



Vastgoed mbo

Signalen voor de betaalbaarheid

2019



Vastgoed mbo

Signalen voor de betaalbaarheid

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 maart 2019. Dit document is op 25 maart 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.



Inhoud

1	Over het rapport	4
2	Feiten en cijfers over de mbo-sector	9
3	Financiering en verantwoordelijkheid	13
4	Betaalbaarheid mbo-vastgoed nog niet toekomstbestendig	15
4.1	Verbetermaatregelen door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	15
4.2	Verbetermaatregelen door de Onderwijsinspectie	16
4.3	Verbetermaatregelen door de mbo-sector	17
4.4	Bepalingen in de Branchecode goed bestuur	17
4.5	Risico's voor de betaalbaarheid vastgoed	19
4.6	Conclusie	20
5	Aanbevelingen	22
5.1	Aanbeveling aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	22
5.2	Aanbevelingen aan de Onderwijsinspectie	22
5.3	Aanbevelingen aan mbo-instellingen	23
6	Bestuurlijke reacties	26
6.1	Bestuurlijke reactie minister van OCW	26
6.2	Reacties colleges van bestuur van de drie nader onderzochte mbo-instellingen	27
	Bijlage 1 Literatuurlijst	29
	Bijlage 2 Eindnoten	32



1 Over het rapport

Over deze publicatie en de belangrijkste uitkomsten

Dit rapport gaat over het vastgoed van het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Dit vastgoed, schoolgebouwen, wordt op rijksniveau bekostigd uit publieke middelen. Eerder publiceerden wij over vastgoed(plannen) van het Rijksvastgoedbedrijf, de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid, huisvesting(splannen) van de Nationale politie, de veranderingen in het zorgvastgoed, de huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs en het vastgoedmanagement bij universiteiten.¹ Daarnaast publiceerden wij de *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement*, waarin wij onze normen voor publiek vastgoedmanagement en de checks and balances die daarbij horen, expliciteerden.²

Kort samengevat zijn de belangrijkste bevindingen over het vastgoed van het mbo:

- De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), de Inspectie van het onderwijs (hierna: Onderwijsinspectie) en de mbo-sector hebben veel van de voorgestelde verbetermaatregelen opgepakt.
- Gemiddeld staat de sector er financieel goed voor.
- Individuele instellingen zijn nog niet helemaal uit de gevarenczone of kampen nog met erfenissen uit het verleden. Eind 2018 staat nog één instelling onder aangepast toezicht.
- De betaalbaarheid van het vastgoed staat, gelet op de verwachte daling van het aantal studenten, op de langere termijn onder druk, met sterke regionale verschillen.

Wij signaleren dat het mbo de komende jaren uitgedaagd zal worden om een passend antwoord te geven op de verwachte daling van het aantal studenten. Deze ontwikkeling werkt niet alleen generiek door in de behoefte aan onderwijshuisvesting, maar op termijn ook specifiek in de beschikbaarheid van het mbo-onderwijs in een aantal regio's.

De bekostigingssystematiek van het mbo is in belangrijke mate gebaseerd op studenten-aantallen en volgt daarmee, met een beperkt na-ijleffect van twee jaar, nauwkeurig de fluctuaties in de behoefte aan beroepsonderwijs. Onderwijshuisvesting daarentegen kenmerkt zich door een lange-termijnlogica: beslissingen over het verwerven of afstoten van vastgoed hebben langjarige effecten, zeker in financiële zin. Inkomsten en uitgaven kunnen op instellingsniveau onder spanning komen te staan.

Het oplossen van de spanning tussen die logica's is dan ook een opgave voor alle besturen van mbo-onderwijsinstellingen in Nederland, in het bijzonder voor instellingen in regio's met in de toekomst dalende studentenaantallen of financiële erfenissen van vastgoedbeslissingen uit het verleden. Daarom is het van belang dat mbo-instellingen werken met verschillende scenario's voor onder andere de ontwikkeling van studentenaantallen. Aan de hand daarvan kunnen zij anticiperen op de behoefte aan onderwijs enerzijds en noodzakelijk beschikbare huisvesting anderzijds.

Dit noodzaakt alle betrokken partijen de ontwikkelingen in het mbo-vastgoed meerjarig nauwlettend te blijven volgen. Continuïteit is immers niet vanzelfsprekend; het mbo-vastgoed is als gevolg van beslissingen in het verleden en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen structureel kwetsbaar in financiële zin. Uit de *Financiële staat van het onderwijs 2017* van de Onderwijsinspectie blijkt dat de huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) gemiddeld 9% van de totale lasten van mbo-instellingen bedragen.³ Dit zijn vaste lasten. De huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) als percentage van de totale baten, bedraagt 15%.⁴ We constateren dat dit percentage snel oploopt als het studenten-aantal de komende jaren daalt.

De minister van OCW en de Onderwijsinspectie hebben tot taak zich een goed beeld te vormen van de risico's voor de continuïteit van het beroepsonderwijs, als de wens is dat dit onderwijsaanbod ook op termijn overal in het land beschikbaar blijft, terwijl de colleges van bestuur tot taak hebben maatschappelijke en regionale ontwikkelingen door te vertalen in hun vastgoedbeleid.

Het vastgoed van mbo's heeft een ondersteunende functie voor het primaire proces van de instellingen: onderwijs geven en het voorbereiden van studenten op zelfstandigheid en verantwoordelijkheid. Verkeerde vastgoedbeslissingen kunnen niet alleen leiden tot ondoelmatigheden in de besteding van publiek geld, maar kunnen ook ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs, en brengt in het uiterste geval zelfs de continuïteit van de onderwijsinstelling in gevaar. Met name mbo-studenten volgen onderwijs in de nabijheid van hun woonomgeving, wat eisen stelt aan voldoende spreiding en continuïteit van onderwijs in de regio.

Aanpak analyse

In de periode 2012-2015 raakten de mbo-instellingen Regionaal Opleidings Centrum (ROC) Leiden en Amarantis in financiële problemen als gevolg van huisvestingsproblematiek. Uit

externe onderzoeken naar ROC Leiden en Amarantis kwamen de volgende oorzaken naar voren:

- Risicovolle huisvestingsplannen⁵, onvoldoende expertise en onvoldoende zicht op de financiële gevolgen en risico's op de langere termijn;
- Onvoldoende intern kritisch weerwerk bij ingrijpende huisvestingsbeslissingen door bijvoorbeeld de raad van toezicht en de onafhankelijke interne controller;
- Late betrokkenheid van de Onderwijsinspectie en de minister van OCW: de Onderwijsinspectie en de minister van OCW kwamen pas in actie toen de financiële problemen de instellingen al boven het hoofd groeiden.⁶

De hoofdvraag in dit rapport is: welke verbeteringen zien we bij de minister van OCW, de Onderwijsinspectie en mbo-instellingen opdat nieuwe problemen door vastgoed zo veel mogelijk worden voorkomen? Daarnaast beantwoorden we ook de vraag hoe de mbo-instellingen er nu financieel voor staan en geven we aan welke risico's we zien. Wij voerden deze analyse uit in de periode 2017-2018.

Wij baseren ons oordeel op onze *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement* waarin wij onze normen voor publiek vastgoedmanagement en de checks and balances die daarbij horen, expliciteerden.⁷ Vastgoedmanagement is het geheel aan activiteiten dat erop gericht is om financiële en maatschappelijke doelen met inzet van vastgoed te realiseren. Om vastgoedrisico's tijdig op te merken zijn behalve goed vastgoedmanagement, ook goed werkende *checks and balances* noodzakelijk, zoals de accountant, een controller, een interne afdeling en medezeggenschapsorganen.

