

Vergaderjaar 2015–2016

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 97

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2016

Onlangs ontving ik het definitieve rapport van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) naar aanleiding van het themaonderzoek naar de huisvesting in het mbo, hbo en wo. Met deze brief bied ik u dit rapport en mijn beleidsreactie aan¹. Hiermee voer ik de toezegging uit om dit rapport aan uw Kamer te verstrekken. Deze toezegging heb ik gedaan in het AO over ROC Leiden op 16 december 2015 (Kamerstuk 33 495, nr. 92), in mijn reactie op de initiatiefnota «Op naar de nieuwe universiteit» (Kamerstuk 34 326, nr. 3), tijdens de behandeling van de Strategische agenda Hoger Onderwijs (Kamerstuk 31 288, nr. 524), de plenaire behandeling van het wetsvoorstel «Versterking Bestuurskracht» (Handelingen II 2015/16, nr. 50, item 3) en het AO over de «Financiële situatie van het onderwijs» van 2 maart 2016 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 138). Het beeld dat uit het rapport naar voren komt is dat de instellingen over het algemeen de huisvesting goed op orde hebben.

Conclusies uit het rapport

- De inspectie heeft in haar themaonderzoek geen (nieuwe) instellingen in het mbo, hbo en wo aangetroffen die op korte termijn zoveel geld en aandacht aan huisvesting besteden dat dit ten koste dreigt te gaan van de onderwijskwaliteit;
- De instellingen die in huisvesting gaan investeren moeten hun plannen baseren op realistische studentenprognoses. Daarbij is een aandachtspunt voor de instellingen dat ze beschikken over flexibiliteit in de huisvesting. Ook moeten ze zelf de risico's van vastgoedinvesteringen zo veel mogelijk minimaliseren;
- De universiteiten investeren de komende jaren, grotendeels uit door de instellingen gereserveerde middelen, aanzienlijk in de vervanging van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

huisvesting (ruim € 3 miljard, waarvan € 800 mln. in de periode t/m 2017). Dat is begrijpelijk aangezien ze vaak over oudere gebouwen beschikken;

- Bij de Universiteit van Amsterdam en de Vrije Universiteit is de huisvestingssituatie nader onderzocht door de inspectie. Hoewel deze instellingen de komende jaren met één of meer financiële kengetallen onder de signaleringsgrens van de inspectie komen, is de financiële continuïteit bij beide universiteiten niet in het geding en blijft het financieel basistoezicht arrangement van de inspectie van toepassing. Wel is afgesproken dat de universiteiten hun periodieke tussentijdse financiële rapportages ook aan de inspectie verstrekken en de inspectie informeren over relevante ontwikkelingen in hun financiële positie;
- De mbo- en de hbo-sector beschikken over nieuwere huisvesting dan het wo en investeren ieder ruim € 0,5 miljard in huisvesting de komende jaren. Bij enkele mbo-instellingen heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Bij één instelling was dit onderzoek nog niet afgerond ten tijde van het uitbrengen van het rapport, maar de inspectie heeft mij onlangs over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd. De onderzoeken hebben niet geleid tot nieuwe instellingen onder aangepast financieel toezicht. Met twee mbo-instellingen is afgesproken dat ze de inspectie informeren over relevante ontwikkelingen in hun financiële positie. Bij enkele hbo-instellingen heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Dit heeft voor twee van hen niet geleid tot aangepast financieel toezicht. Ten tijde van het uitbrengen van het onderzoek liep bij één instelling het onderzoek nog. De inspectie berichtte mij onlangs dat dit onderzoek inmiddels is afgerond en eveneens niet heeft geleid tot aangepast financieel toezicht;
- Het overgrote deel van alle huisvesting is in handen van de instellingen zelf. Circa 2% van de lasten wordt besteed aan huur;
- De geplande investeringen in vastgoed hebben in de periode 2015 t/m 2017 geen noemenswaardige invloed op de solvabiliteit;
- Het aandeel van personeels- en huisvestingslasten verschilt per sector, maar binnen de sectoren is geen sprake van noemenswaardige verschuivingen.

