



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

HUISVESTING IN HET MBO

ACHTERGROND EN RISICO'S VAN DE
HUISVESTINGSSITUATIE IN HET MBO

H3516591

Utrecht, mei 2013

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt, is een vervolg op het onderzoek dat de inspectie in de zomer van 2012 heeft uitgevoerd naar de financiële positie van het mbo. Onderdeel van het rapport is een quick scan naar de grootste risico's in de huisvesting in het mbo. Die quick scan heeft geleid tot het volgende beeld: bij 11 van de bekostigde mbo-instellingen constateren wij financiële risico's die mede vanuit het vastgoed zijn ontstaan. Met een aantal van deze instellingen zullen we nadere afspraken maken over de taxatie van hun vastgoed.

In 'De financiële positie van het mbo' schreven we over de huisvesting in het mbo:

"De grootste financiële risico's zien we op het gebied van huisvesting, hoewel de omvang daarvan onzeker is. (...) De inspectie zal de komende tijd de mogelijkheid verkennen om meer inzicht te krijgen in de onzekerheden rond huisvesting, vanuit de overtuiging dat dit inzicht van belang is voor de sector en voor goed toezicht".

In reactie op dit onderzoek heeft de Tweede Kamer de minister van OCW verzocht een diepgaande, risicogerichte analyse van de huisvestingssituatie en de financieringssituatie in het mbo uit te voeren (TK 2012-2013, 33.400 VIII, nr.75 d.d. 11 december 2012). Deze motie, in combinatie met het rapport naar de financiële positie van het mbo, leidde begin 2013 tot de opdracht aan de inspectie om een brede notitie op te stellen over huisvesting in het mbo, een quick scan uit te voeren naar de grootste risico's en om indicatoren en signaleringswaarden te ontwikkelen voor de toekomstige risicogerichte analyse van de financiële positie van het mbo.

Vastgoedrisico's kunnen zeer omvangrijk zijn. In ons risicomodel zullen we deze risico's dan ook een vaste plek geven door ze te integreren in het risicogerichte toezicht op het bestuurlijk handelen, dat vanaf augustus 2013 een regulier onderdeel wordt van ons toezicht. Dat kan ertoe leiden dat we meer informatie moeten opvragen dan in de huidige situatie. Van een professioneel opererende instelling mag echter verwacht worden dat zij over deze informatie beschikt.

De nieuwe werkwijze vereist voldoende capaciteit en deskundigheid bij de onderwijsinspectie. Tijdelijke inhuur van specifieke deskundigheid en versterking van de capaciteit van de inspectie zijn hiervoor de aangewezen oplossingen.

Van belang is echter vooral dat de instellingen er zelf in slagen om tijdig risico's en tekorten in beeld te brengen en daar adequaat op te reageren. In dat licht zou de MBO-raad gevraagd kunnen worden om zich met de sector te buigen over de invulling van de meerjarige sturingsdocumenten. De inspectie denkt daarover graag mee.

Tot slot: het rapport is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Dat de betrokken mbo-instellingen ondanks de korte reactietijden die zij kregen volop hun medewerking hebben verleend, stel ik bijzonder op prijs. Graag bedank ik verder de geraadpleegde inhoudelijke experts en de leden van de klankbordgroep – MBO Raad, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (directie BVE, FEZ) en het Ministerie van Economische Zaken - voor hun bijdragen aan het rapport.

mevrouw drs. A.S. Roeters
inspecteur-generaal van het Onderwijs
April 2013

INHOUD

Samenvatting 5

Inleiding 8

1 Het huisvestingsvraagstuk in een breder perspectief 10

- 1.1 Beleidsmatige en historische context 10
- 1.2 Financiële ontwikkeling huisvestingsposten 2007-2011 10
- 1.3 Beheer van vastgoed (materiële vaste activa) 11
 - 1.3.1 Strategische planvorming 12
 - 1.3.2 Kenmerken van onderwijsvastgoed 12
 - 1.3.3 Ontwikkelingen in het onderwijsvastgoed 13
- 1.4 Financiering van investeringen in huisvesting 14
 - 1.4.1 Financiering via het schatkistbankieren 15
 - 1.4.2 Financiering via een bank 15
 - 1.4.3 Overige financieringsconstructies 17
- 1.5 Relevante marktontwikkelingen ten aanzien van financiering 17
- 1.6 Bijzondere waardevermindering bij onderwijsvastgoed 18
- 1.7 Overzicht van vastgoedrisico 19

2 Quick scan risico instellingen 20

- 2.1 Selectie van de instellingen 20
- 2.2 Waardedaling en taxaties 20
- 2.3 Test: invloed generieke waardedaling op solvabiliteit 21
- 2.4 Bevindingen 21
 - 2.4.1 Casus 1 21
 - 2.4.2 Casus 2 22
 - 2.4.3 Casus 3 22
 - 2.4.4 Casus 4 22
 - 2.4.5 Casus 5 22
 - 2.4.6 Casus 6 22
 - 2.4.7 Casus 7 23
 - 2.4.8 Casus 8 23
 - 2.4.9 Casus 9 24
 - 2.4.10 Casus 10 24
 - 2.4.11 Casus 11 24
- 2.5 Recapitulatie 24

3 Indicatoren en signaleringwaarden voor risico's in de huisvesting MBO 26

- 3.1 Huidige verantwoordingsinformatie 26
- 3.2 Interne sturingsinformatie 26
- 3.3 Mogelijke indicatoren en signaleringswaarden 26
- 3.4 Soft controls 27
- 3.5 Naar een nieuwe werkwijze 28
 - 3.5.1 Jaarlijkse risicomonitoring 28
 - 3.5.2 Financieel toezicht geïncorporeerd in de Staat van de Instelling 28

Samenvatting

In november 2012 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) het rapport 'De financiële positie van het mbo' uitgebracht. Daarin signaleerde zij mogelijke risico's op het gebied van de huisvesting en de financiering van vastgoed. De Tweede Kamer heeft vervolgens een motie aangenomen die vraagt om een diepgaande, risicogerichte analyse van de huisvestingskosten, waarbij de financieringspositie in het mbo wordt meegenomen. De motie vraagt ook om een taxatie ('waar nodig') van de waarde van de panden.

De motie en het genoemde rapport hebben geleid tot een driedelige opdracht van de minister van OCW aan de inspectie: (1) schrijf een brede notitie over de huisvestingssituatie van mbo-instellingen en van de financiering daarvan; (2) voer een quick scan uit naar de financiële positie van instellingen die de komende twee jaar de meeste risico's lopen op het gebied van huisvesting en/of de financiering daarvan; (3) ontwikkel op basis van de bevindingen indicatoren en signaleringswaarden voor toekomstige risicogerichte analyse van de financiële positie van het mbo.

1. Brede notitie huisvesting mbo: de hoofdpunten

In de tweede helft van de jaren '90 werden de mbo-instellingen, in navolging van de hogescholen en de universiteiten, geheel verantwoordelijk voor de eigen huisvesting. Lumpsumbekostiging en decentralisatie hebben daarbij de beleidsruimte en de autonomie van schoolbesturen in de afgelopen decennia vergroot, ook waar het de omvang en kwaliteit van hun huisvesting betreft.

Enkele kenmerken van het mbo-vastgoed

- de courantheid van het vastgoed is in veel gevallen laag;
- het vastgoed wordt in belangrijke mate met publiek geld gefinancierd;
- het vastgoed bestaat uit relatief grote gebouwen waardoor het een hoge waarde per gebouw heeft en hoge investeringskosten;
- het eigendom van / de verantwoordelijkheid voor het vastgoed ligt veelal bij de onderwijsinstelling.
- de proportionaliteit en uitstraling is soms overmatig;
- de behoefte aan vastgoed is soms minder groot dan de voorraad gebouwen waarover de instelling beschikt.

Trends

- De kenmerken van mbo-vastgoed vertonen een correlatie met de huurniveaus van kantoren. De waarde van de gemiddelde kantooruimte in Nederland van 2007 tot 2012 is gedaald met 30%. Het CPB verwacht dat de bodem van de waardedalingen nog niet is bereikt.
- Deelnemersaantallen kunnen fors fluctueren. De referentieraming 2012 van het ministerie laat voor het BVE-onderwijs een dalende trend zien voor de komende jaren en vooral de jaren na 2020. Dit zal een negatief effect hebben op de huisvestingsbehoefte. Per regio kunnen hierbij grote verschillen optreden.
- Vanuit de macrodoelmatigheid in het mbo is de verwachting dat de huisvestingsbehoefte zal dalen. Deze daling brengt potentieel een risico met zich mee voor de waardering van huisvesting op de balansen van de instellingen.
- Het lang vreemd vermogen is met bijna 40% gestegen. Daardoor zullen de financieringslasten de komende jaren op een hoger niveau komen te liggen.

Risico's

Het financieringsrisico voor mbo-instellingen komt naar voren op het moment dat de instellingen niet meer kunnen voldoen aan de gestelde minimale ratio's, zoals die voor liquiditeit en solvabiliteit. Dit kan bijvoorbeeld optreden als een instelling te maken heeft met teruglopende deelnemersaantallen. Dat brengt hogere financieringskosten met zich mee. Daarnaast speelt de waardering van het onderpand een rol. De bank kan bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan een maximumverhouding tussen de hoogte van de nog niet afgeloste banklening en de actuele waarde (taxatiewaarde) van het vastgoed gedurende de looptijd van de banklening.

Conclusie: planvorming is cruciaal

De levenscyclus van mbo-vastgoed is in hoge mate afhankelijk van het (bestemde) gebruik. Hierop zullen de onderwijsinstellingen hun strategische planvorming, maar ook hun investeringsplannen, exploitatiebegrotingen en de waardering van materiële vaste activa af moeten stemmen. Belangrijke elementen daarbij zijn de ontwikkeling van de deelnemersaantallen, het onderwijsconcept, de flexibiliteit en multifunctionaliteit van gebouwen en de mogelijkheid deze weer af te stoten.

2. Quick scan van de financiële positie van instellingen

Van de 66 (in 2013) bekostigde instellingen heeft de inspectie de instellingen geselecteerd die:

- in 2011 en/of 2012 onder aangepast toezicht hebben gestaan en/of;
- eind 2011 een solvabiliteitsratio II van lager of gelijk aan 0,3 hadden en/of;
- investeringen in 2012 en/of investeringsplannen hebben opgegeven van meer dan € 20 mln.

Op basis van deze criteria zijn in totaal 29 instellingen nader onderzocht. Bij in totaal 11 instellingen zijn mogelijke risico's gedetecteerd die gerelateerd zijn aan huisvesting (investeringen en financiering). Een deel van deze instellingen staat momenteel al onder aangepast toezicht. Van de overige instellingen wordt als gevolg van deze quick scan binnenkort onderzocht of aangepast toezicht nodig is. Verder wordt bij een deel van de 11 instellingen een taxatie uitgevoerd van het vastgoed dat onlangs een andere bestemming (dan onderwijs) heeft gekregen of dat binnen afzienbare termijn van bestemming verandert.

3. Mogelijke indicatoren

Voor het financiële toezicht in de jaarlijkse risicomonitoring blijven jaarrekening en jaarverslag belangrijke aangrijpingspunten. Maar als informatiebronnen voor het bepalen van risico's zijn ze ontoereikend. Van de instellingen mag verwacht worden dat ze meer inzicht verschaffen, aan de hand van de volgende stukken:

1. strategisch onderwijsplan, met het oog op onder meer de verwachte ontwikkeling van het aantal deelnemers op basis van demografische onderzoeken en het onderwijsaanbod;
2. strategisch huisvestingsplan inclusief de investeringsplannen, in financiële omvang en vloeroppervlakte en inclusief de huisvestingslasten en ontwikkeling daarvan per deelnemer;
3. financieringsplan;
4. de meerjarenexploitatie en liquiditeitsprognoses en geprognosticeerde meerjarenbalans.

Op basis van deze stukken is het beter mogelijk om tijdig relevante huisvestingsrisico's in kaart te brengen. Daarbij valt te denken aan indicatoren als de deelnemersontwikkeling, investeringsplannen, huisvestingslasten per deelnemer, waardeontwikkeling onderpand, rentetermijnen en derivaten, etc.

Ter voorkoming van ongewenst gedrag van bestuurders kan een instelling daarnaast zogenoemde 'soft controls' inzetten, zoals integriteitbeleid, gedragscodes, klokkenluidersregeling, adequate functiescheiding en fraudepreventieplannen.

Naar een nieuwe werkwijze

De jaarrekening blijft een belangrijk aangrijpingspunt voor het financieel toezicht. Nieuw is dat daarbij ook de toekomstige ontwikkeling van de solvabiliteit, liquiditeit, cashflow en rentabiliteit wordt betrokken. Daarbij zal de inspectie zoveel mogelijk aansluiten bij de interne sturingsinformatie die instellingen in de toekomst moeten geven.

Mochten de kengetallen onder de signaalwaarden komen dan kan de instelling gevraagd worden om de eerdergenoemde sturingsinformatie aan te leveren. Op basis van de indicatoren (en de nog te ontwikkelen signaalwaarden) kan de onderwijsinstelling nader worden geanalyseerd. Daarbij betreft de inspectie waar nodig ook de genoemde soft controls. Op basis van deze expertanalyse kan zo nodig het toezichtarrangement op de instelling worden bijgesteld.

Inleiding

In november 2012 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) het rapport 'De financiële positie van het mbo' uitgebracht. Daarin werd over huisvesting het volgende gesteld:

- Het is op dit moment lastiger om financiering te verkrijgen en de kans is groot dat bij verkoop verlies wordt geleden.
- Hoewel de omvang van de huisvestingslasten van de mbo-instellingen veel kleiner is dan die van de personeelslasten, zijn ze vaak minder flexibel dan personeelslasten. Ze kunnen, zeker als er sprake is van eigendom of langdurige huurcontracten, op korte termijn dan ook nog moeilijker worden bijgesteld. Ook vergen ze grote investeringen die veelal voor een aanzienlijk deel met vreemd vermogen worden gefinancierd.

Omdat de inspectie in het kader van dat onderzoek slechts zeer beperkt aandacht kon besteden aan deze risico's gaf zij aan dat vervolgonderzoek wenselijk zou zijn.

Het Tweede Kamerlid Klaver heeft vervolgens een motie ingediend (TK 2012-2013, 33.400 VIII, nr.75 d.d. 11 december 2012) die door de Tweede Kamer is aangenomen. Deze motie vraagt om een diepgaande, risicogerichte analyse van de huisvestingskosten, waarbij de financieringspositie in het mbo wordt meegenomen. De motie vraagt verder om een taxatie ('waar nodig') van de waarde van de panden te laten uitvoeren.

Driedledige opdracht

De motie en het genoemde rapport hebben geleid tot een gerichte opdracht van de minister van OCW aan de Inspectie van het Onderwijs. Deze opdracht is in drie delen uitgewerkt:

- schrijf een brede notitie over de huisvestingssituatie van mbo-instellingen en van de financiering daarvan;
- voer een quick scan uit naar de financiële positie van instellingen die op basis van een zorgvuldige risico-inventarisatie in verband met mogelijke herfinancieringen, bouwplannen of verhuisbewegingen de komende twee jaar de meeste risico's lopen op het gebied van huisvesting en/of de financiering daarvan, rekening houdend met de demografische ontwikkelingen in de omgeving;
- ontwikkel op basis van de bevindingen indicatoren en signaleringswaarden voor toekomstige risicogerichte analyse van de financiële positie van het mbo.

Reikwijdte en juridisch kader

De brede notitie is gericht op de huisvesting en aan huisvesting gerelateerde kosten tot en met 2011 van de bekostigde mbo-instellingen. Effecten van andere kosten voor mbo-instellingen zoals personeel en dergelijke zijn buiten beschouwing gelaten. Ook zijn de ontwikkelingen van de kosten in de komende jaren niet onderzocht. Wel beschrijft de notitie enkele trends, die gebaseerd zijn op de logica vanuit de afgelopen vijf jaren en ingebrachte kennis van experts.

Voor de quick scan is de informatie gebruikt die is verkregen in het onderzoek naar 'de financiële positie van het mbo' dat is gebaseerd op het jaarverslagen en de jaarrekeningen 2011 van de mbo-instellingen, en aanvullende informatie die voor dat onderzoek was opgevraagd, zoals investeringsplannen. Daarboven is van de

instellingen die in 2012 onder aangepast toezicht staan ook gebruik gemaakt van actuelere informatie en prognoses die in het kader van dat toezicht zijn opgevraagd. Tenslotte is van een aantal daartoe geselecteerde instellingen nadere informatie opgevraagd over de investeringen en financiering.

Bij dit rapport hoort een juridisch kader dat beschrijft welke wet- en regelgeving van toepassing is¹. De geanonimiseerde, instellingsspecifieke bevindingen in deel twee van dit rapport zijn aan de desbetreffende instelling ter reactie voorgelegd.

Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit drie delen, die corresponderen met de drie elementen uit de opdracht. Hoofdstuk 1 bevat de gevraagde brede notitie over de huisvestings-situatie in het mbo. Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak en de geanonimiseerde uitkomsten van de quick scan. Het derde en laatste hoofdstuk gaat in op aanpassingen die in het toezicht nodig zijn om in de toekomst ook de risico's rond huisvesting eerder en beter in beeld te krijgen.

1 T.a.v. de juridische context zijn de volgende onderdelen en bijbehorende artikelen uit de Wet educatie beroepsonderwijs van belang:

1. rijksbijdrage beroepsonderwijs: artikel 2.2.1, eerste, tweede en vierde lid ;
2. opstellen jaarrekening: artikel 2.5.3;
3. verrekening en correcties: artikel 2.5.9;
4. college van bestuur en raad van toezicht (artikel 9.1.4, derde lid, onder c, e en g); en
5. inhoudelijke bekostiging: artikel 11.1.

Daarnaast zijn ook de bepalingen van het zogenaamde thema 2 investeren van publieke middelen in private activiteiten uit de Notitie Helderheid van belang.

1 Het huisvestingsvraagstuk in een breder perspectief

Het huisvestingsvraagstuk kent verschillende dimensies die alle adequaat door het bestuur van een instelling beheerst moeten worden. In dit hoofdstuk komen de beleidsmatige en historische context van huisvesting in het mbo aan de orde, gevolgd door de ontwikkeling van de huisvestingsposten in de afgelopen jaren, het vormgeven van gedegen huisvestingsbeleid en financiering van vastgoed. Waar relevant schenken we daarbij ook aandacht aan de waardering van het vastgoed. Op basis van het voorgaande worden de belangrijkste risico's en beheersingsinstrumenten op een rij gezet.

1.1 Beleidsmatige en historische context

In de tweede helft van de jaren '90 werden de bve-instellingen, in navolging van de hogescholen en de universiteiten, geheel verantwoordelijk voor de eigen huisvesting. Lumpsumbekostiging en decentralisatie hebben daarbij de beleidsruimte en de autonomie van schoolbesturen in de afgelopen decennia vergroot, ook waar het de omvang en kwaliteit van hun huisvesting betreft.









1.2 Financiële ontwikkeling huisvestingsposten 2007-2011

In tabel 1 is het gecumuleerde overzicht van de balansen van alle mbo-instellingen opgenomen. Hieruit kan worden afgeleid dat de financiële omvang van de materiële vaste activa, waarvan het vastgoed de grootste post betreft, vanaf 2007 met € 463 mln. (13,8%) is gestegen tot een totaal van € 3.810 mln. ultimo 2011. Het gaat om een gestage stijging die later is afgevlakt.

Aan de financieringskant van de balans is het beeld complexer. Het eigen vermogen en de voorzieningen (beide onderdeel van de solvabiliteitsratio II) zijn ultimo 2011 zowel absoluut (€ 38 mln.) als relatief (1,5%) marginaal gegroeid sinds 2007, maar ten opzichte van de totaalbalans relatief afgenomen van 56% naar 50%. De relatief forse schommelingen in het eigen vermogen en de tegengestelde beweging van de post voorzieningen kan grotendeels worden verklaard door de wettelijke vorming en later wettelijk weer opgeheven bapo-voorziening.

Het vreemd vermogen – en met name het lang vreemd vermogen – is in diezelfde periode absoluut en relatief toegenomen. Daarvan is vooral het lang vreemd vermogen, dat altijd is verbonden aan vastgoed, toegenomen. Sinds 2007 met € 356 mln. (39%) tot een bedrag van € 1.259 mln. ultimo 2011. Dit is met sprongen gegaan, waarbij in 2010 zowel absoluut als relatief sprake was van een verlaging. In dat jaar lijkt overigens sprake van substitutie met overig (kort) vreemd vermogen dat in 2010 zowel absoluut als relatief aanzienlijk stijgt en in 2011 weer daalt.









Tabel 1. Gecumuleerde balans sector BVE (exclusief kenniscentra) 2007/2011 (in miljoenen euro's). bron: "De financiële positie van het MBO", december 2012.

| Gecumuleerde balans sector BVE (exclusief Kenniscentra) 2007/2011 | | | | | | | | | | | |
|---|---|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| (in miljoenen euro's) | trendlijn | 2007 | % | 2008 | % | 2009 | % | 2010 | % | 2011 | % |
| Vaste Activa | | | | | | | | | | | |
| Materiële vaste activa |  | 3.347 | 76% | 3.594 | 77% | 3.753 | 78% | 3.777 | 77% | 3.810 | 77% |
| Overig |  | 1.066 | 24% | 1.055 | 23% | 1.059 | 22% | 1.154 | 23% | 1.161 | 23% |
| Totaal vaste activa |  | 4.412 | 100% | 4.649 | 100% | 4.813 | 100% | 4.931 | 100% | 4.970 | 100% |
| Passiva | | | | | | | | | | | |
| Eigen vermogen |  | 2.076 | 47% | 1.827 | 39% | 1.905 | 40% | 2.293 | 47% | 2.247 | 45% |
| Voorzieningen |  | 400 | 9% | 635 | 14% | 615 | 13% | 253 | 5% | 267 | 5% |
| Langlopende schulden |  | 903 | 20% | 1.099 | 24% | 1.183 | 25% | 1.144 | 23% | 1.259 | 25% |
| Overig |  | 1.033 | 23% | 1.087 | 23% | 1.109 | 23% | 1.240 | 25% | 1.197 | 24% |
| Totaal passiva |  | 4.412 | 100% | 4.649 | 100% | 4.813 | 100% | 4.931 | 100% | 4.970 | 100% |

Uit onderstaande tabel 2 blijkt dat de huisvestingslasten, exclusief afschrijvingen, vanaf 2007 tot en met 2011 met circa € 34 miljoen (10,6%) zijn toegenomen. Deze stijging is vrijwel geheel in het jaar 2009 opgetreden. De afschrijvingslasten² zijn in dezelfde periode met circa € 88 miljoen (36,1%) gestegen. Dit is zeker mede het gevolg van relatief grote investeringen in vastgoed gedurende deze periode. De waarde van de materiële activa neemt in deze periode immers (zie tabel 1) met ruim € 463 miljoen toe. De huisvestingslasten per deelnemer uitgedrukt als percentage van de Rijksbijdrage per deelnemer, stijgen van 13,0% naar 14,3%.

Tabel 2. Verloop huisvestingslasten inclusief afschrijvingen 2007 – 2011 t.o.v. totale baten (bedragen in miljoenen euro's tenzij anders vermeld).

bron: "De financiële positie van het MBO", december 2012.

| Huisvestingslasten (in miljoenen euro's) | trendlijn | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Huisvestingslasten (HL) |  | 321 | 325 | 354 | 352 | 355 |
| Afschrijvingen (A) |  | 244 | 269 | 281 | 296 | 332 |
| HL + A |  | 565 | 594 | 636 | 648 | 687 |
| In % van totale baten |  | 13% | 13% | 13% | 13% | 14% |
| Totale baten |  | 4349 | 4524 | 4769 | 4873 | 4815 |
| Totaal aantal mbo-deelnemers |  | 503313 | 506710 | 515545 | 519515 | 508860 |
| Huisvestingslasten per deelnemer in € |  | 1122 | 1172 | 1233 | 1247 | 1349 |
| Baten per deelnemer in € |  | 8640 | 8928 | 9250 | 9380 | 9462 |

1.3

Beheer van vastgoed (materiële vaste activa)

Van de panden in de mbo-sector is in vierkante meters uitgedrukt 85% in eigendom en 15% is gehuurd³. De onderwijsinstellingen zijn zowel voor gehuurde panden als voor panden in eigendom meestal verplichtingen aangegaan voor de middellange of lange termijn. Van groot belang is daarom dat onderwijsinstellingen een meerjarig huisvestingsbeleid voeren dat nauw aansluit op de strategie van de instelling en het

² In de afschrijvingslasten zijn ook afschrijvingen op ICT en inventaris meegenomen.

³ bron: MBO-Raad, "Benchmark mbo 2011"

meerjarenperspectief van deelnemersprognoses. Hierin moet een expliciet beeld zijn gegeven van de risico's die met het bezit en het gebruik van materiële vaste activa gepaard kunnen gaan.

1.3.1 *Strategische planvorming*

Zoals producten hebben ook materiële vaste activa een levenscyclus. Deze is in hoge mate afhankelijk van het (bestemde) gebruik. Hierop zullen de onderwijsinstellingen hun strategische planvorming, maar ook hun investeringsplannen, exploitatiebegrotingen en de waardering van materiële vaste activa af moeten stemmen. De belangrijkste elementen voor die planvorming zijn:

- de ontwikkeling van de deelnemersaantallen en samenstelling op de korte en lange termijn;
- het onderwijsconcept (mede gebaseerd op de regionale vraag vanuit het bedrijfsleven) dat mede bepalend is voor de benodigde ruimtebehoefte;
- de flexibiliteit en multifunctionaliteit van de gebouwen;
- de periode van gebruik, of in andere woorden het moment en de voorwaarden en mogelijkheden om het vastgoed weer af te stoten.

Bij grote commerciële gebruikers van vastgoed, zoals kantoororganisaties, winkelketens, productiebedrijven, spelen ontwikkelingen als de economische bijdrage in het rendement van de organisatie, de bereikbaarheid, de flexibiliteit binnen het gebouw, de snelheid en voorwaarden waaronder het vastgoed kan worden afgestoten of verlaten (bij huur) een belangrijke rol in de besluitvorming tot investeringen, afstoting of verlaten van vastgoed.

De onderwijsinstellingen in het mbo dienen in hun strategische planvorming voor de materiële vaste activa eveneens rekening te houden met de bijdrage van het vastgoed aan het onderwijs, flexibele inzetbaarheid van gebouwen en de snelheid waarmee op interne en externe veranderingen kan worden ingespeeld. Dit brengt risico's met zich mee als bijvoorbeeld een onderwijsinstelling al dan niet door dalende deelnemersaantallen een deel van haar huisvestingsportefeuille wil afstoten. In dat kader bestaat het risico dat de instellingen geconfronteerd worden met kosten van leegstand, boetes bij afkoop van huurcontracten of kosten en verlies bij verkoop van gebouwen.

1.3.2 *Kenmerken van onderwijsvastgoed*

Kenmerkend aan het vastgoed in het mbo zijn onder andere de volgende aspecten:

- de courantheid van het vastgoed is in veel gevallen laag door het specifieke karakter van het vastgoed voor onderwijsdoelstellingen;
- het vastgoed ligt verspreid over Nederland met een hogere dichtheid in de Randstad;
- het vastgoed wordt in belangrijke mate met publiek geld gefinancierd;
- het vastgoed bestaat uit relatief grote gebouwen waardoor het een hoge waarde per gebouw heeft en hoge investeringskosten;
- het eigendom van / de verantwoordelijkheid voor het vastgoed ligt veelal bij de onderwijsinstelling.

Naast deze kenmerken is uit het recente verleden gebleken dat onderwijsinstellingen die onder aangepast toezicht zijn gesteld met betrekking tot hun vastgoed een aantal kenmerken vertonen:

- de proportionaliteit en uitstraling is soms overmatig; de gebouwen hebben ten gevolge daarvan een hoger vermogensbeslag dan achteraf wenselijk zou zijn geweest;

- de behoefte aan vastgoed is minder groot dan de voorraad gebouwen waar de instelling beschikking over heeft; dit veroorzaakt een niet evenredige verhouding tussen huisvestingslasten en deelnemersaantallen.

1.3.3

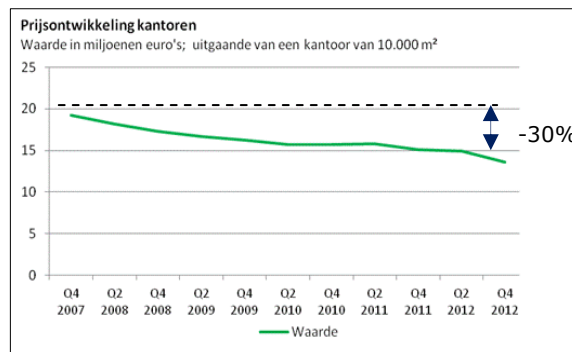
Ontwikkelingen in het onderwijsvastgoed

Hiervoor is een aantal specifieke kenmerken van mbo-vastgoed geschetst uit de recente praktijk. In deze paragraaf noemen we enkele recente ontwikkelingen die bij alle instellingen van invloed zijn op de risico's bij onderwijshuisvesting.

Vastgoedmarkt

Er zijn voldoende transacties op de kantorenmarkt om een uitspraak te kunnen doen over de waardeontwikkeling van onderwijsvastgoed⁴. Achtergrond hiervan is dat de kenmerken van mbo-vastgoed een correlatie vertonen met de huurniveaus van kantoren. Uit figuur 1 blijkt dat de waarde van de gemiddelde kantoorruimte in Nederland van 2007 tot 2012 is gedaald met 30%.

Figuur 1. Ontwikkeling waarde kantoren⁵.



Het CPB geeft in zijn onderzoek naar de kantorenmarkt⁶ uit 2012 eveneens aan dat in de kantorenmarkt sprake is van groeiende leegstand en beperkte vraag. Hierdoor is in de waardegroei vanaf 2007 een negatieve trend waarneembaar. Het CPB verwacht dat de bodem van de waardedalingen nog niet is bereikt.

Teruglopen van bekostiging door een daling van deelnemersaantallen

De 'Kerncijfers 2007-2011' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wijzen uit dat deelnemersaantallen fors kunnen fluctueren. Demografische ontwikkelingen, (regionaal) teruglopende deelnemersaantallen en de druk op het macro-economisch budget vragen om een kritische houding van instellingen ten aanzien van het huisvestingsbeleid op lange termijn. De referentieraming 2012 van het ministerie laat voor het BVE-onderwijs een dalende trend zien voor de komende jaren en vooral de jaren na 2020. Dit zal een negatief effect hebben op de huisvestingsbehoefte. Per regio kunnen hierbij grote verschillen optreden.

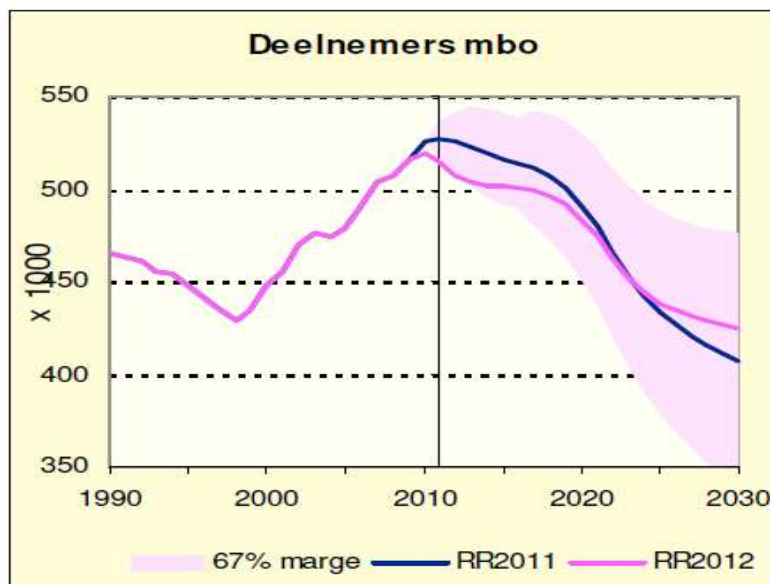
4 Er zijn in het kader van dit onderzoek nog geen taxaties van de marktwaarde van de mbo-gebouwen beschikbaar.

5 Bron: DTZ april 2012

6 CPB Notitie | 29 juni 2012, Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief.

Figuur 2. Verloop en prognose van het aantal deelnemers in het beroepsonderwijs

bron: Referentieraming 2012, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap



Regeerakkoord: Macrodoelmatigheid en invloed op vastgoed

In het regeerakkoord is aangegeven dat het aantal opleidingen in het mbo wordt verminderd en de macrodoelmatigheid van het opleidingsaanbod wordt vergroot. Vanuit de macrodoelmatigheid in het mbo is de verwachting dat de huisvestingsbehoefte zal dalen. Deze daling brengt potentieel een risico met zich mee voor de waardering van huisvesting op de balansen van de instellingen.

1.4 Financiering van investeringen in huisvesting

Zoals uit tabel 1 kan worden opgemaakt is het lang vreemd vermogen met bijna 40% gestegen. Daardoor zullen de financieringslasten de komende jaren op een hoger niveau komen te liggen.

Per onderwijsinstelling verschilt het aandeel externe financiering, zoals ook blijkt uit de informatie die de instellingen aan de inspectie hebben verstrekt. Als een onderwijsinstelling via externe leningen zijn investeringen of bestaand vastgoed wil financieren zijn er drie wegen waarlangs deze financiering kan worden betrokken:

- de staat, via het zogenaamde schatkistbankieren;
- een bank, al dan niet met borgstelling van het waarborgfonds;
- overige financieringsconstructies.

De financieringconstructie heeft een grote invloed op de solvabiliteit - de mogelijkheid om aan de financiële verplichtingen van banken en ander geldschieters van vreemd vermogen te voldoen. Hoe hoger het vreemd vermogen hoe lager de solvabiliteit. Zelden is dit echter het eerste financiële risico dat een onderwijsinstelling loopt. Gebrek aan liquiditeit - het vermogen om aan de lopende betalingsverplichtingen te voldoen - is de belangrijkste aanleiding voor financiële moeilijkheden. Hieronder vallen ook de verplichtingen die het gevolg zijn van het bezit en gebruik van vastgoed, zoals de betalingen voor rente, aflossing voor het lopende jaar, huren, zakelijke lasten e.d. Deze kosten zijn vooral inflexibel van aard en liggen vaak voor vele jaren vast. Daardoor heeft de instelling minder

mogelijkheden en ruimte om de exploitatie aan te passen op tegenvallers. In de toelichting op de tabel is aangegeven dat de gemiddelde huisvestingslasten per deelnemer van de gehele sector sneller zijn gestegen dan de gemiddelde baten per deelnemer. Dit kan effect hebben op de rentabiliteit van de instellingen.

In onderstaande subparagrafen worden voor dit onderzoek relevante kenmerken en risico's van deze financieringsvarianten kort toegelicht. In het bijzonder staan we daarbij stil bij het kredietverleningsproces en de invloed die recente (markt)ontwikkelingen hierop hebben.

1.4.1 *Financiering via het schatkistbankieren*

MBO-instellingen kunnen onder garantstelling van OCW voor hun huisvestingsprojecten lenen bij de schatkist op basis van hypothecaire zekerheid. Dit is op dit moment de goedkoopste financieringswijze.

Om het maximale leenbedrag (leenplafond) vast te stellen vindt een taxatie plaats. Hiertoe wordt door een taxateur van het Rijksvastgoedbedrijf en Ontwikkelingsbedrijf (RVOB) een taxatierapport opgemaakt. Als de hoogte van de leenbehoefte onder het leenplafond blijft, kan de lening verstrekt worden. Of de lening daadwerkelijk wordt verstrekt, hangt verder van de vraag in hoeverre de onderwijsinstelling voldoet aan de vereisten van het zogenaamde toetsingsdocument van OCW. Onderdeel van het toetsingsdocument zijn o.a. minimale ratio's voor (toekomstige) liquiditeit, solvabiliteit en de meerjarenbegroting van de mbo-instelling. Daarbij wordt onder andere de verwachte rijksbijdrage in beschouwing genomen en eventuele ombuigingen in de mbo-sector.

Bij een lening op basis van hypothecaire zekerheid geldt een (risico)opslag in de rente van 0,10% ten opzichte van de tarieven waartegen de staat zijn financiering op de markt betreft voor corresponderende looptijden.

Als de onderwijsinstelling voldoet aan de eisen en eventuele aanvullende voorwaarden zoals door het ministerie van OCW gesteld en over voldoende onbelast onderpand beschikt, kan de lening worden verstrekt. De lening wordt vastgelegd in een hypotheekakte met gespecificeerde materiële vaste activa als eerste onderpand. OCW stelt zich hierbij garant.

1.4.2 *Financiering via een bank*

Als een mbo-instelling ervoor kiest om haar financiering bij een bank te betrekken dan heeft zij grofweg twee opties.

- Een lening met borging van het Waarborgfonds BVE. Er wordt dan geen hypothecaire zekerheid aan de bank verstrekt, maar een zogenaamd hypotheekvoorbehoud aan het waarborgfonds. Het voordeel van de borging voor de mbo-instelling is dat de lening goedkoper zal zijn, omdat de bank hiervoor minder kapitaal hoeft aan te houden.
- Een lening zonder borging van het Waarborgfonds BVE. In dat geval dient er wel hypothecaire zekerheid aan de bank te worden verstrekt.

Belangrijke informatie voor een bank zijn de meerjarenprognose van de exploitatie en de balans. De bank hecht vooral waarde aan de cash flow, dept service coverage ratio⁷, liquiditeitsratio, solvabiliteitsratio, loan to value⁸ en de kwaliteit van de financiële balans en exploitatierekening. De ratio's worden verder geanalyseerd op ontwikkelingen in de tijd met uiteenlopende scenario's voor de ontwikkelingen van

⁷ De DSCR (debt service coverage ratio) is een kengetal dat aangeeft in welke mate er ruimte is in de cash flow om rente en aflossingen te betalen.

⁸ De omvang van de financiering gerelateerd aan de waarde van het onderpand (vastgoed).

deelnemersaantallen, die immers bepalend zijn voor de inkomsten van een school. Verder wordt de doelmatigheid van de instelling beoordeeld op basis van ratio's zoals de verhouding personele lasten als percentage van de totale lasten. Naast de eerdergenoemde ratio's worden hierbij de kwaliteit van het bestuur en het financieel management, de governance en de visie en strategie van de organisatie betrokken. Deze laatste kwalitatieve maatstaven spelen bij de kredietbeoordeling een steeds grotere rol.

Voor een lening onder hypothecaire zekerheid wordt ook de kwaliteit van het onderpand onder de loep genomen. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de alternatieve aanwendbaarheid en/of de multifunctionele gebruiksmogelijkheden van het onderpand. Daarnaast spelen ook factoren als locatie en aantal m² een belangrijke rol.

De banken zijn niet geïnteresseerd in het verstrekken van leningen als tweede hypotheeknemer, zoals in het geval bij leningen van het Ministerie van Financiën waarbij de materiële vaste activa als onderpand dienen, omdat de bank daarmee minder zekerheid verkrijgt.

Banken gaan in toenemende mate niet meer individueel een grote financiering aan, maar in conglomeraties. Dit vereist afstemming van interne criteria en leidt tot een complexere en langere doorlooptijd van besluitvorming.

Het financieringsrisico voor bve-instellingen komt naar voren op het moment dat de instellingen niet meer kunnen voldoen aan de gestelde minimale ratio's voor liquiditeit, solvabiliteit en debt service coverage ratio. Dit kan bijvoorbeeld optreden als een instelling te maken heeft met teruglopende deelnemersaantallen. In dat geval zal de instelling te maken krijgen met hogere financieringskosten bij bijvoorbeeld herfinanciering, een renteherziening of nieuwe leningen. Daarnaast speelt de waardering van het onderpand een rol. De bank kan bijvoorbeeld voorwaarden stellen aan een maximumverhouding tussen de hoogte van de nog niet afgeloste banklening en de actuele waarde (taxatiewaarde) van het vastgoed gedurende de looptijd van de banklening. Indien deze maximumverhouding wordt overschreden (bijvoorbeeld als gevolg van waardedaling van het vastgoed), dan kan de bank bepaalde contractueel geregelde maatregelen afdwingen, zoals extra of versnelde aflossing van de lening, verhoging van de leningrente, of het ineens geheel opeisbaar maken van de lening.

Banken zijn terughoudend geworden in het verstrekken van leningen en zijn kritischer op de aanvragen die ingediend worden.

Derivaten

Als onderdeel van de bancaire financiering van een mbo-instelling zijn derivaten een algemeen geaccepteerd financieel instrument om renterisico's op langlopende leningen (voornamelijk voor vastgoed) te beperken. Uit onderzoek⁹ blijkt dat de derivaten aangeschaft zijn om renterisico's te beperken en niet voor speculatie. In veel gevallen zijn derivaten het enig mogelijke instrument hiervoor omdat het niet bij alle externe financiers mogelijk is om een langlopende lening met een vaste rente te verkrijgen.

Van veel van de derivaten die instellingen bezitten, is de marktwaarde momenteel negatief vanwege de lage rentestand. De negatieve waarde van de derivaten betekent niet dat dit bedrag nu als verlies geldt. Het betekent dat het derivaat

⁹ Inspectie van het Onderwijs, Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho, november 2012

momenteel geen voordeel oplevert en daardoor als negatief gewaardeerd wordt. De instelling betaalt als het ware een premie voor de zekerheid dat de rente niet boven een vooraf vastgestelde grens kan stijgen. De totale waarde van alle derivaten in het mbo was ultimo 2011 ca. € 74 miljoen negatief.

Een belangrijk risico met betrekking tot vastgoed is dat in de huidige markt met lage rentestanden de derivaten instellingen verhinderen om naar een andere financier (bijvoorbeeld de schatkist) te gaan. Wisselen van financier brengt zeer hoge kosten met zich mee. Dat vereist immers dat derivaten met een negatieve waarde bij de bank afgekocht moeten worden, al dan niet door storting van gelden in een deposito. Het voortijdig beëindigen van derivaten met een negatieve waarde, zoals bij verkoop van vastgoed, brengt eveneens extra kosten met zich mee.

1.4.3 *Overige financieringsconstructies*

Naast de reguliere bancaire financiering zijn alternatieve mogelijkheden voor financieringen voor bve-instellingen mogelijk. Deze alternatieve constructies komen op dit moment niet in grote getale voor. Toch worden de constructies kort beschreven omdat deze risicovol kunnen zijn voor de onderwijsinstellingen. De risico's liggen veelal besloten in de specifieke voorwaarden die bij dit soort maatwerkcontracten gemaakt zijn.

Alternatieve financieringsconstructies zijn onder andere:

- Sale and leaseback;
- (Maatschappelijk / Coöperatief) vastgoedfonds;
- Design-Build-Finance-Maintain-(Operate) via een Special Purpose Vehicle (SPV).

Bij deze constructies is het vastgoed niet in eigendom van de instelling, maar van de belegger(s) via een eventueel daarvoor opgezette juridische constructie. De instelling heeft daarbij geen eigendom of alleen het economisch eigendom (financial lease). Vaak wordt een huurcontract of gebruiksvergoeding afgesproken. De risico's rondom deze alternatieve financieringsconstructies zijn onder andere:

- beperkte bijsturing door het langjarige karakter van de huurovereenkomst;
- verplichtingen ten aanzien van terugkoop met name in relatie tot waardedaling;
- verplichtingen ten aanzien van garantstellingen;
- verminderde zeggenschap bij benodigde aanpassingen aan het vastgoed;
- bij economisch eigendom: blijvend risico ten aanzien van de waardering op de balans in relatie tot dalende realiseerbare waardes.

Het inschatten van deze risico's vraagt kennis en expertise die niet altijd bij de instellingen aanwezig is.

1.5 **Relevante marktontwikkelingen ten aanzien van financiering**

Als gevolg van de kredietcrisis en de hieruit voortvloeiende wet- en regelgeving is het moeilijker en duurder geworden voor onderwijsinstellingen om hun externe (additionele) financiering bij een bank te betrekken. Daarbij worden banken ook nog behoudender om als enige financier op te treden. Oorzaken hiervan zijn ontwikkelingen voor de banken zelf zoals het duurder worden om geld in te kopen op de geld- en in het bijzonder op de kapitaalmarkt. Daarnaast dienen banken uit hoofde van nieuwe richtlijnen meer buffer (eigen vermogen) aan te houden, waardoor het uiteindelijk kostbaarder is om geld aan klanten uit te lenen.

Tegelijkertijd is de Nederlandse Staat de afgelopen jaren door investeerders als een (zeer) veilige haven beschouwd. Dit heeft zich vertaald in aanzienlijk lagere rentetarieven voor de Nederlandse Staat, die één op één worden doorvertaald naar

de deelnemers aan het schatkistbankieren¹⁰. Deze tarieven zijn zeer concurrerend met de rentetarieven die de banken kunnen aanbieden.

1.6 Bijzondere waardevermindering bij onderwijsvastgoed

Het waarderisico van vastgoed heeft invloed op de financiering van het vastgoed in het algemeen en daarmee ook op de maatschappelijke sectoren als onderwijs. Daarnaast heeft het een additioneel risico met betrekking tot de balanswaardering van het vastgoed. De vaste activa in een balans van een onderwijsinstelling bestaan voor een belangrijk deel uit vastgoed. Daarbij kan een verlaging van de boekwaarde niet alleen het gevolg zijn van het op systematische wijze verwerken van afschrijvingen, maar ook van bijzondere waardeverminderingen die leiden tot eenmalige afboekingen.

De meeste onderwijsinstellingen hebben hun vastgoed op basis van historische kostprijs gewaardeerd in de balans. Als echter de realiseerbare waarde¹¹ lager is dan de boekwaarde dan bestaat het risico op afwaardering. Vooral door verslechtering van de vastgoedmarkt is dit een potentieel risico. Als de actuele waarde van een onderwijsgebouw onder de boekwaarde¹² komt, zal de afwaardering negatieve gevolgen hebben voor het eigen vermogen. Het risico op afwaardering van het vastgoed in de balans is naar verwachting met name aan de orde bij vastgoed dat relatief jong is, waarbij de kostprijs nog beperkt is afgeschreven.

De impact van het risico op bijzondere waardevermindering van onderwijsgebouwen heeft direct invloed op het eigen vermogen van de onderwijsinstelling in het jaar dat de waardevermindering optreedt, en daarmee op de solvabiliteit.

10 Alleen voor onderwijsinstellingen geldt een opslag van 10 basispunten, voor andere sectoren kunnen andere opslagen gelden

11 De hoogste van de bedrijfswaarde en opbrengstwaarde

12 Oorspronkelijke verkrijgings- of vervaardigingsprijs (onder aftrek van afschrijvingen)

1.7

Overzicht van vastgoedrisico

In voorgaande toelichting zijn risico's betreffende vastgoed belicht vanuit de invalshoeken financiering, waardering en beheer. Met betrekking tot deze invalshoeken zijn hieronder de belangrijkste risico's benoemd. Daarbij geldt dat vooral door adequaat beheer van vastgoed veel risico's zijn te verminderen of te beheersen.

Tabel 3. Overzicht van vastgoedrisico's

| | Omschrijving | Toelichting |
|---------------------|------------------------|--|
| Vastgoed | Organisatie-strategie | Heeft de instelling voldoende rekening gehouden met toekomstige verwachtingen ten aanzien van de toekomstige ruimtebehoefte op basis deelnemersprognoses en het onderwijsconcept? |
| | Vastgoedstrategie | Heeft de instelling voldoende zorggedragen dat met het vastgoed op een flexibele wijze ingespeeld kan worden op interne en externe veranderingen? |
| | Huisvestingplan | Heeft de instelling op voldoende wijze haar huidige gebouwen in beeld inclusief investeringsopgaven? Is per gebouw in beeld gebracht op welke wijze het bijdraagt aan de lange termijn strategie van de instelling? |
| Waardering | Realiseerbare waarde | Daling van de waarde van het vastgoed als gevolg van een lagere bedrijfswaarde of opbrengstwaarde dan de huidige boekwaarde. |
| | Restwaarde | Heeft de instelling bij het afstoten van vastgoed te maken met een lagere restwaarde dan de huidige boekwaarde? |
| | Executiewaarde | Het risico dat de lening hoger is dan de executiewaarde (restschuld). |
| Financiering | Renterisico | De invloed van rentestijging op de exploitatie van de instelling. |
| | Herfinancieringsrisico | De mate waarin een instelling in staat is om haar kredieten te herfinancieren. |
| | Financieringsrisico | Het risico dat de financiering niet geheel rond komt. |
| | Derivaten (renteswaps) | De extra kosten voor afkoop van derivaten bij tussentijdse beëindiging. |

2 Quick scan risico instellingen

Het tweede deel van dit onderzoek betreft een quick scan van de financiële positie van instellingen die op basis van een zorgvuldige risico-inventarisatie in verband met mogelijke herfinancieringen, bouwplannen of verhuisbewegingen de komende twee jaar de meeste risico's lopen op het gebied van huisvesting en/of de financiering daarvan, rekening houdend met de demografische ontwikkelingen in de omgeving.

2.1 Selectie van de instellingen

Gegeven deze opdracht zijn om te beginnen van de 66 (in 2013)¹³ bekostigde instellingen geselecteerd die:

- in 2011 en/of 2012 onder aangepast toezicht hebben gestaan en/of;
- eind 2011 een solvabiliteitsratio II van lager of gelijk aan 0,3 hadden en/of;
- investeringen in 2012 en/of investeringsplannen hebben opgegeven van meer dan € 20 mln.

Op basis van deze selectiecriteria zijn in totaal 29 instellingen nader in deze quick scan onderzocht.

De 37 instellingen die niet verder zijn onderzocht, zijn wel via de volgende algemene analyses beoordeeld op eventuele andere risico's op het gebied van huisvesting en financiering daarvan:

- de mate waarin de investeringen en investeringsplannen (kleiner dan € 20 mln.) kunnen worden betaald met de liquide middelen per 31 december 2011;
- het effect op de solvabiliteit als de investeringen en investeringsplannen (kleiner dan € 20 mln.) geheel worden gefinancierd met vreemd vermogen;
- het effect op de solvabiliteit als de investeringen gedeeltelijk met de liquide middelen per 31 december 2012 worden betaald en daarbij de liquiditeit niet lager wordt dan 0,5.

Bij geen van deze 37 (in dit kader niet verder onderzochte) instellingen leidden de analyses tot een solvabiliteit lager dan 0,3.

2.2 Waardedaling en taxaties

Conform de mogelijkheden van de richtlijnen voor de verslaglegging hebben instellingen verschillende waarderingsgrondslagen voor hun vastgoed toegepast. Dit varieert van historische kostprijs tot verschillende vormen van actuele waarden. Daarvan hebben we in deze quick scan de volgende varianten aangetroffen: vervangingswaarde, bedrijfswaarde, opbrengstwaarde, WOZ-waarde.

In het eerste hoofdstuk is aangegeven dat de vastgoedmarkt in de afgelopen jaren met 30% is gedaald. Dit percentage hanteren we in dit onderzoek ook voor de mbo-sector als richtinggevend (zie hiervoor paragraaf 2.3). Daarbij kunnen overigens per object grote verschillen bestaan, afhankelijk van de bestemming, de locatie en het bouwjaar (jongere gebouwen hebben een groter afwaarderingsrisico).

13: In 2011 telde de mbo 65 bekostigde instellingen. Door fusie in 2012 en de fusie in 2013 is dit aantal per saldo gestegen tot 66.

De effecten van deze waardedaling op de financiële positie van een instelling moeten met een nader te bepalen taxatieopdracht in beeld worden gebracht. Een dergelijke opdracht kan pas ná de financiële analyse uit de quick scan nader worden ingevuld.

2.3 Test: invloed generieke waardedaling op solvabiliteit

Wel is voor de gehele sector het effect op de solvabiliteit II berekend van het marktgegeven dat de boekwaarde van vastgoed in de afgelopen 5 jaar met 30% is gedaald. Bij de berekening zijn we uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- voor de boekwaarde van het vastgoed is uitgegaan van de waarde in de jaarrekeningen van de instellingen ultimo 2011, ongeacht de gekozen waarderingsgrondslag van de instelling;
- de vermogensafname wordt geheel in een keer ten laste van het eigen vermogen geboekt.

Deze berekening leidt in totaal voor 19 instellingen tot een solvabiliteitswaarde die lager is dan de signaleringsgrens van 0,3.

2.4 Bevindingen

Op grond van de quick scan hebben wij onder de geselecteerde 29 instellingen bij in totaal 11 instellingen mogelijke risico's gedetecteerd die gerelateerd zijn aan huisvesting (investeringen en financiering) en die zich in de komende paar jaren kunnen voordoen. Een deel van deze instellingen staat momenteel al onder aangepast toezicht. Van de overige instellingen wordt als gevolg van deze quick scan binnenkort onderzocht of aangepast toezicht nodig is. Verder wordt bij een deel van de 11 instellingen een taxatie van hun vastgoed uitgevoerd. Daarbij gaat het niet om de panden die instellingen in gebruik houden voor onderwijs; hun huidige waarderingsgrondslag volstaat daarvoor. Voor panden die onlangs een andere bestemming hebben gekregen of die binnen afzienbare termijn van bestemming veranderen, is een nadere waardebeoordeling wel noodzakelijk. Deze vereist een actuele taxatie. De taxatie is gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde.

2.4.1 Casus 1

De onderwijsinstelling heeft in de periode 2012 tot en met 2016 investeringen groter dan € 20 mln. gepland. Een deel van de plannen bevindt zich in de verkennende fase. De reeds geplande investeringen kunnen met de beschikbare liquide middelen worden gefinancierd. Dit zal niet leiden tot een solvabiliteit II die lager is dan 0,3.

Een klein deel van het huidige vastgoed is bestemd voor private activiteiten. Deze activiteiten zijn verlieslatend. Deze verliezen worden gecompenseerd door de positieve resultaten van andere (publieke) activiteiten van de onderwijsinstelling. Hierop zal de inspectie nader onderzoek doen in het kader van de rechtmatigheid.

De onderwijsinstelling geeft, gezien de omvang en variëteit van de activiteiten, in het jaarverslag 2011 te weinig inzicht in de toekomstige problematiek van zijn huisvesting.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.4.2

Casus 2

De instelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege een zwakke financiële positie. Een teveel aan benodigde vastgoed is één van de oorzaken. De onderwijsinstelling heeft voor haar gebouwen langlopende huurcontracten enerzijds, en onroerend goed in eigendom anderzijds, waarvoor hypothecaire zekerheid is gesteld ten behoeve van financieringsinstellingen.

De instelling is thans bezig met een herstructurering en een halvering van de totale vloeroppervlakte van het vastgoed op basis van een meerjarenplan. Verder heeft de instelling voor een mogelijke samenwerking met een andere instelling voornemens tot een aanzienlijke herschikking van gebruik van zijn onderwijsactiviteiten en onderwijslocaties op middellange termijn. De instelling voert daarvoor momenteel een haalbaarheidsonderzoek uit. Volgens reactie van de instelling zal die niet leiden tot een additionele daling van de vastgoedwaardering.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.4.3

Casus 3

De instelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege een zwakke liquiditeit en solvabiliteit. Hoofdoorzaak hiervan is een teveel aan vastgoed. De instelling heeft een forse overcapaciteit in de aanwezige vastgoedportefeuille. De kwaliteit van het bestaande vastgoed is slecht. Daarbij voorziet de instelling een terugloop van het aantal deelnemers op middellange termijn. Hierop kan de instelling flexibel inspelen omdat zij relatief veel kortlopende huurcontracten heeft. De instelling heeft hoge financieringslasten door een langlopende lening waarmee geen vastgoed is gefinancierd.

2.4.4

Casus 4

De instelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege een zwakke liquiditeit en solvabiliteit. Hoofdoorzaak hiervan is een teveel aan vastgoed. De instelling heeft een forse overcapaciteit in de aanwezige vastgoedportefeuille. Daarbij voorziet de instelling een terugloop van het aantal deelnemers op middellange termijn. Hierop kan de instelling niet direct flexibel inspelen met de bestaande huurcontracten die op langere termijn kunnen worden beëindigd. De instelling heeft hoge financieringslasten door een langlopende lening waarmee geen vastgoed is gefinancierd.

2.4.5

Casus 5

De instelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege een zwakke liquiditeit en solvabiliteit. Hoofdoorzaak hiervan is een teveel aan vastgoed. Het merendeel van het vastgoed is in eigendom.

De instelling heeft een flinke overcapaciteit in de aanwezige vastgoedportefeuille, waarvan het merendeel aan gelieerde leerbedrijven is doorverhuurd. De instelling heeft hoge financieringslasten door een langlopende lening waarmee ook het vastgoed is gefinancierd.

2.4.6

Casus 6

De instelling heeft in het verleden onder aangepast toezicht gestaan vanwege een zwakke financiële positie. De instelling heeft voornemens tot een aanzienlijke herschikking van gebruik van zijn onderwijsactiviteiten en onderwijslocaties en voert momenteel een haalbaarheidsonderzoek daarop uit. De onderwijsinstelling heeft voor haar gebouwen langlopende huurcontracten enerzijds, en onroerend goed in

eigendom anderzijds, waarvoor volledige hypothecaire zekerheid is gesteld ten behoeve van banken. De gebouwen van de onderwijsinstelling worden gewaardeerd op bedrijfswaarde dan wel vervangingswaarde. Recent zijn deze taxaties opnieuw uitgevoerd. De voorgenomenerschikking van de onderwijslocaties kan mogelijk leiden tot een substantiële daling van de tot nu toe gehanteerde waarden, afhankelijk van het feitelijk gebruik van deze gebouwen. De instelling heeft aangegeven dat de gebouwen die het in eigendom heeft, voor het onderwijs beschikbaar zullen blijven.

In het geval de herschikking van gebouwen tot gevolg heeft dat zij niet meer voor het onderwijs gebruikt zullen gaan worden, is een taxatie op opbrengstwaarde van het vastgoed dat van bestemming verandert van belang om een actueel inzicht te krijgen in de waarde van de vastgoedportefeuille van de onderwijsinstelling.

2.4.7

Casus 7

De onderwijsinstelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege een zwakke liquiditeit. De daling van de liquiditeit is veroorzaakt door forse investeringen in huisvesting en voorfinanciering van sterke deelnemersgroei. De huisvestingsinvesteringen zijn voor een deel met eigen middelen gefinancierd en voor een groter deel met vreemd vermogen. Dit heeft geleid tot een verslechtering van de solvabiliteit II tot onder de signaleringswaarde van 0,3 eind 2011. De investeringen komen voort uit een langjarig groot investeringsprogramma dat in de eerste helft van het vorig decennium is gestart.

Het grootste deel van het eigen vermogen van de onderwijsinstelling bestaat uit een herwaarderingsreserve. Deze reserve is in het verleden gevormd door een herwaardering in de vastgoedportefeuille, gebaseerd op vervangingswaarde en gecorrigeerd met cumulatieve afschrijvingen. Voor de gecorrigeerde vervangingswaarden zijn de WOZ-waarden van de panden gehanteerd. Echter, volgens actuele marktgegevens is mogelijk sprake van een waardevermindering van het vastgoed. Een dergelijke waardevermindering zou leiden tot een verdere daling van de solvabiliteit. Tevens heeft de financier van de onderwijsinstelling een solvabiliteitsvoorwaarde gesteld die hoger is dan de huidige solvabiliteit. De onderwijsinstelling heeft in haar reactie medegedeeld dat tot heden deze eis door de financier niet is toegepast.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.4.8

Casus 8

De onderwijsinstelling staat in 2012 onder aangepast toezicht vanwege liquiditeitsproblemen veroorzaakt door verplichtingen uit investeringen en huisvestingscontracten. De onderwijsinstelling heeft alle bestaande huisvesting verkocht en vervangen door twee nieuwe omvangrijke en dure onderwijslocaties. De hier gekozen publiekprivate financieringsconstructie voor één van de onderwijslocaties is complex en eenzijdig financieel nadelig voor de onderwijsinstelling. Deze constructie heeft een zeer grote invloed op de solvabiliteit van de instelling. De gerealiseerde huisvesting is niet gebaseerd op een meerjarenprognose ten aanzien van de ontwikkeling in het aantal deelnemers. Bij beide locaties is sprake van overcapaciteit. Daarnaast is in de nabije toekomst in de directe omgeving nieuwbouw gepland door door een andere mbo-instelling. Dit kan op korte termijn waardedrukkend zijn voor het huidige nieuwe vastgoed en daarmee ook invloed hebben op de solvabiliteit.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.4.9

Casus 9

De instelling stond in 2012 tijdelijk onder aangepast toezicht vanwege een liquiditeitsrisico dat onder andere is veroorzaakt door aanzienlijke investeringen in vastgoed. De instelling is in de loop van 2012 een verlenging van de kredietfaciliteit overeengekomen tot juli 2014. Op basis van voorlopige cijfers over 2012 blijkt dat de liquiditeit nog onder de signaleringswaarde blijft. De instelling heeft aangegeven dat zij een doorlopende leenfaciliteit heeft bij het Rijk in het kader van schatkistbankieren en dat deze nog niet geheel wordt gebruikt. De instelling voorziet derhalve zelf geen risico.

2.4.10

Casus 10

De onderwijsinstelling heeft investeringsplannen van meer dan € 20 miljoen. Naar verwachting zal de liquiditeit (op basis van voorlopige cijfers 2012) dalen onder de signaleringsgrens. De instelling heeft nog geen inzicht verstrekt in de kasstroom over 2012. De onderwijsinstelling heeft wel aangegeven dat tegenover de daling in liquiditeit een niet volledig benutte kredietruimte voor nieuwbouw staat bij het Rijk. De instelling heeft investeringsplannen in huisvesting in het mbo en in het vo.

Van belang is dat de onderwijsinstelling voor de nieuwbouw voortgezet onderwijs goede afspraken maakt met de gemeente over de planvorming en de financiële randvoorwaarden. De WOZ-waarden per 31 december 2011 van de vastgoedportefeuille is lager dan de door de onderwijsinstelling gehanteerde boekwaarde. Uit de jaarrekening 2011 blijkt dat men voornemens is een niet onaanzienlijk deel van de vastgoedportefeuille af te stoten.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.4.11

Casus 11

De solvabiliteit II van de onderwijsinstelling is eind 2011 gedaald tot 0,3. Dit is mede veroorzaakt door het aantrekken van financieringen voor het terugbetalen van rijksbijdrage en voor aankoop van een gebouwdeel van een oud schoolgebouw. De onderwijsinstelling heeft uitgesproken het gebouw te willen verkopen. Dit betreft het gebouw dat gedeeltelijk wordt verhuurd aan derden en gedeeltelijk wordt ingezet voor onderwijs.

In lijn met de richtlijnen voor de jaarverslaggeving is taxatie, gericht op een actuele grondslag zoals bedrijfswaarde of opbrengstwaarde, van belang voor het vastgoed waaraan de onderwijsinstelling een andere bestemming heeft gegeven of gaat geven.

2.5

Recapitulatie

In de onderstaande tabel staan de uitkomsten samengevat van de quick scan op de risico's van huisvesting en financiering daarvan in het mbo.

Tabel 4. Uitkomsten quick scan op hoofdlijnen

| Categorie: | Aantal | | |
|--|--------|----------|--------|
| Totaal aantal bekostigde mbo-instellingen op moment van onderzoek (april 2013): | 66 | | |
| Niet nader onderzocht (vallen buiten de selectiecriteria): | 37 | | |
| Nader onderzocht naar aanleiding van de selectiecriteria: - waarvan geen aanwijsbare risico's voorzien: - waarvan mogelijke risico's voorzien vanuit de huisvesting en de financiering daarvan | 29 | 18 11 | |
| - waarvan reeds onder aangepast toezicht in 2012 - waarvan nieuw en voor nader onderzoek in aanmerking komend voor het bepalen van een toezichtarrangement | | | 7 4 |

3 Indicatoren en signaleringwaarden voor risico's in de huisvesting MBO

3.1 Huidige verantwoordingsinformatie

De jaarrekening en het jaarverslag vormen vooral een terugblik op het afgelopen boekjaar. Heel globaal is wel enige informatie te vinden over verwachte ontwikkelingen in het lopende boekjaar of de nabije toekomst maar deze zijn veelal niet gekwantificeerd. Als informatiebron voor het bepalen van risico's voor de nabije toekomst zijn de huidige jaarrekening en het jaarverslag ontoereikend. Van de instellingen mag verwacht worden dat ze meer inzicht verschaffen in de op middellange termijn (3 tot 5 jaar) te voorziene ontwikkelingen in hun huisvesting en financiering. Hiervoor zijn door OCW inmiddels acties in gang gezet om de jaarverslaggeving te verbeteren.

3.2 Interne sturingsinformatie

De interne beheersing van de risico's die voortvloeien uit de huisvesting en de financiering ervan is voor de onderwijsinstelling van cruciaal belang. Van een mbo-instelling mag daarom worden verwacht dat deze naast het wettelijk vereiste jaarverslag en de jaarrekening beschikt over toekomstige (financiële) interne managementinformatie:

5. strategisch onderwijsplan, met het oog op onder meer de verwachte ontwikkeling van het aantal deelnemers op basis van demografische onderzoeken en het onderwijsaanbod;
6. strategisch huisvestingsplan inclusief de investeringsplannen, in financiële omvang en vloeroppervlakte en inclusief de huisvestingslasten en ontwikkeling daarvan per deelnemer;
7. financieringsplan;
8. de meerjarenexploitatie en liquiditeitsprognoses en meerjarenbalans.

Belangrijk daarbij is de interne consistentie tussen bovenstaande documenten/instrumenten, waarbij de onderwijsstrategie leidend moet zijn. Uit het oogpunt van adequaat risicomanagement moet de robuustheid van bovenstaande plannen verder worden versterkt door scenarioanalyses en stresstesten, waarbij de groei of afname in deelnemersaantallen een voor de hand liggende parameter is.

3.3 Mogelijke indicatoren en signaleringswaarden

In onderstaande tabel worden de belangrijkste mogelijke indicatoren en signaleringswaarden weergegeven die uit deze documenten een diepgaandere analyse mogelijk maken dan dusver gebruikelijk was. Vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek is de relevantie van deze indicatoren voor het mbo-veld nog niet gevalideerd. Daarnaast kan het gewicht van een indicator van instelling tot instelling verschillen afhankelijk van bijvoorbeeld het risicoprofiel of de financieringsstructuur. Dit is ook de redenen waarom er vooralsnog geen signaalwaarden aan deze indicatoren worden gekoppeld. Uitzondering vormt hierop de reeds bestaande signaalwaarden t.a.v. kengetallen liquiditeit, solvabiliteit en rentabiliteit.

Tabel 5. Illustratie van indicatoren op basis van de vijf relevante interne sturingsdocumenten

| Risico | Mogelijke indicator |
|---|---|
| Continuïteit | <ul style="list-style-type: none"> - deelnemerontwikkeling komende 5 jaar - solvabiliteit, liquiditeit, cashflow en rentabiliteit voor de komende 5 jaar |
| Huisvesting | <ul style="list-style-type: none"> - investeringsomvang: jaarlijkse investering in vastgoed als % totale vastgoedportefeuille - huisvestingslasten per deelnemer t.o.v. het gemiddelde - flexibiliteit: verhouding eigendom versus huur in lasten en in m2 - hoogte van de (vaste) huisvestingskosten in relatie tot de totale kosten |
| (juridische) complexiteit huisvesting | <ul style="list-style-type: none"> - gelieerde lichamen (vastgoed bv's) - alternatief eigendom (o.a. lease) - aantal (gecombineerde) opleidingsvormen |
| Financiering | <ul style="list-style-type: none"> - verhouding vreemd vermogen lang en vreemd vermogen kort - waardeontwikkeling onderpand - herfinancieringstermijn binnen 5 jaar - alternatieve financieringsconstructies - rentetermijnen en derivaten - aantal malen dat de rente- en aflossingsverplichtingen uit de operationele kasstroom betaald kan worden, de zogenaamde debt service coverage ratio (DSCR). |
| waarderingsrisico (risico van impairment) ¹⁴ | <ul style="list-style-type: none"> - waarderingsmethode in relatie met bezettingsgraad huisvesting - ontwikkeling deelnemers en/of baten |

3.4

Soft controls

De zogenaamde soft controls zijn mogelijk nog belangrijker dan de harde indicatoren. Soft controls vormen een onlosmakelijk onderdeel van de set beheersingsmaatregelen het management, maar ook de Raad van Toezicht treft om zeker te stellen dat de organisatiedoelstellingen worden gerealiseerd. De beheersingsmaatregelen komen in de buurt van de persoon zelf en raken daarmee de normen en waarden, overtuigingen en persoonlijkheid zelf. De soft controls zijn moeilijker waarneembaar en komen hoogstens tot uitdrukking in het gedrag van de bestuurders en medewerkers.

Bij huisvestingsplannen gaat het vaak om zeer omvangrijke, eenmalige gunningen waarbij vele externe partijen zijn betrokken die belang hebben bij een voor hen voordelig contract. De belangen van de onderwijsinstelling liggen vaak anders en hebben consequenties op langere termijn. Ter voorkoming van ongewenst gedrag bij de frictie tussen deze belangen kan een instelling de volgende soft controls inzetten:

- integriteitbeleid;
- gedragscodes;
- klokkenluidersregeling;
- organiseren tegenspraak/medezeggenschap relevante stakeholders;

¹⁴ Impairment: het bedrag waarmee de boekwaarde hoger is dan de realiseerbare waarde (zoals bijvoorbeeld opbrengstwaarde).

- adequate functiescheiding;
- fraude preventieplannen.

Gegeven de complexiteit van veel huisvestingsvraagstukken speelt ten slotte ook de deskundigheid binnen een instelling een belangrijke rol. De organisatie moet zich afvragen of zij de kwaliteit en professionaliteit in huis heeft om adequate besluiten te nemen over huisvestingszaken.

3.5 Naar een nieuwe werkwijze

Voor adequaat toezicht op ontwikkelingen in de huisvesting en de financiering ervan is de beschikbaarheid van toekomstige meerjarige cijfers een voorwaarde. Om administratieve lasten bij de instelling te vermijden zal de inspectie zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de interne sturingsinformatie die instellingen in de toekomst moeten geven (zie paragraaf 3.4.1) en bij de cyclus zoals die nu wordt ontwikkeld voor het geïntegreerd toezicht (jaarlijkse risicomonitoring en driejaarlijkse Staat van de Instelling) en verantwoordingsinformatie. Het grote verschil met de huidige situatie is dat de toekomstige jaren hierbij nu ook nadrukkelijk zullen worden betrokken.

3.5.1 Jaarlijkse risicomonitoring

Voor het financiële toezicht in de jaarlijkse risicomonitoring blijft de jaarrekening een belangrijk aangrijpingspunt. Nieuw is dat daarbij ook de informatie uit de toekomstparagraaf wordt betrokken zodat op basis hiervan ook de toekomstige ontwikkeling van de solvabiliteit, liquiditeit, cashflow en rentabiliteit kan worden betrokken¹⁵. Op basis van deze informatie kan de inspectie tijdig eventuele neerwaartse ontwikkelingen signaleren.

Mochten de kengetallen onder de signaalwaarden komen dan kan de instelling in het kader van de expertanalyse gevraagd worden om de eerdergenoemde sturingsinformatie aan te leveren, met (minimaal) een tijdshorizon van drie jaar. Op basis van de in de tabel genoemde indicatoren (en bijbehorende, nog te ontwikkelen signaalwaarden) kan de onderwijsinstelling nader worden geanalyseerd. Daarbij betreft de inspectie waar nodig ook de genoemde soft controls. Op basis van deze expertanalyse kan zonodig het toezichtsarrangement op de instelling worden bijgesteld.

3.5.2 Financieel toezicht geïncorporeerd in de Staat van de Instelling

In het kader van de driejaarlijkse SvI zullen wij driejaarlijks bij de instelling de eerdergenoemde documenten kunnen opvragen, met een minimale tijdshorizon van drie jaar. De werkwijze zal hierbij verder analoog zijn aan de werkwijze bij instellingen die in het kader van het jaarlijks toezicht worden geanalyseerd. Uitgangspunt blijft hierbij het risicogericht toezichtsmodel met bijbehorende indicatoren (liquiditeit, cashflow, rentabiliteit en solvabiliteit) en andere signalen. Mocht daartoe aanleiding zijn dan dient vervolgens nadere analyse plaats te vinden waarbij de in de vorige paragraaf genoemde potentiële indicatoren de basis kunnen vormen.

¹⁵ Het heeft een sterke voorkeur om de meerjarenbegrotingen volgens een standaardmodel en via JRS in te voeren. Hierdoor kan de detectie op de potentiële risico's analoog aan de huidige systematiek automatisch plaatsvinden.