CvB stukken voor agenda Universiteitsraad

Overlegvergadering d.d. : 14 december 2016
Commissievergadering : FPB 30 november 2016
Agendapunt : Onderzoeksrapport Deel I Algemene Rekenkamer
Bijgevoegde stukken : AR rapport Vastgoed universiteiten
AR persbericht Vastgoed universiteiten

Betrokken dienst: S&B paraaf: _____

Secretaris: Erik van Keulen paraaf: _____

Portefeuillehouder: Mirjam Bult paraaf: _____

---

1. **Status agendapunt:**
   Rol URaad:
   X Ter informatie
   - Ter advisering
   - Ter instemming
   - Anders:

---

2. **Eerder behandeld in:**
   Naam gremium: CvB
   Datum behandeling: 25-10-2016
   Naam agendapunt: Onderzoeksrapport Algemene Rekenkamer Deel I
   Conclusie toen:

Het rapport wordt gedeeld met de RvT (niet apart geagendeerd) en ter informatie naar de UR en UCB gezonden. In de agendaformulieren voor deze gremia dienen ook de opmerkingen van de diensten te worden opgenomen.

---

3. **Toelichting/samenvatting:**

Het onderzoek naar universitaire vastgoed van de Algemene Rekenkamer (AR) bestaat uit twee delen:

- deel 1: richt zich op het financiële beeld rond het vastgoed in de universitaire sector als geheel, het toezicht van de Onderwijsinspectie en de verantwoording die de universiteiten afleggen;
- deel 2: waarin het vastgoedbeheer bij een aantal geselecteerde universiteiten centraal staat. Hierbij wordt ingegaan op de vraag: 'Hebben de universiteiten hun vastgoedmanagement (incl governance) zo op orde dat risico's tijdig in beeld zijn en er nog bijgestuurd kan worden?'.

Het voorliggende rapport heeft betrekking op deel 1; deel 2 zal in het voorjaar van 2017 worden gepubliceerd. De AR heeft diverse interviews afgenomen met vastgoed-betrokkenen binnen de UT en heeft een groot aantal documenten opgevraagd. Binnen enkele weken zal de AR een separaat rapport (per universiteit) opsturen waarin de feiten en cijfers over de betreffende universiteit zijn opgenomen. De universiteit krijgt de mogelijkheid om dit rapport te controleren en haar reactie te geven. In het voorjaar 2017 zal de AR een algemeen rapport publiceren, waarin de universiteiten als geheel worden beschouwd en tevens zal er een beschouwingsrapport per onderzochte universiteit worden gepubliceerd.

De ontwikkelingen rondom dit onderzoek van de AR worden in de stuurgroep Governance & Finance (VSNU) integraal tussen alle universiteiten besproken.

Samenvattend de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het deelrapport 1 vastgoedbeheer universiteiten van de AR (én *de reactie van de minister)*
Gezien het financiële belang van het vastgoed en het belang van vastgoed voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek zijn goed vastgoedmanagement en goed werkende checks and balances cruciaal.

Voor de checks and balances zijn in de eerste plaats een interne auditafdeling, de controller en de financieel directeur belangrijk en komt vervolgens de externe accountant in beeld. In het geheel van interne checks and balances is de rol van de Raad van Toezicht van doorslaggevend belang. Deze zou moeten vaststellen of aan een aantal basisprincipes van goed vastgoedmanagement is voldaan en moeten ingrijpen daar waar nodig. Tenslotte vormen de minister en de Onderwijsinspectie de laatste verdedigingslinie.

Aanbeveling aan de minister:

- **Verbeter de informatiewaarde van de jaarverslagen om risico's beter in te kunnen schatten:**
  - Verbind in het inspectie-onderzoek de huisvestingslasten met de baten van de universiteiten en de mate van (on)zekerheid van deze baten. Voor het risicoprofiel samenhangend met het vastgoed, is het van belang te letten op de omvang en zekerheid van de universitaire baten.

  Reactie minister: De minister onderschrijft deze aanbeveling.
  - Versterk de informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf in de jaarverslagen van de universiteiten.
  - De Rekenkamer adviseert als tijdshorizon voor de meerjarencijfers bij majeure investeringen een periode van langer dan 5 jaar. In de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs wordt vanaf verslagjaar 2016 de continuïteitsparagraaf al uitgebreid naar 5 jaar voor majeure investeringen.

  Reactie minister: Die horizon van 5 jaar wordt door zowel de Inspectie als de minister voldoende geacht, waarbij de universiteiten wel ook worden gevraagd om omvangrijke investeringsplannen beter toe te lichten.

Aanbeveling aan de Onderwijsinspectie:

- **Maak uitgebreide risicoprofielen per universiteiten om risico's tijdig (= ingrijpen is nog mogelijk) op het spoor te kunnen komen.**
  - Ook hier zou meer aandacht moeten zijn voor een verbinding met de baten en de (on)zekerheid van de baten: alleen kijken naar financiële kengetallen is onvoldoende.

  Reactie minister: OCW concludeert dat de Inspectie al risicoprofielen per universiteit maakt en op basis daarvan aanvullende informatie bij instellingen kan opvragen. De minister wil verder niet in de autonomie van de instellingen en in de bevoegdheden van de Raden van Toezicht treden.

- **Blijf de accountantscontrole op de continuïteitsparagrafen goed monitoren.**
  Reactie minister: OCW geeft aan dat de Inspectie dit al doet en dat de continuïteitsparagraaf regelmatig geëvalueerd wordt.

Inhoud advies/bevindingen aan CvB van diensten FEZ en S&B:

- T.a.v. de geadviseerde risicoprofielen individuele instellingen;

AR vindt dat per instelling een dergelijk profiel opgesteld moet worden en benoemt risicovolle factoren. Maar AR geeft geen duidelijkheid over welke samenstelling van factoren risicovoller wordt geacht. M.a.w. is een universiteit met hoge solvabiliteit, veel derde-geldstromen en beperkte bouwplannen risicovoller dan een universiteit met lage liquiditeit, hoge vaste rijksbijdrage en omvangrijke bouwplannen? Dergelijke profilering wordt erg discutabel.

- T.a.v. interne checks and balances:

De rol van RvT, accountant en controller vindt AR erg belangrijk t.a.v. interne checks and balances. Vreemd genoeg wordt het medezeggenschapsorgaan UR niet genoemd. AR adviseert dat RvT moet vaststellen dat sprake is van goed vastgoedmanagement en moet kunnen ingrijpen indien nodig.

- T.a.v. continuiteitsparagraaf jaarverslag;

Meestal staan de voorgeschreven gegevens wel opgenomen, maar is de toelichting beleidsarm. Tevens geeft het beperkt inzicht in vastgoedrisico's.
De UT kan in het eerstvolgende jaarverslag extra aandacht besteden aan de relatie tussen de geplande vastgoedprojecten en de strategische doelen van de universiteit (conform LTSH) en aan vastgoedrisico's (risico's tav gewijzigde aanmeldingen bijvoorbeeld). S&B en FEZ samen oppakken.

- T.a.v. goed vastgoedmanagement:

De AR geeft 4 pijlers aan waaraan goed vastgoedmanagement moet worden beoordeeld. De beschouwing hierop volgt in het voorlaar 2017. Echter kan de UT intern reflecteren hoe we op deze pijlers professioneler kunnen gaan werken.

Explanation and summary
The investigation of university property (land and buildings) by the General Chamber of Audit (AR) is divided in two parts:

- part 1: focuses on:
  - the financial picture with respect to property in the university sector as a whole,
  - supervision by the Inspectorate of Education
  - and on the accountability of the universities;
- part 2: centres on property management at a number of selected universities. It addresses the question: 'Do the universities have their property management (incl. governance) organized in such a way that risks are identified in time and adjustments can still be made?'.

This report concerns part 1; part 2 will be published in spring 2017. The AR conducted various interviews with people who deal with property within the University of Twente and requested a large number of relevant documents. Within a few weeks, the AR will send a separate report for each university, containing the facts and figures for the university in question. The university will have the opportunity to examine this report and respond to it. In spring 2017, the AR will publish a general report looking at the universities as a whole, and it will also publish reports considering each individual university.

Developments with reference to this investigation by the AR will be comprehensively discussed by all the universities in the Governance & Finance steering committee (VSNU).

A summary of the key conclusions and recommendations arising from part 1 of the report by the AR on property management by universities (<u>including</u> *the minister's response)*
In view of the financial importance of land and buildings, and their importance for the quality of education and research, good <u>property management</u> and properly functioning <u>checks and balances</u> are crucial.

For checks and balances, an internal audit department, the controller and the financial director are of primary importance, followed by the external accountant. Within the whole system of internal checks and balances, the role of the Supervisory Board is of key importance. The board should establish whether a number of basic principles of sound property management have been complied with, and intervene where necessary. Finally, the minister and the Inspectorate of Education represent the last line of defence.

Recommendation to the <u>minister</u>:

- **Improve the informational value of the annual reports for the purpose of better risk assessment:**
  - In the Inspectorate's investigation, make the connection between accommodation costs and the universities' income as well as the extent to which this income is or

is not assured. For the property-related risk profile, it is important to take note of the size of university income and the extent to which it is assured.

Minister's response: the minister endorses this recommendation.

- Increase the informational value of the continuity section in the universities' annual reports.
- The AR advises a time horizon longer than 5 years for the multi-year figures in the case of major investments. In the Regulation on Annual Reports in Education, the period covered by the continuity section will be extended to 5 years for major investments from as early as the 2016 reporting year.

Minister's response: this 5-year horizon is considered sufficient both by the Inspectorate and the minister, although the universities will also be asked to explain large investment plans more fully.

Recommendation to the Inspectorate of Education:

- **Draw up an extensive risk profile for each university in order to detect risks in time (= intervention is still possible).**
  - Here, too, more attention should be paid to a connection with income and the (un)certainty of that income: simply looking at the key financial figures is insufficient.

  Minister's response: the Ministry of Education, Culture and Science (OCW) concludes that the Inspectorate already draws up risk profiles for each university and on that basis it can ask for additional information from institutions. The minister does not wish to intervene further in the autonomy of the institutions and the powers of the Supervisory Boards.

- **Continue to monitor closely the audit of the continuity sections.**
  Minister's response: OCW indicates that the Inspectorate already does this and that the continuity section is regularly evaluated.

Content of advice/findings given to Executive Board by Financial and Economic Management (FEZ) and Strategy & Policy (S&B) service departments:

- With respect to the risk profiles recommended for individual institutions;

AR considers that such a profile should be drawn up for each institution and it lists high-risk factors. But AR gives no clear idea as to which collection of factors is considered to present a greater risk. In other words, is a university with high solvency, substantial third-flow funding and limited construction plans at greater risk than a university with low liquidity, high fixed government funding and large-scale construction plans? This kind of profiling is very debatable.

- With respect to internal checks and balances:

AR considers the role of the Supervisory Board, accountant and controller to be very important with respect to internal checks and balances. Strangely enough, the participation body – the University Council (UR) – is not mentioned. AR advises that the Supervisory Board should establish that there is sound property management and must be able to intervene if necessary.

- With respect to the continuity section of the annual report:

The prescribed information is usually included, but the explanation is short on policy. It also gives limited insight into property-related risks.

In the next annual report, the University of Twente will focus more on the relationship between the planned construction projects and the university's strategic goals (in accordance with the LTSH) and on property-related risks (e.g. related to changes in applications for admission). S&B and FEZ will address this together.

- With respect to sound property management:

The AR defines 4 points on which sound property management has to be evaluated. The reflection on this will follow in spring 2017. However, the university can reflect internally on ways in which we can address these points in a more professional manner.

---

4. (Voorgenomen) besluit CvB:

n.v.t.

GRIFFIE URaad: (door griffie UR in te vullen)
Eerder in URaad aan de orde geweest?

- Nee.
- Ja, op
  Conclusie toen:

Nadere toelichting: (Voor als presidium/griffier vindt dat één van bovengenoemde punten nadere toelichting behoeft)

.....
.....

Algemene Rekenkamer

Vastgoed universiteiten

Deel 1: Financieel toezicht op de sector

2016

VASTGOED IN DE PUBLIEKE SECTOR

3

Vastgoed universiteiten

Deel 1: Financieel toezicht op de sector

De tekst in dit document is vastgesteld op 5 oktober 2016. Dit rapport is op 6 oktober 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Samenvatting 4

1 Inleiding 6
1.1 Belang van het onderwerp 6
1.2 Opzet onderzoek 7
1.3 Verantwoordelijkheden 9
1.4 Bekostiging universiteiten 10
1.5 Eerder onderzoek 11
1.6 Leeswijzer 11

2 Financieel beeld van vastgoed universitaire sector 12
2.1 Uitkomsten onderzoek Onderwijsinspectie 12
2.2 Vooruitzicht voor 2018 en daarna 13

3 Risicoprofiel individuele instellingen 15
3.1 Variatie in financiële draagkracht 15
3.2 Variatie in hoogte huisvestingslasten 20
3.3 Variatie in bekostiging 24

4 Aandachtspunten voor verbetering toezicht 27
4.1 Financieel toezicht Onderwijsinspectie 27
4.2 Jaarverantwoording universiteiten: continuïteitsparagraaf 28

5 Het belang van goed vastgoedmanagement 30

6 Conclusies en aanbevelingen 31

7 Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer 34
7.1 Reactie minister 34
7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer 35

Bijlagen 37
1 Toelichting op berekening van investeringsvolume 38
2 Basisprincipes van goed vastgoedmanagement 40
3 Literatuur 42
4 Eindnoten 44

Samenvatting

De Algemene Rekenkamer besteedt systematisch aandacht aan de kwaliteit van het vastgoedbeheer bij het Rijk en de daaraan verbonden organisaties.