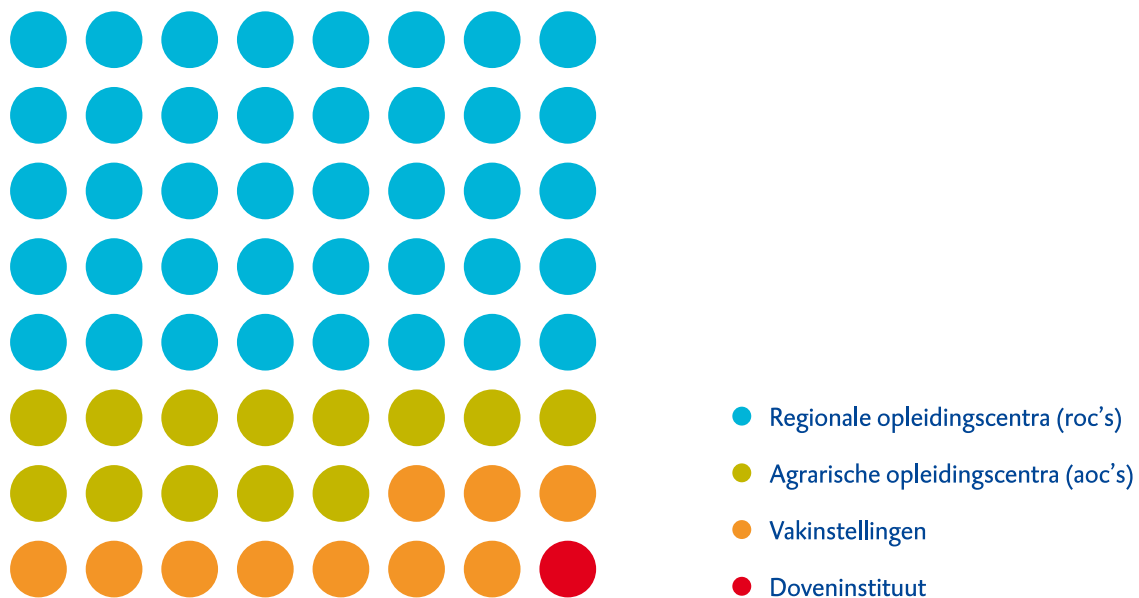
Wij hebben de belangrijkste lessen geïnventariseerd die zijn geformuleerd in de rapporten 'Autonomie verplicht' en 'Ontspoorde ambitie' van de commissie-Halsema respectievelijk de commissie-Meurs.⁸ De verbetervoorstellen uit deze onderzoeken waren het uitgangspunt voor onze rapportage. Vervolgens hebben wij op basis van een documentenanalyse en een veldonderzoek vastgesteld of de minister van OCW en de mbo-sector verbetermaatregelen hebben getroffen die aansluiten bij deze voorstellen, en of we in de praktijk voorbeelden zien die daadwerkelijk hebben geleid tot verbeteringen.

Daarnaast hebben wij gesprekken gevoerd met en informatie opgevraagd bij het Ministerie van OCW, de Onderwijsinspectie, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en de MBO Raad. Om een beeld te krijgen van de veranderingen in de praktijk hebben we de uitvoering van vastgoedplannen onderzocht bij de mbo-instellingen ROC West-Brabant, Zadkine en

AOC Wellant. De motivatie voor de selectie van deze instellingen is de grote financiële omvang van hun huisvestingsplannen ten tijde van de start van onze analyse in 2017. Dit is visueel weergegeven in figuur 1. Per instelling hebben we een concreet huisvestingsproject onder de loep genomen.

De drie beschouwde mbo-instellingen geven geen representatief beeld van de stand van zaken in het gehele mbo. Het zijn praktijkvoorbeelden rond de maatregelen om te komen tot een beter vastgoedmanagement. De variatie in zowel de mbo-sector als geheel als tussen deze drie instellingen is te groot om op basis van deze drie praktijkvoorbeelden algemene uitspraken te kunnen doen. Door een aantal voorbeelden te verzamelen ontstaat wel een beeld van de praktijk én van verschillen die daarin bestaan tussen mbo-instellingen. En juist in de variatie schuilt het werkelijke probleem. Dit rapport heeft dan ook een signalerende functie.

Uit de 64 mbo's selecteerden wij drie mbo's op basis van investeringsbudgetten



Investeringsbudgetten* van de drie geselecteerde mbo's



* Het mbo investeert vanaf 2015 € 552 miljoen in huisvesting

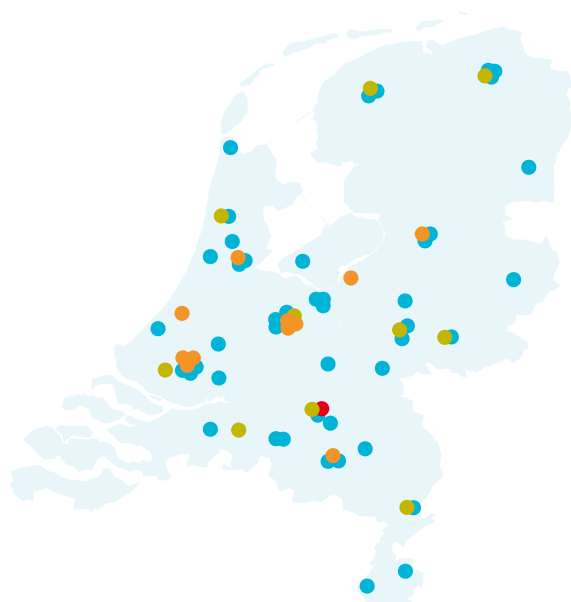
Figuur 1 Overzicht investeringen in huisvesting



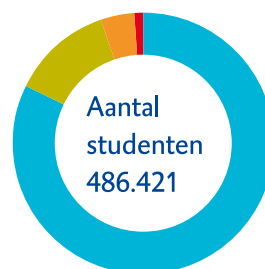
2 Feiten en cijfers over de mbo-sector

We geven in dit hoofdstuk enkele feiten en cijfers over de mbo-sector. Welke soorten mbo-instellingen er zijn, hoeveel studenten er zijn en welke bedragen er omgaan in het mbo-vastgoed maken we duidelijk in figuur 2.

