

Berisping

1. Ontstaan en loop van het geding

Bij beroepschrift, bij de commissie ingekomen op 21 april 2009, is appelland in beroep gekomen van een beslissing van verweerster, aan appelland medegegeeld bij brief van 13 maart 2009 van de voorzitter van het college van bestuur van verweerster, houdende een schriftelijke berisping. Van verweerster is een verweerschrift ontvangen. Beide partijen hebben producties in het geding gebracht. Van de gemachtigde van verweerster is een brief ontvangen van 8 juni 2009 met als bijlage het verweerschrift van appelland tegen het voornemen tot berisping. Voorts is zijdens verweerster ontvangen een verklaring van de heer, hoofd technische dienst van het college met twee bijlagen. Op 10 juli 2009 heeft te Eindhoven ten overstaan van de commissie de mondelinge behandeling plaatsgevonden. Appelland was aanwezig, bijgestaan door zijn gemachtigde, die een pleitnota heeft overgelegd. Namens verweerster waren aanwezig de heer, lid college van bestuur, de heer, hoofd financiële administratie en mevrouw mr., juridisch stafmedewerker, bijgestaan door de gemachtigde van verweerster, die eveneens een pleitnota heeft overgelegd.

2. De feiten

Appelland is conrector van de scholen van hetcollege (gymnasium, vwo- en havo).

In 2008 hebben verbouwwerkzaamheden plaatsgevonden aan de scholen van het college. Appelland was, na het vertrek van een andere conrector in november 2007, door de toenmalige rector gevraagd de uitvoering van de verbouwing te coördineren. De verbouwing is naar behoren gerealiseerd. Na de zomer 2008 is echter gebleken, dat een zeer forse overschrijding van de begroting van verweerster had plaatsgevonden. Na het voeren van een voornemen procedure heeft dit geleid tot de schriftelijke berisping, waarvan appelland thans in beroep is gekomen.

3. De standpunten van partijen

Appelland voert in de eerste plaats aan dat de bestreden beslissing in strijd is met het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, nu in de bestreden beslissing slechts een deel van de in de zienswijze door appelland aangevoerde bezwaren tegen de voornemenbeslissing is behandeld.

Naast dit formele bezwaar voert appelland het volgende aan.

Na het vertrek van een collega werd appelland in de herfst van 2007 door de toenmalige rector gevraagd of hij de reeds lang bestaande renovatieplannen van een deel van het schoolcomplex wilde coördineren. Een deel van deze plannen was al gerealiseerd. Hoewel appelland geen ervaring had met bouwwerkzaamheden, ging hij op het verzoek in omdat hij kon terugvallen op de jarenlange ervaring van het hoofd technische dienst. Hij stapte op een rijdende trein; de plannen lagen klaar, de tekeningen waren gemaakt, veel zaken waren al aanbesteed ofwel er lagen al aanbiddingen. Appelland heeft zelf nooit aanbesteed. Het hoofd technische dienst deed alle voorbereidende werkzaamheden en had daartoe ook overleg met de diverse aannemers en leveranciers. Appelland parafeerde als zijn organieke chef, nadat het hoofd technische dienst de nota's voor akkoord had geparafeerd. Vervolgens gingen de nota's naar het hoofd financiën.

Per 1 april 2008 vertrok de rector; een van de conrectoren werd als waarnemend-rector aangesteld. Per 1 augustus 2008 kwam er een nieuwe rector.

Appelland stelt dat hij nimmer op de hoogte is geweest van enig budget. De normale gang van zaken was dat, als binnen de bouwcommissie een onderdeel van de bouw aan de orde kwam, hierover beslist werd. De bouwcommissie bestond uit de rector, het hoofd financiën, het hoofd technische dienst en appelland aangevuld met, afhankelijk van wat aan de orde kwam, een van de betrokken aannemers of leveranciers. Regelmatig werd door de waarnemend-rector de vraag gesteld of er geld was voor de uitvoering van de werkzaamheden en het antwoord van het hoofd financiën was dan altijd dat de financiële reserves voldoende waren of woorden van gelijke strekking. Appelland heeft zich nooit druk gemaakt over de financiële dekking van de bouwwerkzaamheden. Zijn taak was er voor te zorgen dat alles binnen de daarvoor gestelde termijn (zoveel mogelijk binnen de periode van de schoolvakantie) gerealiseerd zou worden. En daarin is appelland geslaagd. De hoogte van de kosten is, gelet op hetgeen is gerealiseerd, binnen redelijke perken gebleven. De (waarnemend) rector was

wel degelijk op de hoogte van de diverse aanbestedingen en moet ook op de hoogte geweest zijn van de daarmee gemoeide investeringen.

Op 10 oktober 2008 heeft appellant gesproken met de voorzitter van het college van bestuur van verweerster nadat het college van bestuur van de rector had vernomen dat uitgaande van de begroting 2008 de kosten van de verbouwingen een aanzienlijke overschrijding lieten zien. Het is niet juist dat er daarna door toedoen van appellant nog overschrijdingen hebben plaatsgevonden.

Verweerster stelt daar tegenover het volgende.