Publiek vastgoed is gefinancierd met publiek geld, bevat publiek vermogen én is er voor het maatschappelijk belang. Verkeerde vastgoedbeslissingen kunnen grote gevolgen hebben voor de continuïteit van de instelling en daarmee voor de uitvoering van wettelijke taken. Het onderzoek naar het vastgoedbeheer bij de universiteiten is onderdeel van de onderzoekslijn vastgoed. Met de onderzoekslijn vastgoed wil de Algemene Rekenkamer bijdragen aan verantwoord vastgoedbeheer door het Rijk én daarmee verbonden instellingen 'op afstand' zoals zorg- en onderwijsinstellingen.

De universiteiten zijn vrij in de besteding van de als lumpsum uitgekeerde rijksgelden. Het is niet vanzelfsprekend dat in een situatie waarin autonome instellingen hun eigen strategie bepalen, het stelsel als geheel de door de maatschappij gewenste opbrengsten levert. De wetgever moet invulling (kunnen) geven aan zijn verantwoordelijkheid voor de vormgeving en inrichting van het stelsel. De minister en het parlement moeten daarom zicht hebben op de resultaten van de instellingen en binnen de instellingen zelf moet sprake zijn van een goed werkend systeem van interne checks and balances.

In dit rapport doen we verslag van het eerste deel van ons onderzoek naar het universitaire vastgoed. Daarin staan de rollen van de minister van OCW en van de Onderwijsinspectie centraal.

We hebben in dit rapport een analyse gemaakt van het sectorbeeld dat de Onderwijsinspectie schetst van vastgoedrisico's bij universiteiten in haar thema-onderzoek naar huisvesting in het mbo, hbo en wo (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Daarnaast hebben we eigen aanvullend onderzoek verricht.

We hebben het financiële beeld van de universitaire sector als geheel in kaart gebracht, het toezicht van de Onderwijsinspectie op het vastgoedbeheer van de universiteiten geanalyseerd en gekeken naar de verantwoording die de universiteiten over hun vastgoedbeheer afleggen in hun jaarverslagen.

De Onderwijsinspectie heeft aanvullend op haar reguliere toezicht een eenmalig thema-onderzoek uitgevoerd naar huisvesting in het mbo, ho en wo. Zij stelt daarin onder andere vast dat bij de helft van de universiteiten de informatie in de jaarverslagen voor de Onderwijsinspectie onvoldoende is om een goede inschatting te maken van de vastgoedrisico's. Ook merkt zij op dat de informatie in de continuïteitsparagrafen transparanter en beter onderbouwd zou moeten worden om als inspectie een goed oordeel te kunnen geven over de kwaliteit en de aansluiting van de gegevens over studentenaantallen en geplande investeringen door universiteiten. Voor een duidelijke risico-inschatting door de toezichthouder is deze informatie te beperkt, aldus de Onderwijsinspectie. De Onderwijsinspectie doet een aantal aanbevelingen om de informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf te verbeteren (waaronder verlenging van de tijdshorizon naar vijf jaar) en om instellingen eenduidige richtlijnen te verstrekken voor de verslaggeving over personeels- en huisvestingslasten.

Op basis van ons eigen onderzoek kunnen we het beeld onderschrijven dat jaarverslagen en de daarin opgenomen continuïteitsparagrafen slechts een beperkt inzicht bieden in de vastgoedrisico's bij individuele universiteiten.

Het financiële beeld van de dertien onderzochte universiteiten als geheel is weliswaar gezond, maar het totaalbeeld alleen zegt niet voldoende over mogelijke vastgoedrisico's. Daarvoor is ook zicht nodig op verschillen tussen de vastgoedrisico's waar afzonderlijke universiteiten mee te maken hebben.

Het is daarnaast belangrijk dat risico's en mismanagement rond huisvesting tijdig bij de minister, de Onderwijsinspectie en andere toezichthouders in beeld komen. We zien op dit punt verbetermogelijkheden en we doen in dit rapport suggesties aan de Onderwijsinspectie om op basis van bestaande informatie tot een breder risicoprofiel per instelling te komen.

Goed toezicht door de Onderwijsinspectie is belangrijk, maar goed vastgoedmanagement door de universiteiten zelf is cruciaal om vastgoedplannen in goede banen te leiden. We beschrijven, in lijn met eerdere rapporten over vastgoed, een aantal basisprincipes voor goed vastgoedmanagement. In deel 2 van dit rapport, dat naar verwachting in het voorjaar van 2017 verschijnt, gaan we in op de praktijk van het vastgoedmanagement bij zes universiteiten.

1 Inleiding

1.1 Belang van het onderwerp

Tot 1995 waren grond en gebouwen van universiteiten in eigendom van het Rijk. Op 1 januari 1995 is het eigendom hiervan overgedragen aan de universiteiten zelf. Deze overdracht vond plaats 'om niet', in verband met achterstallig onderhoud in de portefeuille en de behoefte aan herinvesteringen. Tegelijkertijd verhoogde het Ministerie van OCW de universitaire budgetten met in totaal € 77 miljoen (170 miljoen gulden).
Universiteiten hebben van meet af aan aangegeven dat dit bedrag onvoldoende was om de investeringen die gedaan moeten worden te kunnen financieren. Op verzoek van OCW heeft de commissie Koopmans vervolgens in 1999 onderzoek gedaan naar de vermogenspositie van de universiteiten. De commissie kwam tot de conclusie dat de universiteiten een vermogenstekort hebben, wat als belangrijk gevolg heeft dat grootschalige investeringen moeilijk te financieren zijn omdat het eigen vermogen ook een financieringsfunctie heeft. De commissie becijferde het tekort op € 745 miljoen (1.642 miljoen gulden) voor alle universiteiten samen. De commissie was van mening dat het niet noodzakelijk was dit bedrag in één keer aan de universiteiten ter beschikking te stellen, maar dat in plaats daarvan een structurele ophoging van de rijksbijdrage met 80 miljoen gulden per jaar ook een mogelijke oplossing zou zijn. Naar aanleiding van dit advies heeft OCW vanaf 2002 het totale lumpsumbedrag met € 40 miljoen verhoogd.

De gezamenlijke Nederlandse universiteiten investeren tussen 2015 en 2018 naar schatting voor ruim € 2 miljard in hun huisvesting.[1] Deze investeringen zijn nodig voor de aankoop van vastgoed dat verouderde panden moet vervangen, voor de renovatie van bestaande gebouwen en voor het plegen van nieuwbouw. Het vastgoed waarin wordt geïnvesteerd varieert van eeuwenoude monumentale panden tot naoorlogse complexen en moderne gebouwen. Hierin moeten collegezalen, kantoorruimtes en laboratoria worden aangebracht of vernieuwd.

Het vastgoed van universiteiten vervult een ondersteunende functie voor het primaire proces van de instellingen: onderwijs geven, onderzoek doen en kennis maatschappelijk beschikbaar maken voor innovatieve toepassingen ('valoriseren'). Verkeerde vastgoedbeslissingen kunnen zodoende niet alleen leiden tot ondoelmatigheden in de besteding van publiek geld, maar kunnen ook ten koste gaan van de kwaliteit van onderwijs, onderzoek en valorisatie en in het uiterste geval zelfs de continuïteit van de organisatie in gevaar brengen.

1.2 Opzet onderzoek

Het maatschappelijke en financiële belang dat gemoeid is met het universitaire vastgoed, de risico's die spelen rond het beheer van dit vastgoed én de aankomende investeringen in de universitaire huisvesting, vormden voor ons aanleiding om enkele kanttekeningen te plaatsen bij het macrobeeld dat de Onderwijsinspectie schetst van vastgoedrisico's bij universiteiten (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

Wij hebben – op basis van de jaarstukken – de financiële gevolgen van de vastgoedplannen onderzocht van dertien van de achttien universiteiten die ons land telt. Het gaat om de volgende universiteiten: Universiteit van Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam, Technische Universiteit Delft, Technische Universiteit Eindhoven, Rijksuniversiteit Groningen, Radboud Universiteit Nijmegen, Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Utrecht, Tilburg University, Wageningen University & Research, Universiteit Leiden, Universiteit Maastricht en Universiteit Twente.[2] De vastgoedportefeuille van de dertien door ons onderzochte universiteiten had in 2015 een boekwaarde van circa € 4 miljard (Inspectie van het Onderwijs, 2016). De volgende tabel geeft de waardering aan zoals die in de jaarrekeningen 2015 is opgenomen.

	Boekwaarde	Aanschafwaarde	Verhouding
Leiden	293	663	44%
Wageningen	240	416	58%
Tilburg	106	207	51%
Utrecht	559	1.309	43%
Maastricht	177	345	51%
Twente	242	522	46%
UvA	462	817	57%
VU	498	886	56%
Delft	366	732	50%
Nijmegen	318	647	49%
Eindhoven	254	518	49%
Rotterdam	224	385	58%
Groningen	396	792	50%
Totaal	**4.135**	**8.238**	**50%**

Tabel Boek- en aanschafwaarde gebouwen volgens jaarrekening 2015 (bedragen in € miljoen)
Bron: Jaarverslagen universiteiten over verslagjaar 2015.

De boekwaarde is de waarde waarvoor het vastgoed nu op de balans staat, de aanschafwaarde is de (geïndexeerde) waarde waarmee het voor de eerste keer, na verwerving, op de balans is opgenomen. Na verloop van de levensduur (afhankelijk van hoe snel wordt afgeschreven) wordt de boekwaarde € 0. Afschrijvingen zijn onderdeel van de huisvestingslasten.

Er bestaat daarom een relatie tussen de boekwaarde en de huisvestingslasten (zie § 3.2). Hoe die er exact uitziet is o.a. het gevolg van keuzes die de universiteit maakt, bijvoorbeeld bij de snelheid van afschrijven, of bij het al dan niet uitstellen van renovatie en groot onderhoud.

Een pand met een hoge boekwaarde zorgt voor hoge huisvestingslasten door hoge afschrijvingslasten. Een ouder pand met een lage boekwaarde heeft minder afschrijvingslasten en daarbij misschien ook hoge onderhoudslasten (die ook onderdeel zijn van de huisvestingslasten).

Onderhoudslasten voor een nieuw pand zijn meestal veel lager dan voor een oud pand maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn: door allerlei nieuwe installaties en het onderhoud daarvan kunnen kosten voor onderhoud behoorlijk oplopen.
Universiteiten met oude panden hebben evenwel niet automatisch een probleem: universiteiten kunnen oude panden (bijvoorbeeld van rond 1800) hebben die gerenoveerd zijn, in goede staat verkeren en die courant zijn (bijvoorbeeld omdat ze niet te groot zijn of zeer gewild vanwege de ligging). Deze universiteiten kunnen hun panden waar nodig en gewenst gemakkelijk verkopen. De universiteiten die gedateerde panden uit de periode 1960 - 1980 bezitten, kunnen een groter probleem hebben omdat deze incourant zijn en hoge renovatiekosten met zich meebrengen.

Ons onderzoek naar het universitaire vastgoed bestaat uit twee delen:

- deel 1, dat zich richt op het financiële beeld rond het vastgoed in de universitaire sector als geheel, het toezicht van de Onderwijsinspectie en de verantwoording die de universiteiten afleggen;
- deel 2, waarin het vastgoedbeheer bij een aantal geselecteerde universiteiten centraal staat.

Dit rapport heeft betrekking op deel 1; deel 2 zal naar verwachting in het voorjaar van 2017 worden gepubliceerd.

1.3 Verantwoordelijkheden

Universiteiten zijn zelfstandige rechtspersonen 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 hebben (zie § 1.1). Zij kunnen zelfstandig beslissen over aankoop, verkoop en renovatie van nieuwbouw van gebouwen en gronden. Behalve het College van Bestuur van een universiteit spelen de Raad van Toezicht 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.[3] De minister verwoordde dit recentelijk 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: transparantie over resultaten, eisen aan professionals en goed toezicht. Ook binnen de instelling zijn checks en balances van belang: scherpte van docenten op de werkvloer en van leerlingen, studenten en ouders is onontbeerlijk. Zowel bij het maken van keuzes als bij de verantwoording achteraf over die keuzes is ruimte voor tegengeluid nodig…<..>. Ondanks de steeds belangrijker wordende rol van horizontale verantwoording, betekent een terugtredende 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."[4]

Naast de rol van studenten en docenten zien wij ook de controller, de accountant en vooral de Raad van Toezicht als een belangrijk onderdeel van het systeem van interne checks and balances.
De interne en externe checks and balances moeten onder andere helpen voorkómen dat bestuurders hun verantwoordelijkheid voor een verantwoord vastgoedmanagement niet goed waarmaken.