De inspectie doet in het rapport ook nog een aantal aanbevelingen. Daar kom ik later in deze brief op terug

Voorafgaand aan mijn beleidsreactie hecht ik eraan u te melden dat naast dit onderzoek de Algemene Rekenkamer op dit moment onderzoek uitvoert naar het vastgoedmanagement van universiteiten. Daarbij komen zowel het portfoliomanagement, het financiële management als de governance aan de orde.

Bovendien laat de VSNU op dit moment een onderzoek uitvoeren met als doel managementinformatie over universitair vastgoed te genereren en daarbij zowel decentraal (instellingen) als centraal (VSNU) de vastgoedvisies van de universiteiten te beschrijven en de keuzes en voorgenomen investeringen in perspectief te plaatsen.

Als de resultaten hiervan bekend zijn, naar verwachting in het najaar, zal ik deze onderzoeken zoals toegezegd aan uw Kamer toezenden.

Beleidsreactie

Allereerst verheugt het me dat de inspectie bij dit onderzoek geen (nieuwe) instellingen in het mbo, hbo en wo heeft aangetroffen die op korte termijn zoveel geld en aandacht aan huisvesting gaan besteden dat dit ten koste dreigt te gaan van de onderwijskwaliteit.

De afgelopen jaren heb ik al een aantal maatregelen voor alle onderwijssectoren in gang gezet die bijdragen aan zorgvuldige totstandkoming van investeringsbeslissingen en transparantie daarover. Zo heb ik geregeld

dat de onderwijsinstellingen in hun jaarverslagen onder meer hun geplande investeringen voor de komende drie jaar opnemen in de zogenoemde continuïteitsparagraaf.

Met het wetsvoorstel «Versterking bestuurskracht» (Kamerstuk 34 251) wordt beoogd om de verschillende countervailing powers bij een instelling verder met elkaar in balans te brengen, zodat ieder vanuit zijn rol kan bijdragen aan een goede, gedragen besluitvorming. Onderdeel van dat wetsvoorstel is het instemmingsrecht voor de Medezeggenschapsraden in het mbo op de hoofdlijnen van de begroting van instellingen. Voor de ho-sector heb ik dit instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting reeds in 2015 met het Studievoorschot geregeld in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

In alle onderwijswetten is met het wetsvoorstel «Versterking Kwaliteitswaarborgen Hoger Onderwijs» een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister jegens de Raden van Toezicht opgenomen.

Daarnaast is er een aantal ontwikkelingen zichtbaar in de sectoren mbo, hbo en wo. Zo wil de MBO Raad, mede naar aanleiding van de conclusies in het rapport «Ontspoorde Ambitie» van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, komen tot een Informatiecentrum Vastgoed voor de mbo-sector. In de toekomst kunnen instellingen daar kennis uitwisselen en leren van elkaar. Zoals ik al eerder heb gemeld, onderschrijf ik dit initiatief. Ook heb ik de mbo-instellingen al eerder opgeroepen om grote projecten in huisvesting altijd collegiaal te toetsen binnen de (mbo-)sector (Kamerstuk 33 495, nr. 83). Daarbij moeten de instellingen zorgen voor deskundig advies en goede interne tegenspraak om zo de risico's van vastgoedinvesteringen te beperken.

In het AO over de «Financiële situatie van het onderwijs» op 2 maart 2016 (Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 138) heb ik uw Kamer gemeld dat ik met de voorzitter van het overleg van voorzitters van Raden van Toezicht van de universiteiten heb besproken dat de instellingen, VSNU en OCW in overleg gaan over de wijze waarop universiteiten grootschalige huisvestingsinvesteringen kunnen afstemmen, om daarmee te komen tot mogelijk gezamenlijk en daarmee efficiënt gebruik van dure infrastructuur. Onlangs heb ik hierover overleg gevoerd met de voorzitters van de Raden van Toezicht van de universiteiten. Ook met de voorzitters van de Raden van Toezicht van de hbo-instellingen heb ik inmiddels hierover gesproken.

