

Vergaderjaar 2016–2017

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 103

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 29 december 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van de Algemene Rekenkamer van 6 oktober 2016 inzake het rapport Vastgoed universiteiten; Deel 1: Financieel toezicht op de sector (Kamerstuk 33 495, nr. 100).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 december 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

1

Welke vastgoedrisico's hanteert de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Onderwijsinspectie)? Kan worden aangegeven welke informatie de Onderwijsinspectie mist uit de jaarverslagen om een goede inschatting te kunnen maken? Om welke universiteiten gaat het?

De inspectie neemt (potentiële) risico's op het gebied van vastgoed mee in de totale risico-inschatting van een instelling. Hierbij kijkt de inspectie vooral naar de investeringen en financiering en maakt zij een inschatting of deze investeringen door de instelling gedragen kunnen worden zonder de continuïteit in gevaar te brengen. Daarnaast beoordeelt de inspectie ook of investeringen en financiering in overeenstemming zijn met de geldende regelgeving. Bijlage 2 van het thema-onderzoek van de inspectie geeft inzicht welke informatie soms ontbreekt in de jaarstukken van de instellingen. Het betreft de informatie die nodig is voor de beoordeling van een investeringsplan; dat betekent bijvoorbeeld een specificatie van de investering per jaar en per locatie. Daarnaast is informatie gewenst over de financieringsvorm en over het huisvestingsplan. De informatie die soms ontbreekt in de jaarstukken, heeft niet uitsluitend betrekking op huisvesting maar betreft alle onderwerpen die van belang kunnen zijn voor de analyse. De ontbrekende informatie varieert per onderwerp en per universiteit; het is niet mogelijk om eenduidig aan te geven over welk onderwerp en door welke universiteit informatie in onvoldoende mate is aangeleverd.

2

Kunt u, naar aanleiding van de geschatte investeringen in vastgoed de komende jaren, in grote lijn aangeven wat de potentie is van een programma als Beter Benutten, zoals dat in Utrecht bij de Hogeschool Utrecht bijvoorbeeld is aangepakt, op de investeringsprognoses en huisvestingskosten?

De potentie van programma's als dit is aanzienlijk maar moeilijk op voorhand te kwantificeren. Ook ontwikkelingen als blended learning en andere onderwijsinnovaties besparen op huisvesting en energie. De manier waarop in Utrecht gewerkt wordt aan het programma Beter Benutten van huisvesting is positief te noemen. De hogeschool en provincie hebben de handen ineen geslagen om werk te maken van dit thema. Aanpassingen zoals bijvoorbeeld het anders roosteren hebben wel een grote impact op de docenten, en vergen intern goede afstemming.

3

Kan worden verduidelijkt wat de effecten zijn van de verwachte negatieve resultaten in 2017?

De Algemene Rekenkamer gaat in haar rapport in op de verwachte negatieve resultaten in 2017. Zij geeft aan (blz. 13) dat op basis van de continuïteitsparagrafen van de universiteiten 10 van de 13 universiteiten een negatief resultaat in 2017 voorspellen. De financiële gevolgen hiervan voor de instellingen zullen beperkt zijn; hun solvabiliteit was in 2015 nog ruim voldoende om deze verwachte effecten op te vangen.

4

Wat veroorzaakt de omslag van resultaten die positief zijn in 2014–2015 maar negatief in de daaropvolgende begrotingsjaren?

De omslag van een positief naar een negatief exploitatieresultaat in de jaren na 2015 komt onder meer omdat de instellingen de afgelopen jaren aanzienlijk gespaard hebben voor forse investeringen in de kwaliteit van de huisvesting, omdat deze relatief verouderd is. De komende jaren zullen

deze reserveringen uit oudere jaren naar verwachting tot negatieve begrotingen leiden. Daarnaast wordt zowel in het HBO als in het WO in de jaren 2015, 2016 en 2017 fors geïnvesteerd in de kwaliteit van het onderwijs als gevolg van het akkoord Studievoorschot.

5

Kunt u aangeven welke financiële armslag universiteiten hebben om de balans te verlengen na 2018, gegeven de hoge solvabiliteitsratio's?

Universiteiten hebben een voldoende financiële positie om nieuwe huisvestingsinvesteringen te financieren, zoals toegelicht in het antwoord op vraag 4. Balansverlenging (het ophogen van het balanstotaal door middel van het aangaan van extra leningen) is één van de mogelijkheden die daarvoor kan worden benut. Hierbij merk ik wel op dat de rentelasten van de extra leningen wel ten koste gaan van de middelen bestemd voor onderwijs en onderzoek. Een goede balans tussen lenen en sparen is dus wel gewenst.

6

Voor welk deel zijn de extra inkomsten uit het studievoorschot, die vanaf 2018 gaan meetellen, in de prognoses verwerkt?

De meeste instellingen in het hoger onderwijs hebben in hun meerjarenbegroting 2016–2018 nog geen rekening gehouden met de middelen uit het studievoorschot. Zij vonden dat deze middelen nog een te onzeker karakter hadden, omdat op het moment van het opstellen van hun meerjarenbegroting, deze middelen nog niet op de OCW begroting waren opgenomen. In de begroting 2017 van OCW zijn de middelen Studievoorschot toegevoegd. De verwachting is dan ook dat de instellingen in hun eerstvolgende meerjarenbegroting wel deze middelen zullen opnemen.

7

Wat voor financiële consequenties hebben vastgoedinvesteringen voor universiteiten en studenten?

De universiteiten die de komende jaren fors gaan investeren in hun huisvesting, hebben de afgelopen jaren daarvoor gespaard. Dat heeft geleid tot positieve exploitatiesaldi, een oplopend vermogen en oplopende liquiditeit. In het algemeen gesteld is de financiële positie van de sector wo op orde. Naar verwachting zullen de universiteiten voor een deel langlopende leningen afsluiten, maar zullen ze met name hun eigen vermogen daarvoor willen inzetten. Dit zal resulteren in een afname van liquide middelen en negatieve exploitatiesaldi. Het zal naar verwachting niet leiden tot een te riskante financiële positie. De inspectie houdt toezicht op de financiële positie van de instellingen, zie ook het antwoord op vraag 1. Uit het thema onderzoek van de inspectie is niet gebleken dat er sprake is van substitutie van middelen bestemd voor onderwijs (personeel) naar huisvesting (vastgoed).

8

Hoe kunnen universiteiten ervoor zorgen dat de aard en omvang van hun vastgoed flexibel is, zodat zij beter met onzekerheden, zoals studenten-aantallen of onderzoeksvolumes, kunnen omgaan?

Universiteiten kunnen zorgen voor flexibel vastgoed door met een juiste combinatie van eigendom en huur meer flexibel op veranderende omstandigheden in te spelen. Bij nieuwbouw kan rekening gehouden worden met een flexibele en meer universele indeling. Dat heeft vooral te maken met de aard van de nieuwbouw en is meer een bouwtechnisch dan een financieel vraagstuk. De VSNU doet nu onderzoek naar de ontwik-

keling van de huisvesting van de universiteiten, waardoor een beter inzicht ontstaat welke investeringen in huisvesting op de lange termijn gewenst zijn. Ik vind dit een goede ontwikkeling.

9

Op welke manier worden risico's gesignaleerd en gemitigeerd uit hoofde van sterk wisselende (buitenlandse) studentenaantallen of onderzoek volumes, zowel in positieve als negatieve zin?

Sterk wisselende studentenaantallen en onderzoek volumes kunnen leiden tot schommelingen in de rijksbijdrage. Universiteiten kunnen de risico's hiervan tijdig signaleren en mitigeren door er prudent mee om te gaan en hun prognoses zo goed mogelijk te onderbouwen. In mijn beleidsreactie op het rapport van de Inspectie naar de huisvesting in het mbo en het ho heb ik de instellingen ook gevraagd de prognoses van studentenaantallen regelmatig te herijken en indien nodig ook de geplande investeringen daarop aan te passen.

10

Kunt u aangeven welke verschillen er zijn tussen de gezamenlijke prognoses van studentenaantallen van de individuele universiteiten en de landelijke prognoses van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap?

De referentieraming, die OCW jaarlijks op Prinsjesdag publiceert, geeft een prognose voor de ontwikkeling van het totaal aantal studenten in het wetenschappelijk onderwijs op basis van de doorstroomfracties van vooropleidingen en gecorrigeerd voor de bevolkingsprognose van het CBS. Buitenlandse studenten worden hier ook in meegenomen. De raming is niet gedifferentieerd naar de individuele universiteiten. De prognose van het aantal studenten van de individuele universiteiten is gebaseerd op hun eigen portefeuillemodellen. Deze modellen verschillen tussen de instellingen. In een aantal van deze modellen worden bepaalde landelijke variabelen constant verondersteld, met als uitkomst dat het voorspelde studentenaantal voor de komende jaren (of voor deelgroepen) constant wordt gehouden.

11

Waarom heeft de Onderwijsinspectie in haar pleidooi, voor de uitbreiding van de horizon van de continuïteitsparagraaf, gekozen voor vijf jaar?

Ik heb in mijn reactie op het rapport van de Onderwijsinspectie de aanbeveling overgenomen dat het gewenst is de horizon van de continuïteitsparagraaf tot vijf jaar te verlengen voor instellingen die majeure investeringen voorzien. Inmiddels heb ik geregeld dat deze wijziging ingaat met ingang van het verslagjaar 2016. De inspectie heeft gekozen voor een termijn van vijf jaar, omdat het een termijn is die door de meeste instellingen wordt gehanteerd bij het maken van de meerjarenbegroting. Met een dergelijke termijn zijn de financiële gevolgen van grote investeringsplannen ook eerder zichtbaar.

12

Heeft u informatie over de financieringsvormen van bijvoorbeeld rentedragende leningen of leases die betrokken zouden moeten worden bij het beoordelen van risico's?

In het jaarverslag van de instellingen wordt in het algemeen geen of weinig informatie gegeven over de financieringsvormen van bijvoorbeeld rentedragende leningen of leases. De inspectie kan, mocht daar

aanleiding toe zijn, in dat geval additionele gegevens opvragen bij de instellingen voor het maken van een risico-inschatting.

13

Welke conclusies trekt u uit de lessen van ROC Leiden die relevant zijn voor de vastgoedrisico's van universiteiten?

Ik ben van mening dat de conclusies en aanbevelingen die zijn getrokken naar aanleiding van de gebeurtenissen bij ROC Leiden ook van toepassing zijn voor instellingen in het hoger onderwijs. In het rapport van de Algemene Rekenkamer worden daarover al enkele aanbevelingen gedaan die ik onderschrijf. Zij geeft aan dat de universiteiten hun eigen vastgoedbeheer, inclusief een scherp intern toezicht, goed op orde moeten hebben én dat het externe toezicht door de Onderwijsinspectie op tijd en op instellingsniveau risicovolle ontwikkelingen in beeld dient te krijgen, onder andere door gebruik te maken van uitgebreide risicoprofielen. Het thema onderzoek dat de inspectie heeft uitgevoerd naar de huisvesting van instellingen, moet in dit licht worden gezien.

Verder verwijs ik naar de lessen die de commissie Meurs getrokken heeft, die ik onderschrijf. De commissie wijst erop dat bestaande instrumenten en elementen, zoals opgenomen in wet- en regelgeving, en de codes voor goed bestuur hun werk moeten doen en dat rolvastheid als basis van good governance voor alle betrokken partijen van belang is. Het gaat om het bieden van samenspel en zo nodig tegenspel. Ook doet zij de aanbeveling om bij grote investeringen een investeringsparagraaf, als onderdeel van de continuïteitsparagraaf, op te nemen in het jaarverslag. Dit laatste wordt door de wijzigingen in de regelgeving voor de jaarverslaglegging, met ingang van het verslagjaar 2016 gerealiseerd. Ook het instemmingsrecht dat de medezeggenschap heeft (sinds 1 april 2015 in het ho en met ingang van 1 januari 2017 in het mbo) op de hoofdlijnen van de begroting van een instelling, draagt bij aan een goede besluitvorming over de huisvesting.

14

Welke investeringen vallen onder majeure investeringen?

Investeringen worden als majeur beschouwd als de totale omvang meer dan 15% van de totale inkomsten (op jaarbasis) van een instelling bedraagt.

15

Welke specifieke instrumenten heeft de Onderwijsinspectie om (financiële) risico's op te sporen?

De inspectie beoordeelt instellingen in eerste instantie op basis van het jaarverslag. Daarbij is met name de continuïteitsparagraaf van belang. Behulpzaam voor het toezicht is dat voor instellingen met majeure investeringsplannen de horizon in de continuïteitsparagraaf is verlengd van drie tot vijf jaar. Daarnaast kan de inspectie, als daar aanleiding toe is, additionele informatie opvragen bij de instelling of, in vervolg daarop, een gesprek voeren met het bestuur voor een nadere toelichting of onderbouwing van de betreffende onderwerpen.

16

Kunt u uiteenzetten bij welke universiteiten de informatie in het jaarverslag wel voldoet en op welke punten de bevindingen verschillen – betreffende de informatie in jaarverslagen van universiteiten – van de constatering van de Algemene Rekenkamer

Er is niet zozeer sprake van verschillen in bevindingen als meer een verschil hoe de opgevraagde informatie wordt beoordeeld. De inspectie heeft bij sommige universiteiten aanvullend extra informatie opgevraagd om mogelijke risico's te detecteren, terwijl de Algemene Rekenkamer hieraan de kwalificatie verbindt dat de instelling in het jaarverslag onvoldoende informatie heeft opgeleverd.

17

Kunt u de constatering bevestigen van de Onderwijsinspectie dat «slechts bij de helft van de instellingen in de jaarverslagen voldoende informatie is terug te vinden om grote risico's op het gebied van huisvesting die de financiële positie van de instellingen bedreigen, te kunnen signaleren.»?

De constatering dat slechts bij de helft van de instellingen voldoende informatie in het jaarverslag is opgenomen om grote risico's op het gebied van huisvesting te signaleren, is gedaan door de Algemene Rekenkamer; deze constatering staat niet letterlijk in het rapport van de inspectie. De inspectie komt tot een lager aantal omdat, zoals aangegeven, niet elk verzoek om extra informatie automatisch betekent dat de eerder geleverde informatie als onvoldoende wordt beoordeeld. Bovendien heeft de uitvraag van informatie betrekking op risico's in algemene zin en niet uitsluitend op informatie over vastgoed. Waar daar aanleiding toe is, zal de inspectie de noodzakelijke aanvullende informatie bij de instelling opvragen. Ook de uitbreiding van de horizon van de continuïteitsparagraaf van drie naar vijf jaar voor instellingen met majeure investeringen zal bijdragen aan een verbeterde informatievoorziening.