

Vergaderjaar 2019–2020

**35 300 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020**

**Nr. 14**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 18 oktober 2019

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 20 juni 2019 van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media inzake de signaleringswaarden voor de reserves van onderwijsinstellingen (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 208).

De daarop, door de Ministers gegeven, antwoorden zijn hierbij afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,  
La Rocca

1

Wat zijn de laatste cijfers inzake de reserves in het onderwijs en bij de samenwerkingsverbanden?

In de brief die wij uw Kamer tegelijk met de beantwoording van deze vragen sturen, gaan we in op de financiële positie van de onderwijsinstellingen. Dit doen wij op basis van de meest recente cijfers, namelijk die over het jaar 2018.

2

Komt er voor schoolbesturen een verplichte verantwoording in het bestuursverslag als deze de signaleringswaarde voor hoge reserves overschrijden, conform «pas toe of leg uit»?

In het jaarverslag leggen besturen integraal verantwoording af over hun financiële positie, ook over eventuele reserves.

Op dit moment werkt de Inspectie van het Onderwijs aan een methode voor het vaststellen van een signaleringswaarde van hoge reserves. In samenhang daarmee wordt gekeken naar de wijze waarop besturen zich, in voorkomend geval, moeten verantwoorden. Dit betekent dat het bestuur het aanhouden van dergelijke reserves dient te motiveren en duiden.

3

Bent u van plan om aan schoolbesturen een sanctie op te leggen als de signaleringsgrens voor te hoge reserves wordt overschreden? Zo ja, welke sanctie?

In de brief die wij uw Kamer tegelijk met de beantwoording van deze vragen sturen, gaan we in op de stand van zaken rondom het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar een signaleringswaarde voor bovenmatige reserves. Op dit moment doe ik een verkenning naar de mogelijkheden om in de toekomst juridische maatregelen te treffen in het kader van de afbouw van de overmatige publieke vermogensopbouw bij onderwijsinstellingen. In mijn beleidsreactie over het onderzoek van de Inspectie en de handhavingsmaatregelen die daarbij horen zal ik uw Kamer in het voorjaar 2020 nader informeren.

4

Op welke wijze kunt u ervoor zorgen dat de signaleringswaarden geen «vrijblijvende» inspanningsverplichting worden voor schoolbesturen, maar een regel die ook echt gehandhaafd wordt?

Zie het antwoord op vraag 3.

5

Heeft u kennis van de algemene reserves en de vrij te besteden gelden (dus exclusief bezittingen) van de instellingen voor hoger onderwijs, dus alle hogescholen en universiteiten? Zo ja, kunt u hiervan een globaal overzicht geven?

De algemene reserve maakt samen met de bestemmingsreserves publiek en privaat, de bestemmingsfondsen publiek en privaat, de herwaarderingsreserve en andere wettelijke reserves onderdeel uit van het eigen vermogen aan de passivazijde van de balans. In de jaarrekening moet elke onderwijsinstelling dit inzichtelijk maken.

De «vrij te besteden middelen» zijn niet inzichtelijk. Het eigen vermogen is nodig voor de reguliere bedrijfsvoering als buffer voor tegenvallers en het mogelijk maken van toekomstige verplichtingen en investeringen. Dit betreffen dus geen vrij te besteden gelden.

Onderstaand overzicht geeft voor de universiteiten en hogescholen gezamenlijk aan welke bedragen door de instellingen zijn opgegeven als algemene reserve in de jaarstukken. Een aantal instellingen hanteert geen algemene reserve maar wijst het hele eigen vermogen toe aan de andere subposten die daarin onderscheiden worden.

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
WO	Algemene reserve in C	2.842.224.395	2.913.193.960	2.982.328.857	2.841.094.969	2.860.635.969	2.892.015.969
	Aantal universiteiten*	18	17	16	15	15	15
HBO	Algemene reserve in C	1.165.605.251	1.154.544.860	1.234.515.078	1.198.827.204	1.191.492.572	1.209.966.204
	Aantal hogescholen*	34	34	33	31	31	30

\* aantal universiteiten of hogescholen dat op deze post in de jaarrekening of continuïteitsparagraaf een waarde heeft ingevoerd. De overige instellingen hebben het eigen vermogen verdeeld over andere posten dan de algemene reserve.

6

Kan per universiteit en hogeschool worden aangegeven welk deel van de algemene reserve in gebouwen, terreinen, apparatuur en inrichting zit?

