

Vergaderjaar 2017–2018

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 111

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 24 april 2018

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

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 23 april 2018. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

Vraag 1

Wie bepaalt de norm voor de afschrijvingsperiodes van vastgoed van universiteiten? Wat is die norm?

De instelling kan zelf kiezen voor methode van waardering van activa, waaronder ook vastgoed. In de Toelichtende brochure bij de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs (RJ), december 2016, p. 19–20 staat hierover het volgende: «De waardering van activa bepaalt voor een belangrijk deel het balansbeeld. De RJ staat diverse waarderingsgrondslagen toe of schrijft deze in bepaalde gevallen zelfs voor. Mogelijke grondslagen zijn onder meer: verkrijgings- of vervaardigingsprijs, actuele waarde, waarbij de keus is uit: vervangingswaarde, bedrijfswaarde, marktwaarde (of: reële waarde), (directe) opbrengstwaarde). De afschrijvingen moeten overeen komen met het patroon van waardevermindering. De lineaire afschrijving op grond van de economische levensduur¹ is nog steeds de meest gangbare methode, zeker ook bij onderwijsinstellingen maar de RJ-richtlijnen geven ook andere mogelijkheden, mits het gebruik daartoe aanleiding geeft».

De instelling moet de afschrijvingstermijnen vermelden in de toelichting bij het jaarverslag (zie: Toelichtende brochure bij de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, december 2016, p. 39).

Het is bij universiteiten gebruikelijk om de zogeheten componentenmethode bij de waardering van vaste activa toe te passen. Zo kan een gebouw bijvoorbeeld worden onderverdeeld in de componenten: casco, afbouw, inbouw en technische installaties. Voor ieder component geldt een eigen gebruikstermijn en afschrijving (zie: Toelichtende brochure bij de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, december 2016, p. 20).

Vraag 2

Heeft de Algemene Rekenkamer vergelijkbare onderzoeken gedaan naar vastgoed bij hbo- en mbo-instellingen?

Nee. We doen momenteel onderzoek naar vastgoed bij een klein aantal MBO-instellingen. Daarin staat de vraag centraal welke lessen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de MBO-sector en de onderwijsinstellingen hebben getrokken uit de ervaringen bij Amarantis en ROC Leiden. Publicatie is voorzien in het vierde kwartaal van 2018.

Vraag 3

Is er (per universiteit) inzicht in hoeverre er financiële middelen vanuit provinciale en gemeentelijke overheden in universitair vastgoed worden gestoken?

Nee.

Vraag 4

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?

In ons rapport «*Vastgoed Universiteiten, deel 1 Financieel toezicht op de sector*» (2016) (hierna: «ons rapport») wezen wij er op dat Universiteiten zelfstandige rechtspersonen zijn die primair zelf verantwoordelijk zijn voor het verzorgen van goed onderwijs en onderzoek en voor de financiële gezondheid van hun instelling. Het vastgoedbeheer is één van de aspecten die de financiële gezondheid van universiteiten bepaalt. Sinds 1995 zijn de universiteiten zelf eigenaar van het vastgoed dat zij in gebruik

¹ 30–60 jaar is gangbare economische levensduur.

hebben. Zij kunnen zelfstandig beslissen over aankoop, verkoop en renovatie van nieuwbouw van gebouwen en gronden. Behalve het College van Bestuur (CvB) van een universiteit spelen de Raad van Toezicht (RvT) en de universiteitsraad een rol bij deze vastgoedbeslissingen. De Minister van OCW houdt vanuit haar verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel via de Onderwijsinspectie toezicht op onder andere de financiële continuïteit van de instellingen. De Minister verwoordde dit als volgt:

«De instelling is vrij in de besteding van de lumpsum. Dit betekent dat er goede checks en balances in het stelsel aanwezig moeten zijn Ondanks de steeds belangrijker wordende rol van horizontale verantwoording, betekent een terugtrekkende overheid geen afwezigheid van verticale verantwoording: de overheid heeft invulling te geven aan haar stelselverantwoordelijkheid. Een aandachtspunt daarbinnen is dat in een situatie waarin autonome instellingen hun eigen strategie bepalen, het niet vanzelfsprekend is dat het stelsel als geheel de door de maatschappij gewenste opbrengsten levert. De overheid moet zicht hebben op de resultaten van de instellingen.» (Brief van de Minister en de Staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, over de Motie-Duisenberg c.s. (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 27) – alternatieven voor lumpsumbekostiging (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 143), 10 mei 2016, p. 3–4).