1.4 Bekostiging universiteiten

Voor de bekostiging van hun taken zijn universiteiten grofweg afhankelijk van drie geldstromen:

1. De *eerste* geldstroom behelst de jaarlijkse rijksbijdrage van het Ministerie van OCW (in 2014 in totaal € 3,6 miljard) plus de geïnde collegegelden.
2. De *tweede* geldstroom omvat onderzoekssubsidies van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW). In 2014 ging dit om circa € 540 miljoen.
3. De *derde* geldstroom betreft de opbrengsten uit contractonderwijs en –onderzoek voor derden en specifieke doelsubsidies van ministeries en de EU, tezamen in 2014 goed voor circa € 1,7 miljard.

De bedragen hebben betrekking op de bekostiging van alle Nederlandse universiteiten.
De rijksbijdrage uit de eerste geldstroom wordt als 'lumpsum' verstrekt. Dit betekent dat universiteiten het geld mogen gebruiken voor het geven van onderwijs en het doen van onderzoek, maar ook voor het dekken van kosten van bedrijfsvoering, waaronder huisvesting. Ook de geïnde collegegelden kunnen zij hiervoor aanwenden.
De financiering via de tweede en derde geldstroom dekt meestal niet de totale kosten van een project.[5] Huisvesting voor onderzoekers van tweede- en derdegeldstroomprojecten wordt in de praktijk vrijwel volledig uit de eerste geldstroom gefinancierd. Het verschijnsel dat de kosten van bijvoorbeeld personeel of huisvesting voor één en hetzelfde project worden gefinancierd vanuit verschillende geldstromen wordt 'matching' genoemd (Koier et al., 2016).

1.5 Eerder onderzoek

Dit onderzoek maakt deel uit van de onderzoekslijn van de Algemene Rekenkamer waarin wij systematisch aandacht besteden aan de kwaliteit van het vastgoedbeheer bij het Rijk en de daaraan verbonden organisaties zoals onderwijsinstellingen. Eerder hebben wij al rapporten en brieven uitgebracht over de vastgoedplannen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, over het Rijksvastgoedbedrijf en over de huisvestingsplannen van de Nationale politie (Algemene Rekenkamer, 2015a; 2015b; 2015c; 2015d).

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 bespreken we het financiële beeld van de dertien onderzochte universiteiten als geheel. In hoofdstuk 2 zoomen we in op de verschillen tussen individuele instellingen, en daarmee het zicht op mogelijke verschillen in risicoprofielen. In hoofdstuk 3 belichten we het toezicht van de Onderwijsinspectie en andere toezichthouders.
In hoofdstuk 4 bespreken we enkele verbeterpunten in het financieel toezicht op universiteiten. In hoofdstuk 5 schetsen we het belang van goed vastgoedmanagement. In hoofdstuk 6 formuleren we de conclusies uit ons onderzoek en doen wij enkele aanbevelingen. De reactie van de minister van OCW en ons nawoord daarbij zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

2 Financieel beeld van vastgoed universitaire sector

2.1 Uitkomsten onderzoek Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie heeft in 2016 op verzoek van de minister van OCW een éénmalig themaonderzoek uitgevoerd naar risico's rond de vastgoedportefeuilles in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs. Daarbij is ook gekeken naar de gevolgen van de vastgoedplannen op de financiële draagkracht van de instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2016).[6]

Wat het wetenschappelijk onderwijs betreft, komt uit het onderzoek van de Onderwijsinspectie naar voren dat de sector als geheel een solide financiële basis heeft en de geplande investeringen kan dragen. De inspectie heeft geen aanwijzingen dat de huisvestingsinvesteringen van universiteiten ten koste gaan van de onderwijskwaliteit. Ook ziet de inspectie op de korte en middellange termijn geen grote risico's voor de financiële continuïteit van de universiteiten.

Bij het oordeel van de Onderwijsinspectie speelt mee dat de universiteiten hun vastgoed voornamelijk financieren uit eigen middelen en nauwelijks met langlopende leningen. Ook constateert de Onderwijsinspectie dat de geplande vastgoedinvesteringen tot 2017 weinig tot geen invloed hebben op de solvabiliteit[7] en dat zij slechts tot een beperkte daling van de liquiditeit leiden: van 0,77 in 2015 naar 0,63 in 2017. Daarmee blijft de liquiditeit ruimschoots boven de norm die de Onderwijsinspectie hanteert.

Solvabiliteit, liquiditeit en de normen van de Onderwijsinspectie

De *solvabiliteit* van een bedrijf of instelling geeft aan hoe groot het eigen vermogen is ten opzichte van de schulden en verplichtingen. Dat percentage is een indicatie van de financiële gezondheid van een bedrijf of instelling op de langere termijn. Doorgaans ligt de minimumnorm voor de solvabiliteit van niet-financiële ondernemingen tussen de 25% en 40%. Dat betekent dat het eigen vermogen minimaal 25% tot 40% moet omvatten van het totaal aan kort- en langlopende schulden. De Onderwijsinspectie hanteert voor universiteiten 30% als minimumnorm ('signaleringswaarde'). Als de solvabiliteit onder de signaleringswaarde komt, stelt de Onderwijsinspectie nadere vragen. Indien er aanleiding toe is, kan zij onderzoek doen naar de (financiële) administratie van de instelling, een herstelplan eisen van de instelling en contact opnemen met de Raad van Toezicht.
De *liquiditeit* een bedrijf of instelling betreft de mate waarin men kan voldoen aan de financiële verplichtingen op de korte termijn. Dit wordt berekend aan de hand van de 'current ratio': de verhouding tussen het geld dat op *korte* termijn (minder dan een jaar) beschikbaar is en wat er op korte termijn moet worden betaald. Over het algemeen geldt dat die verhouding ten minste een-op-een moet zijn (dus een current ratio van 1), anders ontstaan er liquiditeitsproblemen. De Onderwijsinspectie hanteert voor universiteiten een signaleringsgrens van 0,5 (zie § 3.1).

De Onderwijsinspectie stelt in haar onderzoek dat concrete, gedetailleerde kwantitatieve informatie over investeringen en over de financieringsvorm daarvan niet altijd duidelijk terug te vinden in de jaarverslagen en dat deze informatie daarom voor een duidelijke risico-inschatting door de toezichthouder te beperkt is (Onderwijsinspectie, 2016, p. 8). Ook stelt zij dat de in de continuïteitsparagraaf van de jaarstukken beschreven prognoses van studentaantallen en geplande investeringen in veel gevallen nog onvoldoende transparant en onderbouwd zijn om een oordeel over de kwaliteit en aansluiting van deze cijfers te kunnen geven.

De Onderwijsinspectie doet een aantal aanbevelingen om de informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf te verbeteren (waaronder verlenging van de tijdshorizon naar vijf jaar, zie ook § 4.2) en de aanbeveling om instellingen eenduidige richtlijnen te verstrekken voor de verslaggeving over personeels- en huisvestingslasten.

2.2 Vooruitzicht voor 2018 en daarna

Uit onze analyse van de jaarverslagen over 2015 van dertien universiteiten blijkt dat de gemiddelde liquiditeit in 2018 naar schatting 0,57 zal bedragen. Dit betekent dus dat een verdere daling zal optreden, maar dat de universiteiten gemiddeld nog wel boven de liquiditeitsnorm van de Onderwijsinspectie zullen blijven. De gemiddelde solvabiliteit blijft in de periode 2015 - 2018 ruim 0,5 en dus ook ruim boven de signaleringswaarde van de Onderwijsinspectie.

Wij delen het beeld van de Onderwijsinspectie van de financiële basis op de middellange termijn (tot en met 2018), omdat de financiële kengetallen er goed uit zien.[8] Wel merken we op dat het grootste deel van de geplande investeringen volgens de Onderwijsinspectie pas vanaf 2018 plaats gaat vinden. Het is belangrijk dat de Onderwijsinspectie de besluitvorming *binnen* de instellingen over grote vastgoedprojecten op de voet volgt om vroegtijdig risico's in beeld te krijgen (zie ook hoofdstuk 3).

Universiteiten zullen een deel van hun investeringen in modernisering van de infrastructuur (zoals modernisering en uitbreiding van studiewerkplekken, nieuwe digitale leer- en werkomgevingen en aanpassingen van collegezalen en bibliotheken) naar voren halen vooruitlopend op de opbrengsten uit de invoering van het studievoorschot. De precieze plannen hiervoor zijn in de begrotingen voor 2016 vastgelegd. Door de voorinvesteringen wordt de current ratio tijdelijk slechter. Dat wordt vanaf 2018, wanneer de extra middelen beschikbaar komen in het kader van de studievoorschotinvesteringen, weer gecompenseerd.

De gemiddelde financiële kerncijfers van de dertien universiteiten die wij in ons onderzoek hebben betrokken (zie § 1.2) zijn voor de middellange termijn – tot en met 2018 – positief en solide. Maar dit gemiddelde doet geen recht aan de vastgoedrisico's in de sector. Achter het gemiddelde beeld gaan namelijk aanzienlijke verschillen tussen universiteiten schuil. Het risicoprofiel per instelling verschilt.

3 Risicoprofiel individuele instellingen

De diversiteit tussen universiteiten is groot en daarmee verschilt ook het risicoprofiel van de afzonderlijke universiteiten. Deze diversiteit manifesteert zich op verschillende manieren. We noemen drie voorbeelden van variatie die van invloed kan zijn op de vastgoedrisico's die een instelling loopt:

- variatie in financiële draagkracht (§ 3.1);
- variatie in de hoogte van de huisvestingslasten ten opzichte van de totale baten (§ 3.2);
- variatie in vaste en variabele inkomstenbronnen (§ 3.3).

3.1 Variatie in financiële draagkracht

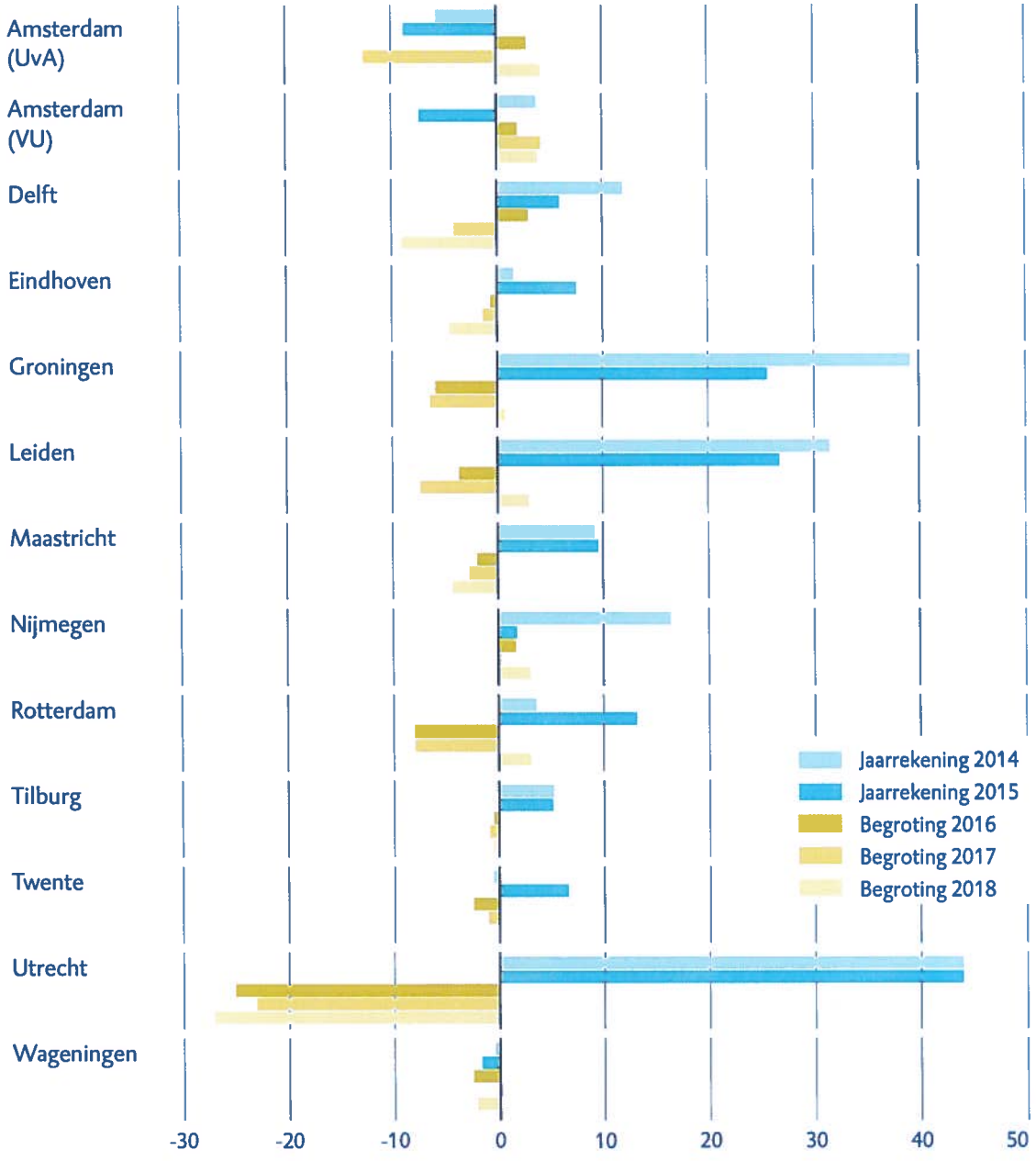
Uit onze analyse van de jaarverslagen van de universiteiten over 2014 en 2015 komt een grote variatie in de ontwikkeling van de financiële draagkracht voor de komende jaren naar voren.[9] Dit blijkt wanneer we de gerealiseerde en te verwachten financiële resultaten, de solvabiliteit en de liquiditeit van de instellingen met elkaar vergelijken.[10]

Resultaten

Het resultaat van de onderzochte universiteiten als geheel was in 2015 circa € 130 miljoen positief. In de jaarrekening 2014 begrootten de dertien onderzochte universiteiten nog een gezamenlijk tekort van € 13 miljoen.