De algemene reserve maakt samen met de bestemmingsreserves publiek en privaat, de bestemmingsfondsen publiek en privaat, de herwaarderingsreserve en andere wettelijke reserves onderdeel uit van het eigen vermogen aan de passivazijde van de balans. In de jaarrekening moet elke onderwijsinstelling dit inzichtelijk maken.

Gebouwen, terreinen, apparatuur en inrichting maken, voor zover geactiveerd op de balans, onderdeel uit van de materiële vaste activa. Er is niet rechtstreeks aan te geven welke passiva gebruikt zijn om bepaalde activa te financieren.

7

In hoeverre drukken historische panden op de algemene reserves van hogescholen en universiteiten?

Historische panden zijn niet als zodanig gespecificeerd op de balans van onderwijsinstellingen. De activa minus langlopende-, kortlopende schulden en voorzieningen bepalen het eigen vermogen. Historische panden zijn onderdeel van de vaste activa.

8

In hoeverre verschillen de algemene reserves van instellingen voor hoger onderwijs van die van primair- en voortgezetonderwijsinstellingen?

De algemene reserve maakt samen met de bestemmingsreserves publiek en privaat, de bestemmingsfondsen publiek en privaat, de herwaarderingsreserve en andere wettelijke reserves onderdeel uit van het eigen vermogen aan de passivazijde van de balans. In de jaarrekening moet elke onderwijsinstelling dit inzichtelijk maken. Er is daarbij in principe geen verschil tussen de algemene reserve van onderwijsinstellingen in het hoger onderwijs en die van primair- en voorgezet onderwijsinstellingen.

9

Hoe gaat u het opbouwen van te hoge reserves ontmoedigen?

In de brief die wij uw Kamer tegelijk met de beantwoording van deze vragen sturen, gaan we in op de financiële positie van de onderwijsinstellingen. Ook geven we de stand van zaken op de door ons ingezette acties weer, zoals het ontwikkelen van een signaleringswaarde voor bovenmatige reserves en het onderzoek naar de redenen van besturen om reserves aan te houden.

10

Bestaat er enig verband tussen de verschillen in de definities die samenwerkingsverbanden hanteren voor basisondersteuning en de

verbazingwekkende grootte van de reserves die de samenwerkingsverbanden aanhouden? Wat betekent het onderscheid dat samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht mogen maken tussen basisondersteuning en extra ondersteuning voor de grootte van hun reserves?

We hebben recent gekeken naar de samenhang tussen de reserves van samenwerkingsverbanden en verevening en hebben daar geen verband tussen gevonden. Het onderscheid tussen basisondersteuning en extra ondersteuning is niet eenduidig en wordt verschillend gehanteerd waardoor een verband tussen basisondersteuning en reserves moeilijk te onderzoeken is.

11

Per sector zal 10% van de besturen en samenwerkingsverbanden geselecteerd worden met de hoogste reserves. Hoe hoog zijn deze reserves ten opzichte van de totale reserve?

De 10% selectie van besturen en samenwerkingsverbanden worden geselecteerd op basis van een *voorlopige* methode. Op basis van deze methode wordt een normatief eigen vermogen berekend. Daar wordt het daadwerkelijke eigen vermogen van een bestuur tegen afgezet. Of deze methode voor het bepalen van het normatieve eigen vermogen de juiste is, wordt nu nog onderzocht door de inspectie. We kunnen op dit moment dus nog geen absolute bedragen koppelen aan de methode van de Inspectie.

12

Waarom worden bij de raden van toezicht van universiteiten reserves aangehouden vanwege de gepercipieerde moeilijk voorspelbare rijksbijdrage vanuit het ministerie, en speelt dit niet bij de raden van toezicht van hogescholen? Welke rol speelt het werven van internationale studenten hierbij?

Reserves maken onderdeel uit van het eigen vermogen en worden aangehouden door de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. De raad van toezicht van een instelling is onder meer belast met het toezicht op de financiële continuïteit van de instelling. Dit uit zich onder andere in de bevoegdheid om de begroting goed te keuren en de jaarstukken vast te stellen.

Het werven van buitenlandse studenten speelt voor zover mij bekend geen rol in de redenen van raden van toezicht om reserves aan te houden. Uit gesprekken met raden van toezicht is naar voren gekomen dat sommige raden van toezicht terughoudend zijn met het goedkeuren van begrotingen die een negatief exploitatieresultaat omvatten. Raden van toezicht hechten, volgens betrokkenen in het onderwijs, waarde aan het aanhouden van solvabiliteitsratio's boven de signaleringswaarde van de Inspectie van het Onderwijs. Veel hogescholen en universiteiten hebben de laatste jaren wel een negatief exploitatieresultaat begroot. Dit zijn ze ook de komende jaren van plan. Mij is daarbij geen groot verschil bekend tussen de risicobereidheid van raden van toezicht van hogescholen en universiteiten. De hogescholen hebben in 2016 en 2017 negatieve exploitatieresultaten geboekt. Veel universiteiten sluiten zich, in elk geval in 2018, aan bij die ontwikkeling.