Feiten en cijfers mbo-sector 2017



Nederland telt 64 mbo-instellingen



Verdeling aantal studenten
tussen de diverse soorten
mbo-onderwijs

- Regionale opleidingscentra (roc's)
- Agrarische opleidingscentra (aoc's)
- Vakinstellingen
- Doveninstituut



Rijksbijdrage
(90% van totale financiering) € 4,2 miljard



Huisvestingslasten
€ 347 miljoen



Afschrijvingslasten
€ 307 miljoen

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2018a)

Ontwikkeling studentenaantallen mbo 2012-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
BBL*	120.718	100.434	95.733	99.799	107.720
BOL-vt **	365.294	374.725	375.928	379.689	378.701
BOL-dt ***	2.881	951	187	17	0
Totaal	488.893	476.110	471.848	479.505	486.421

* Beroeps Begeleidende Leerweg

** Beroeps Opleidende Leerweg voltijd

*** Beroeps Opleidende Leerweg deeltijd

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs (www.duo.nl)

Figuur 2 feiten en cijfers

De cijfers over de studentenaantallen zijn afkomstig van DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs): https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/mbo/onderwijsdeelnemers/deelnemers-mbo1.jsp

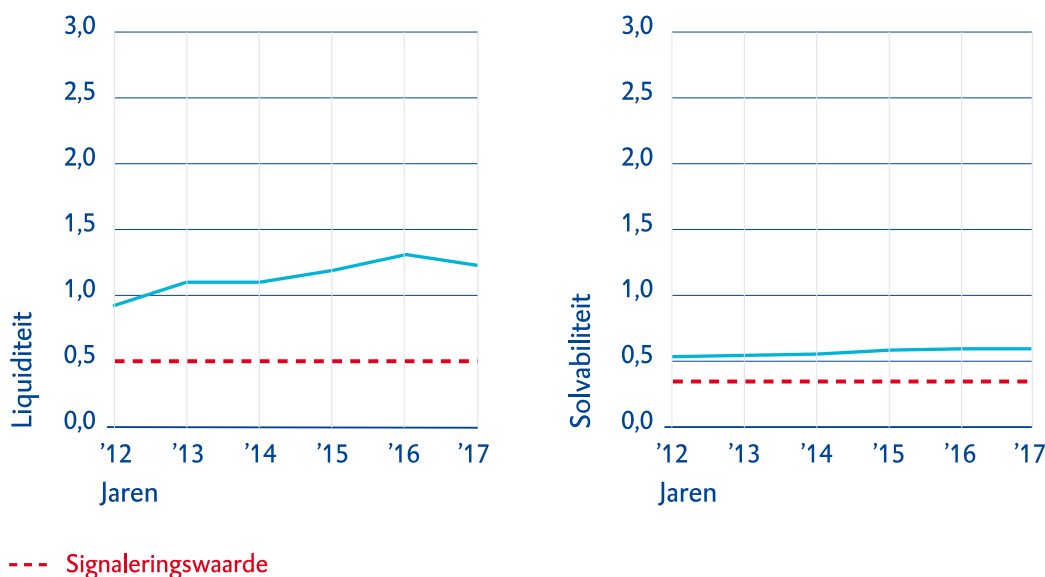
Financiële positie mbo

De Onderwijsinspectie concludeert in de *Financiële staat van het onderwijs 2017* uit november 2018: “De meeste mbo-instellingen hebben een degelijke financiële positie. De kengetallen van deze instellingen liggen boven de signaleringswaarden. Maar de liquiditeit van de sector is in 2017 iets afgenomen in vergelijking met 2016. Bij zes instellingen is de liquiditeit onder de signaleringswaarde en twee instellingen hebben een solvabiliteit onder de signaleringswaarde. Ook voor de nabije toekomst ziet de situatie er gunstig uit voor de hele sector, ondanks de begrote negatieve resultaten van een aantal instellingen. De meerjarenbegrotingen bevestigen dat de sector als geheel een stabiel positief resultaat verwacht voor komende jaren. De solvabiliteit stijgt verder. De liquiditeit van de sector neemt de komende jaren iets af, maar blijft ver boven de signaleringswaarde” (Inspectie van het Onderwijs, 2018, p.22).^{9, 10}

Specifieke problemen nog niet helemaal opgelost

Gemiddeld staat de mbo-sector er financieel relatief goed voor. Figuur 3 illustreert dit. Enkele instellingen zijn nog niet uit de gevarenzone. Tot medio 2018 stonden enkele mbo-instellingen onder aangepast toezicht van de Onderwijsinspectie, eind 2018 was dat er nog één. Er zijn dan ook geen algemene, maar specifieke problemen voor wat betreft de financiële positie van mbo-instellingen.

Gemiddeld zijn de financiële gegevens van de mbo's boven de signaleringswaarden, per mbo kan dit verschillen



Figuur 3 Financiële gegevens mbo

Als een instelling meerdere jaren onder de financiële signaleringswaarden komt, kan dit voor de Onderwijsinspectie een reden zijn voor aangepast toezicht (zie figuur 3).¹¹ Naar aanleiding van signalen uit het veld dat hun financiële positie onder druk zou staan heeft de Onderwijsinspectie begin 2018 onderzoek verricht naar de financiële positie van het agrarisch onderwijs (het 'groene' onderwijs). Het groene onderwijs biedt opleidingen op het gebied van planten, dieren, voeding, natuur, recreatie, gezondheid en milieu. De agrarische opleidingscentra (aoc's) staan er op dit moment gemiddeld minder gunstig voor blijkt uit dit onderzoek.¹² Het groene onderwijs heeft eerder en in sterkere mate te maken met een daling van studentenaantallen dan het overige mbo. Dat komt onder meer doordat aoc's zich niet in stedelijke gebieden bevinden. In het beleid van de instellingen wordt nog onvoldoende rekening gehouden met de krimp en de daarmee gepaard gaande afname van inkomsten. De Onderwijsinspectie schetst een zorgelijk beeld van het groene onderwijs.¹³

3 Financiering en verantwoordelijkheid

Sinds 1995 zijn mbo-instellingen zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting, net als hogescholen en universiteiten. Zij ontvangen jaarlijks van het Rijk een *lumpsum*: één bedrag voor alle taken, inclusief huisvesting. Het college van bestuur legt over de besteding en het beheer van die middelen verantwoording af aan de raad van toezicht.

Verdeling rijksbudget over mbo-sector op basis van verdeelsysteem



Figuur 4 Verdeling rijksbudget

Hoe verdeelt de minister van OCW het rijksbudget over de mbo-sector?

De minister van OCW verdeelt een zogeheten macrobudget onder alle mbo-instellingen naar rato van het aantal ingeschreven studenten en het aantal afgegeven diploma's. Dit is modelmatig weergegeven in figuur 4:

- De verdeling van het macrobudget is afhankelijk van het aantal ingeschreven studenten per instelling ten opzichte van het geheel van mbo-studenten. De mate waarin een student meetelt voor de bekostiging is afhankelijk van het niveau, de leerweg en de opleiding.
- Daarnaast wordt het budget verdeeld op basis van afgegeven diploma's. De waarde van dit diploma voor de bekostiging is afhankelijk van het niveau van de mbo-opleiding en of de student al eerder een mbo-diploma heeft behaald.

De onderlinge verhouding tussen de beide grondslagen varieert per onderwijsinstelling. De minister verdeelt het budget volgens de systematiek van het aantal ingeschreven studenten van twee jaar vóór de teldatum (t-2). Aldus ontvangt een mbo-instelling in 2018 een budget dat bepaald is op basis van het aantal studenten op 1 oktober 2016 en het aantal diploma's.

Betekenis van de verdeelsystematiek

Deze verdeelsystematiek van het macrobudget door de minister van OCW betekent dat:

- Het aantal studenten een directe relatie heeft met het budget van de mbo-instelling.
- Stijgende of dalende studentenaantallen na twee jaar doorwerken in de hoogte van de lumpsumbijdrage.