Vraag 5

Kan er een overzicht worden gegeven van het aantal m³ dat per universiteit meer dan een jaar leegstaat?

Nee, wij kunnen hier geen overzicht van geven.

Wel willen wij wijzen op het onderscheid tussen «leegstand» en «buiten gebruik stellen» van een pand. Panden die buiten gebruik zijn gesteld worden niet meegerekend voor het leegstandscijfer omdat deze panden bijvoorbeeld worden herontwikkeld of in afwachting zijn van een geïnteresseerde exploitant.

Vraag 6

Zit er bij de raad van toezicht doorgaans voldoende kennis en kunde op complexe projecten te beoordelen?

We kunnen hier op basis van ons onderzoek geen algemene uitspraak over doen.

Vraag 7

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

De Nederlandse universiteiten besteedden in 2016 samen 22,3% van de totale Rijksbijdrage (lumpsum) aan vastgoed (bron: DUO). Dit zijn de huisvestingslasten en afschrijvingen.

Het is echter zinvoller de uitgaven aan vastgoed af te zetten tegenover de totale baten van universiteiten. Immers, naast de lumpsum hebben Hoger Onderwijs instellingen meer inkomstenbronnen. Gemiddeld geven Hoger Onderwijs instellingen ongeveer 12% van de totale baten dat aan vastgoed wordt uitgegeven.

Vraag 8

Waaruit bestaan de overige baten?

Volgens de Richtlijn jaarverslaggeving Onderwijs 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 (zie: Toelich-
tende brochure Richtlijn Jaarverslag Onderwijs, 2016, p. 144).

Vraag 9

*Worden de geplande investeringen van ruim drie miljard euro vooral
gebruikt om de circa 30 procent gebouwen die verkeerden in matig tot
zeer slechte staat, te verbeteren?*

Deze vraag kan niet worden beantwoord aan de hand van ons rapport.

Het onderzoek Campus NL, dat is uitgevoerd door TU Delft Campus
Research Team, in opdracht van VSNU en veertien Nederlandse universi-
teiten, gaat wel op deze vraag in. In dat rapport constateren de onder-
zoekers dat de vervangingsopgave van € 1,5 miljard, voor de categorieën
«slecht» en «zeer slecht», ongeveer overeen komt met de geplande
€ 1,25 miljard die de Inspectie van het Onderwijs heeft berekend op basis
van de verschillende universitaire begrotingen.

De categorie «matig» is in deze berekening niet opgenomen. Inclusief de
categorie «matig» komt de totale vervangingsopgave op € 3 miljard in 20
jaar. De onderzoekers wijzen er op dat het hier gaat om een globale
schatting. Hoe de ontwikkeling van de feitelijke investeringen zal zijn
hangt af van strategische keuzes van universiteiten, van ontwikkelingen in
de markt, de ontwikkeling van energieprijzen etc. (Campus NL,
p. 183–184).

Vraag 10

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

Deze vraag kan niet worden beantwoord aan de hand van ons rapport.

Vraag 11

*Kan worden aangeven hoe groot de investeringsopgave is voor verou-
derde gebouwen?*

Zie vraag 9.

Vraag 12

Wat is de totale schuld van alle Nederlandse universiteiten?

De totale schuld van alle Nederlandse universiteiten is € 3.327 mln (2016).
Deze totale schuld bestaat voor € 777,8 mln. uit langlopende schulden en
voor € 2.549,3 mln. uit kortlopende schulden. Deze kortlopende schulden
bestaan voor een groot deel uit de boekhoudkundige verwerking van de
vooruitontvangen collegegelden en vooruitontvangen middelen voor
contractonderzoek (bron: DUO).

Vraag 13

Hoe hoog is de schuld van alle afzonderlijke Nederlandse universiteiten?

De schuld van de afzonderlijke Nederlandse universiteiten (2016) is weergegeven in onderstaande tabel (bron: DUO).

Universiteit	Langlopende schulden	Kortlopende schulden	Totale schuld (€)
Rijksuniversiteit Groningen		291.914.500	291.914.500
Universiteit Utrecht	17.136.000	301.655.000	318.791.000
Erasmus Universiteit Rotterdam	9.300.000	104.700.000	114.000.000
Technische Universiteit Delft		362.386.000	362.386.000
Technische Universiteit Eindhoven	92.600.000	143.800.000	236.400.000
Universiteit Twente	121.100.000	141.500.000	262.600.000
Wageningen Universiteit	7.107.000	172.700.000	179.807.000
Universiteit Leiden	64.900.000	219.600.000	284.500.000
Protest. Theolog. Universiteit		2.079.900	2.079.900
Universiteit Maastricht	4.171.000	135.356.000	139.527.000
Universiteit van Amsterdam	226.400.000	239.600.000	466.000.000
Theol Universiteit Apeldoorn		387.729	387.729
Open Universiteit		20.917.000	20.917.000
Stg. Universiteit v. Humanistiek		1.432.729	1.432.729
T.U.K.		1.147.401	1.147.401
Stg. Kath. Univ. Brabant	31.906.236	83.509.440	115.415.676
VUA	200.522.000	182.384.000	382.906.000
Radboud Univ. Nijmegen	2.620.000	144.232.000	146.852.000

Vraag 14

Leiden complexe contractvormen ook tot een groter financieel risico?

Dat hoeft niet perse het geval te zijn. Het belangrijkste is dat het College van Bestuur en de Raad van Toezicht voldoende kennis in huis hebben of halen om contracten en de daarmee verbonden verplichtingen en risico's goed te kunnen doorgronden. Zoals we in ons rapport al aangaven, kunnen kleine fouten of een onoplettendheid bij het opstellen van het contract grote gevolgen hebben als het om vastgoed gaat (p. 6).

Vraag 15

Is het voor goed bestuur beter om een grensbedrag waarbij de raad van toezicht goedkeuring moet geven bij een aantal miljoen euro te laten (in plaats van bijvoorbeeld 20 miljoen euro)?

De grensbedragen waarboven de (RvT) goedkeuring moet geven aan het (CvB) voor investeringen in vastgoed, verschillen sterk bij de door ons onderzochte zes universiteiten: van € 2 miljoen tot € 20 miljoen. Wij vinden een vastgelegd grensbedrag belangrijk, zodat duidelijk is wat CvB en RvT van elkaar kunnen verwachten voor wat betreft de informatievoorziening. Dat is van belang voor goed bestuur. Wij vinden daarentegen een grensbedrag van € 20 miljoen (t.o.v. € 2 miljoen) hoog. Hierdoor bestaat het risico dat er diverse investeringen worden gedaan die gezamenlijk een groot beslag op de jaarlijkse begroting leggen, zonder dat de RvT hierbij vooraf is betrokken (zie ook ons rapport p. 30).

Vraag 16

Bedoelt u met de zin dat de gunstige financiële posities het voor de raad van toezicht makkelijk maakt om overschrijdingen van soms enkele miljoenen goed te keuren, dat de raad van toezicht in deze situaties kritischer had moeten zijn?

We constateren in ons rapport dat alle RvT's van de zes onderzochte universiteiten worden op enig moment geïnformeerd (zie antwoord op vraag 17) over de stand van zaken van meerjareninvesteringen en de voortgang rond grote projecten. We zien tevens dat de RvT's daarbij regelmatig over kostenoverschrijdingen worden geïnformeerd. De kostenoverschrijdingen die we hebben onderzocht waren niet van dien

aard dat de financiële positie van de universiteit in het geding was. Wel merken we op dat de, over het algemeen, gunstige financiële positie van de universiteiten het gemakkelijker maakt voor de RvT's om relatief kleine overschrijdingen (waarbij het soms toch gaat om enkele miljoenen euro's) goed te keuren (p. 31).

Vraag 17

Komt het vaak voor dat de raad van toezicht niet tijdig is geïnformeerd over wijzigingen van het project (bijvoorbeeld de scope, het contract of de financiële constructie)?

Wij zijn bij twee van de zes onderzochte universiteiten tegengekomen dat de RvT niet tijdig werd geïnformeerd over wijzigingen van het project of veranderende omstandigheden. Hierdoor komen bijvoorbeeld kostenontwikkelingen of een andere risicoverdeling pas laat bij de Raad van Toezicht in beeld (p. 47 en 51 van ons onderzoek). Op basis hiervan kunnen wij niet concluderen hoe vaak deze situatie zich voordoet dan wel een oordeel geven over hoe illustratief dat is.

Vraag 18

Zijn de universiteiten momenteel verplicht hun financiële jaarverslagen volgens een standaard format aan de Minister te leveren?

Ja, zie de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Deze richtlijn staat echter diverse waarderingsgrondslagen toe (Toelichtende brochure bij de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs (december 2016, p. 19). Door deze keuzevrijheid is de informatie in de jaarverslagen niet goed vergelijkbaar. Daarom doen wij in ons rapport (p. 35) de aanbeveling aan de Minister van OCW om meer eenduidigheid te creëren in de wijze waarop de huisvestinglasten in het jaarverslag worden gepresenteerd. Dat maakt het beter mogelijk om de hoogte van de huisvestingslasten tussen universiteiten met elkaar te vergelijken. Deze transparantie ondersteunt vervolgens de bekostiging van universiteiten aangezien huisvesting daarvoor een belangrijke component is.

Vraag 19

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

De rol van de universiteitsraden maakte geen onderdeel uit van ons rapport.

De nadruk in ons onderzoek bij de analyse van de besluitvorming rond de geselecteerde projecten lag bij de rol van het College van Bestuur, de Raad van Toezicht en de interne controle afdeling. Het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting (Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen) voor de medezeggenschapsorganen bestond nog niet bij de start van ons onderzoek.

De werking van het instemmingsrecht van medezeggenschapsraden op de hoofdlijnen van de begroting kwam wel uitgebreid aan de orde in ons onderzoek

Voorinvesteringen en medezeggenschap hoger onderwijs uit 2018

(Kamerstuk 31 288, nr. 606) (p. 16 en verder). Zie:

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/01/25/voorinvestering-en-medezeggenschap-hoger-onderwijs>

Vraag 20

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

Deze vraag kan niet worden beantwoord op basis van ons rapport.

Vraag 21

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

Een goede vastgoedstrategie is allereerst gebaseerd op een goed inzicht in de bestaande vastgoedportefeuille. Daarvoor moet duidelijk zijn of sprake is van eigendom, huur of verhuur, inzicht bestaan in de staat van onderhoud van het vastgoed – de exploitatie- en kapitaallasten – en is inzicht nodig in de bezettingsgraad. De informatie over de bezetting van ruimtes kan relatief eenvoudig worden vastgesteld op basis van roosters (onderwijsruimten) en formatie (werkruimten). Daarnaast moet echter ook de daadwerkelijke benutting van de ruimten worden vastgesteld, bijvoorbeeld door een bezettingsgraadonderzoek uit te voeren. In een dergelijk onderzoek zou de benutting met de hand kunnen worden geregistreerd, maar ook bijvoorbeeld door middel van sensoren of signalen die inzicht geven in de aanwezigheid van studenten of medewerkers.

Vraag 22

Klopt het dat bij de aanbevelingen over «checks and balances» geen rol voor medezeggenschap wordt genoemd? Heeft u ideeën hoe de medezeggenschap hierin een betere rol kan spelen?

Dat klopt, zie het antwoord op vraag 19.

Medezeggenschapsorganen hebben instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen op hoofdlijnen van de begroting. De «hoofdlijnen van de financiële ruimte voor investeringen in vastgoed» vallen onder dit instemmingsrecht (zie: website VSNU, https://www.vsnu.nl/gf_medezeggenschap.html). Om aan dit recht materieel invulling te kunnen geven moeten medezeggenschapsorganen in een vroegtijdig stadium over informatie kunnen beschikken om zo tot een afgewogen standpunt te kunnen komen. De redeneerlijn in onze Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement (2017, zie: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/publicaties/2017/11/16/handreiking-basisprincipes-vastgoedmanagement>) geeft handvatten om te bepalen welke informatie daarvoor relevant is.