Publiek bekostigde hogescholen en universiteiten zijn voor hun baten in hoge mate afhankelijk van de rijksbijdrage.

De rijksbijdrage leidt als volgt tot reserves:

Instellingen stellen de hoofdlijnen van hun begrotingen voor het volgende kalenderjaar in de regel al voor Prinsjesdag vast. Tijdens een lopend begrotingsjaar wordt de rijksbijdrage enkele keren bijgesteld voor bijvoorbeeld afwijkingen in de studentenaantallen ten opzichte van de

referentieraming en de loon-/prijsbijstelling. Hierover vindt besluitvorming plaats via de voorjaarsnota.

In de praktijk blijkt dat de rijksbijdrage door onderwijsinstellingen voorzichtigheidshalve vaak lager wordt ingeschat ten opzichte van het bedrag dat in de definitieve rijksbijdrage, van een lopend begrotingsjaar in december, opgenomen wordt. Dit leidt regelmatig tot een positief exploitatieresultaat op het einde van het begrotingsjaar en daarmee op papier tot een toename van de reserve van de onderwijsinstelling. De universiteiten hebben aangegeven vanaf 2019 in hun begrotingen alvast rekening te houden met tussentijdse bijstellingen. Daarnaast vindt de aanpassing, in verband met studentenaantallen, vanaf 2020 niet meer in het lopende jaar plaats, maar met ingang van het volgende boekjaar. Dit maakt het voor de instellingen makkelijker de middelen in hun begroting op te nemen. Daarnaast blijf ik inzetten op tijdige communicatie met de Vereniging Hogescholen en de VSNU over ontwikkelingen rond de rijksbijdrage, zodat instellingen een zo voorspelbaar mogelijke rijksbijdrage tegemoet zien.

13

Kan het onderzoek naar de omvang van de reserves bij instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs verwacht worden vóór de aankomende begrotingsbehandeling?

Nee, het onderzoek naar de redenen van besturen om reserves aan te houden loopt nog en wordt samen met de Financiële Staat van het Onderwijs in december aan uw Kamer verstuurd.

14

Hoe is de signaleringswaarde van 5% bij samenwerkingsverbanden, inhoudende dat het eigen vermogen min het private vermogen kleiner moet zijn dan 5% van de totale nettobaten, tot stand gekomen?

De *voorlopige* signaleringswaarde is bepaald door ook de kapitalisatiefactor te berekenen volgens de IOO-methode. Het omslagpunt bij die methode komt overeen met netto weerstandsvermogen 5%. De ordening is 100% identiek. Omdat weerstand makkelijker te berekenen en uit te leggen is, is deze gebruikt. De signaleringswaarde wordt op dit moment nog onderzocht door de Inspectie.

15

Wat gebeurt er als een bestuur of samenwerkingsverband, nadat men schriftelijk heeft moeten onderbouwen hoe men de reserves in de daaropvolgende jaren zal inzetten, alsnog bovenmatige reserves aanhoudt en deze niet inzet volgens plan?

In het voorjaar 2020 levert de Inspectie de uitkomsten van het onderzoek «doelmatige omvang van de reserves bij onderwijsinstellingen». Ik wacht eerst deze onderzoeksresultaten en de duiding van deze uitkomsten van de Inspectie af. Het daadwerkelijk afdwingen van een versnelde afbouw van de mogelijk overmatige, publieke vermogensopbouw bij onderwijsinstellingen via handhaving kan alleen op basis van een wettelijk vastgestelde norm. Deze grenswaarde zal de Inspectie in haar onderzoek benoemen. Deze resultaten kunnen dienen voor de discussie over de vraag of er sprake moet zijn van een wettelijk verankerde grenswaarde gericht op handhaving.

De Inspectie zal deze signaleringsindicator verder integreren in haar toezichtskader en jaarlijkse onderzoeksaanpak. In deze onderzoeksaanpak zal onder andere het aantal controlemomenten, de duur van de afbouw, de mogelijke escalaties en het wettelijk instrumentarium ingebouwd worden. Op dit moment doe ik een verkenning van de mogelijkheden om

in de toekomst juridische maatregelen te treffen in het kader van de afbouw van de overmatige, publieke vermogensopbouw bij onderwijsinstellingen. In mijn beleidsreactie over het onderzoek van de Inspectie zal ik uw Kamer in het voorjaar 2020 nader informeren.

