijs. "Het gaat hierbij uitdrukkelijk om investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derde, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht". "Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten is (en blijft) volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs". Een universiteit mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan. Vanaf 1 september 2003, zijn de volgende voorwaarden ingegaan en is het toezicht verscherpt op de controle van de jaarstukken op de investering van publieke middelen in private activiteiten:

- De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een private rechtspersoon, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.
- Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen.
- Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:
 - De kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/ of het onderzoek; en/ of
 - De kennisoverdracht aan de maatschappij; en/ of
 - De doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
 - De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

De [aanvulling op de notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs](#) gaat verder niet in op thema 2 investeren van publieke middelen in private activiteiten. In het kader financiële rechtmatigheid OCW wet- en regelgeving 2017, waarnaar wordt verwezen in de regeling onderwijs-accountantsprotocol OCW 2017 staat vermeldt dat verder uitleg van de notities helderheid wordt gegeven in de [brief het \(verantwoordings\) proces inzet publieke middelen met kenmerk HO/CBV/05/22/162](#) die staatssecretaris Rutte op 20 juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft gezonden en de brief van 24 februari 2009 met kenmerk BVE/stelsel/104878. Door de brief van de staatssecretaris van OCW in 2005, is een proces ingericht om vast te stellen of niet-gesubsidieerde of niet bekostigde activiteiten een meerwaarde hebben voor de publieke activiteiten in de zin van de door de staatssecretaris van onderwijs omschreven wijze (Tweede Kamer 28 248, nr. 84). “Het uitgangspunt is dat investeren met publiek geld is toegestaan wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek”. De instelling die publieke middelen besteedt moet dus overtuigend kunnen aantonen dat de betreffende investering een meerwaarde oplevert voor de publieke activiteiten van de instelling. In de brief worden onder andere de volgende aanvullingen gemaakt op de notities helderheid:

Aanvulling op de notitie helderheid door brief staatssecretaris Rutte:

“Er moet sprake zijn van een realistische capaciteit (personeel en materiaal) die is afgestemd op het primaire proces. Het inzetten van restcapaciteit die (mede) met publiek geld is gefinancierd voor private activiteiten is alleen toegestaan als tenminste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Die restcapaciteit moet echter wel van tijdelijke aard zijn. Is dat niet het geval dan moet deze – uiteraard voor zover mogelijk – worden afgestoten”.

Dit is een aanscherping op de voorwaarden van de notities helderheid waarin staat dat “de instelling zich – zowel in de richting van het ministerie van OCW als richting relevante stakeholders – over de publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen transparant moet verantwoorden in het financieel jaarverslag en bestuur verslag”.

In de [Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016](#) houdende regels voor onderwijsinstellingen omtrent het uitzetten van gelden, het aangaan van leningen en het aangaan van verbintenissen voor financiële derivaten. In het algemeen uitgangspunt, [artikel 2](#), staat dat ondanks dat private middelen niet onder regeling vallen, mogen met private middelen niet zodanige risico's worden aangegaan dat deze negatief effect zouden kunnen hebben op de publieke middelen. In [artikel 3](#), staat dat in het treasurywetboek moet worden geregeld op welke wijze een scheiding is aangebracht tussen publieke en private middelen.

In het *kader financiële rechtmatigheid OCW wet- en regelgeving*, zijn de relevante bepalingen in de onderwijswet –en regelgeving in detail opgenomen. “Opgenomen zijn bepalingen die de uitkomsten van de financiële transactie beïnvloeden. Deze bepalingen geven aan welke uitgaven zijn toegestaan”. “Het kader vervangt voor de scholen en instellingen niet de gehele wet- en regelgeving. Beoogd is om volledig te zijn, maar het abusievelijk niet opnemen van een bepaling betekent niet dat een school of instelling zich er niet aan hoeft te houden. Wel betekent het dat de instellingsaccountant bij zijn controle kan uitgaan van het kader. Slechts als de instellingsaccountant kennis krijgt van het niet naleven van relevante en materiele, niet opgenomen, bepalingen dient de instellingsaccountant in overeenstemming met de beroepsvoorschriften te handelen”. “Het oordeel van de instellingsaccountant over de financiële rechtmatigheid valt onder de reikwijdte van deze wet- en regelgeving. Het kader benoemd zowel de wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, het uitvoeringsbesluit WHW 2008, de regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016, en de notities helderheid voor investeren van publieke middelen in private activiteiten”.