Verantwoordelijkheid minister van OCW

De bekostiging van mbo-instellingen valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW. De minister houdt toezicht op de taakuitvoering en de financiële continuïteit van de mbo-instellingen. Zij gaat na:

1. of instellingen hun uitkering uit het macrobudget besteden aan het afgesproken doel;
2. of de uitvoering van de taak voldoet aan kwaliteitsnormen;
3. of mbo-instellingen het publieke geld rechtmatig ontvangen en doelmatig, doeltreffend, ordelijk en controleerbaar besteden, waarbij de minister niet treedt in de vrije beslisruimte die lumpsumbekostiging met zich mee brengt.

De Onderwijsinspectie oefent toezicht uit op de financiële en onderwijskwaliteit namens de minister van OCW.

4 Betaalbaarheid mbo-vastgoed nog niet toekomstbestendig

Kort samengevat zijn de belangrijkste bevindingen uit onze analyse:

- De minister van OCW, de Onderwijsinspectie en de mbo-sector hebben veel van de voorgestelde verbetermaatregelen opgepakt.
- Gemiddeld staat de sector er financieel goed voor.
- Individuele instellingen zijn nog niet helemaal uit de gevarenzone of kampen nog met erfenissen uit het verleden. Eind 2018 staat nog één instelling onder aangepast toezicht.
- De betaalbaarheid van het vastgoed op de langere termijn staat onder druk, gelet op de verwachte daling van het aantal studenten.

Toelichting op de bevindingen

Hieronder beschrijven we de belangrijkste verbetermaatregelen die de minister van OCW, de Onderwijsinspectie en de mbo-sector hebben doorgevoerd. De maatregelen die zijn genomen betekenen een vooruitgang afgemeten aan de basisprincipes voor vastgoedmanagement zoals die wij in onze *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement* formuleerden.¹⁴

4.1 Verbetermaatregelen door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Vastgoedrisico's op tijd signaleren is belangrijk om ze te kunnen beheersen. De minister van OCW nam daartoe vier maatregelen:¹⁵

1. Verbeterde prognosetool

Voor het toetsen van de betaalbaarheid van huisvesting zijn prognoses van studentenaantallen belangrijk. In 2017 hebben DUO, de MBO Raad en de minister van OCW hiervoor een verbeterde prognosetool beschikbaar gesteld (na de pilot die in 2016 startte).¹⁶ Met deze tool kunnen instellingen verschillende combinaties van studentenaantallen, kosten voor personeel en huisvesting doorrekenen.

2. Verlengen tijdshorizon in jaarverslagen

De continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van mbo-instellingen geeft informatie over de financiële gevolgen van het huidige beleid. De minister van OCW heeft de tijdshorizon hiervoor verlengd van drie naar vijf jaar bij grote investeringen ten behoeve van meer duidelijkheid voor de langere termijn.

3. Wet versterking bestuurskracht

Deze wet is van kracht sinds 1 januari 2017 en beoogt de rol van de medezeggenschap in het mbo te versterken, bijvoorbeeld via het instemmingsrecht op hoofdlijnen van de begroting. In de wet is ook de positie van de directeur verankerd. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor een dialoog tussen de directeur en het college van bestuur. De minister heeft toegezegd met de mbo-sector in gesprek te gaan over versterking van de onafhankelijke positie van de controller. We hebben geconstateerd dat de minister van OCW verbeteringen ziet in de positie van de controllers. De minister acht daarom een wettelijke verankering hiervan nu niet nodig.

4. Escalatieladder

De minister kan een interventieteam vormen dat mbo-instellingen begeleidt die financieel in problemen dreigen te raken. Een hulpmiddel daarbij is de escalatieladder.^{17, 18} Daarnaast had de minister al vanaf 1 januari 2014 de mogelijkheid om een aanwijzing te geven aan de raad van toezicht.

4.2 Verbetermaatregelen door de Onderwijsinspectie

In de onderzoeken naar ROC Leiden en Amarantis kreeg ook de Onderwijsinspectie kritiek: zij reageerde te laat en te weinig op de problemen.¹⁹ In antwoord hierop ondernam de Onderwijsinspectie drie acties:

1. Uitvoeren themaonderzoeken

Themaonderzoeken signaleren risico's en hebben een signaleringsfunctie voor de hele sector. We constateren dat de Onderwijsinspectie meerdere themaonderzoeken uitvoerde. In 2016 voerde de Onderwijsinspectie het themaonderzoek *Huisvesting in het mbo, hbo en wo* uit.²⁰ Daaruit kwamen voor het mbo geen nieuwe vastgoedproblemen voor de hele sector naar voren. In 2018 deed de Onderwijsinspectie onderzoek naar de financiële positie en ontwikkeling van aoc's.²¹ Dit onderzoek laat zien dat er zorgen zijn over de toekomstbestendigheid van aoc's.

2. Toepassen risicoanalyse en verbeteren toezicht

Het toezicht op mbo-instellingen is verbeterd. De Onderwijsinspectie betreft instellingen met relatief veel zwakke opleidingen in de geïntegreerde risicoanalyse. Ook plaatst de inspectie deze mbo-instellingen onder aangepast financieel toezicht als dat nodig is. Hierdoor kan een zwakke onderwijskwaliteit de basis zijn voor aangepast financieel toezicht. Sinds 2013 kan de Onderwijsinspectie ook de kwaliteit van bestuurlijk handelen onderzoeken bij ernstige of langdurige kwaliteits- of financiële problemen.

3. Eerder ingrijpen en aangepast toezicht

De Onderwijsinspectie heeft de afgelopen jaren eerder ingegrepen bij instellingen die in de problemen dreigden te raken, bijvoorbeeld bij het Nordwin College.²² In augustus 2018 stonden drie mbo-instellingen onder aangepast toezicht van de Onderwijsinspectie. Eind 2018 is dat er nog één.

4.3 Verbetermaatregelen door de mbo-sector

Het redden van een mbo-instelling kost veel publiek geld, in het geval van ROC Leiden kwam € 40 miljoen ten laste van het macrobudget, alle mbo-instellingen droegen financieel bij aan het oplossen van de problemen van deze instelling. Om te voorkomen dat de sector opnieuw met een situatie als deze wordt geconfronteerd, heeft de MBO Raad in de periode 2016–2018 drie maatregelen genomen:

1. Oprichting Informatiecentrum Vastgoed MBO (IVM)

Hier kunnen mbo-instellingen terecht voor informatie over vastgoedvraagstukken. De MBO Raad heeft aangegeven dat mbo-instellingen inmiddels gebruik maken van het informatiecentrum.

2. Benchmark bedrijfsvoering

MBO Raad houdt sinds meerdere jaren een database bij met bedrijfsvoeringgegevens van alle aangesloten instellingen. Hiermee kunnen instellingen bijvoorbeeld de hoogte van hun huisvestingslasten per m2 of per student vergelijken met andere instellingen. Uit onze analyse blijkt dat de instellingen deze rapportage gebruiken om de eigen uitgaven aan vastgoed te vergelijken met andere mbo-instellingen.

3. Earlywarningsysteem

Leden van de MBO Raad hebben een *earlywarningsysteem* ontwikkeld. Colleges van bestuur kunnen met elkaar in gesprek gaan als een instelling in de problemen dreigt te raken.

4.4 Bepalingen in de Branchecode goed bestuur

Om financiële problemen te voorkomen is door de MBO Raad in de *Branchecode goed bestuur in het mbo* onder meer opgenomen dat het college van bestuur van mbo-instellingen bij de besluitvorming voldoende kritisch weerwerk en tegenspel moet organiseren.²³ Het recente onderzoek van de Onderwijsinspectie naar het Nordwin College laat zien hoe belangrijk de informatievoorziening aan de raad van toezicht daarbij is.²⁴ Zowel het college

van bestuur als de raad van toezicht moeten aandacht hebben voor de juiste sturingsinformatie die nodig is voor intern toezicht.

De mbo-sector werkt sinds 2014 aan de praktische uitwerking van de 'Branchecode goed bestuur in het mbo', die de rollen en verantwoordelijkheden van het college van bestuur en de raad van toezicht omschrijft. Begin 2019 verschijnt de evaluatie van de werking van de branchecode. De medezeggenschap speelt ook een rol in het kritisch volgen van het bestuur van een mbo-instelling. Met de invoering van de Wet versterking bestuurskracht is de rol van de medezeggenschap versterkt.

Analyse bij drie mbo-instellingen: ROC West-Brabant, Zadkine en Wellant

Oplossing vraagt tijd

Bij twee van de drie mbo-instellingen uit onze analyse zien we dat zij werken aan oplossingen voor vastgoedbeslissingen uit het verleden. Het gaat om vastgoed dat in het verleden is gekocht of gehuurd, maar dat naar de maatstaven van nu niet meer gekocht of gehuurd zou worden. De instellingen proberen van deze panden af te komen of een andere passende oplossing te vinden zoals het verkorten van de huurtijd. Dat kost tijd, en mogelijk geld.

Strategisch huisvestingsplan

We zien ook dat de drie onderzochte mbo-instellingen de afgelopen jaren strategische huisvestingsplannen hebben laten opstellen. In deze huisvestingsplannen houden de scholen rekening met de demografische ontwikkelingen door een nauwkeurige schatting te maken van krimp of groei van studentenaantallen. Met prognosetools hebben de mbo-instellingen scenario's doorgerekend voor situaties waarin studentenaantallen met meer dan 10% dalen. Het is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstellingen om voldoende flexibiliteit te organiseren om de huisvestingslasten mee te kunnen laten dalen met lagere inkomsten.

Onderzoek en besluitvorming bij huisvestingsplannen

De drie onderzochte instellingen hebben aandacht voor *checks and balances*. Zo heeft ROC West-Brabant een interne afdeling opgericht om onafhankelijk onderzoek te kunnen doen naar onder meer de onderbouwing van plannen. Wellant en Zadkine hebben een externe *second opinion* laten uitvoeren op hun huisvestingsplannen. Op deze wijze maken de instellingen gebruik van externe expertise. Uit notulen van de raden van toezicht van de drie onderzochte mbo-instellingen kunnen we afleiden dat deze actief betrokken zijn bij zowel de besluitvorming over de strategische huisvestingsplannen als bij de afwegingen over afzonderlijke investeringsprojecten.

4.5 Risico's voor de betaalbaarheid vastgoed

Dalende studentenaantallen

In de jaarlijkse voortgangsrapportage van de minister van OCW en de minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media schetsen zij diverse oorzaken voor het dalend aantal studenten. Een oorzaak van de daling van de studentenaantallen is de bevolkingskrimp in die regio's. Figuur 5 laat dit zien. De landelijke ramingen van het aantal mbo-studenten laten een dalende trend zien, vooral in de jaren na 2020. Een tweede oorzaak van de dalende studentenaantallen is het feit dat steeds meer studenten voor het hoger algemeen vormend onderwijs (havo) kiezen in plaats van voor het mbo. Dit wordt 'keuze-krimp' genoemd. In de derde plaats neemt de belangstelling voor het 'groene onderwijs' af. De mbo-sector als geheel wordt tot en met 2032 geconfronteerd met een verwachte daling van de studentenaantallen van 14 procent. Dat zijn bijna 70.000 studenten minder dan in 2018, aldus de ministers.²⁵

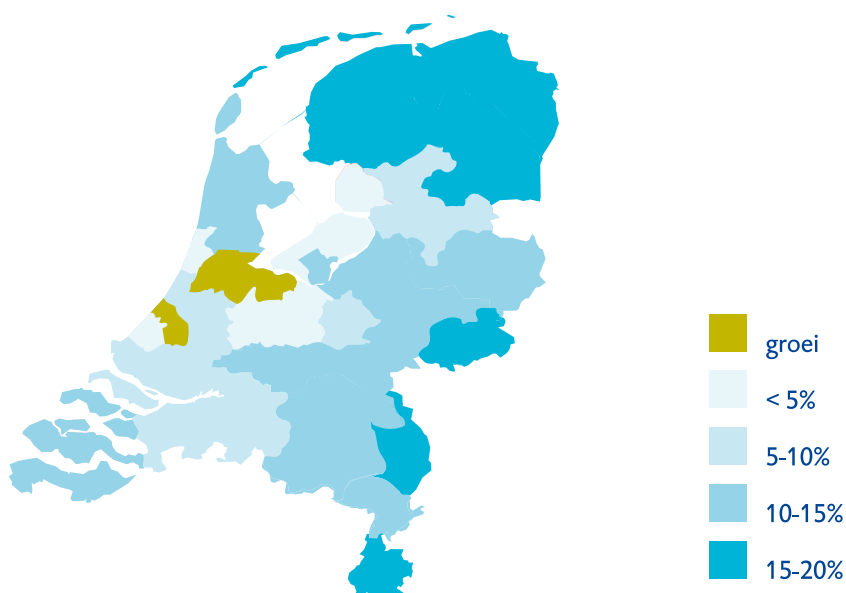
Door een structurele daling van studentenaantallen achten wij het voorstelbaar dat in sommige regio's huisvestinglasten een groter beslag zullen leggen op de lumpsum. Immers, inkomsten nemen af, terwijl uitgaven aan gebouwen niet als vanzelf mee dalen.

Omdat het budget voor een mbo-instelling in belangrijke mate afhangt van het aantal studenten, werkt de daling van het aantal studenten na twee jaar door in bekostiging van de instelling én in de behoefte aan onderwijshuisvesting. Op termijn werkt dit ook door in de beschikbaarheid van het mbo-onderwijs in den brede. Met de dalende studentenaantallen de komende jaren verliezen onderwijsinstellingen een deel van hun inkomsten, terwijl het afstoten van vastgoed niet als vanzelf in dit tempo kan plaatsvinden. Het is dan ook belangrijk dat mbo-instellingen scenario's ontwikkelen waarin verschillende combinaties van studentenaantallen, kosten voor personeel en huisvesting samenkomen. De verbeterde prognosetool is hierbij een goed hulpmiddel. De overtuiging van een onderwijsinstelling dat krimp vooral andere instellingen treft, wordt op deze wijze getoetst.

Verduurzaming stelt nieuwe eisen

De verduurzamingsopgave stelt nieuwe eisen aan het onderwijsvastgoed en brengt daarmee extra investeringen met zich mee. Dit moet, naast de ontwikkeling van studentenaantallen, een plek krijgen in de strategische langetermijnvisies van mbo-instellingen.

Vooral buiten de Randstad daalt het aantal studenten



Figuur 5 Prognose aantallen studenten mbo in procenten per regio: 2031 versus 2016²⁶

4.6 Conclusie

Wij signaleren dat het mbo in specifieke regio's de komende jaren uitgedaagd zal worden om een passend antwoord te geven op de verwachte daling van het aantal studenten, zeker waar de daling meer dan 5% bedraagt. Wanneer het aantal studenten meer dan 5% daalt, ontstaat een serieus vastgoedvraagstuk. Zet de daling door, dan is de kans op een ernstig vraagstuk reëel. Het gaat hier om een ontwikkeling die niet alleen direct doorwerkt in de behoefte aan onderwijshuisvesting, maar ook in de beschikbaarheid op termijn van het mbo-onderwijs.

De bekostigingssystematiek van het mbo is in belangrijke mate gebaseerd op studenten-aantallen en volgt daarmee, met een beperkt na-ijleffect van twee jaar, nauwkeurig de fluctuaties in de behoefte aan beroepsonderwijs. Onderwijshuisvesting daarentegen is een vraag om lange-termijn afwegingen: beslissingen omtrent het verwerven of afstoten van vastgoed hebben langjarige effecten, zeker in financiële zin. Inkomsten en uitgaven kunnen op instellingsniveau onder spanning komen te staan.

Het oplossen van de spanning tussen beide logica's is dan ook een opgave voor alle besturen van mbo-onderwijsinstellingen in Nederland, in het bijzonder voor die instellingen in regio's met dalende studentenaantallen in de toekomst of voor instellingen met financiële erfenissen uit het verleden. Dit noodzaakt om de ontwikkelingen in het mbo-vastgoed langjarig nauwlettend te blijven volgen: continuïteit volgt niet vanzelfsprekend uit het bekostigingsstelsel op macroniveau; het mbo-vastgoed is als gevolg van beslissingen in het verleden en toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen structureel kwetsbaar in financiële zin. Uit de *Financiële staat van het onderwijs 2017*²⁷ van de Onderwijsinspectie blijkt dat de huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) gemiddeld 9% van de totale lasten van mbo-instellingen bedragen. Dit zijn vaste lasten. De huisvestingslasten (inclusief afschrijvingen) als percentage van de totale baten, bedraagt 15%. We constateren dat dit percentage snel oploopt als het studentenaantal de komende jaren daalt. Waar de studentenaantallen met meer dan 5% dalen, ontstaat een serieus tot ernstig vraagstuk met betrekking tot de betaalbaarheid van het onderwijsvastgoed. Dat omdat vastgoedlasten andere uitgaven verdringen.

De minister van OCW en de Onderwijsinspectie hebben tot taak zich een goed beeld te blijven vormen van de risico's voor de continuïteit van het beroepsonderwijs, terwijl de schoolbesturen tot taak hebben maatschappelijke en regionale ontwikkelingen door te vertalen in hun vastgoedbeleid.

5 Aanbevelingen

Om risico's die samenhangen met soms sterk regionaal dalende studentenaantallen en verduurzaming tijdig in beeld te krijgen en te kunnen beheersen, doen wij de volgende aanbevelingen.

5.1 Aanbeveling aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

1. *Breng risico's onderwijshuisvesting beter in beeld*

We bevelen de minister van OCW aan om toe te zien op het gebruik door schoolbesturen van de verbeterde prognosetool en de Onderwijsinspectie hierbij te betrekken. Met dit instrument kan zij de risico's van de onderwijshuisvesting beter in beeld brengen met het oog op de continuïteit van het beroepsonderwijs.

5.2 Aanbevelingen aan de Onderwijsinspectie

2. *Hanteer kwetsbaarheidsanalyses van het onderwijs in de regio*

De omvang en gevolgen van de krimp (demografisch en 'keuzekrimp') verschillen per regio. Het is belangrijk dat de Onderwijsinspectie per regio goed zicht heeft op de gevolgen daarvan voor de continuïteit van het onderwijs in de regio. Wij bevelen daarom aan dat de Onderwijsinspectie per regio een kwetsbaarheidsanalyse maakt. Zo kan de Onderwijsinspectie anticiperen op risico's voor de continuïteit van het onderwijs en daarover met de besturen tijdig in gesprek gaan.

3. *Verbeterde continuïteitsparagraaf met toelichting financiële gevolgen*

De verlenging van de tijdshorizon van drie naar vijf jaar voor de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van onderwijsinstellingen is een verbetering. Zinnige uitspraken doen over risico's bij investeringen in vastgoed vereist, naast een informatierijke continuïteitsparagraaf, een concrete toelichting op zowel de financiële gevolgen van voorgenomen beleid als op de risico's. We adviseren de Onderwijsinspectie om de kwaliteit van de informatie in jaarverslagen ten aanzien van deze aspecten te monitoren.

Een vergelijkbare aanbeveling hebben we eerder gedaan in ons onderzoek *Vastgoed universiteiten Deel 1: Financieel toezicht op de sector* van 6 oktober 2016. Vanwege de relevantie herhalen wij deze: "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" (Algemene Rekenkamer, 2016b, p. 31-32).

5.3 Aanbevelingen aan mbo-instellingen

4. Voer actief huisvestingsbeleid

Colleges van bestuur zullen moeten bepalen of, en zo ja, wanneer het nodig is huisvesting af te stoten of te verhuren voor andere doeleinden dan onderwijs. Dat kan betekenen dat onderwijslocaties zullen worden gesloten en dat studenten voortaan zijn aangewezen op andere locaties. Colleges van bestuur kunnen er ook bewust voor kiezen om een ruimere huisvesting per student aan te houden en betalen dan de prijs die daarbij hoort: hogere huisvestingskosten per student. Voor besturen resulteert dat in hogere exploitatiekosten: zij ontvangen bij lagere studentenaantallen immers een lagere vergoeding vanuit OCW, terwijl de exploitatiekosten niet evenredig dalen.²⁸ Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid c.q. onmogelijkheid tot afstoot of verhuur, aangezien het vastgoed niet eenvoudig voor andere doelen in te zetten is.

Een vergelijkbare aanbeveling, gericht op dezelfde generatie studenten, hebben we eerder gedaan is ons onderzoek "Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt" van 4 februari 2016. Daar stond in de hoofdconclusie het volgende: "dalende leerlingenaantallen zijn in de meeste provincies in het primair onderwijs al praktijk en zullen zich de komende tien jaar ook voordoen in het voortgezet onderwijs. Een dalend leerlingaantal betekent voor het schooljaar daarna een lagere materiële bekostiging, terwijl de huisvestingslasten niet (onmiddellijk) evenredig dalen" (Algemene Rekenkamer, 2016, p. 8).

5. Maak gebruik van scenario's

Om financiële problemen te voorkomen is het belangrijk dat mbo-instellingen (bijvoorbeeld door gebruik te maken van de prognosetool) periodiek scenario's ontwikkelen waarin verschillende combinaties van studentenaantallen, kosten voor personeel en huisvesting zijn doorgerekend. Aan de hand daarvan kunnen zij er voor zorgen dat het vastgoed

dermate flexibel is dat zij ook een *worst case* scenario aankunnen. De instelling moet met zijn meerjarenstrategie inzicht geven in prioriteiten en keuzes die aansluiten op deze scenario's. De verwachte krimp in studentenaantallen is niet tot in detail voorspelbaar; mbo-instellingen moeten dus op tijd voldoende flexibiliteit inbouwen in de vastgoedportefeuille.

Een vergelijkbare aanbeveling deden we in ons onderzoek "*Vastgoed bij universiteiten. Twintig jaar na de overdracht van eigendom. Deel 2: vastgoedmanagement en governance*" van 18 januari 2018: "Een door het college van bestuur opgesteld risicoprofiel biedt belangrijke informatie (zoals financiële kengetallen, portefeuilleopbouw, vastgoedopgave) voor zowel het college van bestuur en de raad van toezicht. Het is belangrijk dat elke universiteit zijn eigen risicoprofiel scherp voor ogen heeft. Zo'n risicoprofiel kan namelijk dienst doen als een *'early warning'* om onaangename verrassingen met vastgoed te voorkomen. Juist de combinatie van risico's in vastgoedmanagement vraagt aandacht van het bestuur en het interne toezicht van de universiteit.

In de *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement* geven we weer hoe zo'n risicoprofiel er volgens ons uit kan zien" (Algemene Rekenkamer, 2018a, p. 36-37).

6. Samenwerken met instellingen in de regio

Samenwerking tussen mbo-instellingen of tussen mbo- en hoger beroepsonderwijsinstellingen in de regio kan bijdragen aan de benodigde flexibiliteit. We adviseren mbo-instellingen de mogelijkheden van samenwerking in de regio te onderzoeken en deze samenwerking te betrekken in de scenario's.

7. Zorg voor actief informatiebeleid

Om hun taak goed te kunnen uitvoeren moeten de raad van toezicht en de medezeggenschapsorganen zich op ieder moment een beeld kunnen vormen van de ontwikkelingen en risico's met betrekking tot de betaalbaarheid van in het vastgoed. Daarom vinden we het van belang dat het bestuur alle vastgoedinformatie actief – dus niet alleen op verzoek – aanbiedt aan de raad van toezicht en aan de ondernemingsraad.

Eerder deden wij in ons onderzoek "*Vastgoed bij universiteiten Twintig jaar na overdracht van eigendom, Deel 2: Vastgoedmanagement en governance*" van 18 januari 2018 een vergelijkbare aanbeveling voor het versterken van *checks- and- balances*:

- “Zorg voor een sterke rol en positie van de interne afdeling bij vastgoedbeslissingen. Dit betekent voldoende capaciteit en de middelen om breder te kunnen kijken dan de controle op de jaarrekening. Dat voorkomt dat college van bestuur en raad van toezicht gezamenlijk bedrijfsblind worden.
- Markeer besluitvormingsmomenten duidelijk in de verslaglegging, zodat achteraf goed is vast te stellen wie welk besluit op welk moment heeft genomen of geaccordeerd (*‘audittrail’*).
- Regel het goedkeuringsrecht voor de raad van toezicht bij afzonderlijke investeringsbeslissingen. Spreek af dat niet alleen investeringen boven een bepaald bedrag, maar ook kleinere maar wel risicovolle investeringen door de raad van toezicht moeten worden goedgekeurd.
- Spreek af dat de raad van toezicht niet alleen bij de start van een project, maar ook tussentijds op tijd wordt geïnformeerd over veranderingen in de financiële risico’s (kostenoverschrijdingen) en over andere risico’s (veiligheid, bedrijfszekerheid, functionaliteit, studentenaantallen) bij de uitvoering van grote projecten.
- Laat als raad van toezicht zien wat je doet en benut daartoe alle mogelijkheden die verslaglegging en verantwoording bieden. Dat versterkt het vertrouwen in het interne toezicht” (Algemene Rekenkamer, 2018a, p. 36).

6 Bestuurlijke reacties

Op 4 februari 2019 verzonden wij ons conceptrapport aan de ministers van en voor OCW en de colleges van bestuur van de drie nader onderzochte mbo-instellingen. De hoofdpunten van de bestuurlijke reacties zijn hieronder weergegeven. De volledige reactie is te vinden op onze website.

6.1 Bestuurlijke reactie minister van OCW

Op 21 februari 2019 ontvingen wij de reactie van de minister van OCW.

De minister ziet het rapport als een waardevolle bijdrage om haar en de mbo-sector scherp te houden bij de toekomstige keuzes die gemaakt moeten worden. De komende jaren wordt de sector geconfronteerd met verschillende uitdagingen, waarvan dalende studentenaantallen er één is. De minister en de Onderwijsinspectie zullen zich de komende tijd inzetten om zich een goed beeld te blijven vormen van de risico's voor de continuïteit van het mbo.

De minister deelt de zorgen over de gevolgen van het dalende aantal mbo-studenten. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van individuele bestuurders om zorg te dragen voor toekomstbestendig onderwijs. Daarbij faciliteert de minister bestuurders door de (wettelijke) kaders te scheppen waarbinnen dit mogelijk is. In het Bestuursakkoord mbo 2018–2022 heeft de minister met de mbo-instellingen afgesproken dat zij inzetten op samenwerking in de regio en toewerken naar een aanscherping van hun opleidingsaanbod, wat bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van het landelijke en regionale onderwijsaanbod. Dit sluit aan op de aanbeveling van de Rekenkamer dat samenwerking tussen mbo- en hbo-instellingen kan bijdragen aan de benodigde flexibiliteit in de huisvesting, aldus de minister. De minister wijst daarbij ook op de samenwerking met instellingen in het voortgezet onderwijs.

De minister vindt dat mbo-instellingen voldoende flexibiliteit in de huisvesting moeten hebben, om sneller te kunnen anticiperen op dalende studentenaantallen. De minister ziet, naast de dalende studentenaantallen, nog meer uitdagingen voor de sector zoals het uitvoeren van het Klimaatakkoord, waarbij de Rekenkamer terecht aangeeft dat dit extra investeringen van de instellingen vraagt.

Naar aanleiding van het rapport van de inspectie dat een zorgelijk beeld schetste van de toekomstbestendigheid van de aoc's heeft de minister verschillende maatregelen getroffen om de toekomstbestendigheid van het groen onderwijs te versterken. Een voorbeeld hiervan is de harmonisatie van de bekostiging voor heel het mbo.

De uitkomsten van het onderzoek naar aoc's zijn voor de inspectie reden geweest om een vervolgonderzoek te doen naar de kwetsbaarheid van kleinere mbo-instellingen in het algemeen.

De minister reageert als volgt op onze aanbevelingen:

- De minister zal instellingen waar mogelijk stimuleren om de prognosetool voor het ramen van de toekomstige studentenaantallen te gebruiken en ook te kijken welke rol de prognosetool kan spelen in het toezicht door de inspectie.
- De minister geeft aan dat de inspectie de aanbeveling zal overnemen om in voorkomende gevallen van blijvende risico's de analyse uit te breiden naar de regio's waarin de besturen actief zijn. Ook zal de inspectie onze aanbevelingen om verbeteringen aan te brengen in continuïteitsparagraaf verder integreren in haar jaarlijkse onderzoeks-aanpak.
- De minister zal de sector via de MBO Raad attenderen op onze aanbevelingen om een actief huisvestingsbeleid te voeren en daarbij gebruik te maken van scenario's, en aan de inspectie vragen om aan deze punten aandacht te besteden in het toezicht.
- De minister acht een dekkend landelijk en regionaal opleidingsaanbod en de continuïteit van het mbo-onderwijs van groot belang. Daarom is het belangrijk dat de minister en de mbo-sector scherp blijven wat betreft de toekomstige uitdagingen. Daarbij moeten alle partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de juiste keuzes blijven maken, zodat er in de toekomst goed mbo-onderwijs verzorgd kan worden met bijpassende huisvesting.

6.2 Reacties colleges van bestuur van de drie nader onderzochte mbo-instellingen

De raad van bestuur van ROC West-Brabant geeft in haar reactie van 19 februari 2019 aan dat zij actief anticipeert op een krimpscenario. Ze houdt rekening met een daling van 15%. Bij huisvestingsplannen vindt formele besluitvorming plaats door de raad van bestuur en de raad van toezicht. Besluitvorming geschiedt op basis van de actueelste prognoses.

Het college van bestuur van ROC Zadkine geeft in haar reactie van 20 februari 2019 aan dat zij zich kan vinden in de aanbevelingen van het rapport.

Het college van bestuur van AOC Wellant geeft in haar reactie van 21 februari 2019 zich te herkennen in het geschetste beeld. Ze kan zich ook vinden in de aanbevelingen. Het college wil er graag nogmaals op attenderen dat ze Wellant alleen vervangingsinvesteringen doet en geen uitbereidingsinvesteringen. Ze houdt ook rekening met krimp van de studentenaantallen terwijl ze relatief weinig krimp verwacht.

Bijlage 1 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2015a). *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 (2015b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 200-V, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015.

Algemene Rekenkamer (2015c). *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 (2015d). *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 (2016a). *Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 279, vergaderjaar 2015–2016.

Algemene Rekenkamer (2016b). *Vastgoed universiteiten; Deel 1: Financieel toezicht op de sector*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 100. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017.

Algemene Rekenkamer (2017). *Handreiking basisprincipes vastgoedmanagement*. Den Haag, 16 november 2017.

Algemene Rekenkamer (2018a). *Vastgoed bij universiteiten. Twintig jaar na overdracht van eigendom; Deel 2: Vastgoedmanagement en governance*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 109. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Algemene Rekenkamer (2018b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI). Rapport bij het Jaarverslag*. Den Haag: eigen beheer. Bijlage bij Kamerstuk 34 950, nr. 2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012). *Autonomie verplicht. Onderzoek financiële problematiek Amarantis*, 3 december 2012. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr. 1. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013.

Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden (2015). *Ontspoorde ambitie*. Rapport van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, december 2015. Bijlage bij Kamerstuk 33 495, nr.83. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016.

DUO i.s.m. MBO Raad (2017). *Studentenprognoses voor instellingen en arbeidsmarktregio's in het middelbaar beroepsonderwijs*. 13 september 2017.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *Huisvesting in het mbo, hbo en wo*. Utrecht, mei 2016.

Inspectie van het Onderwijs (2018a). *De financiële staat van het onderwijs 2017*. Utrecht, november 2018.

Inspectie van het Onderwijs (2018b). *Financiële positie en ontwikkeling van de agrarische opleidingscentra. Onderzoek naar de huidige en verwachte financiële ontwikkeling van de aoc's en de mogelijke effecten op de kwaliteit van het onderwijs*. Utrecht maart 2018, documentnummer 5158117. Bijlage bij Kamerstuk 34 284-12. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Inspectie van het Onderwijs (2018c). *Onderzoek naar het bestuurlijk handelen AOC Nordwin College*. Utrecht, juli 2018.

MBO Raad (2014). *Branchecode Goed bestuur in het mbo*. Woerden, 2014.

MBO Raad en PWC (2018). *Financiële positie MBO-scholen: sector financieel gezond, maar beeld per school verschilt (2018). Inzichten uit financiële benchmark MBO. Sectorresultaten verslagjaar 2017*. Woerden, oktober 2018.

Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen*. Brief van 1 december 2015. Kamerstuk 33 495, nr.83. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016.

Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2018a). *Voortgangsrapportage leerlingdaling funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Brief van 12 juni 2018. Kamerstuk 31293, 31289, 31524, nr. 394. Tweede Kamerstuk, vergaderjaar 2017–2018.

Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2018b). *Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen. Groen onderwijs*. Brief van 15 juni 2018 Kamerstuk 33 495 en 34284, nr.114. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019*. Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 1. Tweede Kamer vergaderjaar 2018–2019.

Bijlage 2 Eindnoten

- 1 Algemene Rekenkamer, 2015a; 2015b; 2015c; 2015d, 2016b; 2018a, 2018b.
- 2 Algemene Rekenkamer, 2017.
- 3 Het percentage van 9% is van de Onderwijsinspectie (zie pagina 74 Financiële staat van het onderwijs 2017). Huisvestingsratio van de Onderwijsinspectie is als volgt berekend: huisvestingslasten + afschrijvingen gebouwen en terreinen + afschrijvingen op desinvesteringen gebouwen en terreinen ten opzichte van de totale lasten.
- 4 Wij hebben de vaste baten i.c. de rijksbijdrage van € 4.542 miljoen (2017) gecorrigeerd: de rijksbijdrage is verminderd met de rijksbijdragen die mbo-instellingen ontvangen voor VO- en HBO-onderwijs. Het gaat daarbij respectievelijk om € 249 miljoen en € 29 miljoen. Dit gerelateerd aan de rijksbijdrage is 15%.
- 5 Commissie-Meurs, 2015: de risico's waar in het rapport op gewezen wordt zijn o.a. meer bouwen dan strikt nodig voor de eigen studentenaantallen, dat vervolgens willen verhuren en het sluiten van een ongunstige financieringsconstructie om die plannen te kunnen blijven financieren.
- 6 Commissie-Halsema, 2012 en Commissie-Meurs, 2015.
- 7 Algemene Rekenkamer, 2017.
- 8 Commissie-Halsema, 2012 en Commissie-Meurs, 2015.
- 9 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. De Onderwijsinspectie hanteert voor universiteiten 30% als minimumnorm ('signaleringswaarde'). De liquiditeit van 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. De Onderwijsinspectie hanteert voor onderwijsinstellingen een signaleringsgrens van 0,5.
- 10 Inspectie van het Onderwijs, 2018a.
- 11 Inspectie van het Onderwijs, 2018a.
- 12 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.
- 13 Inspectie van het Onderwijs, 2018b.
- 14 Algemene Rekenkamer, 2017.
- 15 Minister van OCW, 2015.
- 16 DUO i.s.m. MBO Raad, 2017.
- 17 In het voorjaar van 2018 is de escalatieladder toegepast bij Stichting Edudelta.
- 18 Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2018b).
- 19 Commissie-Halsema, 2012 en Commissie-Meurs, 2015.
- 20 Inspectie van het Onderwijs, 2016.
- 21 Inspectie van het Onderwijs, 2018a.

- 22 Inspectie van het Onderwijs 2018c.
- 23 Branchecode Goed bestuur in het mbo: 2014 artikel 2.4 stelt (vanaf 1-1-2014) dat mbo-instellingen professionalisering en deskundigheid op de terreinen die ertoe doen permanent op orde houden en volgens artikel 2.5 moeten mbo-instellingen tegenspraak organiseren.
- 24 Inspectie van het Onderwijs, 2018c.
- 25 Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media, 2018a.
- 26 Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media , 2018a, bijlage.
- 27 Inspectie van het Onderwijs, 2018a.
- 28 Algemene Rekenkamer, 2016, Schoolgebouwen primair en voortgezet onderwijs: de praktijk gecheckt, p. 4: “dalende leerlingenaantallen zijn in de meeste provincies in het primair onderwijs al praktijk en zullen zich de komende tien jaar ook voordoen in het voortgezet onderwijs. Een dalend leerlingaantal betekent voor het schooljaar daarna een lagere materiële bekostiging, terwijl de huisvestingslasten niet (onmiddellijk) evenredig dalen.”

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: HH/Frank de Roo

Den Haag, maart 2019