Deze trend is dus positief. Het resultaat per universiteit varieert echter aanzienlijk: van € 45 miljoen positief (Universiteit Utrecht) tot € 8,8 miljoen negatief (Universiteit van Amsterdam). Ook voor volgend jaar is de verwachting dat het resultaat zal variëren. Tien van de dertien onderzochte universiteiten verwachten een negatief resultaat in 2017.

Gemiddeld resultaat daalt

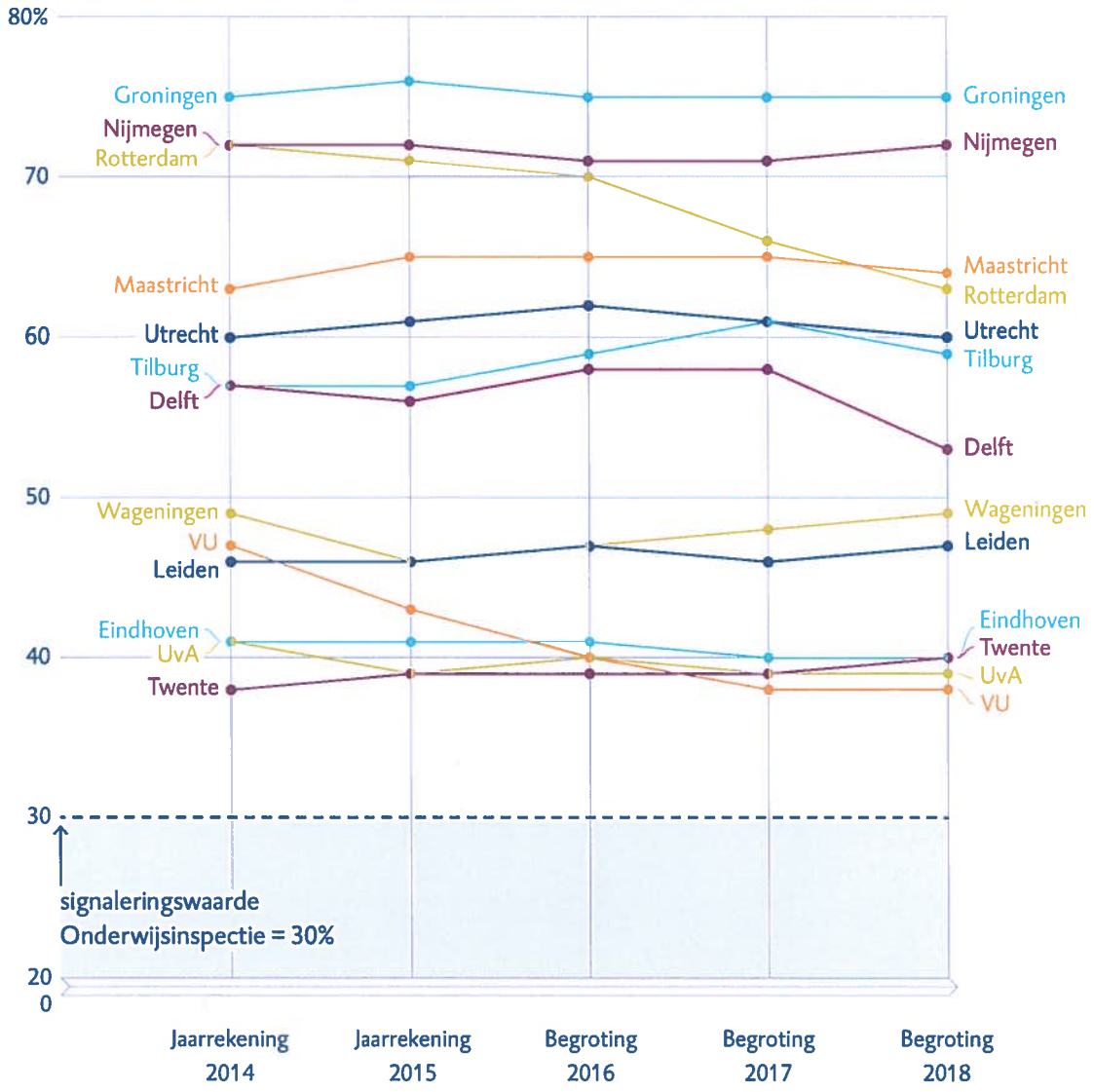


Figuur 1 Ontwikkeling resultaten

Solvabiliteit

De solvabiliteit (zie voor uitleg § 2.1) van de dertien onderzochte universiteiten bedraagt in de periode 2015 tot 2018 gemiddeld meer dan 50% en ligt daarmee ruim boven de signaleringswaarde van 30% die de Onderwijsinspectie aanhoudt (zie figuur 2).
Ook hier zijn echter de verschillen tussen universiteiten groot. Zo varieerde de solvabiliteit in 2015 van circa 40% (Universiteit Twente, Universiteit van Amsterdam) tot circa 75% (Universiteit Groningen).

Solvabiliteit blijft constant



Figuur 2 Ontwikkeling solvabiliteit

Liquiditeit

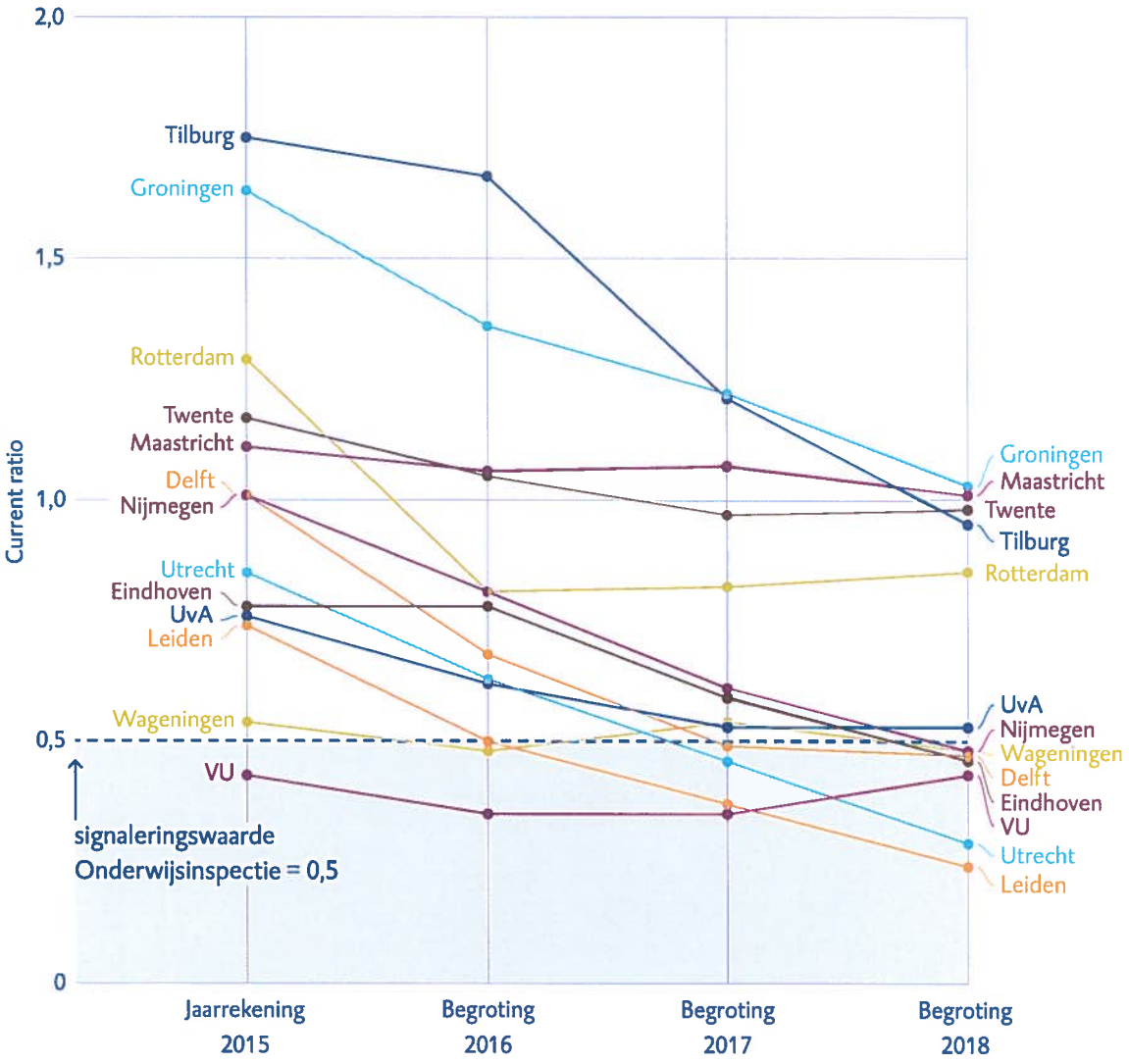
De liquiditeitspositie (zie voor uitleg § 2.1) van de dertien onderzochte universiteiten is ten opzichte van andere sectoren zoals het bedrijfsleven beperkt. De verklaring hiervoor is dat bij universiteiten voorraden nagenoeg afwezig zijn en de kortlopende schulden relatief hoog. De kortlopende schulden bestaan bij universiteiten voor een groot deel uit vooruitbetaalde onderwijs- en onderzoeksgelden. Dit is inherent aan de bekostigingssystematiek in de sector. Daarom hanteert de Onderwijsinspectie voor universiteiten een lage signaleringswaarde voor liquiditeit: pas bij een current ratio lager dan 0,5 wordt aan de bel getrokken.[11]

De gemiddelde liquiditeit van de dertien onderzochte universiteiten lag, uitgedrukt in current ratio, in 2015 op 1,0 – ruim boven de signaleringsgrens van 0,5 van de Onderwijsinspectie (zie figuur 3).

Opnieuw zien we een grote variatie tussen de individuele instellingen. De liquiditeit over 2015 varieerde van 0,4 (Vrije Universiteit Amsterdam) tot 1,7 (Universiteit Tilburg).

De gemiddelde liquiditeit van de dertien onderzochte universiteiten neemt naar verwachting af tot 0,57 in 2018. Dit hangt deels samen met het gegeven dat de geplande grote investeringen in huisvesting en installaties voor bijvoorbeeld laboratoria worden gefinancierd uit eigen middelen.

Bij meeste universiteiten daalt liquiditeit



Figuur 3 Ontwikkeling liquiditeit

De begrotingen van de universiteiten voor de komende jaren wijzen uit (zie figuur 3) dat met de geraamde investeringsopgave de liquiditeit bij een aantal instellingen onder de signaleringswaarde van de Onderwijsinspectie zal dalen. Dat wil echter niet zeggen dat zij dan direct in betalingsproblemen verkeren. Dat hangt af van de mogelijkheden die een College van Bestuur heeft om geld vrij te maken, bijvoorbeeld door bezittingen te verkopen of door roodstand op de betaalrekening. De specifieke financiële situatie van een

instelling bepaalt of de lage liquiditeit leidt tot een acuut financieel probleem (Inspectie van het Onderwijs 2016, p. 40).

