

Vergaderjaar 2017–2018

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 112

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 mei 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 18 januari 2018 inzake «Vastgoed bij universiteiten; Twintig jaar na overdracht van eigendom en het rapport deel 2: vastgoedmanagement en governance» (Kamerstuk 33 495, nr. 109).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 9 mei 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

I Vragen van de commissie

1

Wat is de rol van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het geval een universiteit zich verslikt in een te groot vastgoedrisico en faillissement dreigt?

2

Kunt u een overzicht geven van het aantal m³ dat per universiteit meer dan een jaar leegstaat?

3

Welke percentage van de lumpsum wordt door universiteiten aan vastgoed uitgegeven?

4

Waaruit bestaan de overige baten?

5

Kan er een overzicht per universiteit worden gegeven van de huurders die ruimte huren bij een universiteit?

6

Hoeveel ruimten worden toegewezen voor onbepaalde tijd, ongeacht bezettings-, benuttings- en opbrengstdata? Zijn deze data wel bekend ondanks dat ze geen voorwaarde vormen voor de toewijzing? Zo ja, in hoeverre wijkt dit af van de bezettings-, benuttings- en opbrengstdata van ruimten die op een andere wijze worden toegewezen?

7

Wat is de totale schuld van alle Nederlandse universiteiten?

8

Hoe hoog is de schuld van alle afzonderlijke Nederlandse universiteiten?

9

Zijn de universiteiten momenteel verplicht hun financiële jaarverslagen volgens een standaard format aan de Minister te leveren? Zo ja, wat zijn de minimale vereisten waaraan een rapportage inzake vastgoedbeslissingen moet voldoen?

10

In hoeverre zijn universiteitsraden betrokken geweest bij de besluitvorming omtrent vastgoedprojecten?

11

Welke reden ligt ten grondslag aan het ontbreken van informatie over de bezetting van kantoorhuisvesting?

12

Wat moeten de universiteiten doen om – conform de aanbeveling – de informatie over de bezettingsgraad van ruimtes te verbeteren?

13

Hoeveel instellingen beschikken over een risicoprofiel? Hoeveel instellingen hebben dit nu nog niet?

14

In de bestuurlijke reactie op het rapport verwijst de Minister naar het systeem van XBRL voor het creëren van meer eenduidigheid in de

verantwoording van de huisvestingslasten, kunt u dit systeem nader toelichten?

II Reactie Minister

Vraag 1

Wat is de rol van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het geval een universiteit zich verslikt in een te groot vastgoedrisico en faillissement dreigt?

Antwoord 1

Universiteiten hebben in geval van een te groot vastgoedrisico en faillissement een eigen verantwoordelijkheid. De Minister van OCW heeft een stelselverantwoordelijkheid. In dit kader wordt verwezen naar de aanbevelingen van de Ministeriele commissie Vernieuwing Publieke Belangen (Kamerstuk 33 822, nr. 4). Deze aanbevelingen houden in dat de overheid bij een bedreiging van de financiële continuïteit van een instelling alleen ingrijpt indien de dienstverlening in gevaar komt, niet wanneer een individuele instelling dreigt om te vallen. De continuïteit van de dienstverlening staat centraal, niet de instelling die dienstverlening levert.

Vanuit de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW zijn de wettelijke eisen aan het governancestelsel zo ingericht dat er binnen instellingen checks and balances zijn om de mogelijkheid van het nemen van te grote risico's op het gebied van vastgoed te ondervangen. Denk hierbij aan het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting waar de beleidsterreinen huisvesting en beheer en investeringen en personeel onder vallen, het instemmingsrecht op het instellingsplan van de medezeggenschap alsmede de raad van toezicht en de invoering en verbetering van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag waarin instellingen hun geplande (vastgoed)investeringen opnemen.

Naast de checks and balances binnen de instellingen, is de Inspectie van het Onderwijs de wettelijke toezichthouder op universiteiten. De Inspectie heeft onder andere tot taak de financiële rechtmatigheid van bekostigde instellingen te beoordelen en te bevorderen. Hiertoe analyseert de inspectie jaarlijks in de Financiële Staat van het Onderwijs het financiële sectorbeeld van de universiteiten. Als hieruit, of uit een ander onderzoek bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal, blijkt dat er (mogelijk) sprake is van onrechtmatig financieel beheer waarbij een universiteit het financieel moeilijk heeft, handelt de inspectie volgens de escalatieladder. De laatste stap in dit proces – deze stap zal alleen in het uiterste geval worden toegepast – is een interventie door de Minister van OCW. Indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders kan Onze Minister de raad van toezicht een aanwijzing geven. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.

Vraag 2

Kunt u een overzicht geven van het aantal m³ dat per universiteit meer dan een jaar leegstaat?

Antwoord 2

Sinds 1995 zijn grond en gebouwen van de universiteiten zelf. Universiteiten zijn zelfstandige rechtspersonen die primair zelf verantwoordelijk zijn voor financiële gezondheid van hun instellingen. Een financieel gezond vastgoedbeheer maakt onderdeel hiervan uit. Daarom bezit het ministerie niet de informatie over o.a. het aantal m² dat leegstaat, wie de huurders zijn, welke ruimten worden toegewezen voor onbepaalde tijd, de

benuttingsdata van deze laatste ruimten, de redenen van universiteiten voor het ontbreken van informatie over de kantoorhuisvestingbezetting en over hoe universiteiten hun informatie over de bezettingsgraad van ruimtes kunnen verbeteren. Zoals ik in mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb aangegeven ga ik wel met de VSNU overleggen op welke wijze het bezit en de werking van de vastgoedstrategie het beste geborgd is bij de beslissingen over investeringen in huisvesting.

Vraag 3

Welk percentage van de lumpsum wordt door universiteiten aan vastgoed uitgegeven?

Antwoord 3

De inkomsten uit de lumpsum maken voor universiteiten iets meer dan de helft van hun inkomsten uit 2016. Andere inkomstenbronnen zijn bijvoorbeeld collegegeld en onderzoeksmiddelen die via de NWO worden verkregen. Ook voor hiermee bekostigde activiteiten wordt gebruik gemaakt van de huisvesting van een universiteit. Het is daarom logischer om de totale vastgoedlasten tegenover de totale baten van de universiteiten te zetten, zoals de Algemene Rekenkamer ook doet in haar rapport. Daar komt de Algemene Rekenkamer op circa 12% in 2015.

Vraag 4

Waaruit bestaan de overige baten?

Antwoord 4

Volgens de toelichtende brochure bij de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs van december 2016¹ kunnen de overige baten in het hoger onderwijs bestaan uit: opbrengst verhuur, detachering personeel, schenkingen, sponsoring, studentenbijdragen, verkoop (onderwijs)materialen, opbrengst catering en overige zaken.

Vraag 5

Kan er een overzicht per universiteit worden gegeven van de huurders die ruimte huren bij een universiteit?

Antwoord 5

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 6

Hoeveel ruimten worden toegewezen voor onbepaalde tijd, ongeacht bezettings-, benuttings- en opbrengstdata? Zijn deze data wel bekend ondanks dat ze geen voorwaarde vormen voor de toewijzing? Zo ja, in hoeverre wijkt dit af van de bezettings-, benuttings- en opbrengstdata van ruimten die op een andere wijze worden toegewezen?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 7

Wat is de totale schuld van alle Nederlandse universiteiten?

Antwoord 7

De totale schuld is ongeveer € 3,3 miljard in 2016 volgens de Jaarverslagen over 2016. Deze bestaat uit € 777,8 miljoen aan langlopende schulden en € 2.549,3 miljoen aan kortlopende schulden. Kortlopende schulden zijn alle schulden die een onderneming binnen een jaar na de

¹ Zie de link: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs>

balansdatum (meestal een jaar) moet betalen. De kortlopende schulden bestaan voor een groot deel uit de vooruitbetaalde onderwijs- en onderzoeksgelden, denk aan collegegelden die voor een geheel studiejaar zijn betaald en ontvangsten uit de tweede en derde geldstroom (NWO). Langlopende schulden zijn alle schulden waarvan de verplichting tot terugbetaling langer is dan een jaar.