De *Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen*, “is bedoeld om bekostigde ho-instellingen die publiek-private activiteiten (willen) ontplooiën een invulling te geven aan uit de wet voortvloeiende onderwijstaken”. Onder publiek-private activiteit wordt in deze handreiking verstaan; “een activiteit waarbij een instelling om onderwijskundige redenen direct of indirect betrokken is bij een uitoefening van een economische activiteit”. “Een publiek-private activiteit heeft als uitgangspunt een aantoonbare onderwijskundige meerwaarde voor studenten van de instelling te hebben”. “Het is primair aan de instelling om te bepalen wat de onderwijskundige meerwaarde is van een publiek-private activiteit”. “De instellingsaccountant stelt vast dat aan de in de handreiking opgenomen verslaggevingseis is voldaan. Dit betekent dat de accountant vaststelt dat de instelling in het bestuursverslag aandacht besteedt aan de ratio achter publiek-private arrangementen, de risico’s en risicobeheer van publiek-private arrangementen en de feitelijke resultaten van de publiek-private arrangementen in relatie tot de beoogde resultaten (innovatie, kwaliteit etc.) en de missie c.q. lange termijn doelstelling van de instelling”.

In de *Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, Artikel 1.3*, staat dat “de minister in een ministeriële regeling of in een beleidsregel de activiteiten waarvoor en de voorwaarden waaronder subsidie kan worden verstrekt, nader kan bepalen”.

De *Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen, artikel 2*, “regelt de wijze waarop de minister ten aanzien van de bekostigde of gesubsidieerde onderwijsinstellingen gebruik maakt van zijn bevoegdheden, bedoeld in artikel 15.1 van de Wet of het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, en de artikelen 4:46, 4:48, 4:49, 4:50, 4:56 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht. In *Artikel 3, eerste lid*, staat dat, onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie wordt volledig teruggevorderd. De gegevens bedoeld in de regeling jaarverslaggeving onderwijs, artikel 3, lid 1, vallen niet onder de reikwijdte van de accountantscontrole.

In de *Regeling jaarverslaggeving onderwijs, Artikel 1.c*, wordt onder jaarverslaggeving verstaan: het geheel van verslaggevingsdocumenten bestaande uit de jaarrekening, het bestuursverslag en de overige gegevens, bedoeld in artikel 392 van Titel 9 Boek 2 BW.

Afstemmingen OCW, IvhO, RUG

Op *25 April 2014* is de RUG ingegaan op de door de IvhO gestelde vragen rondom publieke en private activiteiten. “De RUG hanteert als definitie van publieke en private activiteiten in zijn algemeenheid dat als publieke activiteit kan worden aangemerkt die activiteit die primair uit de eerste geldstroom wordt bekostigd of kan worden aangemerkt tot het primaire proces van de RUG

(onderwijs, onderzoek, valorisatie, maatschappelijke dienstbaarheid). In termen van beleid gaat het daarbij om de allocatie van middelen uit de Rijksbijdrage (eerste geldstroom), NWO (tweede geldstroom) en diverse 'publieke' subsidies". "De RUG werkt met meerder (beleids) stukken waarin ingegaan wordt op de definitie van, de omgang met en eventuele complicaties ten aanzien van de mogelijke vermenging van publieke en private middelen, ondermeer: 1) handboek FIS (hoofdstuk 12 contractresearch), 2) Modelcontracten innovatie & research, 3) OCW-handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek private arrangementen, 4) Deloitte handboek onderwijsinstellingen 2013. Publiek-private samenwerking. Het beleid voor het beheer van private activiteiten is gebaseerd op deze en de volgende notities: 5) RJO ministerie van OCW, 6) Onderwijsprotocol OCW, 7) Guideline spatenting and business development at RUG and UMCG, 8) Notitie Value of Knowledge en, 9) Notitie RUG intellectueel eigendom en TKI's (notitie CvB 2013). Voor een eventuele inzet van publieke middelen voor private activiteiten neemt de RUG de voorwaarden zoals vastgelegd in de notitie Helderheid Hoger Onderwijs in acht. Hierbij kan verwezen worden naar de uitleg van de *toegestane* aanwending en verantwoording van publieke middelen voor private activiteiten in de brief met kenmerk HO/CBV/05/22162 van Staatssecretaris Mark Rutte van 20 juli 2005.

Op **18 mei 2015** heeft de IvHO het rapport '*Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*' gepubliceerd, waarin de definities worden gegeven voor publieke en private activiteiten.

IvHO rapport "private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen" 18-05-2015:

Publieke activiteiten zijn alle activiteiten van de gezaghebbende onderwijsinstelling ten gunste van diens bekostigde wettelijke taak. Bij universiteiten is die bekostigde wettelijke taak: wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Private activiteiten zijn alle activiteiten die niet alleen dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak.³⁵

In het rapport wordt aangegeven dat de (openbare) verantwoording over de publieke activiteiten onvoldoende transparant is. Hoewel instellingen zich bewust zijn van de risico's, geeft IvHO de volgende aanbevelingen om het risicobeheer te verkleinen; (1) helderheid van de relevante kaders te vergroten onder andere door het verduidelijken van regelgeving, (2) transparantie in de verantwoording te vergroten en (3) private activiteiten expliciet onderwerp maken van het interne toezicht. Naar aanleiding van het inspectierapport heeft OCW, Berenschot onderzoek laten doen naar de onduidelijkheid van bekostigde instellingen over het vraagstuk publiek- privaat. Het rapport '*Inventarisatie en analyse historische cases publiek/privaat*' wat op 16 december 2016 verscheen, geeft onder meer weer dat er duidelijkheid gevraagd is naar het moment waarop de IvHO een activiteit van een bekostigde onderwijsinstelling als 'privaat' bestempelt en niet langer als publiek, en welke wet/regelgeving daarbij nog meer van toepassing is. Naar aanleiding van het rapport van Berenschot is binnen de VSNU een werkgroep van start gegaan op dit thema.

Op **13 augustus 2015** is een brief gepubliceerd van minister Bussemaker van OCW over de publiek-private samenwerking. Hierin worden de aanbevelingen van de inspectie overgenomen. Daarnaast stelt zij dat de instellingen volgens de inspectie weinig moeite hebben met het beleid en de regelgeving voor private activiteiten, maar wordt er daarbij wel aangegeven dat de regels niet erg duidelijk zijn.

³⁵ Inspectie van het Onderwijs van het Onderwijs, 'Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen', 18 mei 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 28753, 37.

Uitspraken minister Bussemaker van OCW 13-08-2015:

“Ik ben van mening dat verduidelijking van regelgeving en meer communicatie over de (on)mogelijkheden noodzakelijk zijn. Daarom zal ik in overleg met de instellingen en/of hun belangenvertegenwoordigers werken aan het zo duidelijk mogelijk vastleggen van de regels met betrekking tot publiek private activiteiten. Voorafgaand daaraan analyseer ik in samenspraak met de inspectie en het onderwijsveld de huidige regelgeving. Ik houd daarbij nadrukkelijk rekening met eventuele administratieve lasten bij de instellingen”.

Op **10 november 2015**, twee weken na tekening van de financiële overeenkomst, verschenen er Kamervragen aan minister Bussemaker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan de hand van het eerder gepubliceerde artikel in de Volkskrant ‘Chinese uitbreiding Groningse universiteit is in landsbelang’³⁶. Vanuit de Tweede Kamer klonken verontruste geluiden met betrekking tot de financiële risico’s en het ‘summiere draagvlak’ binnen de universiteit³⁷. Minister Bussemaker geeft aan dat het initiatief van de RUG aansluit op de gecreëerde ruimte die ze wil aanbieden in hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) voor transnationaal onderwijs. Daarnaast wordt de noodzaak benadrukt van een breed draagvlak binnen de instelling en het instemmingsrecht van de universiteitsraad op het instellingsplan³⁸.

Uitspraken Minister Bussemaker 10-11-2015:

“Uitgangspunt is dat er op geen enkele wijze Nederlandse publieke middelen worden ingezet voor transnationaal onderwijs. Dit sluit bijvoorbeeld ook voorfinanciering vanuit publieke middelen uit”.

Op **20 juni 2017** worden er opnieuw Kamervragen gesteld aan minister Bussemaker naar aanleiding van berichten in de media over de oplopende kosten van de voorbereidingen en de georganiseerde reis van de RUG voor de universiteitsraad naar Yantai en Ningbo³⁹. Hierin benadrukt minister Bussemaker opnieuw dat de in de voorbereidende fase gemaakte investeringen door de RUG moeten worden gefinancierd uit private middelen. De minister wijst erop dat het wettelijk is vastgelegd dat instellingen zich aan het ministerie van OCW moeten verantwoorden over de publieke en private activiteiten en de bijbehorende geldstromen door middel van jaar- en bestuursverslagen. De scheiding van publieke en private geldstroom is onderwerp van toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO). Daarnaast wijst minister Bussemaker op het wetsvoorstel bevordering internationalisering, dat op 6 juni 2017 is aangenomen door de Eerste Kamer, waarin is bepaald dat voor het verzorgen van een opleiding in het buitenland toestemming van de minister van OCW vereist is.

Op **6 Juli 2017**, in de 30^e plenaire vergadering wordt minister Bussemaker in de gelegenheid gesteld om direct te antwoorden op een paar vragen. Op de vraag van de heer Ganzevoort over hoe de publieke middelen gebruikt worden bij transnationaal onderwijs en het feit dat die niet weg mogen vloeien, antwoordt de minister dat het in hoofdlijnen niet zo mag zijn dat een buitenlandse vestiging met Nederlandse publieke middelen wordt gefinancierd.

Uitspraken minister Bussemaker van OCW in plenaire vergadering 6-7-2017

“Misschien is het goed om daar toch nog iets over te zeggen, want hij was wel heel scherp naar Mevrouw Nooren toe door te zeggen dat elk uur besteding van de medezeggenschap of het college van bestuur daarin niet mag meelopen. We moeten elkaar nu ook weer niet gek maken door uurtje-factuurtje te gaan invoeren. Wat ik heb willen zeggen en wat ik heb opgeschreven, is dat het in hoofdlijnen niet zo mag zijn dat een buitenlandse vestiging met Nederlandse publieke middelen wordt gefinancierd. Het gaat natuurlijk wel over de hoofdlijnen van de begroting wat mij betreft.

³⁶ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-chinese-uitbreiding-groningse-universiteit-is-in-landsbelang--b585b687/>

³⁷ <https://www.dvhn.nl/groningen/SP-Stop-Chinees-plan-RUG-21065154.html>

³⁸ <https://docplayer.nl/13820125-Tweede-kamer-der-staten-generaal.html>

³⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20162017-2146.html>

Op [21 September 2017](#) in algemene toelichting op private activiteiten RUG wordt er dieper ingegaan op de private activiteiten van de RUG. De RUG definieert "private activiteiten als activiteiten die niet alleen dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak. De bekostigde taken van de RUG zijn onderwijs, onderzoek en valorisatie (economische en maatschappelijke kennisbenutting). Naast de activiteit kan er ook in de financiering onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private middelen. In hoofdlijnen kent het Wetenschappelijk Onderwijs & Onderzoek drie financieringsstromen: 1) de eerste geldstroom (Rijksbijdrage) voor de bekostiging door het ministerie van OCW van de wettelijke taken onderwijs, onderzoek en kennisvalorisatie; 2) de tweede geldstroom (door Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk onderzoek (NWO) en Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (KNAW)) die zich richt voornamelijk op de bekostiging van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek; 3) de derde geldstroom betreft middelen afkomstig uit het bedrijfsleven, (inter-)nationale overheden en de (overige) rijksoverheid, deze richt zich vooral op toegepast wetenschappelijk onderzoek en kennisvalorisatie daarvan. Naast deze drie genoemde financieringsstromen heeft de RUG nog andere inkomsten, zoals collegegelden en private baten. Voorbeeld hiervan zijn schenkingen, legaten en dividenduitkeringen van groepsmaatschappijen. Het is niet zo dat private activiteiten niet uit publieke middelen gefinancierd mogen worden". "Om te voorkomen dat publieke middelen worden ingezet om eventuele risico's af te dekken, worden deze activiteiten in voorkomende gevallen juridisch afgezonderd van de RUG door het in aparte (private) rechtspersonen onder te brengen. Bij dit hogere risicoprofiel hoort ook een potentieel hogere opbrengst in geval van een succesvolle activiteit. Daarnaast wil de RUG de geproduceerde kennis niet afschermen en alleen voor zichzelf houden". "De RUG benadrukt dat er in algemene zin te merken is dat rondom het thema publiek/privaat landelijk er op dit moment geen eenduidige scherpe afbakening van het verschil tussen publieke en private activiteiten bestaat. De Onderwijs Inspectie doet daarover op voorhand in een individuele casus geen uitspraak, maar geeft wel algemene aanwijzingen en beoordeelt dan eventueel achteraf. Als illustratie van de niet scherpe eenduidigheid wordt gerefereerd naar de uitspraken van minister Bussemaker op 13-8-2015 en het rapport van Berenschot op 16-12-2016".

Bijlage 2: begroting programma Yantai 2017 (versie 26-02-2018)

Begroting voorbereiding UGY door RUG voor heel 2017 (variant t.v. start per 1/9/17)		Bedrag in €
Baten (fiscale ruimte)		
Inkomsten uit stichting AOG		350.000
Inkomsten uit RUG Houdstermaatschappij		1.000.000
Inkomsten uit UOCG Market BV		150.000
Totaal		1.500.000
Lasten		
Reiskosten		117.300
Ontwerpkosten labs		205.000
Extra controlewerkzaamheden researchgebouw vanaf september 2017		100.000
Inzet projectleider Vastgoed- en Investeringsprojecten (VGI)		100.000
Ontwerpkosten ICT		P.M.
Aanloopkosten talencentrum		35.200
Kosten HR		P.M.
Kosten COMM		65.000
Kosten projectteam Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (FRW)		65.000
Kosten projectteam Faculteit Science and Engineering (FSE)		130.000
Kosten extra staf instituten FSE		P.M.
Kosten Centrum voor Informatie Technologie (CIT)		25.500
Kosten testen internetverbinding		20.000
Kwartiermaker (vooruitlopend op vulling functie Vice-Chancellor)		44.375
Deputy Vice-President Finance & Facilities		40.938
Coördinator IT		34.375
Advieskosten opstellen contracten UGY / UG		20.000
Inzet uren RUG-medewerkers		228.416
Kosten HR		50.000
PM post		12.500
Totaal		1.293.604
Saldo (baten min lasten)		206.396

Bijlage 3: intranetbericht opening meldpunt

[Titel] OPENING MELDPUNT URENVERANTWOORDING YANTAI

Geachte heer/mevrouw,

Namens de Raad van Toezicht van de Rijksuniversiteit Groningen heeft onafhankelijk onderzoeker mr. Leendert Klaassen aan Ecorys, een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de urenverantwoording voor project Yantai.

In Januari 2018 heeft het College van Bestuur (CvB) besloten af te zien van de aanvraag bij het ministerie van OCW, om in samenwerking met de Agricultural University (CAU) en de stad Yantai een branchecampus op te richten in de stad Yantai: De University of Groningen Yantai. Tijdens de voorbereiding en ook in de periode na deze beslissing is er veel media-aandacht geweest, waarbij een discussie is ontstaan rondom de aan Yantai bestede uren en de kunstmatige verhoging van private middelen.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in alle personele kosten van de voorbereidingsfase Yantai. In het kader van dit onderzoek zouden we graag alle medewerkers willen uitnodigen die betrokken zijn geweest bij project Yantai. Ook als u niet als medewerker maar op een andere manier betrokken was bij project Yantai horen wij graag over uw ervaringen.

Hiervoor is vanaf vandaag 5 november 2018, een vertrouwelijk meldpunt ingesteld. Dit meldpunt zal geopend zijn van 5 november 2018 t/m 23 november 2018. Hiermee bieden we u graag de mogelijkheid om via telefoon, internet of e-mail uw stem in dit onderzoek te laten horen. Ook kunt u gebruik maken van een antwoordformulier op de website van het meldpunt.

Reageren

Hieronder vindt u de vragen die wij u graag zouden stellen in het kader van het onderzoek naar de urenverantwoording voor project Yantai. Reageren via de telefoon doet u door tijdens kantooruren te bellen naar 010 - 4 538 500. Reageren via het webformulier doet u via de website <https://www.meldpuntyantai.nl>. Reageren via e-mail doet u door de vragenlijst onderaan de pagina te kopiëren en plakken in een e-mailbericht en inclusief uw antwoorden te sturen naar reageren@meldpuntyantai.nl.

Mocht u ons willen spreken buiten standaard kantooruren, dan verzoeken wij u om dit kenbaar te maken via onderstaande mailadres; wij nemen dan graag contact met u op voor het maken van een gerichte afspraak. Ook voor algemene vragen met betrekking tot het meldpunt kunt u bij dit mailadres terecht:

Algemeen contact: info@meldpuntyantai.nl

Wij nemen uw privacy erg serieus, en willen u dan ook laten weten dan wij handelen conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Wij zullen uw reactie gebruiken om een brede basis te kunnen vormen voor de rest van het onderzoek. Indien u de universiteit geen toegang wilt geven tot de vertrouwelijke informatie die u schriftelijk opstelt, wordt u aangeraden om uw privé-emailadres of bovenstaande website te gebruiken.

Indien u vragen heeft of nadere informatie over het onderzoek wenst, dan kunt u contact met ons opnemen via bovenstaande gegevens.

Wij kijken uit naar uw reactie.

Hoogachtend, namens het onderzoeksteam,

Mr. L.J. (Leendert) Klaassen (onafhankelijk onderzoeker)
Mr.drs. L.J.M. (Viek) Verdult (projectleider onderzoek Ecorys)

Vragenlijst

1. Persoonsgegevens die het Meldpunt Yantai ("meldpunt") verzamelt via deze site, telefonisch of via de post gebruiken wij alleen met uw toestemming en voor het doel waarvoor u ze hebt doorgegeven. Daarmee voldoet het meldpunt aan de privacywetgeving.

Het meldpunt is in opdracht van de Raad van Toezicht van de Rijksuniversiteit Groningen opgericht door onderzoeksbureau Ecorys om onderzoek te doen naar alle personele kosten voor de voorbereiding van branchecampus Yantai. Voor dit doel zullen we uw persoonsgegevens verwerken. Persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld naam, adres en telefoonnummer.

We verwerken niet meer persoonsgegevens dan noodzakelijk en gebruiken ze ook niet langer dan nodig. We gaan altijd zorgvuldig om met alle persoonsgegevens. Daarmee voldoen we aan de privacyregels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ("de AVG"). De AVG geldt voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig zijn bij onze taak.

Geeft u toestemming voor het gebruik van uw persoonsgegevens?

2. Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang om u te kunnen verifiëren. Daarom zouden we graag willen vragen naar uw naam, functie en aanstellingsomvang (fte).

I. Betrokkenheid project

3. Kunt u aangeven op welke manier u betrokken bent geweest bij het Yantai project?
4. Was hier sprake van eigen initiatief of bent u voor uw betrokkenheid gevraagd en door wie?
5. Met wie heeft u samengewerkt tijdens het project?
 - Waren dit medewerkers van het Yantai project, andere RUG-collega's of derden?
 - Kunt u aangeven hoeveel werk er is uitbesteed aan derden?

II. Urenverantwoording

6. Op welke manier werd u verwacht de uren te verantwoorden?
 - a. Voor het Yantai-project.
 - b. Voor de reguliere universiteitstaken
7. Kwam dit overeen met de contractuele overeenkomsten?
8. Hoeveel uur heeft u in totaal besteed aan het Yantai project?
 - c. In 2015;
 - d. In 2016;
 - e. In 2017;
 - f. Was het werk evenwichtig verspreid over het jaar, of waren er piekmomenten in specifieke weken?

- g. Indien u nadere toelichting wilt geven over de verhouding tussen uren voor het Yantai project en uren voor uw reguliere universiteitstaken, kan dat hieronder:

III. Uitvoering specifieke en reguliere publieke taken

9. Heeft u tijdens het project voldoende ruimte gehad om zowel de Yantai taken als de reguliere universiteitstaken uit te voeren?
10. Heeft u ooit Yantai taken uitgevoerd in tijd die voor reguliere universiteitstaken was bedoeld?
11. Is er sprake geweest van overwerk tijdens het Yantai project?
- *Zo ja, op welke manier werd dit geregistreerd?*
 - *Zo ja, op welke manier werd u hiervoor gecompenseerd?*

IV. Tot slot

12. Heeft u nog aanvullende opmerkingen die van belang kunnen zijn voor het onderzoek?
13. Bent u bereid om deel te nemen aan een mogelijk vervolginterview:

Toestemming	Ja	Nee
Contactgegevens	T: E:	

Veel dank voor uw medewerking en stem in dit onderzoek.

Bijlage 4: herinnering opening meldpunt

[Titel] HERINNERING: MELDPUNT URENVERANTWOORDING YANTAI

Geachte heer/mevrouw,

Twee weken geleden is het meldpunt in het kader van de volledigheid uren verantwoording Yantai opengesteld. Daarmee is iedereen die uren besteed heeft aan Yantai, maar vermoedt dat haar of zijn uren niet (volledig) in de universitaire verantwoording zijn opgenomen, in de gelegenheid gesteld dit aan te geven. Wij zijn ook benieuwd naar uw reactie wanneer uw bestede uren wel volledig zijn verantwoord.

Tot op heden heeft slechts een beperkt aantal medewerkers zich gemeld. Om die reden is besloten om het meldpunt nog een week langer open te stellen, tot en met 30 november 2018.

Voor de kwaliteit van het onderzoek is het van belang dat we een zo volledig mogelijk beeld hebben van de bestede uren ten opzichte van de verantwoorde uren. Om die reden willen we dan ook nogmaals iedereen oproepen die uren besteed heeft aan Yantai dit aan ons te melden. Met dit onderzoek wordt beoogd de discussie over de volledigheid tot een afronding te brengen. Het spreekt vanzelf dat dit de laatste mogelijkheid is om te reageren.

Vertrouwelijkheid

Alle meldingen worden op vertrouwelijke wijze behandeld. De gegevens komen alleen bij het onderzoeksbureau terecht en worden daar op een afgeschermd server opgeslagen. Individuele meldingen zullen niet worden doorgegeven aan de universiteit. Evenmin zal in de rapportage gerefereerd worden aan individuele meldingen.

Reageren

Hieronder vindt u de vragen die wij u graag zouden stellen in het kader van het onderzoek naar de urenverantwoording voor project Yantai. Reageren via de telefoon doet u door tijdens kantooruren te bellen naar 010 - 4 538 500. Reageren via het webformulier doet u via de website <https://www.meldpuntyantai.nl>. Reageren via e-mail doet u door de vragenlijst onderaan de pagina te kopiëren en plakken in een e-mailbericht en inclusief uw antwoorden te sturen naar reageren@meldpuntyantai.nl.

Mocht u ons willen spreken buiten standaard kantooruren, dan verzoeken wij u om dit kenbaar te maken via onderstaande mailadres; wij nemen dan graag contact met u op voor het maken van een gerichte afspraak. Ook voor algemene vragen met betrekking tot het meldpunt kunt u bij dit mailadres terecht:

Algemeen contact: info@meldpuntyantai.nl

Wij nemen uw privacy erg serieus, en willen u dan ook laten weten dan wij handelen conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Wij zullen uw reactie gebruiken om een brede basis te kunnen vormen voor de rest van het onderzoek. Indien u de universiteit geen toegang wilt geven tot de vertrouwelijke informatie die u schriftelijk opstelt, wordt u aangeraden om uw privé-emailadres of bovenstaande website te gebruiken.

Indien u vragen heeft of nadere informatie over het onderzoek wenst, dan kunt u contact met ons opnemen via bovenstaande gegevens.

Wij kijken uit naar uw reactie.

Hoogachtend, namens het onderzoeksteam,

Mr. L.J. (Leendert) Klaassen (onafhankelijk onderzoeker)
Mr.drs. L.J.M. (Viek) Verdult (projectleider onderzoek Ecorys)

Vragenlijst

14. Persoonsgegevens die het Meldpunt Yantai ("meldpunt") verzamelt via deze site, telefonisch of via de post gebruiken wij alleen met uw toestemming en voor het doel waarvoor u ze hebt doorgegeven. Daarmee voldoet het meldpunt aan de privacywetgeving.

Het meldpunt is in opdracht van de Raad van Toezicht van de Rijksuniversiteit Groningen opgericht door onderzoeksbureau Ecorys om onderzoek te doen naar alle personele kosten voor de voorbereiding van branchecampus Yantai. Voor dit doel zullen we uw persoonsgegevens verwerken. Persoonsgegevens zijn bijvoorbeeld naam, adres en telefoonnummer.