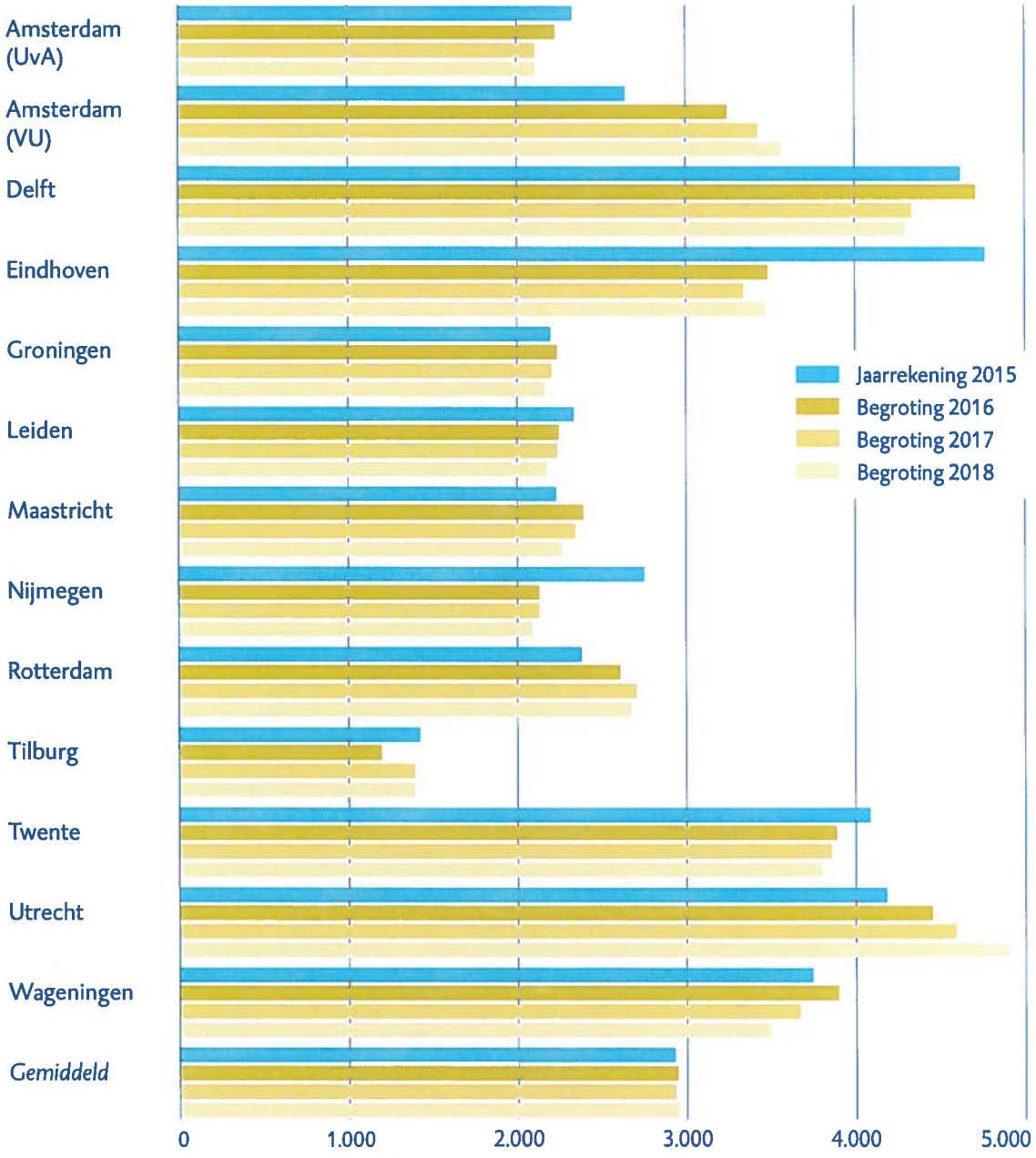
3.2 Variatie in hoogte huisvestingslasten

Naast de variatie in financiële draagkracht lijkt het aantrekkelijk om ook de variatie in huisvestingslasten per student als maat te nemen om de verschillen tussen universiteiten zichtbaar te maken. Een analyse van de gegevens over 2015 levert dan het beeld op dat de huisvestingslasten van universiteiten (berekend per ingeschreven student) grote verschillen laten zien tussen universiteiten en dat tot en met 2018 de veranderingen m.b.t. de hoogte van deze lasten beperkt blijven; zie figuur 4.

De indicator 'huisvestingslasten per student' is echter om twee redenen minder geschikt om de variatie tussen universiteiten te duiden.
Ten eerste hangt het verschil in huisvestingslasten per student deels samen met het type onderwijs dat een student volgt: een technische studie zoals natuurkunde is duurder in huisvestingslasten dan een talenstudie. Hiermee houdt het Rijk rekening bij de bekostiging van universiteiten (zie ook § 3.3).
Ten tweede heeft het verschil voor een deel te maken met (beperkte) verschillen in grondslagen die universiteiten hanteren in hun jaarverslagen: zijn niet-bekostigde studenten of studenten geneeskunde (bij het aanpalende universitair medisch centrum) bijvoorbeeld wel of niet meegenomen in de studentenaantallen?

Hoewel voor een vergelijking tussen universiteiten minder geschikt, kan het volgen van de ontwikkeling van de huisvestingslasten per student binnen een specifieke universiteit zeker nuttig zijn om de kostenontwikkelingen in beeld te krijgen.

Huisvestingslasten variëren per student



Figuur 4 Huisvestingslasten universiteiten*, berekend per student in euro's (inclusief afschrijvingen)

* Eigen analyse op basis van jaarrekeningen universiteiten 2015.

De huisvestingslasten over 2015 bedroegen op basis van de gegevens in de jaarverslagen over 2015 voor de universiteiten van Eindhoven en Delft meer dan € 4.500 per student.

In Tilburg ging het om aanzienlijk minder: iets meer dan € 1.400 per student. Onder huisvestingslasten verstaan wij alle kosten die (direct of indirect) samenhangen met de huisvesting van studenten en medewerkers, dit is inclusief de afschrijvingen.[12]
Uit figuur 5 kan dan worden afgeleid dat de Vrije Universiteit Amsterdam op korte termijn een flinke stijging van de kosten per student verwacht; de universiteiten van Eindhoven en Nijmegen verwachten op korte termijn juist een flinke daling van de huisvestingskosten.
Een betere vergelijking tussen universiteiten met verschillende studentenpopulaties is mogelijk als we niet alleen kijken naar de huisvestingslasten (berekend per ingeschreven student), maar ook naar de baten die daar tegenover staan. Hoge huisvestingslasten worden immers pas risicovol als daar naar verhouding te weinig baten tegenover staan.
In de huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) ten opzichte van de totale baten bestaan er duidelijke verschillen tussen de onderzochte universiteiten; zie figuur 5. Onder baten verstaan we alle ontvangsten uit de eerste, tweede en derde geldstroom (zie § 3.3).

Beslag huisvestingslasten op baten varieert per universiteit

Figuur 5 Huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) ten opzichte van baten

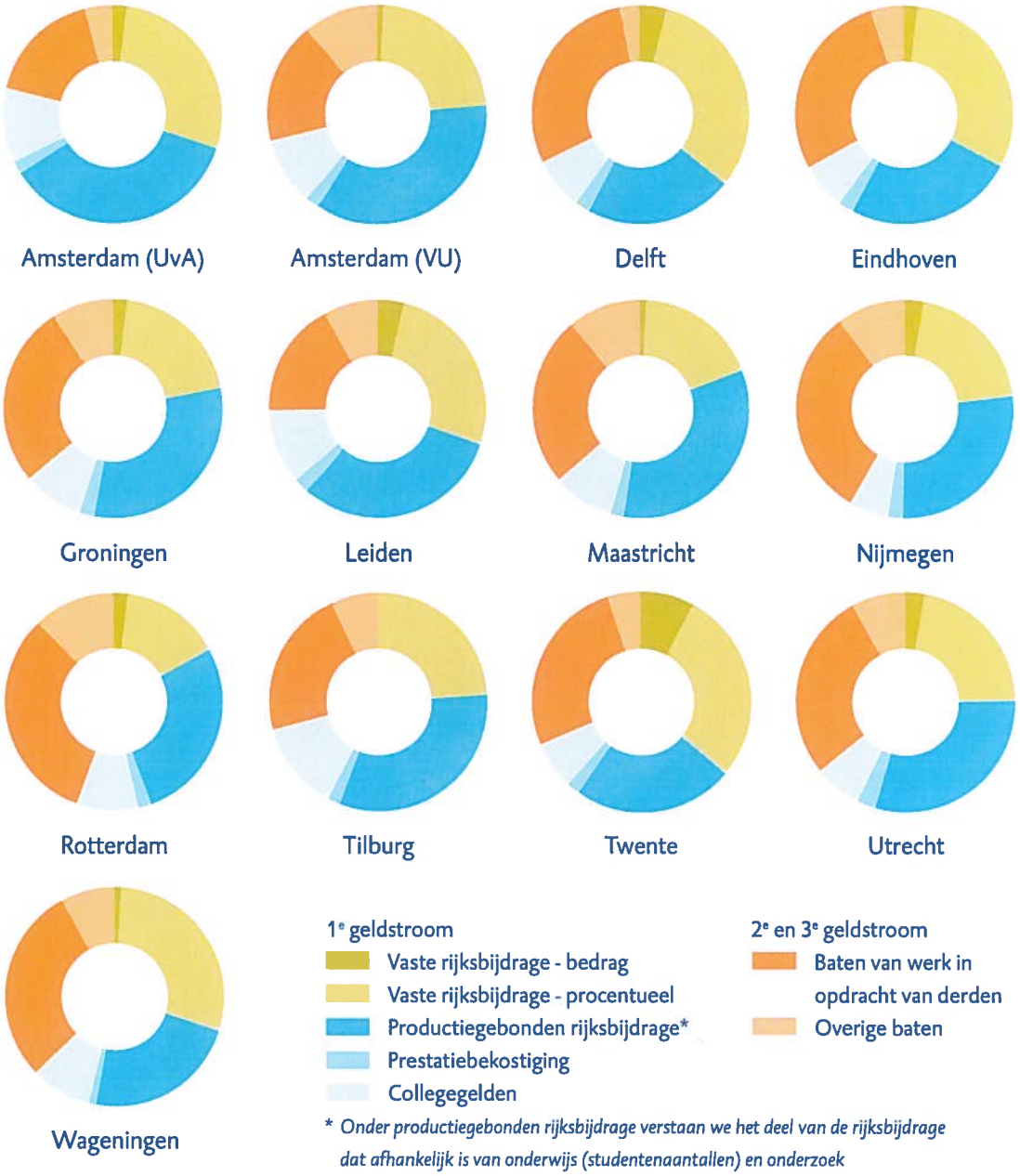
De huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) van de dertien door ons onderzochte universiteiten legden in 2015 een beslag op gemiddeld circa 12% van de baten. Dit percentage zal de komende jaren naar verwachting licht toenemen tot 12,6% van de baten in 2018.

Als we kijken naar de afzonderlijke instellingen varieert het percentage huisvestingslasten ten opzichte van de baten van 9 à 9,5% bij de universiteiten van Tilburg, Maastricht en Groningen tot ongeveer 16% bij de Universiteit Delft (op basis van jaarverslag 2015).

3.3 Variatie in bekostiging

Figuur 6 toont de herkomst van de baten van universiteiten. We zien dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de inkomstenbronnen van de onderzochte universiteiten. Een deel van de rijksbijdrage is 'productiegebonden' (aangegeven met donkerblauw in figuur 6), dat wil zeggen dat dit deel van de rijksbijdrage afhankelijk is van de wisselende omvang in de studentenaantallen en de onderzoeksactiviteiten. Een deel van de inkomsten van de universiteiten is onafhankelijk van de productie ('de vaste rijksbijdrage'). Ook hier zien we verschillen tussen de universiteiten. Zo is bij de universiteit Twente 37% van de inkomsten onafhankelijk van de 'productie' (dat wil zeggen: van studentenaantallen en onderzoeks-activiteiten), terwijl dit bij de Erasmus Universiteit Rotterdam 17% is.

Aanzienlijke verschillen tussen inkomstenbronnen universiteiten



Figuur 6 Universiteiten vergeleken: procentuele verdeling van baten
Bron totaalcijfers: (deels nog voorlopige) financiële beschikkingen OCW aan universiteiten 2014-2016, bron onderverdeling naar type geldstroom: uit jaarverslagen over 2015.

Omdat vastgoedinvesteringen financiële consequenties hebben die zich uitstrekken over langere tijd, zijn zekerheid en voorspelbaarheid van de inkomsten prettig voor universiteiten. Omgekeerd betekent dit dat als de inkomsten van universiteiten onzeker zijn of grote schommelingen vertonen als gevolg van wisselende studentenaantallen, dit invloed zou moeten hebben op het vastgoedmanagement. Een universiteit zal dan bijvoorbeeld meer moeten (ver)huren, grote bouwprojecten moeten faseren of uitstellen, of flexibeler moeten bouwen om rekening te houden met de onzekerheid.
Vooral universiteiten met grote onzekerheden over (buitenlandse) studentenaantallen of onderzoeksvolumes en universiteiten met veel inkomsten uit de tweede en derde geldstroom zullen ervoor moeten zorgen dat aard en omvang van hun vastgoed flexibel is. Inkomsten uit de tweede en derde geldstroom zijn immers tijdelijk en vaak minder goed voorspelbaar dan inkomsten uit de eerste geldstroom.