Het blijkt dat het maken van prognoses van het aantal studenten in het mbo, hbo en wo lastig is voor de sectoren en nog meer voor de individuele instellingen. De instellingen in het mbo gaan in totaal uit van gelijkblijvende studentenaantallen, terwijl de referentieraming op termijn een lichte teruggang laat zien. De prognoses van de instellingen in het ho lijken de referentieraming te volgen, maar als gekeken wordt naar de recente inschrijfgegevens dan lijkt een deel van de instellingen de toekomstige ontwikkelingen mogelijk te positief in te schatten.

Ook zijn de demografische ontwikkelingen op de lange termijn nog ongewis en spelen andere factoren zoals ontwikkelingen op het vlak van e-learning en afstandsonderwijs. Met name in het mbo zullen bepaalde regio's en daarmee bepaalde mbo-instellingen te maken krijgen met aanzienlijke krimp. Ik roep de instellingen daarom op om hun prognoses voor studentenaantallen regelmatig te herijken en indien nodig ook de geplande investeringen daarop aan te passen. Tevens roep ik de instellingen op zorg te dragen voor voldoende flexibiliteit in de huisvesting.

In het rapport doet de inspectie een aantal aanbevelingen:

- De prognoses van de studentaantallen en geplande investeringen zijn vaak nog onvoldoende transparant en onderbouwd en de continuïteitsparagraaf zou een scherper en beter onderbouwd beeld moeten geven van de geplande investeringen. Daarom doet de inspectie de aanbeveling om de instellingen duidelijke richtlijnen te verstrekken voor de onderbouwing van de prognoses in de continuïteitsparagrafen. Ik neem deze aanbeveling van de inspectie over. Om de administratieve lasten voor de instellingen zo beperkt mogelijk te houden zal ik samen met de inspectie eerst een nadere analyse maken van dit vraagstuk en oplossingsmogelijkheden.
- Naar aanleiding van de aanbeveling de horizon van de continuïteitsparagraaf tot vijf jaar te verlengen zal ik in ieder geval de verlenging van de horizon van de continuïteitsparagraaf tot vijf jaar regelen voor instellingen die majeure investeringen voorzien. Samen met de inspectie werk ik hiervoor een stramien uit.
- De inspectie stelt dat instellingen meer gebruik zouden moeten maken van schatkestbankieren. Zoals bekend wordt thans een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar schatkestbankieren uitgevoerd. Alvorens ik een standpunt inneem over deze aanbeveling wacht ik de uitkomsten en de aanbevelingen in het beleidsonderzoek af. Dat zal naar verwachting het najaar van 2016 zijn.
- De inspectie geeft aan dat instellingen zich bewust moeten zijn van de impact en risico's van mogelijke afwaarderingen van vastgoed. Dit speelt met name bij instellingen in krimpregio's met relatief nieuw vastgoed. De inspectie heeft mij aangegeven dat dit aspect nu onderdeel is van het reguliere risicogerichte toezicht van de inspectie.
- De inspectie doet de aanbeveling om de instellingen eenduidige richtlijnen te verstrekken voor de verslaggeving over personeels- en huisvestingslasten. Samen met de inspectie zal ik onderzoeken wat er nodig is om te komen tot eenduidige richtlijnen. Ik wil daarbij een goede afweging maken en daarin de extra administratieve lasten voor de instellingen meenemen.

Alles overziend ben ik van mening dat, mede door de maatregelen die ik voornemens ben te nemen en de maatregelen die sectoren zelf nemen, een nog betere balans ontstaat tussen de autonomie van instellingen ten aanzien van investeringen in vastgoed en de maatschappelijke noodzaak dat daarbij geen onverantwoorde beslissingen worden genomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker