

# Hoe is de financiële positie hoger onderwijs?

Het kabinet Rutte wil ingrijpende bezuinigingen doorvoeren in het hoger onderwijs. Volgens het kabinet kunnen de instellingen in het hoger onderwijs de belangrijkste effecten van deze bezuinigingen opvangen. Ze zijn immers rijk genoeg en besteden te veel tijd aan 'gedoe'. Klopt deze redenering?

## De feiten op een rij

<b>Balans</b>	<b>31-12-09</b>
(alle bedragen x €1 mln.)	
immateriële vaste activa	21,0
materiële vaste activa	6.043,8
financiële vaste activa	188,1
<b>Vaste activa</b>	<b>6.252,9</b>
voorraden	17,2
debiteuren	1.281,2
effecten	37,4
liquide middelen	1.228,0
<b>Vlottende activa</b>	<b>2.563,8</b>
<b>Totale activa</b>	<b>8.816,7</b>
Eigen vermogen	3.988,9
Voorzieningen	557,7
Langlopende schulden	1.307,5
Kortlopende schulden	2.961,6
<b>Totale passiva</b>	<b>8.816,7</b>
<b>Kengetallen</b>	
Solvabiliteit	45,2%
Current ratio	0,87

<b>Resultatenrekening</b>	<b>2009</b>
(alle bedragen x €1 mln.)	
Rijksbijdrage	5.571,8
Overige overheidsbijdragen	44,8
Collegegelden, e.d	999,1
Baten in opdracht van derden	1.648,4
Overige baten	705,1
<b>Totale baten</b>	<b>8969,2</b>
Personeelslasten	5.935,6
Afschrijvingslasten	500,9
Huisvesting	655,4
Overige lasten	1.782,7
<b>Totale lasten</b>	<b>8.874,6</b>
<b>Saldo baten en lasten</b>	<b>94,6</b>
Financiële baten en lasten	19,5-
Resultaat deelneming	11,5
Overige baten en lasten	10,2-
<b>Resultaat</b>	<b>76,4</b>
<b>Kengetallen</b>	
Rentabiliteit (t.o.v. baten)	0,9%
Rentabiliteit (t.o.v. eigen vermogen)	1,9%

De minister-president verwoordt het duidelijk in zijn wekelijkse gesprek met Ferry Mingelen (21 januari 2011): 'Want de cijfers zijn namelijk dat er in de schatkisten van de universiteiten en hogescholen zo'n 4 miljard zit, waarvan ruim 1 miljard gewoon geld is dat we kunnen uitgeven. Dus niet gebouwen, maar gewoon beschikbaar geld... Er ligt dus heel veel geld op de plank. Men houdt enorme buffers aan bij die onderwijsinstellingen'. Uit de laatst bekende balansgegevens, resultatenrekeningen en kengetallen van de universiteiten en hogescholen blijkt dat de cijfers van Rutte in ieder geval kloppen. Hierna beantwoordt dit artikel de vraag of de interpretatie van de cijfers ook juist is aan de hand van de eigen vermogenspositie, liquiditeitspositie, opbrengsten, kosten.

## Eigen vermogen

Laten we beginnen met de € 4 miljard eigen vermogen. Het eigen vermogen van een organisatie kent twee functies: een bufferfunctie voor het opvangen van bedrijfsrisico's en een financieringsfunctie voor de aanschaf van nieuwe activa (voor een toelichting zie de tabel).

**Functies eigen vermogen**

Bufferfunctie	Financieringsfunctie
Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de continuïteit van hun organisatie en de eigen exploitatie. Op grond van het faillissementsrisico is het noodzakelijk dat ze voldoende reserves hebben waarmee ze tegenvallers in de exploitatie kunnen opvangen.	Instellingen hebben voor de uitoefening van hun werkzaamheden activa nodig. De activa worden gefinancierd met een mix van eigen en vreemd vermogen.