4 Aandachtspunten voor verbetering toezicht

4.1 Financieel toezicht Onderwijsinspectie

Het financieel toezicht van de Onderwijsinspectie op de universiteiten heeft betrekking op:

- rechtmatigheid en doelmatigheid van de financiële transacties;
- continuïteit van de instelling;
- naleving van wettelijke voorschriften.

Het basistoezicht van de Onderwijsinspectie houdt in dat eens per jaar op basis van de jaarrekening van een universiteit een analyse wordt gemaakt van de instelling. Als de financiële cijfers daar aanleiding toe geven – bijvoorbeeld omdat de grenswaarden ('signaleringswaarden') voor liquiditeit en/of solvabiliteit worden overschreden – vraagt de Onderwijsinspectie nadere informatie op bij het universiteitsbestuur. Een universiteitsbestuur kan immers goede redenen hebben om (tijdelijk) bepaalde overschrijdingen te accepteren. Zo kan een College van Bestuur bewust gedurende een afgebakende periode een lagere solvabiliteit toestaan, met het oog op de financiering van huisvestingsplannen (Inspectie van het Onderwijs, 2014, p. 10).

Het themaonderzoek naar huisvesting in het mbo, hbo en wo dat de Onderwijsinspectie op verzoek van de minister van OCW heeft uitgevoerd is eenmalig en aanvullend op het reguliere financiële toezicht. De Onderwijsinspectie heeft in dit rapport op basis van een analyse van de cijfers uit de jaarstukken over de verslagjaren 2013 en 2014 de universiteiten in verschillende risicocategorieën ingedeeld.
De inspectie is voor haar werk in belangrijke mate afhankelijk van de verantwoording van de instellingen zelf, zoals deze is vastgelegd in hun jaarverslagen. Daarnaast kunnen ook vragen, klachten, meldingen van klokkenluiders of andersoortige berichten over universiteiten een bron van informatie vormen voor de Onderwijsinspectie. Ook kan de Onderwijsinspectie contact opnemen met de Raad van Toezicht.

Wij signaleren hier een risico als het gaat om het vastgoedbeheer van de universiteiten. Wanneer de jaarverslagen (m.n. de continuïteitsparagrafen) onvolledig zijn, kan het voorkomen dat zij pas in een laat stadium zicht krijgt op met vastgoed samenhangende risico's.

Als de Onderwijsinspectie proactief en vroegtijdig vastgoedrisico's wil kunnen signaleren, zal zij inzicht moeten hebben in de combinatie van ambities, een realistische schatting van verwachte studentenaantallen, voorgenomen financieringsconstructies en financiële

kengetallen. Een betrouwbare en informatierijke continuïteitsparagraaf in het jaarverslag (zie § 4.2) kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

4.2 Jaarverantwoording universiteiten: continuïteitsparagraaf

Sinds het verslagjaar 2013 bevat de jaarverantwoording van universiteiten een zogenoemde continuïteitsparagraaf. Daarin wordt drie jaar vooruitgeblikt op onder andere de verwachte ontwikkeling van personeel en studentenaantallen. Ook geven universiteiten in deze paragraaf een toelichting op de geplande investeringen in vastgoed en de financieringsstructuur.

Informatiewaarde

De Onderwijsinspectie vindt dat de informatievoorziening in de continuïteitsparagraaf op dit moment nog te beperkt is voor een duidelijke risico-inschatting door de toezichthouder en dat de onderbouwing van de verwachte studentenaantallen en geplande investeringen scherper en beter zou moeten zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2016, p. 8).

Om deze punten te verbeteren pleit de Onderwijsinspectie voor:

- uitbreiding van de horizon van de continuïteitsparagraaf naar vijf jaar;
- duidelijke richtlijnen voor de onderbouwing van de prognoses in de continuïteitsparagrafen.

De minister van OCW onderschrijft deze aanbevelingen en heeft aangegeven dat zij met de Onderwijsinspectie in gesprek wil over een nadere uitwerking (OCW, 2016).

Wij onderschrijven het beeld dat de Onderwijsinspectie schetst van de beperkte kwaliteit en informatiewaarde van de continuïteitsparagrafen in de universitaire jaarverslagen. Uit onze eigen analyse van een aantal continuïteitsparagrafen komt naar voren dat de universiteiten weliswaar de voorgeschreven gegevens in het jaarverslag hebben opgenomen, maar dat de toelichting op deze gegevens over het algemeen vooral beleidsarm is: er kan geen relatie worden gelegd met de strategische doelen van de universiteit.

Dit geldt ook voor het huisvestingsbeleid. Bij de geplande projecten en investeringen die staan vermeld wordt de relatie met het achterliggende huisvestingsbeleid meestal slechts summier aangeduid.

Rol van de accountant

De minister van OCW heeft in 2015 bepaald dat de accountant van een universiteit moet controleren of de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag voldoet aan de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Dit houdt onder meer in dat de accountant moet vaststellen dat de in de continuïteitsparagraaf opgenomen meerjarenbegroting geen materiële tegenstrijdigheden bevat met de jaarrekening, en is goedgekeurd door het interne toezichthoudend orgaan van de universiteit (OCW, 2015b).

In 2015 constateerde de Onderwijsinspectie dat in de jaarverslagen over 2013, het eerste jaar waarin de continuïteitsparagraaf een verplicht onderdeel was, te weinig instellingsaccountants in de controleverklaring hadden opgemerkt dat de continuïteitsparagraaf ontbrak, wanneer deze (of onderdelen hiervan) niet in het jaarverslag was opgenomen (Inspectie van het Onderwijs, 2015, p. 31). In de jaarrekeningen 2014 en 2015 waren de verplichte onderdelen nagenoeg allemaal opgenomen.

5 Het belang van goed vastgoedmanagement

Hoewel externe partijen zoals de minister van OCW en de Onderwijsinspectie een signalerende of corrigerende rol vervullen als het gaat om het vastgoedbeheer van universiteiten, zijn deze laatsten zelf primair verantwoordelijk voor hun vastgoed.

De gezonde financiële positie van universiteiten en het gegeven dat hun inkomstenbronnen in hoge mate stabiel en voorspelbaar zijn (zie § 3.3), zouden kunnen leiden tot een verminderd gevoel van urgentie om doeltreffend en efficiënt met het vastgoed om te gaan. Gezien het financiële belang van het vastgoed en het belang van vastgoed voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is goed vastgoedmanagement essentieel. Vastgoedmanagement is het geheel aan activiteiten (inclusief intern toezicht) dat erop gericht is om financiële en maatschappelijke doelen met inzet van vastgoed te realiseren: goed onderwijs en onderzoek. In dit rapport gebruiken we de begrippen vastgoedmanagement en vastgoedbeheer als synoniemen.

In eerdere publicaties over vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2015c; 2015d) hebben wij gewezen op een aantal basisprincipes voor vastgoedmanagement. Deze principes zijn ook voor de universiteiten van belang.
Concreet betekent dit dat universiteiten moeten beschikken over een strategisch meerjarenplan voor vastgoed en dat hun vastgoedportefeuille voldoende flexibel moet zijn. Ook dienen er binnen de universiteit voldoende prikkels te zijn voor een doelmatige omgang met vastgoed en moeten risico's rond vastgoed op tijd worden gesignaleerd (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting).
De interne en externe toezichthouder zouden op basis van deze signalen moeten (kunnen) beschikken over informatie aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of aan een aantal basisprincipes van goed vastgoedmanagement is voldaan.

Deze en andere onderdelen van het vastgoedmanagement zijn onderwerp van een lopend onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij zes universiteiten. De resultaten daarvan worden naar verwachting in het voorjaar van 2017 gepubliceerd.

6 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van ons eigen onderzoek kunnen we het beeld van de Onderwijsinspectie onderschrijven dat jaarverslagen en de daarin opgenomen continuïteitsparagraaf slechts een beperkt inzicht bieden in de vastgoedrisico's bij individuele universiteiten en dat de kans bestaat dat de Onderwijsinspectie risico's bij individuele universiteiten te laat op het spoor komt.

Het financiële beeld van de dertien onderzochte universiteiten als geheel is weliswaar gezond, maar het totaalbeeld alleen zegt niet voldoende over mogelijke vastgoedrisico's. Daarvoor is ook zicht nodig op verschillen tussen de vastgoedrisico's waar afzonderlijke universiteiten mee te maken hebben.

Het is daarnaast belangrijk dat risico's en misstanden rond huisvesting tijdig worden opgemerkt en gecorrigeerd.
Gezien het financiële belang van het vastgoed en het belang van vastgoed voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek zijn goed vastgoedmanagement en goed werkende checks and balances cruciaal. Voor de checks and balances zijn in de eerste plaats een interne auditafdeling, de controller en de financieel directeur belangrijk en komt vervolgens de externe accountant in beeld. In het geheel van interne checks and balances is de rol van de Raad van Toezicht van doorslaggevend belang. Deze zou moeten (kunnen) vaststellen of aan een aantal basisprincipes van goed vastgoedmanagement (zie bijlage 2) is voldaan en moeten ingrijpen daar waar nodig.

Tenslotte vormen de minister en de Onderwijsinspectie de laatste verdedigingslinie. In dit rapport staat deze laatste schakel in de keten centraal. We zien een aantal verbetermogelijkheden en we doen ook een aantal aanbevelingen aan de minister en de Onderwijsinspectie.

Aanbeveling aan de minister: verhoog vergelijkbaarheid en informatiewaarde van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van de universiteiten door het stellen van nadere eisen.
Wij bevelen de minister van OCW aan om een uniforme grondslag voor te schrijven voor de continuïteitsparagraaf in de jaarverslagen van universiteiten, zodat de vergelijkbaarheid en daarmee de informatiewaarde ervan toeneemt.

Uitbreiding van de horizon van de continuïteitsparagraaf naar vijf jaar, zoals de Onderwijsinspectie en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU, 2016) hebben voorgesteld, is volgens ons niet voldoende. Het doen van zinvolle uitspraken over risico's die samenhangen met investeringen in vastgoed vereist een langere tijdshorizon. Bij vastgoedgerelateerde onderwerpen is het van belang dat de Onderwijsinspectie en interne toezichthouders weten voor welk bedrag al aan vastgoedinvesteringen is goedgekeurd door het College van Bestuur en voor welk bedrag nog over mogelijke investeringen wordt nagedacht, ongeacht de tijdshorizon.

Aanbeveling aan de Onderwijsinspectie: maak uitgebreide risicoprofielen per instelling om risico's tijdig op het spoor te komen.
Het financiële beeld van de dertien door ons onderzochte universiteiten als geheel is gezond. Maar dit totaalbeeld geeft slechts een beperkte indruk van de financiële draagkracht en het risicoprofiel van individuele universiteiten.
Op instellingsniveau kunnen zich door een combinatie van specifieke kenmerken en interne en externe ontwikkelingen verschillende risico's voordoen.

Er kan bijvoorbeeld een risicovolle situatie ontstaan als hoge huisvestingslasten niet meer kunnen worden gedragen omdat er niet genoeg baten tegenover staan. Ook kan er een risico ontstaan als een groot deel van de inkomsten afkomstig is uit de tweede en/of derde geldstroom en dus een tijdelijk of onvoorspelbaar karakter heeft, terwijl er sprake is van hoge vaste huisvestingslasten. Om op tijd vastgoedrisico's voor individuele universiteiten of voor de sector als geheel op het spoor te komen is het belangrijk dat de Onderwijsinspectie bestaande financiële én niet-financiële informatie koppelt of vergelijkbare universiteiten met elkaar benchmarkt.

We bevelen aan dat de Onderwijsinspectie bij het indelen van universiteiten in risicocategorieën (zie Inspectie van het Onderwijs, 2016, p. 23-24, zie ook § 4.1) voortaan rekening gaat houden met mogelijke risicovolle combinaties van kenmerken zoals hierboven genoemd. Dit betekent dat niet alleen voorgenomen investeringen, financiële kengetallen en ramingen van studentenaantallen met elkaar in verband moeten worden gebracht, maar ook andere relevante kenmerken zoals de huisvestingslasten afgezet tegen de baten, de variatie in inkomsten, of de mate van flexibiliteit van het vastgoed (zie hoofdstuk 3 en hoofdstuk 5). Op basis van deze en eventueel nog andere indicatoren zou per universiteit een afzonderlijk risicoprofiel moeten worden gemaakt. We gaan graag in

overleg met de Onderwijsinspectie over de precieze manier waarop bestaande informatie gebundeld kan worden tot betekenisvolle risicoprofielen.

Het interne toezicht bij universiteiten (bijvoorbeeld de instellingsaccountant, de Raad van Toezicht en op onderdelen de Universiteitsraad) en het externe toezicht (de Onderwijsinspectie) zou zich tijdig een beeld moeten (kunnen) vormen van de risico's die bij een instelling aan de orde zijn. Met 'tijdig' bedoelen we dat ingrijpen nog mogelijk is en er zich nog geen onomkeerbare beslissingen hebben voorgedaan.

Onaangename verrassingen met vastgoed zoals zich in andere onderwijssectoren hebben voorgedaan (zoals de financiële problematiek bij het ROC Leiden) moeten worden voorkomen. Dat kan alleen als universiteiten hun eigen vastgoedbeheer, inclusief scherp intern toezicht, goed op orde hebben én als het externe toezicht door de Onderwijsinspectie op tijd en op instellingsniveau risicovolle ontwikkelingen in beeld krijgt. Het werken met uitgebreide risicoprofielen zoals hierboven beschreven kan daarbij helpen.

Aanbeveling aan de Onderwijsinspectie: blijf accountantscontrole met betrekking tot de continuïteitsparagrafen goed monitoren.
Gezien het belang van een goede continuïteitsparagraaf en de rol die de accountant zou moeten spelen in het waarborgen van de juistheid van de daarin opgenomen informatie (OCW, 2015b), vinden we het belangrijk dat de Onderwijsinspectie ook de komende jaren goed blijft monitoren of de accountants hun taak op dit punt goed uitvoeren, overeenkomstig onze aanbeveling in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 (Algemene Rekenkamer, 2016). Dit laat onverlet dat de Raad van Toezicht de opdrachtgever is van de accountant en de eerst aangewezene om er op toe te zien dat de accountant zijn taak goed uitvoert.

Zoals gezegd hebben externe partijen zoals de minister van OCW of de Onderwijsinspectie als laatste schakel in de toezichtketen een belangrijke signalerende of corrigerende rol, maar zijn de universiteiten zelf primair verantwoordelijk voor hun vastgoed. In deel 2 van ons onderzoek gaan we nader in op de praktijk van het vastgoedmanagement en het interne toezicht bij zes universiteiten.

7 Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer

7.1 Reactie minister

De minister van OCW heeft op 28 september 2016 gereageerd op ons onderzoek. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie. De volledige reactie van de minister is te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Reactie minister van OCW

De minister vindt, net als de Algemene Rekenkamer, dat de universiteiten zelf primair verantwoordelijk zijn voor hun vastgoed, maar dat de minister van OCW stelselverantwoordelijk is en deze ook goed moet kunnen vervullen.

De minister onderschrijft in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer over de risico's in het vastgoedbeheer van universiteiten en in het financieel toezicht. De minister onderschrijft ook de aanbeveling om te letten op de omvang en zekerheid van de baten bij het risicoprofiel van universiteiten wat betreft vastgoed.

Verhoog de vergelijkbaarheid en de infomatiewaarde van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van de instelling

De minister heeft al in de voorschriften in de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) laten opnemen dat onderwijsinstellingen vanaf verslagjaar 2016 bij majeure investeringen een meerjarenbegroting opnemen van minimaal vijf jaar in plaats van drie jaar. De Onderwijsinspectie vindt het van belang dat universiteiten met omvangrijke investeringsplannen, die plannen beter toelichten en zij verwacht dat dit ook zal gebeuren. Dit acht de Inspectie voldoende. De minister sluit zich hierbij aan. Ze neemt daarom de aanbeveling niet over om in de continuïteitsparagraaf voor de meerjarencijfers een tijdhorizon van meer dan vijf jaar op te nemen.

Maak uitgebreide risicoprofielen per instelling om risico's tijdig op het spoor te komen

De minister geeft aan dat de Onderwijsinspectie een breed arsenaal aan instrumenten heeft om (financiële) risico's op te sporen bij onderwijsinstellingen (inclusief de universiteiten). Jaarlijks wordt een risico- en continuïteitsanalyse gemaakt die kan worden aangevuld met het opvragen van stukken, zoals een meerjarenplan of huisvestingsplan. De Onderwijsinspectie maakt risicoprofielen per instelling. De minister zal de Inspectie vragen hierbij

ook een duidelijke verbinding te leggen met de baten van de instelling en de zekerheid van die baten.

In reactie op de aanbeveling om risico's in beeld te brengen op een moment dat ingrijpen nog mogelijk is, geeft de minister aan slechts in het uiterste geval te zullen ingrijpen, namelijk bij omvangrijke misstanden in de kwaliteit van het onderwijs en in de financiën van de onderwijsinstelling. De minister geeft aan dat ze niet wil treden in de bevoegdheden van de Raden van Toezicht. Als de Onderwijsinspectie tekortkomingen signaleert, kan ze die bespreken, aandringen op aanpassingen in de plannen en risicobeheer en, bij grote risico's, instellingen onder aangepast financieel toezicht plaatsen.

Blijf de accountantscontrole met betrekking tot de continuïteitsparagrafen goed monitoren

De minister beschrijft hoe de Onderwijsinspectie toezicht houdt op de controle door de externe accountants van de instellingen: door het geven van voorlichting in het veld, door het houden van reviews op basis van steekproeven en door de continuïteitsparagraaf regelmatig te evalueren.

Tot slot geeft de minister aan dat de constatering van de Algemene Rekenkamer niet correct is dat bij de helft van de universiteiten de informatie in het jaarverslag niet voldoende is. De minister vraagt dit punt nader te onderbouwen.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Publieke middelen vragen publieke controle. Universiteiten worden gefinancierd uit publiek geld en verrichten publieke, wettelijk vastgelegde taken. Daar hoort adequate controle bij. Dat is allereerst de taak van de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht van de universiteit. Die behoren goed toezicht te houden op inzet van publieke middelen. Daar richten onze aanbevelingen zich op.

Dat laat onverlet dat ook de Onderwijsinspectie zich op tijd een goed beeld moet kunnen vormen van risico's die universiteiten mogelijkerwijs lopen met hun vastgoed. Een goed en vroegtijdig inzicht in de plannen die universiteiten hebben op vastgoedgebied is daarvoor noodzakelijk. De jaarverslagen en de daarin opgenomen continuïteitsparagraaf alleen bieden daarvoor op dit moment veelal nog onvoldoende houvast. De minister vraagt om een nadere onderbouwing van de uitspraak dat de informatie in het jaarverslag onvoldoende was om goede risico-inschatting te kunnen maken. Wij baseren ons, naast eigen onderzoek, op de constatering 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.
Het feit dat de Onderwijsinspectie deze informatie heeft kunnen aanvullen door nadere informatie op te vragen bij de instellingen zelf, doet niets af aan het feit dat de jaarverslagen zelf daarover onvoldoende informatie bevatten.

Het is goed dat de minister de eerste stappen zet om de kwaliteit van de informatie in het jaarverslag te verbeteren. Daarnaast is ons inziens de Onderwijsinspectie aan zet door actief op instellingsniveau na te gaan welke specifieke vastgoedrisico's zich door een combinatie van interne én externe factoren voordoen. In deel 2 van ons onderzoek gaan wij nader in op deze specifieke vastgoedrisico's en op het vastgoedbeheer bij zes universiteiten.

Bijlagen

1 Toelichting op berekening van investeringsvolume
2 Basisprincipes van goed vastgoedmanagement
3 Literatuur
4 Eindnoten

Bijlage 1
Toelichting op berekening van investeringsvolume

De 13 door ons onderzochte universiteiten investeren tussen 2015 en 2018 volgens onze schatting voor ruim € 2 miljard in hun huisvesting. In dit bedrag zijn ook vervangingsinvesteringen en uitgaven aan onderhoud meegenomen.
De Onderwijsinspectie komt tot in haar schatting tot een bedrag van € 3 miljard, waarvan een kleine € 800 miljoen in de periode tot en met 2017 en ongeveer € 2,2 miljard in de periode erna.
De schatting die de Onderwijsinspectie maakt van de investeringen in huisvesting voor de korte termijn (tot en met 2017) is volgens ons aan de lage kant: € 782,5 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de jaarverslagen 2014, exclusief de investeringsopgaven van de Universiteit Twente en de Universiteit van Tilburg.
De verschillen in benadering zijn hieronder toegelicht.

Berekeningswijze Algemene Rekenkamer
Wij baseren het bedrag van € 2 miljard op een analyse van de continuïteitsparagrafen uit de jaarverslagen van de 13 universiteiten over 2015. De betreffende paragrafen blikken vooruit op de periode 2015-2018. Hoewel de vastgoedinvesteringen in deze periode vaak niet expliciet worden genoemd, zijn de geplande vastgoedinvesteringen bij benadering wel uit de teksten af te leiden.
In de continuïteitsparagrafen zijn vereenvoudigde resultatenrekeningen en balansen opgenomen. De ontwikkeling van de materiële bezittingen op de balans en de jaarlijkse totale afschrijvingen zijn hierin weergegeven. Voor vastgoedinvesteringen is echter specifiek inzicht nodig in de ontwikkeling van gebouwen en terreinen op de balans en de afschrijvingen hierop. Deze hebben we geraamd door aan te nemen dat de boekwaarde en de afschrijvingen op de overige bezittingen in 2016 tot en met 2018 jaarlijks gelijk zijn aan die van 2015. De som van de mutatie van de gebouwen en terreinen op de balans en de afschrijvingen hierop geeft vervolgens een indicatie van de geplande vastgoedinvesteringen. Desinvesteringen en herwaarderingen worden in deze benadering buiten beschouwing gelaten. Naar verwachting leidt dit eerder tot een lage weergave van de investeringen dan een hoge.

Berekeningswijze Onderwijsinspectie

De Onderwijsinspectie komt op basis van een analyse van de continuïteitsparagrafen in de universitaire jaarverslagen over 2014 via een andere benadering tot € 3 miljard aan investeringen in huisvesting. Een deel van deze investeringen, namelijk € 782,5 miljoen is zoals aangegeven volgens deze berekeningswijze gepland in de periode tot en met 2017. Het overgrote deel (€ 2,2 miljard) is gepland na 2017.

De Onderwijsinspectie maakte een ruwe schatting op basis van de informatie in de continuïteitsparagrafen in de verslagen over 2014 en de ontwikkeling van materiële bezittingen. De gegevens van de universiteiten van Tilburg en Twente ontbreken in de berekeningswijze van de Onderwijsinspectie. In de schatting van de Onderwijsinspectie is, evenals in de berekeningswijze van de Algemene Rekenkamer geen rekening gehouden met verschillen in tijdshorizon en berekeningswijzen tussen universiteiten.

Bijlage 2
Basisprincipes van goed vastgoedmanagement

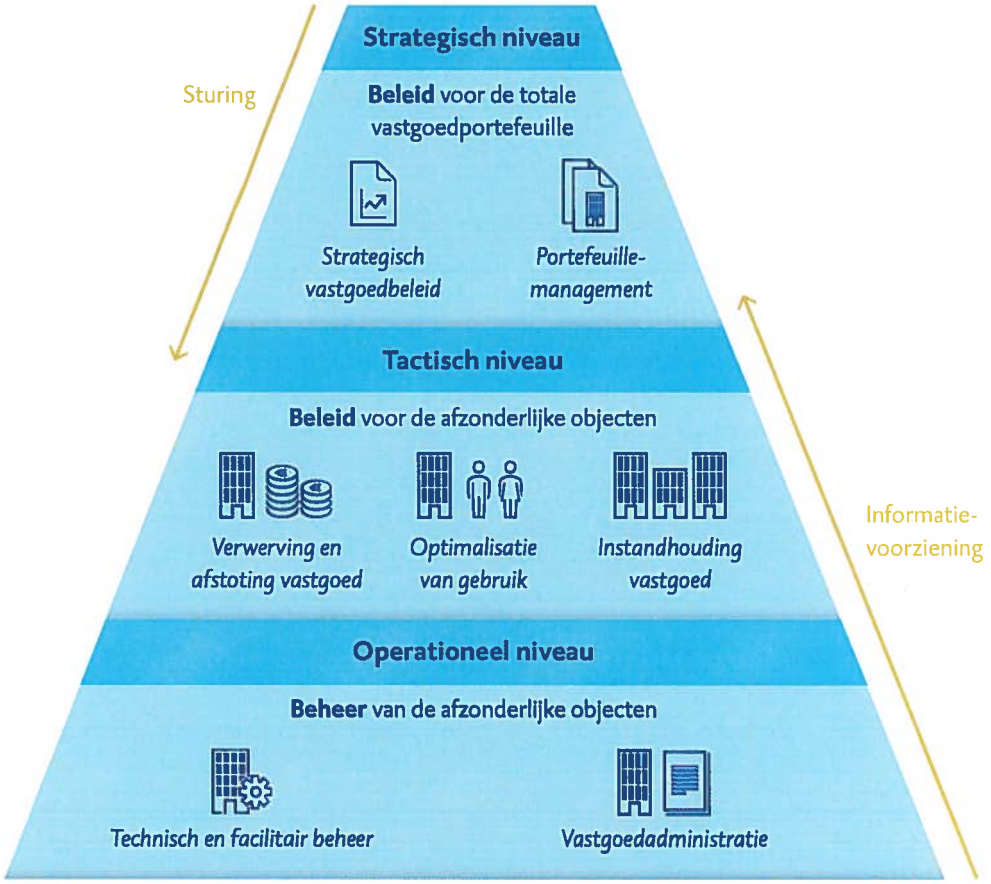
In eerdere publicaties over vastgoed (Algemene Rekenkamer, 2015c, 2015d) hebben wij gewezen op een aantal basisprincipes voor vastgoedmanagement. Deze principes zijn ook voor de universiteiten van belang.

Een veelgebruikt model van het vastgoedmanagement gaat uit van drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel; zie figuur 7.

Strategisch meerjarenplan voor vastgoed
Voor universiteiten betekenen deze basisprincipes onder andere dat zij zouden moeten beschikken over een strategisch meerjarenplan voor vastgoed waarin op instellingsniveau de doelstellingen voor onderwijs en onderzoek worden gekoppeld aan de (toekomstige) vastgoedbehoefte en financieringsbehoefte. Zo'n strategisch meerjarenplan is overigens ook onontbeerlijk als een universiteit richting samenleving en belanghebbenden hard wil maken dat reservevorming voor vastgoed noodzakelijk is.

Flexibele vastgoedportefeuille
Verder vereist goed vastgoedmanagement dat de vastgoedportefeuille flexibel genoeg is om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden, zoals veranderingen in studentenaantallen, onderwijsconcepten of bekostiging.
Het is belangrijk dat universiteiten hun vastgoed zo goed mogelijk afstemmen op verwachte studentenaantallen. Daarnaast is het belangrijk dat beslissingen over vastgoed voor onderwijs, onderzoek en valorisatie in samenhang worden genomen. De grenzen tussen de verschillende soorten vastgoed zijn immers niet altijd even scherp te trekken en naarmate er flexibeler wordt gebouwd, kunnen gebouwen ook eenvoudiger van functie veranderen en kan het vastgoed efficiënter worden ingezet.

Goed vastgoedmanagement vraagt om uitwisselen van informatie tussen organisatieniveaus



Figuur 7 Model vastgoedmanagement

Prikkels voor doelmatigheid

Verder zou het vastgoedmanagement ook prikkels moeten bevatten voor doelmatigheid. Daarbij kan worden gedacht aan prikkels die het voor faculteiten aantrekkelijk maken om zuinig met vastgoed om te gaan. Daarmee bedoelen we bijvoorbeeld dat er geen ruimtes onnodig leeg staan.

Risico's rond vastgoed tijdig signaleren

Tot slot is het van belang dat opzet en werking van de governance binnen een universiteit zodanig zijn dat risico's van vastgoedbeslissingen op tijd in beeld komen ('early warning'-systemen) en dat er voldoende weerwerk en tegenspraak wordt geboden (bijvoorbeeld door een Raad van Toezicht, een accountant of de Universiteitsraad).

Bijlage 3
Literatuur

Algemene Rekenkamer (2015a). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34200-V, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Huisvesting door het Rijksvastgoedbedrijf; Doelmatig en doeltreffend beheer van rijksvastgoed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 176. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015c). *Huisvesting Nationale Politie; Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 5. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015d). *Vastgoed Defensie 2015*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 27 oktober 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 763, nr. 87. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2016). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 475 VIII, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Brief van de minister en de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, over de Motie-Duisenberg c.s. – *alternatieven voor lumpsumbekostiging*, 10 mei 2016

COFH-UvA (2016). *Bouwen aan wetenschap; Eindrapportage Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting Universiteit van Amsterdam*. Amsterdam: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *Toezichtkader hoger onderwijs*. Utrecht: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2015). *Themaonderzoek Continuïteitsparagrafen in jaarverslagen 2013*. Utrecht: eigen beheer.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Huisvesting in het mbo, hbo en wo; Themaonderzoek*. Utrecht: eigen beheer.

Koier, E., Van der Meulen, B., Horlings, E. & Belder, R. (2016). *Chinese borden; Financiële stromen en prioriteringsbeleid in het Nederlandse universitaire onderzoek.* Den Haag: Rathenau Instituut.

OCW (2009). *Rapport commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.* Brief van minister en staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 4 november 2009 aanbieding rapport Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 VIII, nr. 30. Den Haag: Sdu.

OCW (2015a). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.* Brief van minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 5 juni 2015 over het verzoek om nadere informatie over schatkistbankieren in het onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 495, nr. 68. Den Haag: Sdu.

OCW (2015b). *Handreiking continuïteitsparagraaf; geldend vanaf het verslagjaar 2015.* Aangeboden bij brief d.d. 30 oktober 2015 aan de besturen van alle bekostigde scholen en universiteiten. Referentie 822732. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Financieel-Economische Zaken.

OCW (2016). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen.* Brief van minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 20 juni 2016 over het themaonderzoek 'Huisvesting in het mbo, hbo en wo' van de Inspectie van het Onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 495, nr. 97. Den Haag: Sdu.

VSNU (2016). *Reactie van de VSNU op het themaonderzoek van de Onderwijsinspectie naar huisvesting in het mbo, ho en wo.* Nieuwsbericht op www.vsnu.nl d.d. 21 juni 2016.

Bijlage 4
Eindnoten

1. In bijlage 1 geven we een nadere toelichting op deze raming.

2. Niet onderzocht zijn de Open Universiteit, de Protestantse Theologische Universiteit, de theologische universiteiten in Kampen en Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek. De omvang en/of de financiële structuur van deze universiteiten wijken sterk af.

3. Het wettelijk kader in dit verband bestaat uit de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Zie voor nadere uitleg: Inspectie van het Onderwijs (2014).

4. Brief van de minister en de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, over de Motie-Duisenberg c.s. – alternatieven voor lumpsumbekostiging, 10 mei 2016, p. 3-4.

5. Zie bijvoorbeeld:
   - Ministerie van OCW: https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/12/24/wat-verandert-er-per-1-januari-2015.
   - VSNU: http://www.vsnu.nl/files/documenten/Factsheets/16%20Factsheet%20Matching.pdf.

6. In 2016 zijn nog twee rapporten verschenen die een relatie hebben met het thema vastgoedmanagement bij universiteiten: één van het Rathenau instituut, waarin de dynamiek van de onderzoeksfinanciering centraal staat, en één van de Commissie Onderzoek Financiën en Huisvesting Universiteit van Amsterdam over de financiële situatie bij de Universiteit van Amsterdam en de betekenis van huisvestingprojecten daarbij (COFH-UvA, 2016). Verder lopen er nog onderzoeken naar risico's voor het Rijk van schatkistbankieren door onderwijsinstellingen (zie: OCW, 2015a) en een onderzoek van de Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) naar de veranderende vraag naar vastgoed bij universiteiten.

7. De sectorbrede solvabiliteit was 0,59 in 2014 (DUO, 2015).

8. Wij baseren onze analyse op de jaarverslagen over 2015. De Onderwijsinspectie heeft gekeken naar de jaarverslagen over 2014.

9. Deze informatie staat in de zogenoemde continuïteitsparagrafen die sinds het verslagjaar 2013 een verplicht onderdeel van de universitaire jaarverslagen vormen; zie § 4.2.

10. Niet alle universiteiten zijn in hun jaarverslag helder over de grondslag van de gebruikte cijfers. Daardoor zijn de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers niet altijd optimaal vergelijkbaar.

11. De signaleringswaarde van 0,5 is aanbevolen door de commissie Vermogensbeheer onderwijsinstellingen (commissie-Don), die in 2009 werd ingesteld door de ministers van Financiën en OCW om de optimale financieringsstructuur van de instellingen in de verschillende onderwijssectoren te onderzoeken (OCW, 2009).

12. Onze analyse omvat de afschrijvingen op álle materiële bezittingen exclusief inventaris en apparatuur; in de praktijk hebben deze afschrijvingen nagenoeg volledig betrekking op vastgoed.

13. Niet onderzocht zijn de Open Universiteit, de Protestantse Theologische Universiteit, de theologische universiteiten in Kampen en Apeldoorn en de Universiteit voor Humanistiek. De omvang en/of de financiële structuur van deze universiteiten wijken sterk af.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. C.J. (Cor) van Montfort
(projectleider)
Dhr. drs. O.D. (Okke) van der Maas
(projectleider)
Mw. drs. M.E. (Mariëlle) van den Dongen
Mw. C.C. (Claudia) Noort-Verhoeff MSc
Mw. M.J.M. (Lieke) van der Sanden MSc
Dhr. drs. S. (Sicco) van As
Dhr. ir. S.G. (Sjoerd) Aalbers CFA (extern)
Dhr. S.J. (Sjoerd) Groen (extern)

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Peter Hilz/Hollandse Hoogte

Den Haag, oktober 2016

Algemene Rekenkamer

EMBARGO TOT
6 OKTOBER 2016, 15.15 UUR

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
E voorlichting@rekenkamer.nl
W www.rekenkamer.nl

Sector nu financieel gezond, vanwege investeringsplannen neemt druk toe

Verantwoording vastgoedrisico's universiteiten moet beter

De universiteitssector als geheel is op dit moment financieel gezond. Er zijn wel verschillen tussen de instellingen. De sector staat de komende jaren voor grote investeringen in gebouwen. Tussen 2015 en 2018 wordt circa € 2 miljard geïnvesteerd. De jaarverslagen van de individuele universiteiten geven evenwel nog onvoldoende inzicht in vastgoedrisico's. Dat beperkt de raden van toezicht, controlerend accountants en de onderwijsinspectie in hun toezichthoudende taken. Daarom doet de minister van Onderwijs (OCW) er goed aan de eisen voor het jaarverslag op dit punt aan te scherpen. Goed vastgoedmanagement door de universiteiten zelf en goed toezicht zijn cruciaal om de (ver)bouwplannen in goede banen te leiden. Goed vastgoedmanagement is tevens een bepalende voorwaarde voor zowel de financiële gezondheid van de universiteit als de kwaliteit van onderwijs en onderzoek.

Dit staat in het onderzoek *Vastgoed universiteiten – Financieel toezicht op de sector* dat de Algemene Rekenkamer op 6 oktober 2016 publiceert. Dit onderzoek richt zich op het vastgoedbeheer van de universiteiten en de verantwoording daarover in hun jaarverslag. Hieruit blijkt dat de raden van toezicht van de instellingen en de Inspectie van het Onderwijs een bredere blik zouden moeten krijgen op de vastgoedrisico's. Eerder dit jaar constateerde de onderwijsinspectie al dat de informatie die universiteiten in jaarverslagen geven lang niet altijd toereikend is om de vastgoedrisico's goed te kunnen beoordelen.

Universiteit zelf verantwoordelijk

De verantwoordelijkheid voor nieuwbouw, aankoop en onderhoud ligt in de eerste plaats bij de universiteiten zelf. Het is aan de colleges van bestuur van de universiteiten om de aanstaande investeringen in huisvesting zo op te vangen, dat zij niet in betalingsproblemen komen. Universiteiten zijn veelal eigenaar van grond en gebouwen die zij in gebruik hebben en financieel verantwoordelijk voor onderhoud, renovatie en nieuwbouw.

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek financiële profielen van dertien universiteiten gemaakt. Hieruit blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de afzonderlijke instellingen. De financiële draagkracht varieert sterk per instelling. Voor 2017 verwachten tien van de dertien universiteiten een negatief resultaat.

PERSBERICHT

Ook de inkomstenbronnen van universiteiten verschillen aanzienlijk. Zo komen de inkomsten van de Erasmus Universiteit Rotterdam in 2015 voor meer dan 32 procent uit werk in opdracht van derden, terwijl deze geldstromen voor de Universiteit van Amsterdam 17 procent van de inkomsten uitmaken.

Aanbevelingen en reactie minister

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van Onderwijs aan de vereisten voor het jaarverslag van universiteiten aan te passen, zodat beter inzicht in de financiële risico's van instellingen voor een periode langer dan vijf jaar ontstaat. De onderwijsinspectie wordt aanbevolen uitgebreidere risicoprofielen per instelling op te stellen. In haar reactie onderschrijft de minister van OCW de conclusies van de Algemene Rekenkamer en wijst op het belang van de koppeling van huisvestinglasten van universiteiten en hun (zekere) inkomsten. Inzicht geven over de investeringsplannen langer dan vijf jaar acht de minister niet nodig. Wel zal zij de onderwijsinspectie vragen in de risicoprofielen van universiteiten voortaan de baten te betrekken.

In haar nawoord wijst de Algemene Rekenkamer erop dat ook de inspectie vaststelt dat slechts bij de helft van de universiteiten in de jaarverslagen voldoende informatie is te vinden over grote financiële risico's vanwege de huisvesting.

De Algemene Rekenkamer zet het onderzoek naar het vastgoedbeheer van universiteiten voort met een praktijkonderzoek bij zes instellingen en zal daarover in 2017 rapporteren.
Gelijktijdig met het rapport *Vastgoed universiteiten* publiceert de Algemene Rekenkamer op 6 oktober 2016 een brief met aandachtspunten bij de begroting 2017 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

NOOT VOOR DE REDACTIE

Persvoorlichter Joost Aerts is beschikbaar voor meer informatie (070) 342 41 89 / 06 20 24 87 03. Het rapport is te vinden op www.rekenkamer.nl en op te vragen via (070) 342 44 00.