16

Hoeveel controlemomenten zijn er nadat een bestuur of samenwerkingsverband een schriftelijke onderbouwing heeft moeten opstellen van de inzet van reserves?

Zie het antwoord op vraag 15.

17

Hoe stuurt de inspectie bij als uit een controlemoment blijkt dat het inzetten van reserves niet volgens plan gaat?

Zie het antwoord op vraag 15.

18

Welke redenen noemen samenwerkingsverbanden voor hun (te) hoge reserves?

Op dit moment loopt er een onderzoek naar de redenen van besturen om reserves aan te houden. Ook samenwerkingsverbanden worden hierin betrokken. In de brief die ik uw Kamer tegelijk met de beantwoording op deze vraag stuur, gaan we kort in op redenen die wij veel horen van samenwerkingsverbanden om reserves aan te houden. Samen met de Financiële Staat van het Onderwijs stuur ik uw Kamer in december de resultaten van het onderzoek.

19

Klopt het dat de reserves die hogescholen en universiteiten in hun jaarverslagen rapporteren, bedragen zijn die onder meer gealloceerd zijn voor investeringen in huisvesting?

De algemene reserve maakt samen met de bestemmingsreserves publiek en privaat, de bestemmingsfondsen publiek en privaat, de herwaarderingsreserve en andere wettelijke reserves onderdeel uit van het eigen vermogen aan de passivazijde van de balans. In de jaarrekening moet elke onderwijsinstelling dit inzichtelijk maken.

De bestemmingsreserves betreffen, zoals de naam doet vermoeden, reserves die door het instellingsbestuur een bestemming hebben gekregen. Hiervoor zullen in principe liquide middelen tegenover staan die gealloceerd zijn of worden voor investeringen in huisvesting. Ook tegenover de algemene reserve kunnen liquide middelen staan die gealloceerd zijn of worden ingezet voor investeringen in huisvesting. In de continuïteitsparagraaf maakt elke instelling inzichtelijk welke financiële ontwikkelingen de komende drie tot vijf jaar verwacht worden. Hieruit blijkt dat verschillende onderwijsinstellingen forse investeringen en intensiveringen als voornemen hebben.

20

Klopt het dat in de jaarverslagen van hogescholen en universiteiten bezittingen worden opgeteld als vermogen?

Alle bezittingen, waaronder de gebouwen en terreinen, die boekhoudkundig erkend worden zijn opgenomen aan de activazijde van de balans. Het totaal hiervan is gelijk aan de passivazijde van de balans, waarop de schulden, voorzieningen en het eigen vermogen staan. Onderstaand plaatje geeft de verhouding weer:

	<b>Activa</b>	<b>Passiva</b>	
A	Vaste Activa	Eigen Vermogen	D
		Voorzieningen	E
B	Vlottende Activa	Vreemd Vermogen	F
A + B = C	Totaal Bezittingen	Totaal Vermogen	D + E + F = G

21

Kunt u een rekenvoorbeeld geven van de signaleringwaarde die de inspectie bij samenwerkingsverbanden gaat hanteren?

De signaleringswaarde die de Inspectie voor samenwerkingsverbanden op dit moment aan het toetsen is, is een «netto weerstandsvermogen» van 5%. De formule voor het netto weerstandsvermogen is als volgt: netto weerstandsvermogen = (publiek eigen vermogen / netto totale baten) x 100. Wanneer het «publiek eigen vermogen» van een samenwerkingsverband 500 euro bedraagt en de netto totale baten 10.000 euro, dan is de formule:  $(500/10.000) \times 100 =$  een netto weerstandsvermogen van 5%. De inspectie signaleert wanneer een bestuur een netto weerstandsvermogen heeft dat hoger is dan 5%.

22

Welke samenwerkingsverbanden passeren al op dit moment de signaleringswaarde van 5%? En om welke concrete bedragen gaat het dan hierbij?

De samenwerkingsverbanden worden geselecteerd op basis van een *voorlopige* methode. Op basis van deze methode wordt het weerstandsvermogen berekend. Of de grens van 5% de juiste is, wordt nog onderzocht door de Inspectie. We kunnen op dit moment nog geen absolute aantallen of bedragen koppelen aan de methode van de Inspectie aangezien deze nog niet is vastgesteld.