Om de benodigde risicobuffer te kwantificeren moet een schatting worden gemaakt van:

1. (neerwaartse) fluctuaties in de opbrengsten die met name samenhangen met een daling in de instroom van de studenten en met (plotselinge) bezuinigingen vanuit de rijksoverheid.
2. (opwaartse) fluctuaties in de kosten. De risico's betreffen onder meer het risico van werkloosheidsuitkeringen die de instellingen zelf moeten betalen (in tegenstelling tot de private sector). Tevens hangt het risico van hogere personeelskosten boven de markt als gevolg van extra te betalen pensioenpremies.
3. Mogelijkheden om de kosten neerwaarts aan te passen aan opbrengstdalingen. De kostenstructuur van veel onderwijsinstellingen is weinig flexibel te noemen. Contracten worden voor lange tijd aangegaan (personeel, huren, financiering, e.d.). Instellingen hebben betrekkelijk weinig mogelijkheden om het kostenniveau op korte termijn ingrijpend te veranderen of aan te passen aan achterblijvende opbrengsten of hogere kosten.

Het maximale risico dat een instelling loopt kan gekwantificeerd worden in een risicobedrag. Dit bedrag hoeft niet volledig in liquide vorm aangehouden te worden. Bij plotselinge verliezen kan immers een extra bankkrediet worden aangetrokken om de tijdelijke financiële problemen het hoofd te bieden.

De benodigde hoeveelheid vermogen voor de financieringsfunctie van het eigen vermogen wordt in eerste instantie uit de balans afgeleid. In commerciële organisaties is het gunstig om zoveel mogelijk activa te financieren met vreemd vermogen, omdat dat de goedkoopste vermogensbron is. Voor organisaties zonder winstoogmerk geldt dat echter niet: voor zulke organisaties is het, bij afwezigheid van aandeelhouders en vennootschapsbelasting, juist gunstiger om zoveel mogelijk met goedkoop eigen vermogen te financieren.

De meeste investeringen in bijvoorbeeld inventaris, ICT en vorderingen en voorraden, kunnen worden gefinancierd uit het eigen en vreemd vermogen. Ieder jaar kan de afschrijving worden aangewend voor nieuwe investeringen. Dit laatste noemt men een ideaalcomplex. De veronderstelling van een ideaalcomplex is vaak niet van toepassing bij grote investeringen zoals gebouwen en terreinen. Vervanging vindt hierbij

veelal schoksgewijs plaats. In het hoger onderwijs zijn de instellingen zelf verantwoordelijk voor de investeringen in gebouwen en terreinen (in tegenstelling tot sommige andere onderwijssectoren). Daarom moeten ze bewust sparen om te zijner tijd tot vervanging van een gebouw te kunnen overgaan. De benodigde investering in gebouwen staat dan deels als boekwaarde op de balans en deels als (spaar)liquiditeit. Investeringen in nieuwbouw kunnen voor een behoorlijk deel met vreemd vermogen worden gefinancierd. Kort nadat een instelling een gebouw heeft aangeschaft, betaalt hij aflossingen en rente voor de leningen uit de afschrijvingen op de nieuwbouw. Als het gebouw langer in gebruik is, kunnen instellingen de afschrijvingen aanwenden om opnieuw te sparen.

In het verleden zijn er diverse onderzoeken gedaan naar de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen van onderwijsinstellingen<sup>4</sup>. Alle onderzoeken tonen aan dat er in het onderwijs juist sprake is van vermogenstekorten in plaats van overschotten.

Het is te kort door de bocht om te zeggen dat instellingen het eigen vermogen moeten inzetten voor de uitgaven voor het primaire proces. In de eerste plaats kun je dit maar één keer doen, dan is het op. In de tweede plaats is dit vermogen nodig om de bezittingen te financieren. Het is een beetje vergelijkbaar met de bank die zegt dat je de overwaarde van je huis moet financieren. De huidige crisis heeft de risico's die hieraan verbonden zijn aangetoond. Menig een die zijn huis wil verkopen, eindigt nu met een restschuld. Je kunt de overwaarde pas gebruiken als je de jaarlijkse extra financieringslasten kunt dragen. Bij instellingen in het hoger onderwijs, waar sprake is van bezuinigingen, is de ruimte om bij de bank te financieren juist beperkter geworden.