Appellant heeft de feitelijke verantwoordelijkheid gehad voor de verbouwing. Bij die verbouwing is de begroting van verweerster voor 2008 voor verbouwingen aan de scholen aan het college met ruim € 1.000.000,-- overschreden. De begroting bedroeg € 443.000,-- voor verbouwingen exclusief boekenfonds. De verbouwingskosten zijn volgens berekeningen die in oktober 2008 zijn gemaakt uitgekomen op € 1.502.000,--.

In artikel 21 lid 5 van het bestuurs- en directiereglement van verweerster wordt gesproken over het opstellen van een exploitatiebegroting en investeringsbegroting, het realiseren van de goedgekeurde en taakstellende begroting en het aangaan van verplichtingen conform het stichtingsbrede inkoopbeleid en het gestelde in de procuratierekening. Met name deze bepalingen zijn door appellant geschonden. Uit deze bepalingen is wel duidelijk dat de overschrijding van de begroting niet is toegestaan; overigens zou ook zonder deze bepalingen al zeer voor de hand liggen dat een begroting niet zo maar overschreden mag worden.

Bovendien heeft ten aanzien van de verbouwingen geen (onderhandse) aanbesteding plaatsgevonden, terwijl die wel wordt voorgeschreven door de Interne regeling inkoop 2007.

Het college van bestuur heeft, na ontdekking van de overschrijding, op 10 oktober 2008 een gesprek met appellant gehad waarin hij zich diende te verantwoorden. Appellant heeft in dat gesprek gezegd dat hij in de hectiek van het bouwproces de regels uit het oog heeft verloren. Appellant heeft later ontkend dat hij dit gezegd had, maar hij heeft destijds van de geboden mogelijkheid om opmerkingen over het verslag te maken geen gebruik gemaakt.

Na dit gesprek, toen het ongenoegen van het college van bestuur toch wel heel duidelijk moet zijn geweest, heeft appellant opnieuw door eigenmachtig handelen de regels overtreden, zoals blijkt uit een brief van de nieuwe rector aan appellant van 1 december 2008.

Wat betreft het formele verweer: het bestuur is niet gehouden tot een puntsgewijze weerlegging van het verweer/de zienswijze. De niet besproken stellingen uit de zienswijze vonden hun weerlegging reeds in de voornemenbrief. De berisping is voldoende gemotiveerd.

Appellant ontkent weliswaar dat hij de betreffende interne regelingen kende maar hij was lid van de werkgroep Inkoop en werkte in die rol met de Interne regeling inkoop. Appellant was al heel lang conrector en kende uit dien hoofde vanzelfsprekend het bestuurs- en directiereglement. De procuratieregeling is door appellant zelf ter publicatie aangeleverd bij Kluwer. Zelfs al was hij niet op de hoogte had hij, met zijn 25-jarige ervaring als lid van de directie, moeten begrijpen dat er interne regels konden zijn en had hij daarvan tijdig op de hoogte behoren te zijn.

Appellant is van mening dat hij niet verantwoordelijk kan zijn geweest voor de overschrijding omdat hij niet bevoegd was opdrachten te geven of betalingen te doen. Dit argument snijdt geen hout omdat dan nimmer een onbevoegde handeling zou kunnen worden verricht. Er is een schema getiteld "Overname werkzaamheden". Hieruit blijkt duidelijk dat appellant met name "planning bouwactiviteiten aanvragen offertes en opdracht verstrekken" voor zijn rekening nam. Ten aanzien van de betaling zegt appellant in het beroepschrift zelf al dat hij die fiatteerde. De facturen zijn weliswaar veelal gericht aan het hoofd technische dienst maar die had een ondergeschikte positie en betaalde na fiattering door appellant.

4. De beoordeling

a. Ten aanzien van de formele bezwaren

Aan appellant kan worden toegegeven dat in de definitieve beslissing niet is ingegaan op al hetgeen namens appellant als zienswijze naar voren is gebracht. Verweester was echter, zoals de commissie in een eerdere uitspraak heeft beslist, niet gehouden in haar definitieve beslissing op alle in de zienswijze naar voren gebrachte punten in te gaan, nu de motivering in de beslissing waarvan beroep in samenhang met de in de voornemenbrief gegeven motivering een voldoende zorgvuldige en adequate motivering vormt.

b. Ten aanzien van de inhoud

Verweester kent, mede met het oog op beheersing en controle van de uitgaven, een bestuurs- en directiereglement, een procuratieregeling en een Interne regeling inkoop. Ingevolge artikel 20 van het bestuurs- en directiereglement mandateert het college van bestuur van verweester de navolgende in artikel 21, lid 5 van het reglement opgesomde bevoegdheden aan de rector :

- a. Het opstellen van een exploitatiebegroting en investeringsbegroting voor de school;*
- b. Het realiseren van een goedgekeurde en taakstellende begroting, het voeren van een deugdelijke administratie en het met kwartaalrapportages verantwoording afleggen omtrent de realisatie;*
- c. Het aangaan van verplichtingen, conform het stichtingsbrede inkoopbeleid en het gestelde in de procuratieregeling zoals deze in bijlage 2 is opgenomen;*
- d. Het instandhouden van de schoolgebouwen en technische voorzieningen, inclusief het up to date houden van de tienjaren-onderhoudsplanning.*

Ingevolge artikel 20 van het reglement kan de rector taken overdragen dan wel mandaat verlenen ten aanzien van bepaalde bevoegdheden aan andere functionarissen binnen de school. In de Interne regeling inkoop wordt onder artikel 2.4 bepaald dat het college van bestuur van verweester de aanbestedende dienst is en worden nadere regels gegeven omtrent het aanbesteden, waarbij het college van bestuur wordt aangemerkt als het orgaan dat de opdrachten verstrekt.

Tegen de achtergrond van deze interne regels, die appellant met zijn veeljarige staat van dienst als conrector behoorde te kennen, dient te worden gezien of en zo ja in hoeverre appellant zich schuldig heeft gemaakt aan zodanig plichtsverzuim, dat verweester op goede gronden van haar bevoegdheid tot het opleggen van een schriftelijke berisping is overgegaan.

Appellant kreeg, aldus verweester (zie de beslissing waarvan beroep, pagina 1, onderaan) de opdracht om de bouwwerkzaamheden te coördineren. Zoals uit de daaropvolgende zin in de beslissing waarvan beroep blijkt, wordt appelland verweten: "Indien hij de opdrachten als door hem gedaan correct had willen effectueren had hij zijn rector moeten informeren". De rector had dan voorzover noodzakelijk toestemming kunnen vragen aan het college van bestuur, aldus verweester. Verder wordt appelland verweten dat hij wist dat bij het aangaan van verplichtingen van meer dan € 60.000,- aanbesteding conform de regelgeving diende plaats te vinden.

Ter zitting is gebleken dat de overschrijding van de begroting zich met name heeft voorgedaan in de zomer van 2008. Het is duidelijk dat deze – zeer forse – overschrijdingen van de begroting bij het college van bestuur hadden moeten worden gemeld, voordat de opdrachten werden gegeven. En dat is niet gebeurd.

De vraag is echter in hoeverre dit aan appelland kan worden verweten. Appellant stelt immers dat alles wat hij deed met instemming en medeweten van de (waarnemend) rector gebeurde. Hij ging er vanuit dat de rector het (financiële) mandaat had om de renovatie uit te voeren, zoals dat is gebeurd. Los van de vraag wie precies de opdrachten heeft verstrekt en wie daarvoor verantwoordelijk is (er zijn wel vele facturen overgelegd maar schriftelijke opdrachtbevestigingen bevinden zich niet bij de stukken, terwijl overigens op diverse facturen is aangegeven: conform opdracht hr.) had het wel op de weg van appelland als lid van het bouwteam gelegen – nog afgezien van de vraag of hij de begroting kende of behoorde te kennen – om zich af te vragen of het werk binnen de financiële kaders bleef. En dat heeft appelland kennelijk niet gedaan. Zoals appelland ter zitting zei: "Deze slag heb ik gemist."

Het verwijt dat appelland het werk niet volgens de regels heeft aanbesteed treft geen doel. Verweester heeft immers niet duidelijk gemaakt dat het appelland is geweest die de aanbesteding c.q. aanbestedingen heeft gedaan.

Dat, tenslotte, zoals verweerster stelt, appellant ook na oktober 2008, toen hij door het college van bestuur was onderhouden, nog in strijd heeft gehandeld met de meergenoemde interne regelgeving is niet komen vast te staan.

Rest de vraag of, alles in aanmerking genomen, verweerster de schriftelijke berisping terecht heeft opgelegd. De commissie overweegt daaromtrent het volgende.

Het heeft naar het oordeel van de commissie ontbroken aan een goede communicatie tussen het college van bestuur, (waarnemend) rector, appellant en andere betrokkenen zoals de controller van de school en het hoofd technische dienst. Met name heeft het eraan ontbroken dat appellant expliciet duidelijk is gemaakt dat aan hem werd gemandateerd en dat tot zijn opdracht mede behoorde het bewaken van de financiële kaders van het renovatieproject.

Dat alles maakt dat de commissie van oordeel is dat hier eerder sprake is van een collectief falen van alle betrokkenen dan van zodanig plichtsverzuim van appellant dat dit noopte tot het opleggen van een berisping aan uitsluitend appellant.

Gelet hierop heeft verweerster, voor wie het opleggen van een disciplinaire straf geen verplichting is maar een bevoegdheid, van deze bevoegdheid uitsluitend jegens appellant in redelijkheid geen gebruik mogen maken.

Het beroep is daarom gegrond.

5. De beslissing

De Commissie voornoemd:

Verklaart het beroep gegrond.

Deze beslissing is gegeven te Eindhoven op 10 juli 2009 door mr. H.P.H. van Griensven, voorzitter, mr. J.M.P. Drijkoningen, mr. A.A.M. Mollee, W. Stoop en F.A.J. van Moorsel, leden, in tegenwoordigheid van G.H. Gerritsen, secretaris.