Het is voor de financiële positie van de sector informatiever om naar de solvabiliteit² te kijken. Dit kengetal zegt namelijk iets over of universiteiten op de lange termijn aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. De solvabiliteit van de universiteiten in totaal is 0,55 in 2016. De Inspectie hanteert een signaleringsgrens van 0,3 of lager. In de «De Financiële Staat van het Onderwijs 2016»³ die Inspectie van het Onderwijs jaarlijks publiceert noemt de Inspectie de financiële positie van de sector stabiel.

Vraag 8

Hoe hoog is de schuld van alle afzonderlijke Nederlandse universiteiten?

Antwoord 8

Zoals we bij vraag 7 hebben opgemerkt, noemt de Inspectie van het Onderwijs in de «De Financiële Staat van het Onderwijs 2016»⁴ de financiële positie van de sector stabiel. Hieronder staan de schulden uitgesplitst naar universiteit. Kortlopende schulden zijn alle schulden die een onderneming binnen een jaar na de balansdatum (meestal een jaar) moet betalen. De kortlopende schulden bestaan voor een groot deel uit de vooruitbetaalde onderwijs- en onderzoeksgelden, denk aan collegegelden die voor een geheel studiejaar zijn betaald en ontvangsten uit de tweede en derde geldstroom (NWO). Langlopende schulden zijn alle schulden waarvan de verplichting tot terugbetaling langer is dan een jaar. Sommige instellingen hebben geen of nauwelijks langlopende schulden. De verschillen tussen instellingen in langlopende schulden worden verklaard door de wijze waarop instellingen investeringsbudget vrij maken. Sommige instellingen doen dit door een aantal jaar te sparen voor investeringen, terwijl andere instellingen hiervoor (langlopende) leningen afsluiten.

Tabel Schulden 2016 uit jaarverslagen over 2016

Universiteit	Langlopende schulden in mln.	Kortlopende schulden in mln.
Theologische Universiteit Apeldoorn	0,0	0,4
Protestants Theologische Universiteit	0,0	2,1
Universiteit voor Humanistiek	0,0	1,4
Erasmus Universiteit Rotterdam	9,3	104,7
Radboud Universiteit Nijmegen	2,6	144,2
Rijksuniversiteit Groningen	0,0	291,9
Universiteit Maastricht	4,2	135,4
Universiteit Utrecht	17,1	301,7
Universiteit Brabant (Tilburg)	31,9	83,5
Technische Universiteit Delft	0,0	362,4
Wageningen University	7,1	172,7
Universiteit Leiden	64,9	219,6
Open Universiteit	0,0	20,9
Theologische Universiteit Kampen	0,0	1,1

² Definitie solvabiliteit is: (eigen vermogen + voorzieningen)/totale passiva.

³ Zie voor het volledige rapport de link: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/11/30/financiele-staat-van-het-onderwijs-2016>.

⁴ Zie voor het volledige rapport de link: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/11/30/financiele-staat-van-het-onderwijs-2016>.

Universiteit	Langlopende schulden in mln.	Kortlopende schulden in mln.
Technische Universiteit Eindhoven	92,6	143,8
Vrije Universiteit van Amsterdam	200,5	182,4
Universiteit Twente	121,1	141,5
Universiteit van Amsterdam	226,4	239,6
Totaal	777,8	2.549,3

Vraag 9

Zijn de universiteiten momenteel verplicht hun financiële jaarverslagen volgens een standaard format aan de Minister te leveren? Zo ja, wat zijn de minimale vereisten waaraan een rapportage inzake vastgoedbeslissingen moet voldoen?

Antwoord 9

In het Burgerlijk Wetboek 2, titel 9 is vastgelegd wat er in een jaarverslag moet worden opgenomen. Dit is nader uitgewerkt in de Richtlijn voor de jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving en in aanvulling daarop heeft OCW in de Regeling Jaarverslaggeving onderwijs een aantal onderwijsgerelateerde zaken opgenomen. Het bevoegd gezag dient bijvoorbeeld op basis van artikel 391 in het jaarverslag mededelingen te doen omtrent de verwachte gang van zaken. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de (huisvestings)investeringen, de financiering en de personeelsbezetting en aan de omstandigheden waarvan de ontwikkeling van de omzet en van de rentabiliteit afhankelijk is. Daarbij moet het bevoegd gezag rapporteren over de resultaten van het financiële beleid over het verslagjaar. Ook is de continuïteitsparagraaf ingevoerd en verder verbeterd, juist om de besluiten en verantwoording rondom huisvestingsbeslissingen zorgvuldiger en transparanter te maken. In deze paragraaf rapporteert het bevoegd gezag in meerjarenperspectief over de drie verslagjaren volgend op het verslagjaar en in geval van majeure (huisvesting) investeringen in meerjarenperspectief over de vijf verslagjaren volgend op het verslagjaar.

Volgens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan de uniformering van de jaarrekeninggegevens nog beter. Zoals ik in mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb aangegeven ga ik met de VSNU overleggen om te bevorderen dat meer eenduidigheid wordt bereikt in verantwoording van de huisvestingslasten. Bij het streven naar meer eenduidigheid zal ik erop letten dat de te behalen voordelen ook substantieel groter moeten zijn dan de extra administratieve lasten die hier uit voortvloeien.

Vraag 10

In hoeverre zijn universiteitsraden betrokken geweest bij de besluitvorming omtrent vastgoedprojecten?

Antwoord 10

Tot 2016 had de medezeggenschap enkel adviesbevoegdheid op de gehele begroting. Sinds begroting 2016 hebben zij ook instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de jaarlijkse begroting. Bij het instemmingsrecht wordt in ieder geval aandacht besteed aan de beoogde verdeling van de middelen over de beleidsterreinen huisvesting en beheer en investeringen. In zijn rapport heeft de Algemene Rekenkamer niet kunnen nagaan hoe deze bevoegdheden in de praktijk werken bij de onderzochte vastgoedprojecten. De besluitvorming daarover vond namelijk grotendeels al eerder plaats, toen de universiteitsraden dit instemmingsrecht

nog niet hadden. Concrete informatie over betrokkenheid bij de besluitvorming omtrent vastgoedprojecten is niet in mijn bezit.

Vraag 11

Welke reden ligt ten grondslag aan het ontbreken van informatie over de bezetting van kantoorhuisvesting?

Antwoord 11

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 12

Wat moeten de universiteiten doen om – conform de aanbeveling – de informatie over de bezettingsgraad van ruimtes te verbeteren?

Antwoord 12

Zie het antwoord op vraag 2.

Vraag 13

Hoeveel instellingen beschikken over een risicoprofiel? Hoeveel instellingen hebben dit nu nog niet?

Antwoord 13

Dit is mij niet bekend. Zoals ik in mijn reactie op het Algemene Rekenkamer rapport aangeef ben ik van mening dat iedere universiteit behoort te beschikken over een up-to-date vastgoedstrategie, zeker nu zoveel vastgoedprojecten op stapel staan. Zoals ik in de reactie heb toegezegd zal ik met de VSNU overleggen op welke wijze het bezit en de werking van de vastgoedstrategie het beste geborgd is bij de beslissingen over investeringen in huisvesting.

Vraag 14

In de bestuurlijke reactie op het rapport verwijst de Minister naar het systeem van XBRL voor het creëren van meer eenduidigheid in de verantwoording van de huisvestingslasten, kunt u dit systeem nader toelichten?

Antwoord 14

Het bevoegd gezag levert de jaarverslaggeving, bestaande uit het bestuursverslag en de jaarrekening, in schriftelijke vorm aan bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Daarnaast geschiedt de aanlevering van gegevens uit de jaarrekening op digitale wijze met gebruikmaking van de methode SBR/XBRL overeenkomstig de jaarlijks openbaar gepubliceerde onderwijstaxonomie. Deze taxonomie bevat eenduidige standaarden. Dit betekent dat alle begrippen die relevant zijn voor de jaarrekening eenduidig gedefinieerd zijn. Dit leidt tot meer uniformering van de jaarrekeninggegevens.

Volgens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan de uniformering van de jaarrekeninggegevens nog beter. Zoals ik in mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer heb aangegeven ga ik met de VSNU overleggen om te bevorderen dat meer eenduidigheid wordt bereikt in verantwoording van de huisvestingslasten. Bij het streven naar meer eenduidigheid zal ik erop letten dat de te behalen voordelen ook substantieel groter moeten zijn dan de extra administratieve lasten die hier uit voortvloeien.