**Liquiditeitspositie**

Volgens de premier zitten de universiteiten en hogescholen op een 'berg geld'. Ook de argumentatie om deze (opgetelde) € 1 miljard aan te wenden om de bezuinigingen (tijdelijk) op te vangen snijdt geen hout. Deze € 1 miljard is nodig voor de verplichtingen van de instellingen: op de korte termijn voor directe betalingen en op de middellange termijn voor nieuwe investeringen.

Een algemeen aanvaarde norm in het bedrijfsleven is de toepassing van de current ratio (vlottende activa / vreemd vermogen kort) om de liquiditeitspositie van een instelling te beoordelen. In het hoger onderwijs bedraagt deze quote (2009) 0,87 versus een gewenste omvang van 1. Volgens deze vuistregel is de liquiditeitspositie van de instellingen dus nog onvoldoende.

De vergelijking privépersonen is ook hier weer interessant. Als we de rijkdom van de Nederlander bepalen door de bankrekeningen van alle Nederlanders bij elkaar op te tellen, dan laten we iets belangrijks buiten beschouwing: de schulden en leningen die daar tegenover staan.

**Opbrengsten**

De argumentatie van het kabinet dat de extra middelen in de afgelopen jaren niet naar het onderwijs en onderzoek zijn gegaan, maar vooral zijn

<sup>4</sup> Universiteiten: Commissie Koopmans (1999), HBO: Commissie Smits (2003), Voortgezet Onderwijs: Commissie Don (2009).

besteed om de vermogenspositie van de instellingen te versterken klopt ook niet. In het algemeen is de vermogenspositie in de afgelopen jaren niet verbeterd. De verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totaal vermogen (solvabiliteit) is in de afgelopen jaren juist licht gedaald tot 45,2%. Universiteiten doen het hierbij beter (50,9%) dan de instellingen in het HBO (35,1%).

Inderdaad is de rijksbijdrage in de periode 2005 – 2009 sterker gestegen dan het aantal studenten in deze periode. Dit is ook doelbewust gedaan om achterstanden in te lopen. Bovendien zijn er de afgelopen jaren flinke inspanningen gedaan om bijvoorbeeld de kwaliteit te verhogen en de uitval terug te dringen. Het afgelopen jaar heeft de commissie Veerman de noodzakelijke ambities in het hoger onderwijs voor het komende decennium uitgewerkt. Hoewel in het rapport niet becijferd is wat de inspanningen zullen kosten, is duidelijk dat er extra middelen nodig zijn ten behoeve van de verwachte studentengroei, meer aandacht voor studiesucces, diversiteit, het uitdagen van talent, flexibiliteit en maatwerk.

De ambitie van Nederland is duidelijk: we willen tot de top 5 in de wereld behoren. KIA, het kennis- en innovatieplatform van de overheid, stelt vast dat de publieke onderwijsinvesteringen de afgelopen jaren in Nederland verder zijn gedaald van 4,35% (2006) naar 4,22% (2007) van het BBP. De doelstelling is onze uitgaven minimaal op het niveau te brengen van het gemiddelde van de top 5 (5,18% van het BBP). Als we het verschil tussen onze uitgaven en het top 5-gemiddelde terugrekenen, moet de overheid bijna € 6 miljard per jaar extra in het onderwijs investeren.

Het is bijna nog een wonder te noemen hoe goed het Nederlandse hoger onderwijs (internationaal) presteert als we bijvoorbeeld kijken naar de aantallen studenten (en de groei hierin) en de hoeveelheid en de kwaliteit van de publicaties. In verschillende internationale ranglijsten doet het Nederlandse hoger onderwijs het zeer behoorlijk, maar geen enkele instelling neemt een toppositie in.

### Kosten

Rutte zei ook dat 30-40% van de uitgaven aan het hoger onderwijs gaat naar 'gedoe'. Dat klinkt mooi: de onderwijsmoloch kennen vele managementlagen die niets opleveren en alleen geld kosten. Overhead noemen we dit. Veel mensen zien overhead als negatief, maar overhead heeft ook een waarde voor de organisatie. Het helpt bij de aansturing en afstemming en zorgt voor ondersteuning van het primaire proces. We willen allemaal dat de computer het doet en ons salaris wordt betaald. Om iets zinnigs te kunnen zeggen met betrekking tot de overhead in het hoger onderwijs is het onderzoek van Berenschot<sup>5</sup> relevant. Een belangrijke conclusie van Berenschot is: 'De omvang van de zuivere overhead<sup>6</sup> bij Universiteiten (25,3%) en Hogescholen (24,5%) bevindt zich, vergeleken met andere organisaties in de publieke sector, ongeveer in de middenmoot.' Het overheadpercentage is derhalve aanmerkelijk lager dan de 30 tot 40% die de minister-president noemt.

Het onderzoek van Berenschot geeft geen inzicht in de overheadpercentages per instelling. De veronderstelling waarvan we zouden moeten uitgaan is dat grotere instellingen een hoger overheadpercentage kennen dan kleinere instellingen omdat deze bureaucratischer zouden zijn met inefficiënte bestuurslagen. Dubois & Co. Registeraccountants heeft de overhead naar omvang in het verleden onderzocht en heeft de stelling niet kunnen bewijzen dat grotere instellingen meer geld 'verspillen' aan overhead. Breder gezien kan ook niet worden hardgemaakt dat er een relatie is tussen de omvang en de financiële prestaties, de kwaliteit van het onderwijs en studierendementen. Wel is er een correlatie tussen de kwaliteit van het management en de prestaties van de instelling.

Uit het onderzoek dat Berenschot heeft gedaan, blijkt overigens ook dat ministeries (44,5%) en gemeenten (35%) een aanmerkelijk hoger overheadpercentage kennen dan de instellingen in het hoger onderwijs. De ministers kunnen dus beter de hand in eigen boezem steken, voordat ze anderen de maat nemen.

### Tot slot

De regering neemt enkele getallen vanuit het hoger onderwijs om aan te tonen dat de sector voldoende vet op de botten heeft om het effect van de bezuinigingen op te vangen. Dit is onterecht. De sector staat er als geheel financieel helemaal niet zo goed voor. Termen als 'schatkisten' en 'enorme buffers' zijn niet op zijn plaats. De financiële positie betreft een sectorbeeld van de universiteiten en hogescholen gezamenlijk. Er zijn ongetwijfeld instellingen die enige financiële ruimte hebben om de bezuinigingen op te vangen. Dat komt dan veelal door een behoedzaam financieel beleid, hetgeen het kabinet juist zou moeten aanspreken. Daartegenover staat dat er ook instellingen zijn die al jaren financieel aan de ondergrens opereren en bij verdergaande bezuinigingen verder in de problemen komen.

Het kabinet werpt mistgordijnen op over de netto-omvang van de bezuinigingen in deze kabinetsperiode. Er wordt niet alleen bezuinigd, maar ook op termijn geïnvesteerd. Bovendien zijn er maatregelen, zoals de verhoging van de collegegelden voor langstudeerders, die niet direct op de instellingen neerdalen. Diverse berekeningen tonen aan dat er tot 2015 ca. € 1 miljard van de bezuinigingen bij de instellingen terecht komt. Als dit uit de kas wordt betaald zijn de liquiditeiten echt op en kan de laatste het licht uit doen.

Peter Kasteleyn is senior organisatieadviseur bij Dubois & Co. Registeraccountants in Amsterdam. Hij is van 1997 tot en met 2008 intensief betrokken geweest bij de Stichting Vangnet HBO.



Drs. Peter Kasteleyn RC  
kasteleyn@dubois.nl  
www.dubois.nl

<sup>5</sup> Rapportage benchmark overhead en hogescholen, Berenschot, 14 februari 2007.

<sup>6</sup> Zuivere overhead bestaat uit: College van Bestuur en lijnmanagement, Personeel en Organisatie, Financiën en Control, Informatisering en automatisering, Marketing en communicatie, Facilitaire zaken, Juridische zaken en secretariaten.