We verwerken niet meer persoonsgegevens dan noodzakelijk en gebruiken ze ook niet langer dan nodig. We gaan altijd zorgvuldig om met alle persoonsgegevens. Daarmee voldoen we aan de privacyregels van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ("de AVG"). De AVG geldt voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig zijn bij onze taak.

Geeft u toestemming voor het gebruik van uw persoonsgegevens?

15. Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang om u te kunnen verifiëren. Daarom zouden we graag willen vragen naar uw naam, functie en aanstellingsomvang (fte).

I. Betrokkenheid project

16. Kunt u aangeven op welke manier u betrokken bent geweest bij het Yantai project?
17. Was hier sprake van eigen initiatief of bent u voor uw betrokkenheid gevraagd en door wie?
18. Met wie heeft u samengewerkt tijdens het project?
- *Waren dit medewerkers van het Yantai project, andere RUG-collega's of derden?*
 - *Kunt u aangeven hoeveel werk er is uitbesteed aan derden?*

II. Urenverantwoording

19. Op welke manier werd u verwacht de uren te verantwoorden?
- a. Voor het Yantai-project.
 - b. Voor de reguliere universiteitstaken
20. Kwam dit overeen met de contractuele overeenkomsten?
21. Hoeveel uur heeft u in totaal besteed aan het Yantai project?
- c. In 2015;
 - d. In 2016;
 - e. In 2017;
 - f. Was het werk evenwichtig verspreid over het jaar, of waren er piekmomenten in specifieke weken?

- g. Indien u nadere toelichting wilt geven over de verhouding tussen uren voor het Yantai project en uren voor uw reguliere universiteitstaken, kan dat hieronder:

III. Uitvoering specifieke en reguliere publieke taken

22. Heeft u tijdens het project voldoende ruimte gehad om zowel de Yantai taken als de reguliere universiteitstaken uit te voeren?
23. Heeft u ooit Yantai taken uitgevoerd in tijd die voor reguliere universiteitstaken was bedoeld?
24. Is er sprake geweest van overwerk tijdens het Yantai project?
- *Zo ja, op welke manier werd dit geregistreerd?*
 - *Zo ja, op welke manier werd u hiervoor gecompenseerd?*

IV. Tot slot

25. Heeft u nog aanvullende opmerkingen die van belang kunnen zijn voor het onderzoek?
26. Bent u bereid om deel te nemen aan een mogelijk vervolginterview:

Toestemming	Ja	Nee
Contactgegevens	T: E:	

Veel dank voor uw medewerking en stem in dit onderzoek.

Bijlage 5: berekening overheadbedrag

	Pers.	Clusters				
	Categorie	Eenheid	Alfa	Gamma	Beta	Medisch
Overhead						
Centraal	WP	in € per fte/jr	16.957	16.957	16.957	16.957
Centraal	OBP	in € per fte/jr	11.513	11.513	11.513	11.513
Centraal	Alle promov.	in € per fte/jr	11.446	11.446	11.446	11.446
Decentraal	WP	in € per fte/jr	11.693	13.354	17.139	nb
Decentraal	OBP	in € per fte/jr	11.693	13.354	17.139	nb
Decentraal	Alle promov.	in € per fte/jr	7.892	9.014	11.569	nb
Huisvesting						
Regulier	WP-desk	in € per fte/jr	3.214	3.617	4.086	nb
Regulier	WP-lab	in € per fte/jr	n.v.t.	6.431	10.009	nb
Regulier	OBP	in € per fte/jr	2.456	3.051	4.392	nb
Regulier	promov.-desk	in € per fte/jr	2.169	2.441	2.758	nb
Regulier	promov.-lab	in € per fte/jr	n.v.t.	4.341	6.756	nb
Kapitaallasten	WP-desk	in € per fte/jr	1.995	2.566	3.421	nb
Kapitaallasten	WP-lab	in € per fte/jr	n.v.t.	2.988	7.355	nb
Kapitaallasten	OBP	in € per fte/jr	1.309	2.009	3.761	nb
Kapitaallasten	promov.-desk	in € per fte/jr	1.347	1.732	2.309	nb
Kapitaallasten	promov.-lab	in € per fte/jr	n.v.t.	2.017	4.965	nb

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitstekend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas