

**Commissie Koopmans**

**De vermogenspositie van  
universiteiten**

Een delicate balans

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| 1 Inleiding  | 3  |
| 1.1 Aanleiding onderzoek   | 3  |
| 1.2 Opdrachtformulering  | 3  |
| 1.3 Opzet onderzoek  | 4  |
| 1.4 Opbouw rapport   | 5  |
| 2 Samenvatting   | 6  |
| 2.1 Inleiding  | 6  |
| 2.2 Interpretatie opdracht   | 6  |
| 2.3 Functies eigen vermogen  | 6  |
| 2.4 Financieringsfunctie van het eigen vermogen                            | 7  |
| 2.5 Bufferfunctie van het eigen vermogen                                   | 9  |
| 2.6 Uniformering balansen per ultimo 1997                                  | 10 |
| 2.7 Kwantitatieve vergelijking normatieve balans met geüniformeerde balans | 12 |
| 3 Geüniformeerde vermogenspositie ultimo 1997                              | 15 |
| 3.1 Inleiding  | 15 |
| 3.2 Uitgangspunten uniformering  | 15 |
| 3.3 Voornaamste uitkomsten   | 16 |
| 3.4 Uniformering van activa  | 17 |
| 3.4.1 Immateriële vaste activa .....                                       | 17 |
| 3.4.2 Materiële vaste activa: gebouwen en terreinen .....                  | 17 |
| 3.4.3 Materiële vaste activa: inventaris, apparatuur en boeken.....        | 19 |
| 3.4.4 Financiële vaste activa.....   | 21 |
| 3.4.5 Voorraden .....  | 22 |
| 3.4.6 Vorderingen .....  | 22 |
| 3.4.7 Effecten, beleggingen en liquide middelen .....                      | 23 |
| 3.5 Uniformering van passiva   | 24 |
| 3.5.1 Eigen vermogen en bestemde reserves .....                            | 24 |
| 3.5.2 Voorzieningen .....  | 25 |
| 3.5.2.3 Reorganisatievoorziening .....                                     | 27 |
| 3.5.2.4 Specifieke en overige voorzieningen.....                           | 28 |
| 3.5.3 Overige passiva.....   | 29 |
| 3.5.7 Niet uit de balans blijkende verplichtingen .....                    | 30 |

|   |    |
|---|----|
| 4 Norm voor de vermogenspositie ultimo 1997                                 | 31 |
| 4.1 Inleiding   | 31 |
| 4.2 Functies van het eigen vermogen   | 31 |
| 4.2.1 Bufferfunctie.....  | 32 |
| 4.2.2 Financieringsfunctie .....  | 33 |
| 4.2.3 Samenloop van beide functies .....                                    | 35 |
| 4.3 Bufferfunctie van het eigen vermogen                                    | 38 |
| 4.3.1 Definitie bedrijfsrisico.....   | 38 |
| 4.3.2 Risico's in de opbrengsten.....                                       | 39 |
| 4.3.3 Risico's in de kosten.....  | 43 |
| 4.3.4 Uitkomsten risicosimulatie .....                                      | 45 |
| 4.3.5 Risico's op decentraal niveau.....                                    | 48 |
| 4.3.6 Verschillen tussen instellingen.....                                  | 49 |
| 4.4 Financieringsfunctie van het eigen vermogen                             | 49 |
| 4.4.1 Benodigde omvang van de activa van universiteiten.....                | 50 |
| 4.4.2 Beschikbare financieringsbronnen in de normatieve balans .....        | 56 |
| 4.4.3 Formulering benodigd eigen vermogen voor de financieringsfunctie..... | 57 |
| 4.4.4 Vaststelling ontbrekende waarden uit normatieve balans .....          | 60 |
| 4.4.5 Berekening normatief eigen vermogen ultimo 1997 .....                 | 61 |
| 4.4.6 Gevoeligheidsanalyse op berekend tekort aan eigen vermogen .....      | 65 |
| 4.5 Implicaties voor de exploitatie van universiteiten                      | 67 |
| 4.5.1 Inleiding.....  | 67 |
| 4.5.2 Afleiding normatief exploitatiesaldo.....                             | 67 |
| 4.5.3 Betekenis tekort eigen vermogen voor de exploitatie.....              | 68 |

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding onderzoek

De afgelopen jaren zijn de universiteiten in financieel opzicht op grotere afstand van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W) komen te staan. In het verlengde hiervan zijn de financiële verantwoordelijkheden voor onder andere wachtgelden en huisvesting vanuit de overheid overgeheveld naar de universiteiten. Universiteiten worden daarnaast reeds een aantal jaren geconfronteerd met een (relatieve) verkrapping van de directe overheidsbekostiging.

Deze factoren leiden ertoe dat volgens velen de bedrijfsrisico's van universiteiten zijn toegenomen. Met het oog daarop is de vraag actueel hoeveel eigen vermogen en liquiditeit universiteiten nodig hebben voor een gezonde en stabiele bedrijfsuitoefening. De vraag naar de liquiditeit wordt extra gevoed doordat een aantal Nederlandse universiteiten ondanks de verkrapping van de overheidsbijdragen in staat is geweest om een op het eerste gezicht ruime liquiditeitspositie op te bouwen.

Het Ministerie van OC&W constateert dat de omvang en de samenstelling van het eigen vermogen van de Nederlandse universiteiten onderling grote verschillen vertonen, en vraagt zich in het kader van bovenstaande problematiek af wat de omvang van de diverse relevante bestanddelen van het eigen vermogen zou moeten zijn.

In verband hiermee heeft het Ministerie van OC&W samen met de VSNU in november 1998 een commissie geïnstalleerd. De samenstelling van deze commissie is als volgt:

- Prof.dr. L. Koopmans (voorzitter)
- Prof.drs. P. Bouw
- Prof.dr.mr. F. van der Wel RA

## 1.2 Opdrachtformulering

De commissie heeft de opdracht gekregen 'om – in het licht van de wettelijke taak, de huidige wijze van bekostiging en de gewijzigde verantwoordelijkheid voor bedrijfsrisico's – de vermogenspositie en de liquiditeit van de universiteiten in kaart te brengen en te adviseren over het gewenste niveau van reserves, voorzieningen en liquiditeit. Het gaat hierbij om bandbreedtes waarbinnen deze variabelen zich moeten bewegen en kaders voor het beoordelen van de verschillen per universiteit. De commissie rapporteert aan de minister en de VSNU gezamenlijk. De commissie houdt bij haar rapportage rekening met de gevolgen van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de wachtgelden in 1990, de huisvesting (zogenaamde IVH-operatie), de inning van collegegelden, de decentralisatie van de arbeidsvoorwaarden en met de eisen die de interne bedrijfsvoering stelt, onder andere op het punt van het risicomanagement.

De commissie zal in haar advies voorstellen doen voor een verbetering van het inzicht in en het onderscheid tussen relevante vormen van reserves en voorzieningen. Tevens zal de commissie een beeld schetsen van de positie van universiteiten.'

De commissie is bij haar werkzaamheden ondersteund door een team van KPMG onder leiding van prof. dr. O.C. Van Leeuwen RA, drs. P.J. Vergroesen RA en K. van Herwaarden. Daarnaast is een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie kende de volgende samenstelling:

- Ir. R.J. de Wijkerslooth (Min. OC&W)
- Prof.drs. M.H. Meijerink (VSNU)
- Dr. S.J. Noorda (UvA)
- Drs. B. Peters (Min.Fin.)
- Drs. J.C.W. Vlug (Min.Fin.)
- Drs. H.M. Martijnse (Min. OC&W)
- R.C.G. van der Meer (Min. OC&W)

De leden van de begeleidingscommissie hebben de commissie van advies gediend en hebben gewezen op de beleidsmatige implicaties van de uitkomsten van het rapport. De commissie Koopmans heeft haar eigen afwegingen gemaakt en conclusies getrokken. De leden van de begeleidingscommissie zijn op geen enkele wijze gecommitteerd aan de bevindingen en aanbevelingen die in het rapport zijn neergelegd. De verantwoordelijkheid voor de uitkomst van het rapport ligt geheel bij de commissie.

### **1.3 Opzet onderzoek**

De commissie is begonnen met het vaststellen van een aantal uitgangspunten en een plan van aanpak voor de uitvoering van het onderzoek. Daarbij concentreerde de aandacht zich al snel op de verschillende functies van het eigen vermogen en voorzieningen en de vraag naar de samenhang met de liquiditeitspositie. Eigen vermogen is door de commissie beschouwd als het synoniem van de in de opdracht genoemde reserves.

Door de commissie werd vastgesteld dat voor de berekeningen in het rapport een zekere uniformering van de jaarrekeningen van de universiteiten noodzakelijk zou zijn. Tevens leek uniformering een goede weg om - met input van de universiteiten - te komen tot aanbevelingen voor de financiële verslaglegging.

Het onderzoek ten behoeve van de uniformering van de jaarrekeningen heeft plaatsgevonden op basis van vragenlijsten die aan de universiteiten zijn voorgelegd. In deze vragenlijsten is verzocht om de benodigde gedetailleerde gegevens op te leveren. Op basis van de verzamelde gegevens heeft een herberekening van de balans ultimo 1997 plaatsgevonden. Aanvullend hebben gesprekken plaatsgevonden met financieel verantwoordelijke medewerkers van de universiteiten om specifieke posten nader te onderzoeken. De aangepaste balansen zijn vervolgens voorgelegd aan de universiteiten.

Met de universiteiten is afgesproken dat in het rapport geen gegevens van individuele universiteiten opgenomen zullen worden. Dit is voor de uitvoering van de opdracht van de commissie ook niet nodig.

Voor de analyse van de bedrijfsrisico's en de functies van het eigen vermogen en de voorzieningen zijn gesprekken gevoerd met de CvB'en van de universiteiten en uitgebreid gediscussieerd binnen de commissie. Tijdens het onderzoek is viermaal overleg gevoerd met de begeleidingscommissie. Het conceptrapport is met de begeleidingscommissie besproken.

## **1.4 Opbouw rapport**

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 is een uitgebreide samenvatting opgenomen. In hoofdstuk 3 wordt de door de commissie uitgevoerde uniformering van de balansen ultimo 1997 behandeld en de mede daarop gebaseerde aanbevelingen voor de verslaglegging door universiteiten. In hoofdstuk 4 worden de functies van het eigen vermogen beschreven: de bufferfunctie en de financieringsfunctie. Op basis van een analyse van de bedrijfsrisico's wordt vervolgens een uitspraak gedaan over de benodigde omvang van het eigen vermogen ten behoeve van de bufferfunctie. Vervolgens wordt een aanpak beschreven waarmee de gewenste omvang van het eigen vermogen uit hoofde van de financieringsfunctie kan worden bepaald. In samenhang met de beide functies van het eigen vermogen worden ook uitspraken gedaan over de liquiditeit.

## 2 Samenvatting

### 2.1 Inleiding

De commissie is gevraagd inzicht te geven in de huidige vermogenspositie en liquiditeit van de universiteiten en vervolgens te adviseren over het gewenste niveau van reserves, voorzieningen en liquiditeit. Tevens is gevraagd om aanbevelingen te doen voor de verbetering van de verslaglegging door de universiteiten. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de belangrijkste bevindingen en conclusies van het onderzoek.

### 2.2 Interpretatie opdracht

De commissie heeft de onderzoeksopdracht primair geïnterpreteerd als een vraag naar de feitelijke respectievelijk gewenste omvang van het eigen vermogen van universiteiten. Aan de omvang van voorzieningen en de liquiditeit is tijdens het onderzoek ruimschoots aandacht besteed, maar voornamelijk als afgeleide van de problematiek van de omvang van het eigen vermogen. Zowel bij de vaststelling van het feitelijk aanwezige eigen vermogen als bij de beschrijving van het gewenste eigen vermogen heeft de commissie gebruik gemaakt van de theoretische kaders die hiervoor in het bedrijfsleven gebruikelijk zijn, met inachtneming van de specifieke situatie waarin universiteiten verkeren.

Vaststelling van het feitelijk aanwezige eigen vermogen is een essentiële stap om de omvang van het normatief gewenste eigen vermogen kwantitatief uit te werken. Daarom wordt in het rapport eerst de omvang van het feitelijk aanwezige eigen vermogen vastgesteld, door uniformering van de balansen van de bij het onderzoek betrokken universiteiten per ultimo 1997. Daarna is het gewenste eigen vermogen bepaald door het ontwerpen van een normatief balansmodel dat vervolgens mede op basis van de gegevens uit de geüniformeerde balansen is gekwantificeerd. De commissie beschouwt de bevindingen omtrent het gewenste eigen vermogen als het meest essentieel. Daarom wordt daaraan in deze samenvatting eerst aandacht besteed (2.3 tot en met 2.5).

### 2.3 Functies eigen vermogen

Om de gewenste omvang van het eigen vermogen van universiteiten te kunnen vaststellen zijn eerst de functies van het eigen vermogen geïnventariseerd. Voor particuliere organisaties zijn deze functies:

- buffer voor het opvangen van risico's (bufferfunctie);
- financiering van activa (financieringsfunctie).

De commissie heeft vastgesteld dat beide functies ook voor universiteiten relevant zijn. Universiteiten zijn zelfstandige organisaties. Ze zijn geen verlengstuk van de rijksdienst. De zelfstandigheid van de universiteiten wordt bevestigd door de juridische status als rechtspersonen met een wettelijke taak en het feit dat de minister voor iedere universiteit een afzonderlijke raad van toezicht heeft ingesteld. Omdat universiteiten geen deel uitmaken van de overheid kunnen ze theoretisch failliet gaan. Daarom is een bedrijfsmatige wijze van benadering op zijn plaats.

Universiteiten beschikken over omvangrijke activa die moeten worden gefinancierd. Bovendien hebben zij behoefte aan een zekere risicobuffer in hun vermogen. Evenals particuliere organisaties zullen universiteiten daarbij streven naar het inzetten van een zodanige mix van eigen en vreemd vermogen dat enerzijds het financieel risico beperkt blijft en anderzijds de vermogenskosten minimaal zijn.

Een belangrijk verschil tussen universiteiten en particuliere ondernemingen is dat universiteiten in beginsel geen rendement over hun eigen vermogen hoeven te behalen. Dit gegeven, gevoegd bij het feit dat universiteiten van de overheid expliciet geen vergoeding ontvangen voor rentekosten, maakt het voor universiteiten wenselijk om hun activa zoveel mogelijk met (niet-rentedragend) eigen vermogen te financieren. De commissie heeft deze gevolgtrekking getoetst vanuit een macro-perspectief en heeft daarbij geconstateerd dat het ook voor de belastingbetaler het gunstigst is wanneer de universiteiten zich zoveel mogelijk met eigen vermogen financieren. Dit betekent dat de financieringsfunctie van het eigen vermogen kwantitatief gezien belangrijker is dan de bufferfunctie. Daarom wordt de financieringsfunctie in deze managementsamenvatting het eerst uitgewerkt.

## 2.4 Financieringsfunctie van het eigen vermogen

Om de benodigde hoeveelheid eigen vermogen te kunnen bepalen heeft de commissie eerst vastgesteld hoeveel activa universiteiten dienen te financieren. De geüniformeerde balans geeft daarin geen volledig inzicht. Dat komt doordat de belangrijkste activa van universiteiten, hun gebouwen, geïntegreerde complexen zijn met lange levensduren. De universiteiten hebben de verplichting om deze gebouwencomplexen op lange termijn in stand te houden. De gebouwen worden doorgaans schoksgewijze door geconcentreerde vernieuwingsoperaties vervangen. De investeringen van universiteiten in gebouwen kunnen daarom *niet* als ideaalcomplex worden beschouwd, waarbij jaarlijks de te investeren bedragen ongeveer gelijk zijn aan de vrijkomende afschrijvingsbedragen. Universiteiten moeten, in tegenstelling tot andere grote organisaties, hun uit de afschrijvingen vrijkomende middelen ‘sparen’ en apart zetten om te zijner tijd tot vervanging over te kunnen gaan. De benodigde investering in gebouwen staat bij universiteiten daarom op de balans als een combinatie van boekwaarde van gebouwen (na afschrijvingen) en liquide middelen/beleggingen (uit afschrijvingen).

De commissie heeft geconstateerd dat het voor universiteiten niet nodig is om de investering in hun gebouwen *volledig* met eigen vermogen te financieren. Gelet op het uitgangspunt dat universiteiten zo min mogelijk rentelasten moeten hebben, is het al voldoende wanneer zij bij aanschaf van gebouwen de helft van de herbouwwaarde met eigen vermogen financieren. De andere helft kan worden aangetrokken in de vorm van overbruggingsleningen. Deze leningen worden gedurende de eerste helft van de gebruiksduur van gebouwen afgelost. Gedurende deze periode wordt er dan ook rente betaald door de universiteiten. In de tweede helft van de vervangingscyclus dienen universiteiten hun afschrijvingen te gebruiken om liquide middelen te kweken en deze te beleggen. Dat brengt rente op. Voor universiteiten is het acceptabel wanneer betaalde en ontvangen rente over een gehele cyclus ongeveer gelijk zijn, zodat er *per saldo* rente betaald noch ontvangen wordt.



Universiteiten moeten dus aan de actiefzijde van de balans de helft van de herbouwwaarde van hun gebouwen hebben staan, deels als boekwaarde van de gebouwen en voor het overige als liquide middelen/beleggingen (de zogenaamde *spaarliquiditeit*).

Daarnaast dienen zij nog te financieren:

- de aanschafwaarde van de terreinen;
- de overige vaste activa (die wel als ideaalcomplex mogen worden beschouwd);
- voorraden en vorderingen;
- overige liquide middelen.

De overige liquide middelen vervullen bij universiteiten in principe dezelfde functies als bij andere organisaties. De commissie heeft deze overige functies van de liquide middelen/beleggingen in het kader van dit onderzoek uitgebreid benoemd en is tot de volgende indeling gekomen:

- *risicofunctie*: liquide middelen die nodig zijn om bij het optreden van onvoorziene tegenvallers (waarvoor de in 2.5 te behandelen risicobuffer is gevormd) aan de betalingsverplichtingen te kunnen blijven voldoen. De commissie beveelt aan om de omvang van deze liquide middelen te bepalen op de helft van de risicobuffer;
- *voorzieningsfunctie*: liquide middelen die nodig zijn om betalingen die voortvloeien uit kortlopende, tijdelijke voorzieningen te kunnen verrichten. De benodigde omvang daarvan is gelijk aan het bedrag van de voorzieningen dat een kortlopend, tijdelijk karakter heeft;
- *transactiefunctie*: liquide middelen die nodig zijn om de normale ritmestoornissen in het patroon van ontvangsten en uitgaven te kunnen overbruggen. De benodigde hoeveelheid liquide middelen voor deze functie is gelijk aan de vlottende passiva minus de voorraden en vorderingen.

Gegeven de aldus bepaalde omvang van de totale benodigde activa en gegeven het uitgangspunt dat universiteiten zich zoveel mogelijk met niet-rentedragend (eigen) vermogen dienen te financieren, staan universiteiten naast het eigen vermogen nog de volgende financieringsbronnen ter beschikking:

- *Voorzieningen*: dit zijn de bedragen die worden vrijgemaakt om voorzienbare toekomstige verplichtingen te kunnen dekken. Een groot deel van deze voorzieningen heeft een permanent karakter, omdat de bedragen die jaarlijks aan de voorzieningen worden onttrokken ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijks gedoteerde bedragen. Het restant is tijdelijk. De voorzieningen zijn niet-rentedragend en passen daarom goed bij het gekozen uitgangspunt omtrent de vermogenskosten.
- *Vlottende passiva* (crediteuren en vooruitbetalingen); eveneens niet-rentedragend.
- *Overbruggingsleningen* (alleen na de aanschaf van nieuwe gebouwen, gedurende de eerste helft van de levensduur van gebouwen). De rente die hierop dient te worden vergoed wordt grosso modo gecompenseerd door de rente die universiteiten op hun spaarliquiditeit ontvangen.

De commissie gaat ervan uit dat de vlottende passiva gebruikt kunnen worden om de voorraden, vorderingen en de benodigde transactieliquiditeit te financieren. De tijdelijke voorzieningen financieren de bijbehorende voorzieningsliquiditeit. De overige activa worden gefinancierd door het eigen vermogen en de permanente voorzieningen. Hieruit kan worden

afgeleid dat het benodigde (normatieve) eigen vermogen van universiteiten gelijk is aan de som van:

- de helft van de herbouwwaarde van gebouwen (deels in de vorm van boekwaarde, deels als spaarliquiditeit);
- de terreinen;
- de overige vaste activa;
- de helft van de risicobuffer;
- *minus* de permanente voorzieningen.

Deze formulering blijkt ook geldig te zijn na de aanschaf van gebouwen, wanneer er tevens overbruggingsleningen aanwezig zijn.

Omdat de benodigde hoeveelheid eigen vermogen afhankelijk is van de – jaarlijks stijgende – herbouwwaarde van het onroerend goed, dienen universiteiten jaarlijks een exploitatieoverschot te creëren ter grootte van het verschil tussen de gebouwenafschrijvingen op basis van herbouwwaarde en de gebouwenafschrijvingen op basis van aanschafwaarde. Daarnaast dienen zij, al naar gelang de fase waarin hun gebouwen-vervangingscyclus zich bevindt, tevens overschotten te creëren ter grootte van hun renteontvangsten op de spaarliquiditeit om later in staat te zijn rente te betalen op overbruggingsleningen.

## 2.5 Bufferfunctie van het eigen vermogen

Het eigen vermogen heeft naast de financieringsfunctie tevens de functie van buffer om bedrijfsrisico's in de exploitatie op te vangen. De bedrijfsrisico's waarvoor een vermogensbuffer aanwezig dient te zijn worden door de commissie in beginsel eng gedefinieerd: de tegenvallers die zich op korte termijn, binnen een tijdshorizon van enkele jaren, voordoen en die niet door de universiteiten voorzien kunnen worden. Buffers kunnen risico's alleen tijdelijk opvangen: wanneer een tegenvaller daadwerkelijk is opgetreden, dienen universiteiten de verbruikte buffer zelf weer vanuit de exploitatie op te bouwen.

Op basis van een analyse van de opbrengsten van universiteiten heeft de commissie vastgesteld dat de belangrijkste opbrengstencategorie, de rijksbijdrage, met een merkbare vertraging reageert op wijzigingen in de variabelen van het toekomstige bekostigingsmodel PBM. Daardoor hebben universiteiten – ondanks hun ogenschijnlijk inflexibele kostenstructuur, die voor twee derde bestaat uit personeelskosten – de gelegenheid om hun exploitatiekosten tijdig aan te passen bij teruglopende studenteninschrijvingen c.q. -diploma's (de belangrijkste bekostigingsvariabelen). Omgekeerd moeten universiteiten echter bij groeiende studenten-aantallen de daarvoor te maken kosten langdurig voorfinancieren vanuit hun exploitatie. Hoewel deze voorfinanciering ruim van tevoren te voorzien is en als zodanig strikt genomen niet aan de definitie van een bedrijfsrisico voldoet, beschouwt de commissie het als ongewenst dat groeiende universiteiten door hun eigen succes worden gedwongen om ten behoeve van deze voorfinanciering te bezuinigen. Deze effecten doen zich ook binnen een universiteit voor door verschuiving van aantallen studenten tussen opleidingen. Voor de innovatie, start nieuwe opleidingen, is voorfinanciering aan de orde. Daarom acht de commissie een buffer in verband met financiering van groei c.q. innovatie (nieuwe opleidingen) reëel. De gewenste omvang van deze buffer schat de commissie in op 10% van de opbrengsten uit de rijksbijdrage.

De commissie heeft geconstateerd dat de relatie tussen de overige (niet-rijksbijdrage) opbrengsten en de bijbehorende kosten divers en complex van aard is.

Zij gaat ervan uit dat het risico van deze overige opbrengsten per saldo vergelijkbaar is met dat van de rijksbijdrage door een goede afstemming van de kosten op de overige opbrengsten (tijdelijke aanstellingen, incidentele kosten. Daarom wordt ook voor de overige opbrengsten een buffer aanbevolen van 10% van die opbrengsten.

De commissie acht het, naar analogie met de gebouwen, wenselijk om de risicobuffer voor de helft in liquide vorm aan te houden. Zodoende kunnen de renteopbrengsten uit de normale buffer en de rentekosten die gemaakt dienen te worden wanneer het risico zich in volle omvang openbaart (ter grootte van eveneens de helft van de risicobuffer) ongeveer met elkaar in evenwicht zijn.

## **2.6 Uniformering balansen per ultimo 1997**

De universiteiten hebben, ondanks de aanwezige richtlijnen voor de jaarrekening en begroting voor instellingen in het Wetenschappelijk Onderwijs, sommige activa en passiva op verschillende wijze gewaardeerd. In het kader van dit onderzoek heeft de commissie de verschillen geëlimineerd door uniformering naar gemeenschappelijke waarderingsgrondslagen. Daarbij was de commissie soms beperkt in haar keuze voor een waarderingsgrondslag door de beschikbaarheid van informatie. In de aanbevelingen voor wijzigingen van de richtlijnen die door de commissie zijn geformuleerd wordt daardoor in een aantal gevallen een andere waarderingsgrondslag geadviseerd dan waarnaar is geüniformeerd. Bij de uniformering en aanbevelingen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de waarderingsgrondslagen zoals deze in het bedrijfsleven worden gehanteerd.

Per saldo heeft de uniformering geleid tot een vermindering van het vermogen van de universiteiten met f 1.440 miljoen tot f 3.577 miljoen. Deze correctie bestaat onder andere uit de volgende posten:

1. Afwaardering van de gebouwen en terreinen met f 361 miljoen.
2. Afwaardering van inventaris en apparatuur en boeken met f 263 miljoen.
3. Verhoging van de voorziening wachtgelden met f 752 miljoen.

### *Ad 1 Afwaardering van de gebouwen en terreinen*

De gebouwen worden in het kader van het onderzoek gewaardeerd tegen historische kostprijs met een gemiddelde levensduur van 30 jaar. Een aantal universiteiten hanteert een langere levensduur. Het normaliseren naar een gelijke afschrijvingstermijn heeft een negatieve correctie op de waardering van het onroerend goed (en derhalve van het eigen vermogen) van f 361 miljoen.

Overigens wijst de commissie erop dat het in het bedrijfsleven steeds gebruikelijker wordt voor gebouwen separaat af te schrijven over casco, inbouwpakketten en technische installaties. De commissie stelt dan ook voor om de richtlijnen voor verslag en begroting W.O. op dit punt te herzien en meer in overeenstemming te brengen met het maatschappelijk gebruik. Tevens is een nadere vaststelling nodig van de door de universiteiten te hanteren afschrijvingstermijnen voor deze verschillende categorieën materiële vaste activa.

### *Ad 2 Afwaardering van inventaris, apparatuur en boeken*

Een aantal universiteiten activeert het boekenbezit. Gezien de snelle economische veroudering van dit boekenbezit acht de commissie deze waardering niet voorzichtig genoeg. Derhalve stelt de commissie voor deze boeken direct ten laste van het resultaat te verantwoorden. Daarnaast is in het kader van dit onderzoek om praktische redenen de activeringsgrens voor inventaris en apparatuur gesteld op f 50.000. Een aantal universiteiten hanteert een lagere activeringsgrens. Deze correcties hebben geleid tot een verlaging van de waardering van inventaris, apparatuur, en boeken met f 263 miljoen. De commissie stelt overigens voor om in de richtlijnen de activeringsgrenzen te koppelen aan soorten overige vaste activa, waardoor de universiteiten dezelfde soorten activa gelijk gaan behandelen en daardoor de nu schijnbaar aanwezige vermogensverschillen worden voorkomen.

### *Ad 3 Verhoging van de voorziening van de wachtgelden*

De voorziening wachtgelden is verhoogd met f 752 miljoen (en het eigen vermogen derhalve verlaagd met dit bedrag). Deze verhoging volgt uit het feit dat de meeste universiteiten bij de berekening van de voorziening rekening houden met de toekomstige rijksbijdrage inzake wachtgelden. De commissie herkent dat in de rijksbijdrage een component wachtgelden is opgenomen, maar is van mening dat dit een budgetcomponent betreft voor de opvang van lasten uit het betreffende jaar. Zij maakt onderdeel uit van het budget van enig jaar en is niet bestemd voor het betalen van reeds bestaande verplichtingen aan het begin van het jaar. De wachtgeldcomponent in de rijksbijdrage is niet specifiek toegekend en staat los van de werkelijke omvang van de jaarlijkse wachtgelduitkeringen. Zij is slechts een van de vele parameters waaruit het bekostigingsmodel is opgebouwd. De toepassing van het baten- en lastenstelsel maakt het treffen van een voorziening noodzakelijk. De commissie adviseert de voorziening voor wachtgelden op te nemen in de jaarrekeningen van de universiteiten tegen de nominale verplichtingen aan voormalige werknemers rekening houdend met neveninkomsten en beëindigingskansen.

### *Overige componenten van de uniformering*

De overige posten in de uniformering betreffen correcties uit hoofde van het niet volledig toepassen van het baten- en lastenstelsel en diverse kleine correcties naar aanleiding van specifieke afwijkingen bij instellingen ten opzichte van de bij de uniformering gekozen waarderingsgrondslagen. Er is in de uniformering geen overlopende kostenpost opgenomen voor niet-opgenomen vakantiedagen en geen voorziening voor Vut-regelingen vanwege het ontbreken van relevante gegevens.

Naar aanleiding van de uniformering stelt de commissie naast de hiervoor genoemde wijzigingen nog de volgende aanpassingen voor in de richtlijnen voor verslag en begroting W.O.:

1. Het hanteren van het volledige baten- en lastenstelsel. Dit sluit aan bij de in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke waarderingsgrondslagen en geeft een beter inzicht in de vermogenspositie van de universiteiten. Met name overlopende passiva en voorzieningen zullen hierdoor wijzigen.

2. Het laten vervallen van het onderscheid tussen de algemene en de bestemde reserves in de externe jaarrekening. De reserves staan allemaal ter beschikking van het bestuur van de instellingen. Eventueel onderscheid binnen de reserves wordt uitsluitend voor intern gebruik gemaakt.
3. Het opnemen van een reservering voor overlopende vakantiedagen. Door wijzigingen in de CAO, sparen voor een sabbatical leave of eerdere pensioendatum, kan het aantal niet-opgenomen vakantiedagen structureel groeien. Daarbij wordt deze reservering in de nieuwe richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving voorgeschreven. Het opnemen van deze reservering geeft een beter inzicht in de vermogenspositie van de universiteiten.
4. Het vormen van een voorziening voor kosten die samenhangen met de uitvoering van de seniorenregelingen (FPU etc.) op de binnen het bedrijfsleven gebruikelijke wijze.
5. De kasbeperking door de minister te rubriceren onder de vlottende activa: overige vorderingen. Hiermee komt het kortlopende karakter van deze jaarlijks opnieuw vastgestelde post beter tot haar recht. Het behoort niet tot de taken van de universiteit om de minister geld te lenen.
6. Voor de beleggingen in obligaties en effecten geldt dat deze naar hun aard kortlopend zullen zijn belegd en daarom onder de vlottende activa: effecten en beleggingen thuishoren. Verder beveelt de commissie aan om de effecten, die direct op een markt verhandeld kunnen worden, te waarderen op basis van de marktwaarde, zodat ook zonder raadpleging van de toelichting de actuele waarde van deze post zichtbaar is en jaarlijks het totale rendement op de beleggingen zichtbaar wordt in de resultatenrekening.
7. Voor het inzicht in de balans en financiering van projecten verdient het de voorkeur om – net als in het bedrijfsleven – de vervallen termijnen in mindering te brengen op het onderhanden werk. Onder de kortlopende passiva worden dan uitsluitend de werkelijk vooruit gefactureerde en/of vooruit ontvangen bedragen opgenomen. Het balanstotaal zou op deze wijze aanmerkelijk worden verkort.
8. Het niet meer vormen van een voorziening voor groot onderhoud. Groot onderhoud wordt evenals vervanging, vernieuwing en/of renovatie van de gebouwen geactiveerd en afgeschreven op basis van de economische levensduur. In de praktijk blijkt een onderscheid tussen bovenstaande verschillende investeringen en groot onderhoud vaak moeilijk te maken, waardoor een verschillende behandeling in de verslaggeving leidt tot veel discussie en onhelderheid.

Door bovenstaande aanbevelingen op te nemen in de richtlijnen voor de jaarverslaggeving van universiteiten wordt naar de mening van de commissie het inzicht in vermogen en resultaat verbeterd en wordt tevens een betere onderlinge vergelijking van de universiteiten mogelijk.

## **2.7 Kwantitatieve vergelijking normatieve balans met geüniformeerde balans**

De commissie is gevraagd inzicht te geven in de huidige vermogenspositie en liquiditeit van de universiteiten en advies te geven over het gewenste niveau van reserves, voorzieningen en liquiditeit.

Op basis van de in 2.4 gegeven formulering van de gewenste omvang van het eigen vermogen heeft de commissie de volgende berekening opgesteld:

(in miljoenen guldens)

**Component**

|   |              |
|---|--------------|
| 50% van herbouwwaarde van gebouwen                      | 5.422        |
| Overige vaste activa (inclusief terreinen)              | 535          |
| 50% van de risicobuffer (= 5% van de omzet)             | 318          |
|   | <hr/>        |
|   | 6.275        |
| Af: Permanente voorzieningen (75% van de voorzieningen) | -1.057       |
|   | <hr/>        |
| <b>Totaal benodigd eigen vermogen ultimo 1997</b>       | <b>5.218</b> |

Aangezien het berekende eigen vermogen uit de geüniformeerde balans f 3.577 miljoen bedraagt, is er sprake van een tekort aan eigen vermogen bij de gezamenlijke instellingen van f 1.642 miljoen. Dit tekort van f 1.6 miljard gulden vloeit voort uit het door de commissie ontwikkelde model. Daaraan liggen een aantal uitgangspunten en veronderstellingen ten grondslag. Ook omdat de beschikbare gegevens onvermijdelijk onvolkomenheden bevatten is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in paragraaf 4.4.6. De uitkomsten zijn met name gevoelig voor wijzigingen in de schatting van de herbouwwaarde. Als de herbouwwaarde van de universitaire gebouwen zou dalen van f 10.8 mrd tot f 10 mrd., dan daalt het berekende vermogenstekort van 1,6 mrd naar 1,2 mrd.

Het vermogenstekort manifesteert zich in een gebrek aan liquide middelen. De huidige liquiditeit bedraagt geconsolideerd f 1.827 miljoen. Het gewenste niveau is f 3.395 miljoen. De berekening van de normatieve liquiditeit is te vinden in paragraaf 4.4.5.2. Op het ogenschijnlijk riante bedrag aan liquide middelen, waarover de gezamenlijke instellingen beschikken, ligt een beklemming. Sterker nog, het bedrag blijkt niet toereikend te zijn om te voldoen aan de liquiditeitsnorm afgeleid uit de normale bedrijfsvoering en de instandhoudingsdoelstelling met betrekking tot de universitaire huisvesting.

Het tekort van f 1.6 mrd doet zich bij de universiteiten in de praktijk gevoelen op het moment dat grootschalige investeringsplannen aan de orde komen.

De commissie is van mening dat het niet noodzakelijk is het bedrag van f 1.6 mrd in een keer aan de universiteiten beschikbaar te stellen, in plaats daarvan is een structurele verhoging van de rijksbijdrage met een rentecomponent ook mogelijk. Op basis van de bevindingen in dit rapport zou deze f 80 miljoen per jaar bedragen (5% over f 1.6 mrd). Op die manier blijft het berekende tekort aan eigen vermogen weliswaar bestaan, maar de instellingen worden wel gecompenseerd voor het gebrek aan rentebaten, waarmee ze als gevolg van het bestaan van het tekort worden geconfronteerd. De nadere uitwerking van een dergelijke vorm van rentecompensatie beveelt de commissie aan.

Om het vermogenstekort in de tijd – als gevolg van de optredende stijging van de bouwkosten – niet verder te laten oplopen, is het noodzakelijk dat de instellingen een structureel exploitatieoverschot realiseren ter grootte van het verschil tussen afschrijving op basis van herbouwwaarde en afschrijving op basis van historische kosten.

Overigens moet worden opgemerkt dat het bestaan van een vermogenstekort reeds eerder gesignaleerd is. Ten tijde van de voorbereiding van de overdracht van de universitaire gebouwen en terreinen naar de instellingen in 1995 bestonden er al signalen dat er een tekort zou zijn.

Gezien de belangrijke rol van de herbouwwaarde van het onroerend goed in het model c.q. het mogelijke effect van de langetermijn-huisvestingsvisie van universiteiten op de benodigde financiering is aanvullend onderzoek naar de toekomstige huisvesting en noodzakelijke vervanging van het huidige bestand op zijn plaats is.

De commissie is overigens van mening dat voor toepassing van het model de taxatiewaarde voor de calamiteitenverzekering een voldoende betrouwbare (periodiek extern geijkte) benadering van de herbouwwaarde is.

## 3 Geüniformeerde vermogenspositie ultimo 1997

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vermogenspositie van universiteiten geüniformeerd. De bedoeling hiervan is een gelijkwaardig uitgangspunt te creëren voor de normstelling van het vermogen en mede op basis van de input van de universiteiten naar aanleiding van de uniformering aanbevelingen voor de verslaglegging te kunnen doen. In 3.2 wordt ingegaan op de uitgevoerde werkzaamheden en de gehanteerde veronderstellingen. In 3.3 worden de voornaamste uitkomsten cijfermatig samengevat. In de paragrafen 3.4 en 3.5 wordt ingegaan op de specifieke bevindingen per post in de balans. Alle bedragen luiden in miljoenen gulden, tenzij anders is vermeld.

### 3.2 Uitgangspunten uniformering

Op het gehanteerde cijfermateriaal dat is gebruikt in dit onderzoek is door KPMG geen accountantscontrole uitgevoerd. De correcties die voortvloeien uit de uniformering zijn gebaseerd op de door de universiteiten verstrekte gegevens en op basis van schattingen, indien onvoldoende gedetailleerde gegevens beschikbaar waren. Het resultaat van de uniformering is met iedere individuele instelling afgestemd.

Door de uniformering is de balans ultimo 1997 van de universiteiten vergelijkbaar gemaakt. Deze geüniformeerde balansen zijn samengevoegd tot een integrale vermogenspositie voor alle universiteiten gezamenlijk. Deze cijfers kunnen daarna in het verdere onderzoek worden gebruikt. De in dit hoofdstuk geformuleerde aanbevelingen voor de jaarverslaggeving van universiteiten wijken soms af van de uitgevoerde uniformering. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat de informatie die universiteiten beschikbaar konden stellen, soms onvoldoende was om de aanbevelingen geheel te volgen bij de uniformering. De commissie verwacht dat de invloed hiervan op de conclusies van dit rapport niet groot is.

De waardebepaling van de activa en passiva wordt uitgevoerd vanuit de veronderstelling van een going concern. Uniformering heeft zoveel mogelijk plaatsgevonden op basis van normen en uitgangspunten die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd. Hierbij is uitgegaan van de specifieke Richtlijnen Verslag Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (hierna te noemen Richtlijnen) en verder gesteund op de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

Voorzover de bevindingen uit de uniformering leiden tot aanbevelingen voor de richtlijnen zijn deze onder de aanbevelingen opgenomen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zijn per post van de balans aangegeven de:

- waarderingsgrondslagen volgens de huidige richtlijnen;
- gehanteerde uitgangspunten uniformering;
- bevindingen uit de uniformering;
- aanbevelingen.



### 3.3 Voornaamste uitkomsten

| <b>Activa</b>   | Vóór correctie | Correctie       | Na correctie   | Referentie<br>paragraaf |
|---|----------------|-----------------|----------------|-------------------------|
| (in miljoenen gulden)                                 |                |                 |                |                         |
| Immateriële vaste activa                              | 7,1            | -7,1            | 0,0            | 3.4.1                   |
| Gebouwen en terreinen                                 | 3.776,9        | -361,3          | 3.415,6        | 3.4.2                   |
| Inventaris, apparatuur, en boeken                     | 473,1          | -263,4          | 209,7          | 3.4.3                   |
| Financiële vaste activa                               | 288,9          | -252,6          | 36,3           | 3.4.4                   |
| <b>Totaal vaste activa</b>                            | <b>4.546,0</b> | <b>-884,4</b>   | <b>3.661,6</b> |                         |
| Voorraden   | 803,2          | 8,1             | 811,3          | 3.4.5                   |
| Vorderingen   | 771,9          | 98,2            | 870,1          | 3.4.6                   |
| Effecten en beleggingen                               | 354,3          | 78,8            | 433,1          | 3.4.7                   |
| Liquide middelen                                      | 1.321,7        | 71,9            | 1.393,6        | 3.4.7                   |
| <b>Totaal vlottende activa</b>                        | <b>3.251,1</b> | <b>257,0</b>    | <b>3.508,1</b> |                         |
| <b>Totaal activa</b>                                  | <b>7.797,1</b> | <b>-627,4</b>   | <b>7.169,7</b> |                         |
| <b>Passiva</b>  | Vóór correctie | Correctie       | Na correctie   | Referentie<br>paragraaf |
| (in miljoenen gulden)                                 |                |                 |                |                         |
| <b>Eigen vermogen inclusief<br/>bestemde reserves</b> | <b>5.017,3</b> | <b>-1.440,8</b> | <b>3.576,5</b> | <b>3.5.1</b>            |
| Onderhoudsvoorziening                                 | 75,2           | 28,8            | 104,0          | 3.5.2.1                 |
| Voorziening voor uitkeringen<br>na ontslag            | 128,3          | 752,0           | 880,3          | 3.5.2                   |
| Specifieke en overige voorzieningen                   | 526,1          | -101,3          | 424,8          | 3.5.2.4                 |
| <b>Totaal voorzieningen</b>                           | <b>729,6</b>   | <b>679,5</b>    | <b>1.409,1</b> |                         |
| <b>Fondsen in beheer</b>                              | <b>6,2</b>     | <b>0,0</b>      | <b>6,2</b>     | <b>3.5.6</b>            |
| <b>Langlopende schulden</b>                           | <b>67,7</b>    | <b>0,0</b>      | <b>67,7</b>    | <b>3.5.6</b>            |
| <b>Overige passiva</b>                                | <b>1.976,3</b> | <b>133,9</b>    | <b>2.110,2</b> | <b>3.5.6</b>            |
| <b>Totaal passiva</b>                                 | <b>7.791,7</b> | <b>-627,4</b>   | <b>7.169,7</b> |                         |

### **3.4 Uniformering van activa**

#### **3.4.1 Immateriële vaste activa**

##### *Algemeen*

Immateriële vaste activa komen slechts voor activering in aanmerking, indien zij van derden anders dan om niet zijn verkregen.

##### *Uitgangspunten uniformering*

Toepassen van de richtlijnen.

##### *Bevindingen*

Sommige universiteiten kennen immateriële vaste activa. De meeste universiteiten niet. Bij navraag blijkt dat in de jaarrekening 1997 geen consistente behandeling van immateriële vaste activa heeft plaatsgevonden. Veel universiteiten brengen de te activeren posten direct ten laste van de exploitatie. Ten behoeve van de uniformering van deze activa is er daarom voor gekozen de geactiveerde kosten af te boeken van het eigen vermogen om zodoende voor alle universiteiten dezelfde handelwijze te volgen.

Slechts bij twee universiteiten waren beperkte bedragen geactiveerd. Deze zijn afgeboekt.

##### *Aanbevelingen*

De commissie stelt voor de richtlijnen te handhaven. Dat wil zeggen het activeren van aan derden betaalde bedragen voor immateriële vaste activa, mits de universiteit hierover zelfstandig beschikkingsmacht heeft en hieruit in de toekomst naar verwachting economische voordelen zullen voortvloeien. Deze voordelen moeten voldoende ruimte laten voor afschrijvingen.

#### **3.4.2 Materiële vaste activa: gebouwen en terreinen**

##### *Algemeen*

Tot de categorie onroerend goed worden gerekend de gebouwen en terreinen. Over de activa die ten dienste zijn van de bedrijfsuitoefening wordt afgeschreven met uitzondering van de terreinen.

Voor de waardering van activa en de bepaling van afschrijvingslasten zijn volgens de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving in principe drie waarderingsgrondslagen toegestaan:

- historische kostprijs;
- actuele waarde (volledige toepassing);
- actuele waarde in de resultatenrekening, historische kosten in de balans.

De meest gebruikte waarderingsgrondslag is de historische kostprijs, zowel in het bedrijfsleven als bij universiteiten. Het grootste voordeel ten opzichte van de andere grondslagen is dat deze conceptueel eenvoudig is en ook in de toepassing weinig problemen geeft.

Bij (volledige) toepassing van de actuele waarde worden de activa periodiek geherwaardeerd in verband met inflatie.

De actuele waarde wordt in de Richtlijnen bepaald op basis van de vervangingswaarde (bij continuïteit van de bedrijfsvoering en verwachte vervanging), de bedrijfswaarde (bij continuïteit van de bedrijfsvoering en geen vervanging) of de directe opbrengstwaarde (bij discontinuïteit). In het vervolg van dit rapport wordt de nuancering die ontstaat door het voornemen niet te vervangen door en/of discontinuïteit niet verder uitgewerkt en de vervangingswaarde aangeduid met de term herbouwwaarde. De vermogensstijging die door herwaardering ontstaat wordt niet als overschot aangemerkt, omdat deze te zijner tijd nodig is om de materiële vaste activa in dezelfde omvang te vervangen (instandhoudingsgedachte). Daarom wordt voor de geboekte waardeverhoging van de activa aan de passivazijde van de balans als onderdeel van het eigen vermogen een herwaarderingsreserve gevormd. In de resultatenrekening worden de afschrijvingen gebaseerd op de actuele waarde van de activa.

Een alternatief voor volledige toepassing van de actuele waarde in de jaarrekening is ‘partiële toepassing’: wel in de resultatenrekening (bij het bepalen van de afschrijvingen), maar niet in de balans. Bij deze variant wordt aan de passivazijde geen herwaarderingsreserve gevormd, omdat prijsstijgingen immers niet in de waardering van de activa tot uitdrukking komen. Het EV groeit bij deze variant dus niet door prijsstijgingen van activa. Wel wordt een deel van de algemene reserve als vervangingsreserve bestempeld.

Deze reserve wordt jaarlijks gevoed vanuit de exploitatierekening, ter grootte van het verschil tussen de afschrijvingen op basis van de actuele waarde en de afschrijvingen op basis van de historische kostprijs. Waardering tegen historische kostprijs is voorgeschreven in de richtlijnen, terwijl het laatste systeem is toegestaan.

#### *Uitgangspunten uniformering*

Op grond van ontwikkelingen in de verslaggeving wordt de zogenaamde ‘partiële toepassing’ niet veel gebruikt, maar ook de beide andere grondslagen kennen beperkingen. In het onderzoek is daarom gekeken naar de waardering zowel op basis van de historische kostprijs als op basis van de herbouwwaarde. Waardering op basis van de historische kostprijs is primair gebruikt voor uniformering van de grondslagen van de verschillende universiteiten. Informatie op basis van de herbouwwaarde wordt in 4.4 gebruikt voor de beoordeling van de vermogenspositie ten behoeve van de financieringsfunctie en in verband met de instandhoudingsdoelstelling.

De universiteiten hanteren op hun gebouwen en onderdelen hiervan uiteenlopende afschrijvingstermijnen, variërend van 10 tot 75 jaar. Ten behoeve van de uniformering van de gegevens wordt de boekwaarde berekend met een gemiddelde afschrijvingstermijn van 30 jaar voor alle investeringen in gebouwen. Op terreinen wordt niet afgeschreven. In het bedrijfsleven is het thans gebruikelijk om gebouwen te splitsen in een ‘casco’ (afschrijvingstermijn 40 à 50 jaar), een ‘inbouwpakket’ (afschrijvingstermijn 20 à 25 jaar) en ‘technische installaties’ (afschrijvingstermijn 10 à 20 jaar). Omdat deze splitsing op basis van de beschikbare activa-registraties bij de universiteiten moeilijk is te maken, is een benadering met een gemiddelde afschrijvingstermijn een voor dit rapport voldoende alternatief. De gemiddelde afschrijvingstermijn van 30 jaar is ontleend aan de voor kantoorpanden in het bedrijfsleven gebruikelijke gemiddelde termijn. Deze termijn is ook in de IVH-operatie genoemd als te verwachten gemiddelde afschrijvingstermijn. Daarbij speelde een rol dat investeringen in laboratoria en collegezalen een relatief korte levensduur kennen.

### *Bevindingen*

Voor de post gebouwen en terreinen vindt een correctie plaats van f 361 miljoen negatief. Deze verlaging wordt veroorzaakt doordat een beperkt aantal universiteiten afschrijvingstermijnen hanteert die soms veel langer zijn dan de in dit rapport gehanteerde gemiddelde afschrijvings-termijn. Voor bijna de helft van de universiteiten is de correctie vrijwel nihil, hetgeen bevestigt dat een gemiddelde afschrijvingstermijn van 30 jaar door de branche als redelijk wordt ervaren.

### *Aanbevelingen*

Als waarderingsgrondslag voor gebouwen en terreinen stelt de commissie voor de historische kostprijs te blijven hanteren vanwege de eenvoud van de methodiek en het algemeen aanvaarde gebruik hiervan in het bedrijfsleven. Aanvullend wordt voorgesteld om de afschrijvings-termijnen te uniformeren om te voorkomen dat verschillende termijnen het exploitatieresultaat van afzonderlijke universiteiten beïnvloeden. De commissie is voorstander van een systeem waarbij verschillende afschrijvingstermijnen worden gehanteerd voor het ‘casco’, het ‘inbouw-pakket’ en de ‘technische installaties’. Daarbij is het van belang dat een goede splitsing wordt gemaakt tussen deze categorieën. Per categorie dienen de afschrijvingstermijnen te worden vastgesteld op basis van de gemiddelde technische levensduur. Indien de economische levensduur significant afwijkt van de gemiddelde technische levensduur, dient een correctie te worden uitgevoerd. Voor de reeds aanwezige portefeuille gebouwen, waarvoor een splitsing in verschillende categorieën wegens gebrek aan gegevens niet goed mogelijk is, wordt een afschrijvingstermijn van 30 jaar voorgesteld.

Ook stelt de commissie voor de kosten van groot onderhoud te activeren en af te schrijven. Door hieraan een afschrijvingstermijn op basis van de verwachte gebruiksduur te koppelen, vindt egalisatie plaats van de kosten. Bij een goede toepassing van de hiervoor beschreven afschrijvingsmethodiek is de bij het groot onderhoud te vervangen installatie of inbouw reeds geheel afgeschreven. Het gevolg van deze methodiek is dat vanaf de stichting van een gebouw een element voor relatief snel te vervangen componenten van een gebouw in de afschrijvings-last is begrepen. Een voorziening voor groot onderhoud is dan niet nodig.

Volgens de huidige richtlijnen dient de actuele waarde van de terreinen en gebouwen te worden opgenomen in de toelichting op de jaarrekening. Een indicatie van de herbouwwaarde acht de commissie mogelijk en zinvol.

### **3.4.3 Materiële vaste activa: inventaris, apparatuur en boeken**

#### *Algemeen*

Onder inventaris en apparatuur vallen roerende zaken, zoals apparatuur, inventaris, instrumentarium en eerste inrichting, voorzover eigendom van de universiteit. De aanschaffingen worden hier opgenomen voorzover zij niet binnen één jaar worden afgeschreven. Waardering geschiedt volgens de richtlijn tegen verkrijgingsprijs dan wel vervaardigingsprijs verminderd met de afschrijvingen. Hiervoor worden geen nadere richtlijnen gegeven. Ten aanzien van de boeken dient volgens de richtlijnen in de toelichting een indicatie te worden gegeven voor de omvang en waarde van het boekenbezit. Indien de kosten van aanschaf niet ten laste van de exploitatie worden gebracht, dient de waarde van het boekenbezit na afschrijving in de toelichting op de balanspost ‘materiële vaste activa’ te worden vermeld.

Boeken kunnen derhalve zowel worden geactiveerd als in het jaar van aanschaf ten laste van de exploitatie worden gebracht.

#### *Uitgangspunten uniformering*

Ten aanzien van de afschrijvingstermijnen wordt de boekwaarde van alle gangbare inventarissoorten herrekend op basis van een uniforme afschrijvingstermijn van 5 jaar en is een activeringsgrens van f 50.000 gehanteerd.

De afschrijvingstermijn van 5 jaar is te beschouwen als het gemiddelde van een levensduur van 7 tot 10 jaar voor inventaris en 3 tot 5 jaar voor apparatuur. Hoewel de technische levensduur voor apparatuur veelal langer is, zijn de gebruiksmogelijkheden vaak dermate specifiek dat de economische levensduur veelal beperkt is tot enkele jaren. De activeringsgrens van f 50.000 is uit praktische overwegingen gekozen. Bij het normaliseren naar de grens van f 5.000 zouden de universiteiten die f 50.000 als grens hanteren in te beperkte mate gegevens kunnen opleveren.

Een klein aantal universiteiten brengt (een gedeelte van) het boekenbezit tot waardering. Dit is volgens de richtlijnen toegestaan. Aangezien boeken slechts in beperkte mate worden geactiveerd en ook een korte economische levensduur kennen (onder andere door herziening van lesprogramma's) is ervoor gekozen deze naar nihil af te boeken. Voor boeken die deel uitmaken van een collectie geldt dat ook deze, net als andere collecties, niet worden gewaardeerd.

#### *Bevindingen*

Uit de uniformering blijkt dat voor inventaris, apparatuur en boeken een correctie plaatsvindt van f 263 miljoen negatief. Deze correctie is voornamelijk het gevolg van het feit dat het merendeel van de universiteiten een lagere activeringsgrens dan f 50.000 hanteert. Voor de verdere analyse door de commissie is deze sterke afwaardering niet van belang, omdat het verlagen van de activeringsgrens zou leiden tot een gelijke stijging van de financieringsbehoefte en daarmee van het vermogen.

#### *Aanbevelingen*

Door de meeste universiteiten wordt als activeringsgrens f 5.000 gehanteerd. Enkele universiteiten hanteren de veel hogere grens van f 50.000. De commissie stelt voor deze grenzen in de richtlijn nadrukkelijker te koppelen aan soorten activa. Daardoor wordt meer overeenstemming gebracht in wat de universiteiten activeren. De grote vermogensverschillen die nu lijken te bestaan, worden hierdoor verkleind.

Als afschrijvingstermijn stelt de commissie voor om per categorie eenduidige termijnen te hanteren op basis van de verwachte economische levensduur. Ten aanzien van boeken is de voorkeur van de commissie deze, gezien de snelle veroudering, in het jaar van aanschaf ten laste van de exploitatie te brengen. Een indicatie van de aanschafwaarde van alle boeken op basis van de verzekerde waarde in de toelichting blijft op zijn plaats.

### 3.4.4 Financiële vaste activa

#### *Algemeen*

Tot de financiële vaste activa behoren de deelnemingen in en leningen aan rechtspersonen waarin wordt deelgenomen, voorzover geen consolidatie plaatsvindt. Voorts vallen hieronder overige langlopende leningen en duurzame beleggingen in effecten. De financiële vaste activa worden gewaardeerd tegen de nettovermogenswaarde dan wel de verkrijgingsprijs. Deelnemingen hebben betrekking op financiële betrokkenheid van de universiteit bij andere rechtspersonen. Stichtingen waarin (semi-)universitaire taken worden uitgevoerd, worden in de richtlijn gelijkgesteld met deelneming in BV's en NV's, omdat dit meer aansluit bij de strekking van artikel 2.9 van de WHW.

Daarnaast wordt ook de vordering op de minister uit hoofde van de kaskorting op de rijksbijdrage, conform de huidige richtlijnen, onder deze post opgenomen in de jaarrekening tegen de nominale waarde.

#### *Uitgangspunten uniformering*

Gezien de beperkte omvang van deze post zijn geen andere uniformeringswerkzaamheden uitgevoerd dan het vaststellen dat de regels op dezelfde wijze worden nageleefd en het herrubriceren van de vordering op de minister uit hoofde van de kaskorting op de rijksbijdrage. Deze laatste wijziging heeft plaatsgevonden, omdat deze post jaarlijks opnieuw wordt vastgesteld en de commissie ervan uitgaat dat indien een universiteit deze middelen nodig heeft voor investeringen de kaskorting wordt teruggebracht naar nihil. De universiteit heeft niet tot doel middelen op lange termijn aan de minister ter beschikking te stellen. Deze post maakt derhalve geen deel uit van de door de universiteit op lange termijn vastgelegde middelen.

#### *Bevindingen*

De correctie van f 253 miljoen negatief betreft voor f 98 miljoen de herrubricering van de kaskorting en daarnaast een herrubricering bij twee universiteiten, waarbij obligaties en effecten vanwege het kortetermijnkarakter van deze beleggingen zijn verplaatst naar de vlottende activa.

#### *Aanbevelingen*

De commissie beveelt aan de vordering op de minister uit hoofde van de kaskorting op de rijksbijdrage op te nemen onder de vlottende activa: overige vorderingen. De omvang van deze post wordt immers jaarlijks door de minister opnieuw vastgesteld, mede op basis van de liquiditeitspositie van de universiteit, en is derhalve normaal gesproken op relatief korte termijn beschikbaar voor de universiteit en maakt dus geen onderdeel uit van de door de universiteit op lange termijn vastgelegde middelen. Voor de beleggingen in obligaties en effecten geldt dat deze naar hun aard ook kortlopend zullen zijn belegd en daarom onder de vlottende activa: effecten en beleggingen thuishoren.

### **3.4.5 Voorraden**

#### *Algemeen*

De belangrijkste post onder de voorraden betreft het onderhanden werk.

Het onderhanden werk heeft vooral betrekking op derde geldstroomprojecten die op balansdatum nog niet zijn afgerond. Volgens de richtlijnen komen voor activering in aanmerking de direct aan het project toe te rekenen kosten, alsmede (een deel van) de toe te rekenen overhead.

#### **Uitgangspunten uniformering**

Bij de waardering van het onderhanden werk speelt vooral de problematiek van de toerekening van indirecte kosten een rol. Daarom is vooral nagegaan hoe, binnen de bestaande richtlijn met deze materie is omgegaan. Tevens is bij de universiteiten gevraagd om onafhankelijk van de toerekening van kosten een opgave te doen van mogelijke stille reserves dan wel mogelijke tekorten op de lopende projecten.

#### **Bevindingen**

De universiteiten gaan verschillend om met de toerekening van kosten aan projecten. In alle gevallen wordt de bijdrage van externen aan de kosten van het project als maximum van de te activeren kosten gehanteerd. Hierdoor zijn de uiteindelijke verschillen beperkt en heeft geen poging tot verdere uniformering plaatsgevonden. De correctie die wel is doorgevoerd heeft betrekking op het opgegeven saldo van positieve marges (stille reserves) dan wel op negatieve marges (verwachte verliezen) op lopende projecten. De bevindingen zijn van geringe omvang en hebben slechts betrekking op enkele universiteiten. In de jaarrekening van universiteiten worden de gedeclareerde termijnen (vervallen en vooruit gefactureerd en/of ontvangen) gerubriceerd onder de kortlopende passiva. Dit is in overeenstemming met de richtlijnen.

#### **Aanbevelingen**

De bevindingen leiden niet tot specifieke aanbevelingen over de waardering van de voorraden. Uiteindelijk staat in de huidige situatie een reële waarde van het onderhanden werk op de balans. Voor het inzicht in de balans en financiering van projecten verdient het de voorkeur om net als in het bedrijfsleven de vervallen termijnen in mindering te brengen op het onderhanden werk. Onder de kortlopende passiva worden dan uitsluitend de werkelijk vooruitgefactureerde en/of vooruitontvangen bedragen opgenomen. Het balanstotaal zou op deze wijze aanmerkelijk worden verkort.

### **3.4.6 Vorderingen**

#### **Algemeen**

De vorderingen bestaan vooral uit debiteuren en overlopende activa. De richtlijnen schrijven voor dat zij worden gewaardeerd op de nominale waarde eventueel onder aftrek van een noodzakelijk geachte voorziening voor mogelijke oninbaarheid.

## **Uitgangspunten uniformering en bevindingen**

De waardering van de vorderingen is gehanteerd conform de richtlijn. Aandachtspunten bij deze posten zijn in het algemeen de toereikendheid van de getroffen voorzieningen voor dubieuze debiteuren en de wijze waarop bij het bepalen van de overlopende posten met het baten-en lastenstelsel rekening wordt gehouden. Op beide punten zijn geen bevindingen te melden. Bij de uniformering is de kaskorting ad f 98 miljoen tot de vorderingen gerekend, omdat de omvang van deze post jaarlijks opnieuw door de minister wordt vastgesteld, rekening houdend met de liquiditeitspositie van de instellingen.

### **Aanbevelingen**

De commissie beveelt aan om de kaskorting onder de post vorderingen op te nemen.

### **3.4.7 Effecten, beleggingen en liquide middelen**

#### **Algemeen**

Onder de vlottende activa worden in de post effecten en beleggingen onder meer aandelen en obligaties opgenomen die niet bestemd zijn om op lange termijn te worden aangehouden. Toegestaan als grondslag voor de waardering zijn de verkrijgingsprijs dan wel lagere marktwaarde, en de marktwaarde mits de effecten direct verkoopbaar zijn. Deposito's, banktegoeden en kasgeld dienen onder de liquide middelen te worden opgenomen tegen nominale waarde.

#### **Uitgangspunten uniformering**

De meeste universiteiten waarderen hun effecten tegen verkrijgingsprijs. Voor de uniformering is gevraagd ook een opgave te doen van de marktwaarde.

#### **Bevindingen**

De positieve correctie is vooral het gevolg van herrubriceringen van de onder de financiële vaste activa opgenomen beleggingen. Vanwege het tijdelijke karakter van deze beleggingen zijn deze nu opgenomen onder de effecten en beleggingen. De herwaardering naar de marktwaarde leidt tot een geringe correctie, aangezien vooral is belegd in vastrentende obligaties met een korte resterende looptijd. De totale waarde van de effecten, beleggingen en liquide middelen tezamen bedraagt ultimo 1997 f 1.827 miljoen..

#### **Aanbevelingen**

Op grond van de bevindingen verdient het de voorkeur om de kaskorting te rubriceren onder vlottende activa: overige vorderingen en ook effecten, indien deze op korte termijn te verzilveren zijn, te rubriceren onder de vlottende activa: effecten en beleggingen in plaats van onder de financiële vaste activa. Dit geeft een beter inzicht in de feitelijke liquiditeitspositie van de universiteit ondanks het feit dat de effecten meerdere jaren worden aangehouden. Verder beveelt de commissie aan om de effecten, die direct op een markt verhandeld kunnen worden, te waarderen op basis van de marktwaarde, zodat ook zonder raadpleging van de toelichting de actuele waarde van deze post zichtbaar is en jaarlijks het totaal rendement op de beleggingen zichtbaar wordt in de resultatenrekening.



## **3.5 Uniformering van passiva**

### **3.5.1 Eigen vermogen en bestemde reserves**

#### **Algemeen**

Volgens de richtlijnen dient het eigen vermogen in de toelichting te worden gesplitst in een vervangingsreserve onroerende zaken en een algemene reserve. Dotaties aan de vervangingsreserve onroerende zaken worden ten laste van de exploitatie gebracht voor resultaatbepaling. Het resultaat uit de gewone en de buitengewone bedrijfsuitoefening dient jaarlijks aan de algemene reserve te worden toegevoegd. Tot de algemene reserve behoren ook de volgende reserves, voorzover deze bij de betreffende universiteit worden onderkend:

- a. innovatiereserve;
- b. vervangings- en vernieuwingsreserve;
- c. reserves waarop interne trekkingsrechten van beheerseenheden berusten;
- d. overige reserves.

De WHW schrijft in artikel 2.9 voor dat het bedrijfsresultaat verrekend dient te worden met de algemene reserve. Dit houdt in dat het geven van een nadere bestemming aan het bedrijfsresultaat onderdeel is van de begroting van het volgend jaar.

#### **Uitgangspunten uniformering**

De mutatie in het eigen vermogen is het gevolg van de uniformering van de overige activa- en passivaposten.

#### **Bevindingen**

In de jaarrekeningen van diverse universiteiten worden als onderdeel van de algemene reserve bestemmingsreserves en specifieke reserves opgenomen. Aan deze reserves worden in een aantal gevallen direct gelden toegevoegd dan wel onttrokken, waardoor het inzicht in het exploitatieresultaat vermindert. Volgens de richtlijnen voor de jaarverslaggeving zijn mutaties in het eigen vermogen die niet het gevolg zijn van storting of onttrekking van kapitaal verboden op een zeer beperkt aantal uitzonderingen na.

De vervangingsreserve onroerende zaken is zo'n uitzondering. Zoals bij de materiële vaste activa reeds is toegelicht, kan bij het 'partieel toepassen' van waardering op basis van de herbouwwaarde het verschil tussen de afschrijving op basis van de herbouwwaarde en de historische kostprijs worden toegevoegd aan de vervangingsreserve om zodoende een extra aangroei van het eigen vermogen te realiseren. Deze methodiek draagt bij aan de instandhoudingsdoelstelling, maar wordt slechts in een enkel geval in zuivere vorm toegepast. Bij het merendeel van de universiteiten is de gepresenteerde vervangingsreserve een gevolg van de overdracht van de activa uit het verleden.

#### **Aanbeveling**

De commissie beveelt aan de richtlijn en de WHW strikt na te leven en dus het saldo van de exploitatierekening in de algemene reserve te verwerken en rechtstreekse vermogensmutaties verder te beperken tot stelselwijzigingen en dergelijke. Een nadere uitsplitsing van de algemene reserve in diverse reserves is voor interne doeleinden vermoedelijk wel zinvol. Voor de externe jaarrekening heeft deze nadere uitsplitsing geen betekenis. De commissie stelt daarom voor

deze uitsplitsing uit de richtlijn te schrappen. Op de vervangingsreserve onroerende zaken wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

### **3.5.2 Voorzieningen**

#### **Algemeen**

De voorzieningen zijn bedoeld voor:

- a. claims en verliezen, waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, maar redelijkerwijs is te schatten;
- b. op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten claims of verliezen, waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- c. kosten die in een volgend verslagjaar zullen worden gemaakt, voorzover die kosten hun oorsprong mede vinden in het verslagjaar of in een voorafgaand verslagjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal jaren.

Volgens de richtlijnen dienen de voorzieningen afzonderlijk te worden gepresenteerd in een onderhoudsvoorziening (zie 3.5.2.1), een specifieke voorziening en een overige voorziening. In de toelichting op de balans dienen bij de overige voorzieningen de voorziening voor de ondersteuning van studenten en de voorziening voor uitkeringen na ontslag (zie 3.5.2.2) afzonderlijk te worden gepresenteerd. Verder dienen de voorzieningen te worden gesplitst naar de aard van de claims, verliezen en kosten waartegen zij worden getroffen.

De commissie is het in principe geheel eens met dit onderdeel van de richtlijn. Bij een aantal specifieke onderdelen van de voorzieningen zijn echter wel een aantal opmerkingen te maken. Deze volgen hierna.

#### **3.5.2.1 Onderhoudsvoorziening**

##### **Algemeen**

De onderhoudsvoorziening beoogt volgens de richtlijnen egalisatie van uitgaven voor kosten van groot onderhoud aan onroerend goed die een onregelmatig verloop hebben over de jaren heen. De voorziening wordt vanuit de exploitatierekening (huisvestingsbudget) gevoed. De werkelijke kosten zullen vervolgens ten laste van de voorziening worden gebracht.

##### **Uitgangspunten uniformering**

In het kader van de uniformering is ervoor gekozen om het deel van de onderhoudsvoorziening dat bestemd is voor de egalisatie van groot onderhoud te laten vervallen, omdat de commissie heeft gekozen voor het activeren en vervolgens afschrijven van deze kosten, zoals eerder toegelicht onder de materiële vaste activa. Een tweede argument voor deze uniformering is dat in veel gevallen het onderscheid tussen uitbreiding, verbetering, vervanging en groot onderhoud moeilijk te maken is en de eerste twee componenten al worden geactiveerd.

Aan de universiteiten is derhalve alleen gevraagd een opgave te doen van de omvang van de voorziening voor klein onderhoud. (Uitgaven aan onderhoud die niet jaarlijks voorkomen, maar evenmin voor activering in aanmerking komen.)

## **Bevindingen**

De correctie van f 29 miljoen verhoging van de voorziening betreft een saldo en bestaat naast enkele toevoegingen aan de voorziening voor klein onderhoud ook uit een vermindering, omdat bij meerdere universiteiten sprake was van een voorziening voor egalisatie van kosten voor groot onderhoud.

## **Aanbevelingen**

De commissie beveelt aan om de onderhoudsvoorziening alleen te vormen voor kosten van klein periodiek onderhoud die niet voor activering in aanmerking komen. De commissie adviseert om groot onderhoud net als uitbreiding, vervanging en verbetering te activeren en af te schrijven op basis van de verwachte economische levensduur.

### *3.5.2.2 Voorziening voor uitkeringen na ontslag*

## **Algemeen**

De voorziening voor uitkeringen na ontslag dient om de toekomstige wachtgelduitkeringen te kunnen betalen die voortvloeien uit ontslagen in het verleden. Voor de waardering gelden geen voorschriften anders dan het algemene voorzichtigheidsprincipe.

## **Uitgangspunten uniformering**

De universiteiten hebben verplichtingen naar voormalig personeel bestaande uit het vergoeden van een wachtgeld (werkloosheidsuitkering). Deze verplichtingen zijn gebaseerd op de arbeidsverhouding die gedurende kortere of langere periode heeft bestaan tussen de uitkeringsgerechtigde en de universiteit. De uitkeringen worden niet betaald vanuit een door de universiteiten gezamenlijk opgebouwd werkloosheidsfonds, maar in het jaar van betaling bekostigd door de betreffende universiteit. De uitkeringsgerechtigden leveren voor het deel van de arbeidstijd waarop de uitkering gebaseerd is geen bijdrage meer aan de universitaire prestaties. Derhalve dient een universiteit op basis van het baten-en lastenstelsel een voorziening te treffen.

Resteert de vraag wat de hoogte van deze voorziening moet zijn. De commissie heeft ervoor gekozen om bij de uniformering de nominale waarde te hanteren zonder rekening te houden met inflatie. Hiertegenover staat dat de verplichting niet contant gemaakt wordt.

## **Bevindingen**

De uniformering van de wachtgeldverplichting op basis van de nominale verplichting leidt tot een correctie van f 752 miljoen. Deze verhoging van de voorziening heeft betrekking op alle universiteiten. Het merendeel van de universiteiten hanteert nu een stelsel, waarbij op grond van de toerekening van toekomstige rijksbijdragen slechts een beperkte of helemaal geen voorziening resteert. Dit acht de commissie onjuist. De wachtgeldcomponent in de rijksbijdrage is niet specifiek toegekend en is slechts één van de vele parameters waaruit het bekostigingsmodel is opgebouwd. Rekening houden met toekomstige baten is in strijd met het baten-en lastenstelsel en ook uit een oogpunt van voorzichtigheid niet juist.

## **Aanbevelingen**

In het kader van het integraal doorvoeren van het baten-en lastenstelsel stelt de commissie voor om de nominale wachtgeldverplichting op te nemen zonder rekening te houden met toekomstige rijksbijdragen. Wel vindt de commissie het wenselijk om op basis van ervaringscijfers, bijvoorbeeld per leeftijdscategorie, rekening te houden met een eerdere uitstroom van wachtgelden (onder andere door overlijden) en met de andere inkomsten van de uitkeringsgerechtigde op basis waarvan de uitkering wordt gekort. Deze gegevens zijn echter momenteel slechts beperkt beschikbaar. De commissie beveelt aan om de omvang van de voorziening te blijven berekenen op basis van de nominale waarde (dus geen discontering in verband met rente en geen indexering vanwege inflatie).

### *3.5.2.3 Reorganisatievoorziening*

#### **Algemeen**

Een reorganisatie kan worden gedefinieerd als een programma dat wordt gepland en beheerst door het bestuur, waardoor een significante verandering zal plaatsvinden in hetzij het scala van activiteiten van de universiteit, hetzij de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd. Reorganisaties omvatten onder andere de beëindiging van een deel van de activiteiten, verplaatsing van de activiteiten en veranderingen in de bestuurs- of operationele -structuur.

In de richtlijnen zijn geen specifieke bepalingen opgenomen over reorganisatievoorzieningen. Zij behoren daardoor tot de categorie van de overige voorzieningen. Uit de richtlijnen voor de jaarverslaglegging kan worden afgeleid dat de reorganisatievoorziening in elk geval dient te worden gevormd voor op de balansdatum bestaande verplichtingen, waarvan de omvang redelijkerwijs te schatten is en die samenhangen met reorganisaties waartoe vóór balansdatum besloten is door de leiding van de universiteit. Op dit moment is het nog geen voorwaarde dat het management vóór balansdatum ook een reorganisatieplan heeft opgesteld en goedgekeurd, zodat het plan op de balansdatum in uitgewerkte vorm bestaat. Voor goedkeuring zou het uiteraard besproken moeten zijn met de tot advies bevoegde organen.

#### **Uitgangspunten uniformering**

Bij de uniformering van de voorzieningen is gevraagd een opgave te verstrekken van de verwachte reorganisatiekosten van definitief goedgekeurde reorganisatieplannen voor bestaande activiteiten. Bij de opstelling van deze kosten is gevraagd de volgende componenten mee te nemen:

- potentiële wachtgeldverplichtingen en overige verwachte met de reorganisatie samenhangende personele lasten (afkoopsommen, opleidingskosten, outplacement);
- materiële kosten (verwachte boekverliezen op af te stoten huisvesting, inventaris en apparatuur, externe en verhuiskosten).

#### **Bevindingen**

De uniformering heeft geleid tot een aanpassing van de voorziening met f 67 miljoen negatief, omdat geen sprake was van voldoende gedetailleerde plannen. Voor de meeste universiteiten geldt dat de correcties van geringe omvang zijn. Bij de beoordeling van de inschatting van de verwachte reorganisatiekosten is als uitgangspunt het aanwezig zijn van een reorganisatieplan gehanteerd. Doordat reorganisaties veelal een langdurig voortraject hebben en binnen de

onderwijsinstellingen dit een politiek gevoelig onderwerp is, lijkt het erop dat het merendeel van de hiermee samenhangende kosten ten laste van de exploitatie worden gebracht, terwijl het vormen van een voorziening wel mogelijk zou zijn geweest. De toewijzing van mobiliteitsgelden aan faculteiten om afvloeiing van personeel te bekostigen duidt hier ook op. In deze gevallen is weliswaar formeel geen sprake van een reorganisatie, maar betreft het wel soortgelijke kosten.

### **Aanbevelingen**

Om aan te sluiten bij de ontwikkelingen op het gebied van verslaggeving stelt de commissie voor om het opnemen van een reorganisatievoorziening te beperken tot die situaties waarbij een goedgekeurd reorganisatieplan bestaat, dat is doorgesproken met ondernemings- of universiteitsraden. Op vergelijkbare condities kunnen ook de gelden die in het kader van mobiliteit bevorderende maatregelen zijn toegekend aan faculteiten en beheerseenheden en waaruit naar verwachting een verplichting voortvloeit, worden opgenomen in de reorganisatievoorziening.

#### *3.5.2.4 Specifieke en overige voorzieningen*

### **Algemeen**

Tot de specifieke voorzieningen worden onder andere gerekend de vernieuwings- en studeerbaarheidsgelden, de arbeidsvoorwaardengelden, de gelden bestemd voor seniorenregelingen en de NWO-gelden.

Tot de overige voorzieningen worden onder andere gerekend de reorganisatievoorziening, de ziektekostenvoorziening non-actieven en de millenniumvoorziening. Voor de waardering zijn geen specifieke voorschriften gegeven in de richtlijnen.

De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft de stellige uitspraak gedaan dat een voorziening dient te worden getroffen voor verplichtingen uit hoofde van VUT- en soortgelijke regelingen voor:

- a. personeelsleden die reeds hebben geopteerd voor gebruikmaking van de regeling;
- b. personeelsleden die onder de bestaande regeling kunnen opteren voor vervroegde uittrekking, maar dit nog niet hebben gedaan;
- c. personeelsleden die nog niet kunnen opteren, maar dat tijdens de looptijd van de regeling in de toekomst wel kunnen doen.

### **Uitgangspunten uniformering**

Bij de uniformering zijn de specifieke en overige voorzieningen getoetst op een adequate onderbouwing.

### **Bevindingen**

De correctie in de specifieke en overige voorzieningen betreft in totaliteit f 101 miljoen negatief. Hierin is begrepen de eerder genoemde aanpassing in de reorganisatievoorziening (f 67 miljoen negatief). De overige correcties betreffen de vrijval van onvoldoende onderbouwde of bij nadere beschouwing te hoog opgenomen posten en een herrubricering van enkele als overlopende passiva te beschouwen posten.

Een apart aandachtspunt vormden de vervroegde-uittreedingsregelingen, waarvoor universiteiten in het algemeen nog geen voorzieningen blijken te hebben gevormd. Bij de uniformering is geen rekening gehouden met een voorziening voor vervroegde uittrekking van personeel wegens het nog ontbreken van de noodzakelijke relevante informatie voor het bepalen van de omvang van deze voorziening.

### **Aanbevelingen**

De commissie stelt voor om bedragen die van de overheid of derden zijn ontvangen voor specifieke doelen en die terugbetaald dienen te worden indien zij niet geheel worden gebruikt, afzonderlijk op te nemen onder de overlopende passiva en niet onder de voorzieningen. In het algemeen geldt dat het volgen van de regels van de Raad voor de Jaarverslaggeving wordt aanbevolen. Daarmee wordt te veel vrijheid bij het vormen van voorzieningen voorkomen. Voor kosten die samenhangen met de uitvoering van de seniorenregelingen (FPU et cetera) zouden naar de mening van de commissie, in navolging van het bedrijfsleven, ook bedragen moeten worden voorzien opdat op het moment dat mensen gebruikmaken van deze regelingen voldoende middelen beschikbaar zijn om de lasten te dragen.

#### **3.5.3 Overige passiva**

##### **Algemeen**

Onder de overige passiva worden opgenomen de per balansdatum bestaande vaststaande verplichtingen (schulden) van de rechtspersoon die gewoonlijk door betaling op korte termijn worden afgewikkeld. Voorts worden vooruitontvangen bedragen en overlopende passiva in de balans onder de overige passiva opgenomen. Het is gebruikelijk om crediteuren die voortvloeien uit een overeenkomst pas als schuld op te nemen als de tegenprestatie is geleverd.

##### **Uitgangspunten uniformering**

Van de overige passiva behoeven alleen de overlopende passiva te worden geüniformeerd. Bij de uniformering wordt het baten- en lastenstelsel volledig toegepast. Collegegelden 1997/1998 worden daarbij per ultimo 1997 voor 8/12 gedeelte als vooruitontvangen baten gepassiveerd. Het nog te betalen vakantiegeld en de ziektekostenvergoeding over 1997 worden als nog te betalen kosten opgenomen naar rato van het aantal maanden dat nog niet is uitbetaald. Voor niet-opgenomen vakantiedagen is gevraagd een opgave te doen van de per balansdatum bestaande verplichting.

##### **Bevindingen**

De correctie van f 134 miljoen die wordt toegevoegd aan de bestaande verplichtingen heeft vooral betrekking op vooruitontvangen collegegelden, te betalen vakantiegeld en de ziektekostenvergoeding. Nog niet alle universiteiten hanteren hiervoor het baten- en lastenstelsel. Circa de helft van het bedrag heeft betrekking op vooruitontvangen collegegelden bij drie universiteiten. Bij vier universiteiten is geen bedrag voor vakantiegeld opgenomen. De overige kleinere correcties hebben vooral betrekking op het opnemen van een opslag voor werkgeverslasten.

Ten aanzien van het opnemen van een post voor niet-opgenomen vakantiedagen die voor opname in het volgende jaar of een sabbatical year dan wel eerder uitreden gespaard worden

zijn bij de universiteiten onvoldoende gegevens bekend om hiervoor een goede schatting als verplichting op te nemen. Bij de uniformering is dit daarom niet meegenomen.

### **Aanbevelingen**

De commissie stelt voor om de volledige toepassing van het baten- en lastenstelsel dwingend voor te schrijven en de hiermee samenhangende verplichtingen en vooruitontvangen bedragen op te nemen in de balans. Hierdoor ontstaat een beter inzicht in de omvang van de werkelijke verplichtingen. Dit betekent dat ook een verplichting voor niet-opgenomen/gespaarde vakantiedagen moet worden opgenomen. Hierbij is het niet van belang of de niet-opgenomen vakantiedagen zullen worden opgenomen of zullen worden uitbetaald. In beide gevallen is sprake van een te verlenen prestatie (loon of afkoopsom) door de universiteit zonder dat daarvoor een tegenprestatie wordt geleverd door degene die vakantiedagen opneemt.

#### ***3.5.7 Niet uit de balans blijkende verplichtingen***

De inventarisatie van niet uit de balans blijkende verplichtingen heeft geen andere belangrijke inzichten opgeleverd dan hiervoor onder de voorziening voor wachtgelden en overlopende passiva al opgenomen zijn. De bestaande regeling, die aansluit bij wat in het bedrijfsleven gebruikelijk is, kan worden gecontinueerd.

## 4 Norm voor de vermogenspositie ultimo 1997

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is de feitelijke hoogte van het beschikbare eigen vermogen, de voorzieningen en de liquiditeiten vastgesteld van de bij het onderzoek betrokken universiteiten. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal of de aangetroffen vermogens- en liquiditeitscomponenten voldoende zijn voor een gezonde bedrijfsvoering op langere termijn. Daartoe wordt in 4.2 eerst een nadere uiteenzetting gegeven van de twee hoofdfuncties van het eigen vermogen, namelijk de bufferfunctie en de financieringsfunctie. Daarbij wordt ook al enige aandacht gevestigd op de soms subtiele samenhang tussen beide functies, waarbij de liquiditeit een sleutelrol vervult.

Hoewel de commissie de financieringsfunctie van het eigen vermogen zowel kwantitatief als conceptueel belangrijker acht dan de bufferfunctie, worden in 4.3 toch eerst de bedrijfsrisico's van universiteiten nader beschouwd. Voor de opbouw van het betoog is dat duidelijker, omdat de bufferfunctie kan worden behandeld zonder al te zeer vooruit te grijpen op de financieringsfunctie, terwijl het omgekeerde lastiger is. Lezers met weinig tijd kunnen overwegen om 4.3 in eerste instantie over te slaan.

In 4.4 wordt de financieringsfunctie behandeld. Daarbij wordt ruim aandacht besteed aan het gegeven dat universiteiten een belangrijk deel van hun middelen hebben vastgelegd in gebouwen met een doorgaans lange levensduur. De implicaties hiervan voor het liquiditeitsbeleid worden uitvoerig behandeld. Op basis daarvan wordt een model voor een normatieve universitaire balans ontwikkeld, waarmee de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen en de liquiditeit voor een op lange termijn gezonde bedrijfsvoering kunnen worden bepaald. Het model wordt vervolgens voor de twaalf betrokken instellingen gezamenlijk cijfermatig uitgewerkt, waarna de uitkomsten – het normatieve eigen vermogen en de normatieve liquiditeit – worden vergeleken met de ultimo 1997 in de geüniformeerde balans aangetroffen waarden.

Uitgangspunt bij de analyses in dit hoofdstuk is opnieuw dat universiteiten op weg zijn naar een zelfstandige positie ten opzichte van de overheid. Zij zijn geen onderdeel meer van de rijksdienst. Dat brengt met zich mee dat universiteiten meer dan voorheen een bedrijfsmatig financieel beleid dienen te voeren. Daarom worden in dit hoofdstuk ook regelmatig parallellen met de profit-sector getrokken – overigens in het volle besef dat universiteiten geen ondernemingen zijn en dat voorlopig niet zullen worden ook – daarom worden in 4.5 de implicaties van de onderzoeksuitkomsten voor de exploitatie van universiteiten afzonderlijk uiteengezet.

### 4.2 Functies van het eigen vermogen

In de gangbare financieringsliteratuur worden aan het eigen vermogen van organisaties twee hoofdfuncties toegeschreven:

- buffer voor het opvangen van onvoorziene tekorten in de exploitatie (bufferfunctie);
- financiering van vaste activa (financieringsfunctie).



Beide functies worden in deze paragraaf nader toegelicht. Daarbij wordt eerst kort aangegeven hoe de functies worden vervuld in particuliere, op winst gerichte organisaties. Daarna worden de functies vanuit het perspectief van universiteiten beschreven.

#### **4.2.1 Bufferfunctie**

##### *4.2.1.1 Bufferfunctie in particuliere organisaties versus overheidsorganisaties*

In particuliere organisaties fungeert het eigen vermogen als buffer voor het opvangen van *onvoorziene* verliezen uit de exploitatie.<sup>1</sup> Het eigen vermogen kan die functie vervullen, omdat het – anders dan vreemd vermogen – permanent ter beschikking staat van de organisatie, dus zonder terugbetalingsverplichting aan de vermogensverschaffers. Daardoor kan een organisatie in beginsel haar volledige eigen vermogen verliezen zonder failliet te gaan. Met het eigen vermogen beschikken particuliere organisaties dus over een vermogensbuffer die ze enige tijd verschaft om hun opbrengsten en kosten in de exploitatie weer in een gezond evenwicht te brengen. Overheidsorganisaties daarentegen kunnen principieel niet failliet gaan. Daarom is het aanhouden van een financiële buffer voor het overbruggen van ‘slechte tijden’ binnen een overheidsorganisatie niet per se noodzakelijk. Risicobuffering kan voor zulke organisaties op hoger, departementaal niveau plaatsvinden.

##### *4.2.1.2 Bufferfunctie bij universiteiten*

Universiteiten lijken tegenwoordig – anders dan velen nog denken – meer op particuliere organisaties dan op overheidsorganisaties. Hoewel universiteiten recht hebben op jaarlijkse financiële bijdragen van het Ministerie van OC&W, zoals vastgelegd in de WHW, is het Ministerie van OC&W niet verplicht om individuele universiteiten financieel te helpen wanneer hun faillissement dreigt.

*Bijzondere* universiteiten hebben als rechtsvorm een stichting of vereniging; zulke rechtspersonen kunnen zonder meer failliet gaan. *Algemene* universiteiten zijn Rechtspersonen met Wettelijke Taak (RWT). Van dergelijke publiekrechtelijke rechtspersonen is het niet volledig zeker dat deze failliet kunnen gaan, maar de juridische mogelijkheid van een faillissement is voor deze categorie rechtspersonen niet op voorhand uit te sluiten, hetgeen destijds bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer ook nadrukkelijk is uitgesproken. Daarom zijn ook bestuurders van algemene universiteiten gehouden om rekening te houden met de mogelijkheid van een faillissement, en dienen ze op instellingsniveau voldoende financiële reserves te vormen om een dergelijke situatie te voorkomen.

**Gegeven de aanwezigheid van een faillissementsrisico meent de commissie dat de bufferfunctie van het eigen vermogen voor universiteiten a priori relevant is.**

De zelfstandige positie van universiteiten wordt ook op andere wijze zichtbaar.

---

<sup>1</sup> Met ‘onvoorziene’ wordt niet bedoeld dat het principieel onmogelijk is om de omvang van zulke verliezen aan te geven. Als dat zo zou zijn, dan zou de noodzakelijke omvang van het eigen vermogen ten behoeve van de bufferfunctie überhaupt niet kunnen worden vastgesteld. Met ‘onvoorziene’ wordt aangegeven dat het optreden van zo’n verlies een kansgebeurtenis is.

Universiteiten hebben ieder een eigen raad van toezicht en zijn vrij in het bepalen van hun beleid ten aanzien van een groot aantal aspecten. Daaronder valt ook het beleid voor het ontwikkelen van nieuwe studierichtingen en afstudeerprogramma's. Het ontwikkelen vergt uitgaven waarvan het onzeker is of deze terugverdiend kunnen worden. Om dit soort uitgaven te kunnen doen is een buffer nodig.

#### *4.2.1.3 Voorzieningen en liquiditeiten in relatie tot de bufferfunctie*

Naast het eigen vermogen spelen ook voorzieningen en liquiditeiten een rol in het opvangen van verliezen van organisaties. Daarbij wordt in eerste aanleg geabstraheerd van mogelijke verschillen tussen particuliere organisaties en universiteiten.

*Voorzieningen* worden getroffen voor financiële verplichtingen die hun oorsprong vinden in het verleden en waarvan de omvang onzeker is, maar redelijk betrouwbaar kan worden geschat. Voorzieningen worden dus – in tegenstelling tot (de risicobuffer van) het eigen vermogen – gevormd om te laten zien dat de organisatie concrete, *voorzien*e financiële verplichtingen is aangegaan c.q. dat risico's zich in een concrete vorm hebben gemanifesteerd of redelijkerwijs zullen manifesteren.

*Liquiditeiten* zijn nodig om op korte termijn betalingen te kunnen verrichten. Aangezien de risicobuffer in het eigen vermogen tot doel heeft om een organisatie de tijd te geven om haar exploitatie in een verliessituatie weer in evenwicht te brengen, zullen tegenover de risicobuffer in beginsel liquide middelen moeten worden aangehouden, omdat de organisatie ook in een verliessituatie aan al haar betalingsverplichtingen moet kunnen blijven voldoen. Voor de voorzieningen die op incidentele basis worden gevormd en die op relatief korte termijn tot betalingen leiden geldt eveneens dat er liquide middelen tegenover moeten staan. De hoeveelheid liquide middelen die hiervoor nodig is hangt mede af van de financieringskosten die verbonden zijn aan het aanhouden van liquide middelen. Dit wordt in 4.4 nader uitgewerkt.

### **4.2.2 Financieringsfunctie**

#### *4.2.2.1 Financieringsfunctie in particuliere organisaties*

In particuliere organisaties fungeert het eigen vermogen, samen met het vreemd vermogen, als één van de mogelijke financieringsbronnen van de activa. De bepaling van de verhouding waarin eigen respectievelijk vreemd vermogen dient te worden ingezet voor de financiering geldt als één van de lastigste problemen in de bedrijfseconomie. In de kern gaat het hierbij om een afweging tussen vermogenskosten en financieel risico. Verschaffers van eigen vermogen lopen, gezien de bufferfunctie van het eigen vermogen, meer risico dan verstrekkers van vreemd vermogen en verstrekkers van eigen vermogen eisen dientengevolge een hoger verwacht rendement (de zogenaamde risicopremie). Omdat vreemd vermogen goedkoper is dan eigen vermogen, is het voor particuliere bedrijven in beginsel aantrekkelijk om een relatief groot deel van de activa met vreemd vermogen te financieren. Naarmate een groter deel van de activa met vreemd vermogen is gefinancierd neemt echter het financiële risico van de onderneming toe. Daardoor is het aandeel van het vreemd vermogen in de financiering in de praktijk begrensd. Waar die grens ligt is evenwel niet 'hard' aan te geven; de gewenste financieringsmix wordt door veel ondernemingsbestuurders dan ook uiteindelijk als een

gevoelskwestie opgevat ('bij hoeveel vreemd vermogen kunnen we nog rustig slapen?') en blijkt in de praktijk bij vergelijkbare ondernemingen soms forse verschillen te vertonen.

#### 4.2.2.2 *Financieringsfunctie bij universiteiten*

Ook universiteiten hebben bij de financiering van hun activa in principe de keus tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Voor universiteiten is echter, in tegenstelling tot particuliere ondernemingen, het gebruik van zoveel mogelijk eigen vermogen financieel het meest aantrekkelijk. Universiteiten behoeven namelijk, dankzij het ontbreken van een rendementsdoelstelling ten behoeve van de aandeelhouders, in beginsel geen rendement te behalen op het ingezette eigen vermogen. Voor vreemd vermogen moet echter wél een rentevergoeding worden betaald. Universiteiten ontvangen in de huidige bekostigingssystematiek, zoals in 1995 bij de IVH-operatie (overdracht van de gebouwen aan de universiteiten) ook expliciet gesteld is, geen vergoeding voor rentekosten. Daarom is het logisch dat universiteiten zich bij voorkeur met zoveel mogelijk eigen vermogen willen financieren.

Dit neemt niet weg dat het vanuit een macroperspectief wellicht aantrekkelijk zou kunnen zijn universiteiten te dwingen om in hun langetermijnfinanciering aanzienlijk meer gebruik te maken van lang vreemd vermogen, verstrekt door commerciële kredietverschaffers. Op die manier zou de overheid immers met een lager kapitaalbeslag in de WO-sector kunnen volstaan. Bij nadere analyse blijkt dit echter vanuit macroperspectief geen voordeel op te leveren, tenzij het de bedoeling zou zijn om de universiteiten een verkapte bezuiniging op te leggen. Dit is als volgt te verklaren. Wanneer de overheid het vermogen van de universiteiten zou weten af te romen en de aldus verkregen middelen zou aanwenden voor het aflossen van staatsschuld, dan zouden de daarmee gerealiseerde rentebesparingen voor de overheid redelijkerwijs aan de universiteiten moeten worden doorgegeven. De universiteiten zouden deze rentebesparingen immers volledig nodig hebben om hun eigen extra rentelast te kunnen dragen zonder verdere aanpassingen in de exploitatie. Met vermogensafroming bij universiteiten valt voor de overheid per saldo dus geen winst te behalen.

Daarbij dient nog te worden bedacht dat universiteiten, gezien hun faillissementsrisico, op langere termijn waarschijnlijk een iets hoger rentepercentage moeten betalen dan de Nederlandse staat. Vanuit een macroperspectief is dus waarschijnlijk per saldo zelfs een verlies te verwachten wanneer universiteiten hun financiering grotendeels met rentedragend vreemd vermogen gaan regelen.

In het kader van de EMU-criteria valt evenmin een voordeel te behalen met herfinanciering door commercieel vreemd vermogen, omdat lang vreemd vermogen bij universiteiten meegenomen wordt bij de bepaling van de omvang van het begrotingstekort en van de staatsschuld in het kader van de EMU.

**Gegeven het feit dat universiteiten in hun bekostiging geen rentevergoeding ontvangen, is de commissie van oordeel dat universiteiten zich voornamelijk met niet-rentedragend eigen vermogen, verkregen vanuit de overdracht van het vast actief respectievelijk door exploitatieoverschotten, dienen te financieren.**

Op deze regel zijn drie uitzonderingen mogelijk:

- Kortlopende schulden, ter financiering van het werkkapitaal (niet-rentedragend).
- Voorzieningen (niet-rentedragend).
- Overbruggingsleningen op middellange termijn bij aanschaf van nieuwe gebouwen.

Deze uitzonderingen worden hierna (Voorzieningen), respectievelijk in 4.4 in detail besproken.

#### *4.2.2.3 Voorzieningen en liquiditeiten in relatie tot de financieringsfunctie*

Volledigheidshalve wordt deze paragraaf afgesloten met enkele opmerkingen over voorzieningen en liquiditeiten in relatie tot de financieringsfunctie. *Voorzieningen* vervullen als passiva per definitie een financieringsfunctie. De mate waarin voorzieningen een financieringsfunctie vervullen is wel afhankelijk van het type voorziening. Een deel van de voorzieningen kan als ‘semi-permanent’ worden aangemerkt, omdat in de praktijk blijkt dat aan deze voorzieningen jaarlijks, met een zekere gelijkmatigheid gedurende het jaar, zowel bedragen worden onttrokken als bedragen worden gedoteerd, waardoor ze qua omvang redelijk stabiel zijn. Dergelijke semi-permanente voorzieningen zijn niet rentedragend en zijn als zodanig vanuit financieringsoogpunt te vergelijken met eigen vermogen. De rest van de voorzieningen is tijdelijk van aard, omdat deze overige voorzieningen getroffen worden voor eenmalige verplichtingen die op relatief korte termijn tot betalingen leiden, waarna deze tijdelijke voorzieningen van de balans verdwijnen en dus hun financieringsfunctie verliezen. (Tegenover deze tijdelijke voorzieningen dienen dan ook in beginsel liquide middelen te worden aangehouden.)

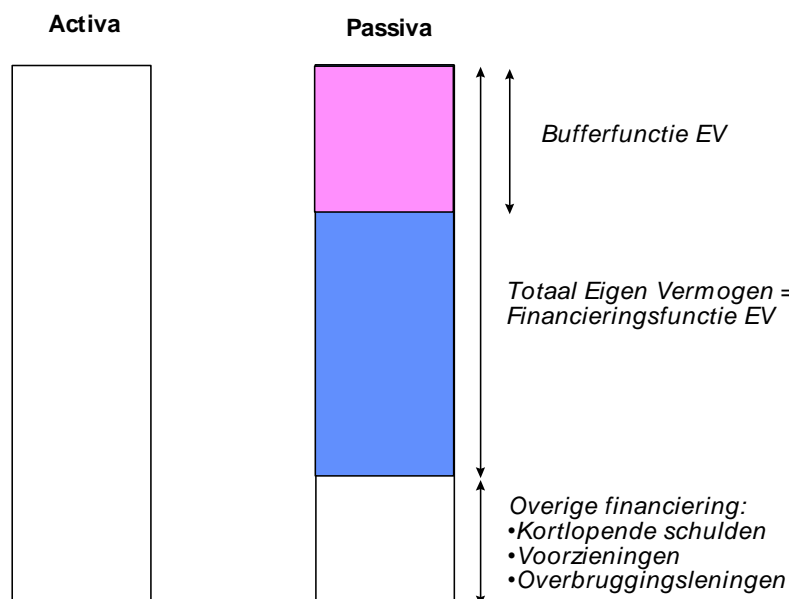
*Liquide middelen* als zodanig vervullen, gezien hun activum-karakter, per definitie geen financieringsfunctie. In tegendeel, het bezit van liquide middelen als activa dient met passiva te worden gefinancierd.

#### **4.2.3 Samenloop van beide functies**

Na het voorgaande rijst de vraag of de twee functies van het eigen vermogen tegelijkertijd kunnen worden vervuld. Anders gezegd: kan het voor de financiering benodigde eigen vermogen tevens worden gebruikt in het kader van risicobuffering? Of dient er een afzonderlijke extra buffer te worden aangehouden?

De commissie is van oordeel dat het eigen vermogen beide functies tegelijkertijd kan vervullen. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat de omvang van beide functies niet gelijk is. Het gehele eigen vermogen is nodig voor de financieringsfunctie. De bufferfunctie wordt bij universiteiten slechts door een beperkt deel van het eigen vermogen vervuld, omdat de potentiële bedrijfsrisico's waarvoor een buffer moet worden aangehouden relatief beperkt zijn, zoals in 4.3 zal blijken (zie figuur 4.1).

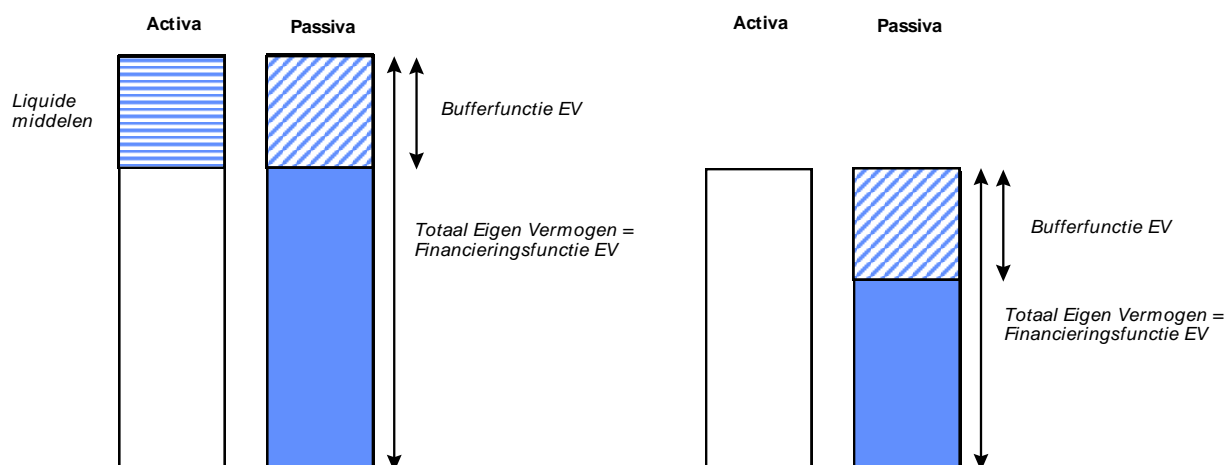
**Figuur 4.1 Samenhang bufferfunctie en financieringsfunctie**



Hiermee is echter nog niet definitief bepaald of de omvang van de benodigde risicobuffer van invloed is op de voor de financiering benodigde hoeveelheid eigen vermogen. Dit is afhankelijk van de vraag in hoeverre de risicobuffer in liquide vorm dient te worden aangehouden. Dit kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van een voorbeeld. Stel, uit een risicoanalyse van de exploitatie volgt dat de benodigde buffer in het eigen vermogen van een universiteit  $x$  % bedraagt van de jaarlijkse omzet. Voorts wordt aangenomen dat de instelling in de uitgangssituatie volledig met eigen vermogen wordt gefinancierd.

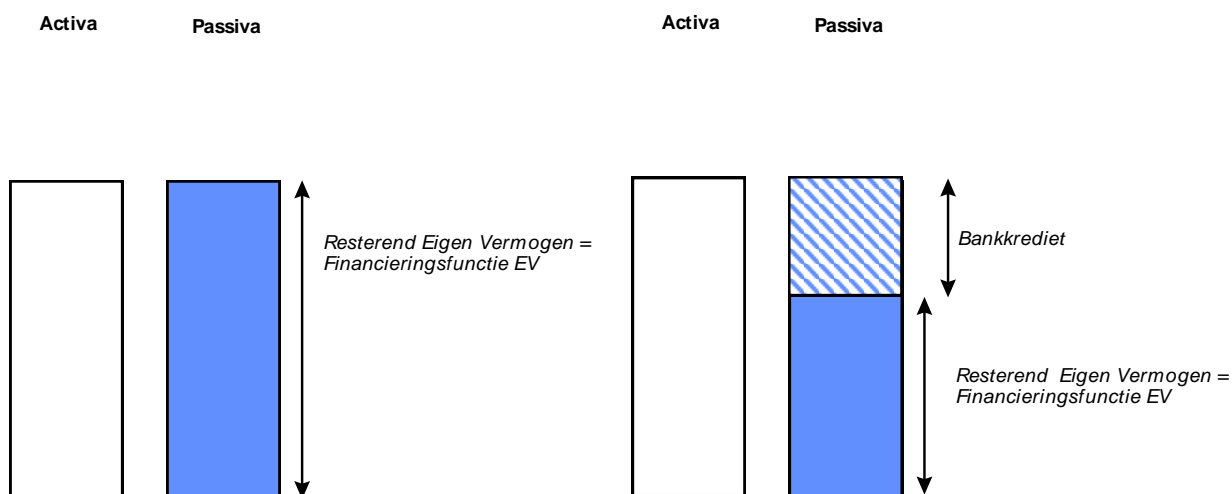
Wanneer nu zou worden aangenomen dat het als risicobuffer vastgestelde bedrag in liquide vorm beschikbaar dient te zijn, dan moet dit bedrag additioneel met eigen vermogen worden gefinancierd. Wordt het aanhouden van liquide middelen tegenover de risicobuffer niet noodzakelijk geacht, dan kan het eigen vermogen lager zijn. Zie hiervoor figuur 4.2, waarin links de situatie is weergegeven van een instelling met een buffer in liquide vorm (universiteit 1) en rechts een universiteit met een niet-liquide vermogensbuffer (universiteit 2).

**Figuur 4.2** Vergelijking universiteiten met en zonder liquide risicobuffer



Treedt het risico vervolgens daadwerkelijk op, dan zal bij instelling 1 de balans krimpen, doordat enerzijds liquide middelen verdwijnen en anderzijds eigen vermogen. Bij instelling 2 dient echter ter overbrugging van het liquide middelen tekort bankkrediet te worden aangetrokken. Zie figuur 4.3, waarin de situatie na het optreden van het risico is weergegeven.

**Figuur 4.3** Vergelijking na het optreden van het risico



Om weer in de uitgangssituatie terug te komen zullen beide instellingen aanpassingen moeten doorvoeren in hun exploitatie, waarmee overschotten worden gekweekt om de buffer weer op te bouwen. Instelling 1 kan echter, beter dan instelling 2, een eventuele tweede ‘klap’ opvangen.

**Het eigen vermogen kan tegelijkertijd de bufferfunctie en de financieringsfunctie vervullen. De financieringsfunctie is omvangrijker dan de bufferfunctie. Wanneer de vermogensbuffer in liquide vorm wordt aangehouden is een universiteit beter beschermd**

**tegen de gevolgen van exploitatierisico's, maar die liquiditeit dient additioneel te worden gefinancierd.**

In 4.4.1.6 wordt aangegeven welk deel van de risicobuffer in liquide vorm dient te worden aangehouden.

### **4.3 Bufferfunctie van het eigen vermogen**

In deze paragraaf worden de risico's van universiteiten geanalyseerd, teneinde uitspraken te kunnen doen over de gewenste omvang van het voor de bufferfunctie benodigde eigen vermogen. De analyse is daarbij volledig geconcentreerd op de structuur van de exploitatierekening van de universiteiten en bevat nauwelijks vergelijkingen met particuliere profit-organisaties. De uitkomst van de analyse in deze paragraaf is dat universiteiten een risicobuffer nodig hebben van circa 10% van de jaaromzet. Lezers die deze uitkomst weinig verrassend achten kunnen deze paragraaf desgewenst overslaan.

De opbouw van deze paragraaf is als volgt. In 4.3.1 wordt een definitie geven van het begrip bedrijfsrisico. Vervolgens worden in 4.3.2 de mogelijke risico's aan de opbrengstenkant en in 4.3.3 de mogelijke risico's aan de kostenkant geïnventariseerd. Daarbij is de analyse op instellingsniveau uitgevoerd. In 4.3.4 worden de uitkomsten beschreven van een simulatie, waarmee het samenspel van opbrengsten en kosten is onderzocht. In 4.3.5 wordt aandacht geschonken aan risico's op facultair niveau. Paragraaf 4.3.6 bevat conclusies over het bedrijfsrisico en de daaruit resulterende consequenties voor de bufferfunctie van het eigen vermogen.

Behoudens specifiek genoemde uitzonderingen zijn alle in deze paragraaf genoemde cijfers gemiddelde waarden, die gelden voor de twaalf instellingen gezamenlijk.

#### **4.3.1 Definitie bedrijfsrisico**

Tijdens haar werkzaamheden is de commissie geconfronteerd met verschillende opvattingen met betrekking tot het begrip 'bedrijfsrisico'. Onder 'bedrijfsrisico' verstaat de commissie 'de mogelijkheid dat het saldo van toekomstige kosten en opbrengsten binnen enkele jaren in ongunstige zin afwijkt van de verwachte waarde(n)'.

Essentieel in deze definitie is dat het om mogelijke, doch onvoorziene verliezen gaat, die zich binnen enkele jaren manifesteren. Het belang van deze beperking hangt samen met de primaire functie van de risicobuffer: de organisatie enige tijd – maximaal circa drie jaar – geven om de exploitatie weer in evenwicht te brengen. De risicobuffer is alleen bedoeld om tijd te winnen, niet om mogelijke verliezen permanent op te vangen. Op langere termijn moet altijd compensatie van het verlies plaatsvinden door aanpassing van de exploitatie.

**Door de definitie van het bedrijfsrisico te beperken tot mogelijke exploitatietekorten binnen enkele jaren behoeft voor voorziene opbrengstdalingen of lastenstijgingen op langere termijn *in beginsel* geen buffer te worden gevormd. Het aanpassingsproces van de exploitatie voor zulke tegenvallers kan immers tijdig beginnen.**

### 4.3.2 Risico's in de opbrengsten

Uit de samenstelling van de opbrengsten kan een eerste indruk worden verkregen van de risico's van de diverse inkomstenstromen in het WO. Universiteiten beschikken over drie bronnen van opbrengsten, die in de volgende tabel zijn weergegeven:

Tabel 4.1 Inkomstenbronnen universiteiten

| Inkomstenbron                          | Gemiddelde verdeling 1990 | Gemiddelde verdeling 1997 |
|--|---------------------------|---------------------------|
| Rijksbijdragen <sup>2</sup>            | 74%                       | 68%                       |
| Collegegelden                          | 6%                        | 6%                        |
| Overige ('tweede en derde geldstroom') | 21%                       | 26%                       |
| Totaal                                 | 100%                      | 100%                      |

Het risicoprofiel van elk van de opbrengstcategorieën – in de zin van mogelijke fluctuaties in hun omvang – wordt hierna beschreven.

#### 4.3.2.1 Rijksbijdrage

De rijksbijdrage voor de universiteiten bedroeg in 1997 voor de twaalf betrokken instellingen in totaal f 4.300 miljoen (exclusief Academische Ziekenhuizen). Opbrengstrisico's vanuit de rijksbijdrage zouden in beginsel kunnen ontstaan door:

- wijzigingen in de hoogte van de totale rijksbijdrage;
- wijzigingen in de verdeelsystematiek;
- fluctuaties in de variabelen die de verdeling bepalen (binnen de relevante verdeelsystematiek).

#### Hoogte van de totale rijksbijdrage

De omvang van de rijksbijdrage wordt binnen de WO-sector dikwijls als de grootste risicofactor voor universiteiten beschouwd. Sinds het begin van de jaren tachtig is in reële termen bijna voortdurend bezuinigd op het totaal voor universiteiten beschikbare budget. Tussen 1990 en 1997 steeg de totale rijksbijdrage gemiddeld met 1,5% per jaar, terwijl de inflatie in die jaren gemiddeld 2,5% per jaar bedroeg. De Regeerakkoorden Paars I en Paars II behelzen in totaal opnieuw circa f 300 miljoen bezuiniging voor het WO, hetgeen overeenkomt met circa 7% van het totale budget.

Ondanks deze langdurige uitholling van de rijksbijdrage is de commissie van mening dat hier geen sprake is van een bedrijfsrisico conform de gehanteerde definitie, waarvoor een vermogensbuffer noodzakelijk is. **De omvang van de totale rijksbijdrage voor universiteiten staat, behoudens relatief kleine aanpassingen in verband met prijscompensatie en dergelijke, voor de komende vijf jaren reeds vast**, inclusief de door Paars destijds aangekondigde bezuinigingsoperatie, die tussen 2000 en 2004 zal worden uitgevoerd. Er is dus voor universiteiten voldoende tijd (geweest) om de gevolgen daarvan in de exploitatie te

<sup>2</sup> Rijksbijdragen exclusief specifieke bijdragen voor academische ziekenhuizen.



verwerken. Overigens zal de rijksbijdrage bij structurele stijging of daling van studenten aantallen ook, soms vertraagd, worden aangepast. Waardoor een deel van dit risico bij de rijksoverheid ligt.

Hiermee spreekt de commissie overigens nadrukkelijk geen oordeel uit over de vraag of de huidige rijksbijdrage toereikend is om het Nederlandse WO zijn taken op het gewenste niveau te laten vervullen. Hoeveel geld de universiteiten ten behoeve van de exploitatie ter beschikking krijgen, is een politieke beslissing die de opdracht van dit onderzoek te boven gaat. De commissie is slechts gehouden om, gegeven de omvang en de samenstelling van de beschikbare exploitatiebudgetten, te beoordelen of het eigen vermogen voldoende is.

#### *Wijzigingen in de verdeelsystematiek*

De systematiek waarmee de totale rijksbijdrage over de instellingen wordt verdeeld is in de afgelopen decennia enige malen gewijzigd. Vanaf 2000 wordt het Prestatie Bekostigings Model (PBM) ingevoerd. Voor het mogelijke opbrengstrisico bij universiteiten door wijzigingen in de verdeelsystematiek geldt hetzelfde als voor de omvang van het totale budget: zolang wijzigingen in de systematiek voldoende tijdig worden aangekondigd, ontstaan er geen bedrijfsrisico's waarvoor een specifieke buffer nodig is, zeker niet wanneer dergelijke systeemwijzigingen gepaard gaan met een budgetneutrale<sup>3</sup> overgang. De commissie gaat ervan uit dat met betrekking tot de invoering van PBM aan deze voorwaarde is voldaan, maar merkt daarbij op dat tijdens het onderzoek – een jaar voor invoering – nog niet alle details van PBM volledig waren uitgekristalliseerd.

**Noch de totale omvang van de rijksbijdrage op WO-niveau, noch eventuele toekomstige wijzigingen in de verdeelsystematiek van de rijksbijdrage leiden tot risico's waarvoor een buffer moet worden aangehouden.**

#### *Opbrengstrisico's voortvloeiend uit PBM*

Om het opbrengstrisico dat bij universiteiten kan ontstaan door fluctuaties in de verdelingsparameters te analyseren, heeft de commissie gebruikgemaakt van de thans beschikbare kennis van het toekomstige verdeelmodel PBM. Cijfermatige analyse van historische opbrengstfluctuaties die het gevolg waren van de werking van de voorlopers van PBM – HOBEEK en STABEEK – biedt voor het bepalen van het toekomstige risico van de rijksbijdrage onvoldoende houvast. Gezien het sterk technische karakter van PBM is in dit rapport een gedetailleerde beschrijving van de werking van het model achterwege gelaten. Enkele belangrijke karakteristieken van het model zijn:

- slechts een beperkt deel van de rijksbijdrage wordt toegewezen op basis van outputparameters (aantallen eerstejaars studenten, aantallen behaalde doctoraal diploma's en aantallen gepromoveerden);
- wijzigingen in de studenteninstroom zullen door het bekostigen van behaalde diploma's binnen PBM, behoudens de relatief geringe instroomvergoeding, pas na 7 jaar tot opbrengstmutaties leiden;

---

<sup>3</sup> Er is sprake van een budgetneutrale overgang wanneer de middelenverdeling in het eerste jaar van het nieuwe systeem precies gelijk is aan de verdeling die bij voortzetting van het oude systeem zou zijn bereikt. Dit wordt gerealiseerd door de verhouding tussen vaste en variabele componenten in het verdeelmodel te manipuleren.

- er is in PBM nog een extra beschermingsmechanisme ingebouwd voor instellingen met dalende studenteninstroom: de totale vermindering van de rijksbijdrage is gedurende een periode van 3 jaar beperkt tot 2% per jaar (de zogenaamde decrèsbegrenzing).

Het opbrengstrisico van de rijksbijdrage blijft ook met de introductie van de nieuwe PBM-verdeelsystematiek beperkt. Door de najlingsmechanismen in PBM duurt het, met uitzondering van de instroomvergoeding, vele jaren voordat instellingen die minder studenten trekken ook minder opbrengsten ontvangen. Omgekeerd ontvangen instellingen met groei in studenten- en promovendi-aantallen ook pas na vele jaren het grootste deel van de extra opbrengsten. Ook voor nieuwe opleidingen duurt het vele jaren eer deze tot belangrijke extra opbrengsten leiden.

Het uit PBM voortvloeiende ‘netto’-risico (waarin de mogelijkheden tot kostenaanpassing ook een rol spelen) wordt in 4.3.4 beschreven.

#### 4.3.2.2 Collegegelden

De collegegeldopbrengsten, in 1997 f 387 miljoen, variëren grosso modo met het aantal ingeschrevenen per instelling.<sup>4</sup> Het collegegeldrisico is beperkt door enerzijds het geringe aandeel van de collegegelden in de totale opbrengsten en anderzijds door de opbouw van de studentenpopulatie in meerdere jaarlagen, waardoor de effecten van instroommutaties worden gedompt. Gezien de risicodefinitie in 4.3.1 is het meest relevante mutatiecijfer de maximale daling van het aantal ingeschrevenen over een periode van 3 jaar, gezien tussen 1990 en 1997. Bij één instelling bedroeg deze daling cumulatief 24% (1994-1996), voor de sector als geheel was dit 16% (1993-1995). Omdat het aandeel in de totale bekostiging van het collegegeld slechts circa 6% is, leidt dit tot een maximaal opbrengsteffect van slechts circa 1,5% (24% van 6%). **Voor de komende jaren lijkt een substantieel risico in deze opbrengstcategorie niet aannemelijk, gezien de verwachte ontwikkeling van de studenteninstroom.**

Het ‘netto’-effect van mogelijke fluctuaties in studentenaantallen (inclusief kosteneffecten van instroomfluctuaties) op de exploitatie wordt in 4.3.4 beschreven.

#### 4.3.2.3 Overige opbrengsten

De overige opbrengsten bestaan uit de tweede en derde geldstroom. Deze opbrengsten bedroegen in 1997 f 1.680 miljoen en zijn in de afgelopen jaren relatief sterk gegroeid. Daardoor is het relatieve belang van deze opbrengstcategorie in de totale WO-bekostiging duidelijk gestegen.

De overige opbrengsten kunnen op diverse manieren in categorieën worden onderverdeeld, maar voor de beoordeling van het opbrengstrisico biedt dat weinig aanknopingspunten. Een aanzienlijk deel van de overige opbrengsten hangt bijvoorbeeld samen met grote, meerjarige onderzoeksprojecten. Door het meerjarige karakter zou een zekere stabiliteit in deze opbrengsten kunnen ontstaan, omdat er daardoor jaarlijks slechts een beperkt deel van het totaal hoeft te worden vernieuwd. Maar met evenveel recht kan worden gezegd dat bij het aflopen van een meerjarig onderzoekscontract een groot opbrengstrisico ontstaat. Daarom geeft een analyse van de historische fluctuaties in de overige opbrengsten de beste indruk van het opbrengstrisico van deze middelenbron. Daarbij dient overigens te worden bedacht dat de

---

<sup>4</sup> Omdat de collegegelden per ‘type’ student kunnen verschillen kan de gemiddelde opbrengst per ingeschreven student in de loop der tijd enigszins fluctueren. Dit leidt echter niet tot aanzienlijke risico’s.

rubricering van opbrengstcategorïeën in het verleden vaak niet consistent is geweest, waardoor het beeld dat uit de cijfers naar voren komt niet volledig juist hoeft te zijn. De maximale negatieve mutatie over een periode van drie jaar tussen 1990 en 1997 bedroeg bij één instelling 29%; voor de WO-sector als geheel was er tussen 1990 en 1997 geen enkele driejaarsperiode aanwijsbaar waarin de gezamenlijke overige opbrengsten daalden. Omdat deze opbrengstcategorie ongeveer een kwart van de totale bekostiging omvat, resulteert hieruit een maximaal individueel opbrengst risico van ruim 7% (29% maal 26%).

**Hoewel de overige opbrengsten in de afgelopen jaren over de gehele linie fors gestegen zijn, brengt deze opbrengstcategorie relatief het grootste opbrengst risico met zich mee. Desondanks blijft ook dit risico beperkt.**

Aan het ‘netto’-effect van mogelijke fluctuaties in de overige opbrengsten (inclusief kosteneffecten van fluctuaties in tweede- en derde geldstroom activiteiten) wordt in 4.3.4 nader aandacht besteed.

#### 4.3.2.4 Samenvatting opbrengst risico's

Samengevat kunnen de maximale neerwaartse opbrengstfluctuaties per opbrengstcategorie over een periode van drie jaar als volgt worden weergegeven:

**Tabel 4.2 Maximale neerwaartse opbrengstmutatie 1990-1997**

| Opbrengstcomponent  | % van totaal | % maximaal neerwaarts risico < 3 jaar | % van totale opbrengsten |
|---------------------|--------------|---------------------------------------|--------------------------|
| Rijksbijdrage       | 68           | -6 <sup>5</sup>                       | -4                       |
| Collegegeld         | 6            | -24                                   | -1,5                     |
| Overige opbrengsten | 26           | -29                                   | -7,5                     |
| Totaal              | 100          | n.v.t.                                | -13                      |

Bij dit overzicht dienen drie kanttekeningen te worden gemaakt:

1. De weergegeven opbrengstmutatie van de rijksbijdrage kan na drie jaar hoger uitvallen, omdat de zogenaamde ‘decrèsbegrenzing’ in het PBM-verdeelmodel dan wegvalt.
2. De maximale negatieve opbrengstmutaties uit dit overzicht zijn – met uitzondering van de rijksbijdrage – niet per definitie gelijk te stellen met het relevante opbrengst risico per opbrengstcomponent. Dit relevante risico kan enerzijds hoger zijn (doordat het feitelijke risico zich ‘toevallig’ in de beschouwde periode niet heeft gemanifesteerd), maar ook lager (doordat de maximale negatieve mutatie een zeer uitzonderlijk geval betrof).
3. Bij het opgetelde totaalcijfer -13% dient te worden bedacht dat er geen enkele instelling is geweest die alle potentiële risico's in samenloop heeft ondervonden; omdat er drie categorieën zijn met beperkte onderlinge correlatie, is de maximale totale opbrengstfluctuatie kleiner geweest. De hier berekende -13% is zo gezien te beschouwen als een soort ‘worst case-scenario’ van de opbrengstontwikkeling.

<sup>5</sup> Gebaseerd op de decrèsbegrenzing in PBM, niet op historische mutaties.

Het ‘netto’-effect van opbrengstmutaties op de exploitatie (dus inclusief bijbehorende kosteneffecten) wordt in 4.3.4 beschreven. De hiervoor vermelde percentages – die alleen betrekking hebben op de opbrengsten – geven als zodanig nog *geen* inzicht in de benodigde risicobuffer, omdat het effect op de kosten nog niet is meegenomen.

#### 4.3.3 *Risico's in de kosten*

De belangrijkste inputfactoren van universiteiten zijn (tussen haakjes het percentage van de exploitatiekosten):

- personeel (65 %)
- huisvesting (10 %)
- overige (25 %)

Risico's in de kosten kunnen voortvloeien uit twee oorzaken: prijsfluctuaties of beperkte variabiliteit van de kostenstructuur (trage aanpassing van de gebruikte hoeveelheid inputs aan wijzigingen in het werkvolume). Beide factoren worden hierna kort besproken.

##### 4.3.3.1 *Prijsfluctuaties*

###### *Algemeen*

**De inputfactoren die door universiteiten worden ingezet, kenmerken zich gemiddeld door een gematigde prijsontwikkeling.** Plotselinge forse prijsfluctuaties, waarmee bijvoorbeeld procesindustrieën met hun grondstoffen worden geconfronteerd, zijn bij universiteiten niet aan de orde.

###### *Structurele prijsstijgingen*

In de kostenontwikkeling van de inputfactoren is wel een aantal structurele trends aanwijsbaar. Naar veler verwachting zullen universiteiten in de komende jaren meer geld moeten besteden aan onder andere:

- (extra) verbetering van arbeidsvoorwaarden;
- arbo- en milieumaatregelen.

Extra uitgaven in deze categorieën zijn noodzakelijk ofwel om de positie van universiteiten op de markt te handhaven, ofwel omdat ze voortvloeien uit wettelijke voorschriften. Enigszins vergelijkbaar hiermee – doch geen gevolg van prijsstijgingen als zodanig – zijn extra uitgaven ten behoeve van vernieuwing, zoals bijvoorbeeld het gebruik van ICT in het onderwijs.

**De commissie is zich bewust van de problemen waarvoor de universiteiten zich in dit verband geplaatst zien, maar zij is niettemin van mening dat structurele kostenstijgingen dusdanig voorspelbaar zijn dat zij niet behoeven te worden meegewogen bij de bepaling van de noodzakelijke risicobuffer in het eigen vermogen.** Om de extra uitgaven voor deze en soortgelijke posten daadwerkelijk te kunnen doen zijn aanpassingen in de exploitatie en/of bekostiging nodig.

### *Incidentele kostenstijgingen*

Naarmate universiteiten meer ondernemende activiteiten uitvoeren, kunnen daaruit incidentele kostentegenvallers voortvloeien. Een typisch voorbeeld is een mogelijke claim die voortvloeit uit mislukt contractonderzoek. De commissie heeft geen uitputtend onderzoek verricht naar de mate waarin dergelijke tegenvallers zich in het verleden hebben voorgedaan en naar de mate waarin universiteiten zich tegen dergelijke risico's hebben ingedekt. Tijdens het onderzoek is wel gebleken dat er nauwelijks aansprekende voorbeelden van dergelijke gevallen te vinden zijn en dat risicovolle activiteiten vrijwel overal zijn ondergebracht in afzonderlijke BV's.

**De commissie meent op grond hiervan dat het niet noodzakelijk is om voor dergelijke incidentele tegenvallers een substantiële risicobuffer te vormen. Voor het management van dit soort risico's dienen een adequaat intern beheersinstrumentarium en daarnaast een aansprakelijkheidsverzekering aanwezig te zijn.** Bij het eventueel ontbreken van zo'n instrumentarium is de aangewezen weg om de noodzakelijke beheersmaatregelen alsnog te treffen, en dus niet het creëren van risicobuffers.

#### *4.3.3.2 Flexibiliteit van de kostenstructuur*

**Gezien de samenstelling van de kostenstructuur hebben universiteiten slechts beperkte mogelijkheden om hun kostenniveau snel ingrijpend te veranderen.** Het overgrote deel van de personeels-, huisvestings- en overige kosten ligt op korte termijn vast, en het is vrij lastig om per inputcategorie op voorhand stellige uitspraken te doen over mogelijke percentuele kostenreducties binnen een bepaalde tijdshorizon.

**De geringe kostenflexibiliteit op (zeer) korte termijn leidt echter alleen tot problemen wanneer er aan de opbrengstenkant van de exploitatie forse onvoorspelbare risico's aanwezig zijn. Daarvan is bij universiteiten geen sprake.**

Om een beter onderbouwd inzicht te krijgen in de potentiële risico's die voortvloeien uit het samenspel van opbrengsten- en kostenmutaties is een eenvoudig financieel model gebouwd, waarmee de financiële effecten van opbrengstenmutaties kunnen worden gesimuleerd. De uitkomsten van enkele relevante simulaties worden in de volgende paragraaf beschreven. Voorzover noodzakelijk worden daar ook nadere uitspraken gedaan over de veronderstelde flexibiliteit van de kosten.

#### 4.3.4 Uitkomsten risicosimulatie

##### 4.3.4.1 Algemene beschrijving simulatiemodel

Om cijfermatig inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van wijzigingen in de studenteninstroom en behaalde eindexamen's is een simulatiemodel ontwikkeld. In deze paragraaf worden de belangrijkste kenmerken van het model en de uitkomsten van enkele relevante simulaties beschreven.

Hoewel de commissie ervan uitgaat dat de risicobuffer slechts nodig is voor potentiële verliezen die zich binnen een termijn van enkele jaren manifesteren, bevat het model een horizon van tien jaar. Hiervoor is gekozen in verband met de vertraging die binnen PBM optreedt door de vergoeding van behaalde diploma's.

Het model is te kwalificeren als een mutatiemodel: kosten en opbrengsten die constant blijven worden er niet in doorgerekend. Omwille van de eenvoud houdt het model geen rekening met de variabele vergoeding voor promoties en met studierendementen<sup>6</sup>. De berekeningen worden uitgevoerd uitgaande van een stabiele situatie met een constante studentenpopulatie in jaar 0. De startwaarden van de modelparameters zijn gebaseerd op de gemiddelde omzet- en kostenverhoudingen binnen het WO en staan vermeld in tabel 4.3, uitgedrukt als percentage van de totale opbrengst.

**Tabel 4.3 Startwaarden parameters**

| Omschrijving   | % opbrengst |
|--|-------------|
| Omzetverdeling:  |             |
| Rijksbijdrage, variabele vergoeding instroom eerstejaars | 3,2%        |
| Rijksbijdrage, variabele vergoeding doctoraal diploma's  | 12,8%       |
| Rijksbijdrage overige                                    | 52,0%       |
| Collegegeld  | 6,0%        |
| Overige opbrengsten                                      | 26,0%       |
| Totaal   | 100,0%      |
| Kostenaandeel onderwijs (inclusief overhead)             | 35,0%       |
| Kostenaandeel onderzoek (inclusief overhead)             | 65,0%       |
| Aandeel personeelskosten in totale exploitatie           | 66,0%       |

In het model wordt ervan uitgegaan dat een daling van de instroom van eerstejaarsstudenten in jaar 1 tot drie effecten leidt:

- de variabele rijksbijdrage vermindert in jaar 3 (instroomvergoeding) en in jaar 7 (diplomavergoeding);
- de ontvangen collegegelden verminderen in de jaren 1 tot en met 5 (de verlaging van de instroom reduceert de studentenpopulatie gedurende vijf jaar);

<sup>6</sup> Het studierendement wordt verdisconteerd in de verhouding tussen de eerstejaars- en de doctoraalexamenvergoeding.

- de onderwijswerklast neemt af, eveneens in de jaren 1 tot en met 5, en proportioneel met de daling van de studentenpopulatie; de effecten daarvan worden geacht met een vertraging van één jaar op te treden. Huisvestings- en overige kosten worden geacht stabiel te blijven.

#### 4.3.4.2 Uitkomsten simulaties

Op basis van deze veronderstellingen zijn vier scenario's doorgerekend, waarvan de uitkomsten in tabel 4.4 staan vermeld:

**Tabel 4.4 Exploitatie-effecten van instroommutaties**

| Mutatie aandeel instroom eerstejaars   | Maximaal <i>cumulatief</i> tussentijds exploitatie-effect (in % van de totale opbrengsten) | Maximaal <i>cumulatief</i> exploitatie-effect na 10 jaar (in % van de totale opbrengsten) |
|--|--|---|
| -10%, eenmalig   | +1,4%  | +0,1%   |
| -10%, structureel  | +3,7%  | +3,7%   |
| Instroompatroon van de snelstkrimpende instelling tussen 1990 en 1997 (-24% <sup>7</sup> ) | +9,8%  | +9,6%   |
| Instroompatroon van de snelstgroeiende instelling tussen 1990 en 1997 (+63%)               | -15%   | -15%  |

Met betrekking tot de uitkomsten zij vermeld dat de exploitatie van met name de snelstgroeiende instelling na tien jaar nog niet gestabiliseerd was. De tekorten bleven na dat jaar verder oplopen. Het groeitempo van deze instelling is echter in de beschouwde periode dusdanig geweest dat de commissie dit niet direct als maatgevend wil beschouwen. Dat laat echter onverlet dat de commissie meent dat individuele universiteiten in staat zouden moeten zijn om groei te realiseren zonder daarvoor te worden 'gestraft' met de noodzaak om sterke ombuigingen in de exploitatie door te voeren.

#### 4.3.4.3 Conclusies simulatie PBM

**Dankzij de relatief grote nadruk op het bekostigen van behaalde diploma's in PBM krijgen instellingen met een dalend studentenmarktaandeel de tijd om hun exploitatie aan te passen.** Voorwaarde is dan wel dat het personeelsbestand snel wordt aangepast aan de verminderde werklast door bijvoorbeeld gebruik te maken van natuurlijk verloop. Dat dit in een situatie van blijvend lagere instroom van studenten op een bepaald vakgebied niet altijd gemakkelijk blijkt te zijn ligt voor de hand doch lijkt in de praktijk niet onoverkomelijk. **Bij groeiende instellingen daarentegen ontstaat een probleem in de exploitatie dat niet meer vanzelf verdwijnt: als de groei ophoudt stabiliseert de exploitatie zich weer geleidelijk, maar het tekort wordt daarmee niet ingelopen, tenzij er forse en moeilijk verdedigbare**

<sup>7</sup> Tussen 1990 en 1997 daalde het aandeel eerstejaars van deze instelling met 24%. Bij de snelstgroeiende instelling steeg het aandeel met 63%.

**kostenreducties in de reeds bestaande activiteiten worden doorgevoerd.** Zo gezien leidt PBM tot verstarring op de onderwijsmarkt: succesvolle, groeiende instellingen worden na verloop van tijd gedwongen om hun aspiraties bij te stellen, terwijl krimpende instellingen daarentegen worden beschermd. De decrèsbegrenzing werkt dat nog verder in de hand.

Het hier besproken groeioprobleem zou zich overigens mogelijk minder sterk voordoen wanneer instellingen meer vrijheid zouden krijgen om zelf de hoogte van hun collegegelden te bepalen. Door introductie van het prijsmechanisme kan de groei indien nodig waarschijnlijk worden geremd en tegelijkertijd de financiële exploitatie worden verbeterd, een en ander mede afhankelijk van de prijsgevoeligheid van de onderwijsvraag.

**De mate waarin de beschreven effecten zich zullen voordoen hangt af van de onderwijsintensiteit van de betrokken instelling. Bij instellingen met een relatief groot onderwijsaandeel ontstaan sterkere exploitatie-effecten dan bij ‘onderzoeks-universiteiten’.** In het algemeen geldt dat universiteiten die hun marktaandeel en studentenpopulatie relatief constant weten te houden, binnen PBM nauwelijks problemen zullen ondervinden, omdat zij hun kosten praktisch altijd tijdig op de op termijn verwachte opbrengstontwikkeling kunnen afstemmen.

**Gezien de wenselijkheid om universiteiten een zekere slagvaardigheid te geven in het creëren van groei, lijkt een buffer van circa 10% van de rijksbijdrage-omzet gewenst. Dit lijkt hoog, gezien het feit dat de groeirisico's pas na een flink aantal jaren werkelijk voelbaar worden en er dus aanpassing van de exploitatie mogelijk is. Maar zonder zo'n buffer zou het behalen van succes in het aantrekken van studenten respectievelijk het opzetten van nieuwe opleidingen wel op een betreurenswaardige manier worden ontmoedigd.**

#### *4.3.4.4 Mutaties in aantallen promovendi*

Mutatis mutandis gaat dezelfde conclusie op voor wijzigingen in de marktaandelen van instromende promovendi en de daaruit voortkomende dissertaties: instellingen met een groeiend aandeel lijden pijn, krimpende instellingen kunnen relatief rustig hun exploitatie aanpassen, en het effect is sterker naarmate er bij de start van PBM een groter aantal promovendi aanwezig is.

#### *4.3.4.5 Mutaties in overige opbrengsten*

Mutaties in de overige opbrengsten zijn niet gesimuleerd met het model, ondanks de mogelijk forse impact op het risicoprofiel (in 4.3.2 bleek dat de maximale neerwaartse mutatie in deze opbrengsten 29% bedroeg). De reden hiervan is dat de uitkomsten van een simulatie sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde veronderstelling over de relatie tussen opbrengsten en kosten. Deze verhouding ligt hier gecompliceerder dan bij de rijksbijdrage voor onderwijs, vanwege de cofinanciering die op een groot deel van deze opbrengsten van toepassing is. Dit houdt in dat de overige opbrengsten primair bedoeld zijn voor het dekken van personeelslasten, terwijl de instellingen zelf infrastructuur moeten inbrengen. De betekenis daarvan is in de praktijk echter onduidelijk: gaan de universiteiten door cofinanciering reeds bestaande infrastructuur vooral beter gebruiken (gratis, met als gunstig neveneffect meer promoties op termijn), of moeten er voor die infrastructuur wel degelijk additionele kosten worden gemaakt? Is er in verband met deze overige opbrengsten specifiek vast personeel aanwezig, dat leegloop



heeft als er omzet wegvalt, of wordt personeel voornamelijk tijdelijk aangenomen en pas nadat de bekostiging helemaal gearrangeerd is (met een tijdelijk overschot van liquide middelen als positief neveneffect)?

De commissie heeft op basis van het verzamelde feitenmateriaal te weinig inzicht in de relatie tussen overige opbrengsten en kosten om betekenisvolle simulaties uit te voeren. **De commissie meent echter dat het aannemelijk is dat het grootste deel van de activiteiten die worden bekostigd uit de overige opbrengsten een relatief flexibel kostenpatroon heeft. Met het oog daarop acht de commissie het verdedigbaar om voor de overige opbrengsten eenzelfde risicobuffer te hanteren als voor de rijksbijdrage: 10% van de omzet.**

#### 4.3.5 *Risico's op decentraal niveau*

Het betoog in de voorgaande paragrafen was steeds op instellingsniveau. Op (sub)facultair niveau zijn relatief sterkere bewegingen aanwijsbaar, door 'modes' in de studiekeuze van studenten. Hierdoor komt het regelmatig voor dat instellingen qua studenteninstroom in totaal ongeveer stabiel blijven, terwijl er op facultair niveau of studierichtingsniveau forse instroomverschuivingen optreden. Groei- en krimpeffecten laten zich op (sub)facultair niveau dus *veel sterker* voelen dan op instellingsniveau. De relatief soepele aanpassingsprocessen die zich volgens het simulatiemodel in de exploitatie voltrekken – waarbij krimpeffecten geheel kunnen worden opgevangen door natuurlijk verloop van personeel – gaan op (sub)facultair niveau niet meer voldoende op. Er moeten op (sub)facultair niveau dus met enige regelmaat reorganisaties worden doorgevoerd, met de bijbehorende herstructureringskosten (vertrekpremies, wachtgelden, verbouwingen door reallocatie van ruimte).

De commissie heeft overwogen om op basis van een aantal historische 'cases' een kwantificering te maken van de bijbehorende kosten en de daarbij noodzakelijke buffer. Maar in de praktijk blijken dergelijke (ingrijpende) reorganisaties vrij zeldzaam te zijn. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat universiteiten bij hun middelenverdeling veelal intern beschermingsregels en vertragsmechanismen toepassen, waardoor de (sub)facultaire opbrengstbudgetten geleidelijk aan mutaties in de studenteninstroom worden aangepast, en er dus tijd wordt gecreëerd om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren. Als gevolg daarvan wordt er bij krimpende faculteiten doorgaans relatief weinig reorganisatiedruk gevoeld. Deze maatregelen kosten wel extra geld waardoor de relatief gunstige effecten op instellingsniveau, geen tekorten (zie 4.3.4.2), toch kunnen omslaan in het tegendeel. Bij groeifaculteiten ligt de situatie omgekeerd. Groeifaculteiten/opleidingen komen relatief vaker voor dan groeiuniversiteiten. De noodzaak voor een innovatie buffer wordt daardoor versterkt.

Hoewel er de laatste tijd enige verandering waarneembaar lijkt, in de zin dat 'doorgeschoten' interne bescherming van faculteiten ter discussie komt te staan, valt te verwachten dat ook in de toekomst de interne middelenverdeling bij de instroommutaties achter zal lopen. Universitaire bestuurders hebben op basis van hun ervaring de neiging om de snelgroeiende studies van vandaag te zien als de snelle dalers van morgen, en zijn daarom geneigd om faculteiten met stijgende studentenaantallen beheerst te laten groeien. Daardoor ontstaat in de praktijk minder vaak forse reorganisatiedruk dan men op grond van de bewegingen in de studentenpopulatie zou verwachten.

De commissie meent, parallel met de tendens die het laatste decennium in het bedrijfsleven zichtbaar is geworden, dat in een dynamische universiteit continu herstructureringsmaatregelen getroffen moeten worden. De verantwoordelijkheid voor het tijdig starten van zulke operaties ligt op centraal niveau, bij de colleges van bestuur. **Gegeven het idee dat permanente herstructurering nodig is lijkt het logisch om van jaar op jaar een min of meer vast percentage van de exploitatie voor herstructureringen te bestemmen, waarbij jaarlijks wordt bepaald in welke faculteiten de meeste maatregelen nodig zijn. Op grond daarvan acht de commissie additionele buffervorming voor het opvangen van verschuivingen tussen faculteiten niet noodzakelijk. De bewegingen binnen en tussen faculteiten bevestigen wel de noodzaak van een buffer.**

#### 4.3.6 *Verschillen tussen instellingen*

In het voorgaande is slechts zeer beperkt aandacht besteed aan verschillen tussen verschillende (soorten) instellingen qua risicoprofiel. **Bij de risicosimulatie is aangegeven dat de exploitatie-effecten afhankelijk zijn van de onderwijsintensiteit van een instelling. De commissie acht het, gezien de beperkte gemiddelde risico's, voorshands niet noodzakelijk om hiernaar diepgaander onderzoek op instellingsniveau te verrichten. Ook grote verschillen tussen de opbrengstcategorieën hebben geen invloed op de risicobuffer, nu voor alle opbrengstcategorieën een gelijke buffer is voorgesteld.**

Uitgaande van de geformuleerde 10% van de omzet is de risicobuffer als percentage van het balanstotaal gemiddeld iets kleiner (8,5%), omdat de totale omzet in 1997 iets lager was dan het balanstotaal van dat jaar. De verhouding tussen omzet en balanstotaal varieert tussen de instellingen onderling tussen 1,07 en 0,74; de verschillen in de relatieve omvang van de gewenste risicobuffer ten opzichte van het balanstotaal zijn dus vrij beperkt.

**Per saldo acht de commissie een risicobuffer wenselijk met een omvang van 10% van de omzet; de gewenste risicobuffer als percentage van het balanstotaal beweegt zich dan in een bandbreedte van circa 7 tot 11%.**

Over de gewenste hoeveelheid liquide middelen tegenover de risicobuffer worden in 4.4.1.6 nadere uitspraken gedaan.

#### 4.4 **Financieringsfunctie van het eigen vermogen**

In deze paragraaf wordt de omvang van het voor de financieringsfunctie benodigde eigen vermogen bepaald. In 4.2 is beschreven dat het voor universiteiten wenselijk is om hun vaste activa zoveel mogelijk met niet-rentedragend (eigen) vermogen te financieren. Daarmee is echter nog niet meteen de omvang van de financieringsfunctie van het eigen vermogen bepaald. Daarvoor dient eerst te worden vastgesteld hoeveel activa nodig zijn. De hoeveelheid te financieren activa wordt weliswaar gebaseerd op de waarde van de activa uit de geüniformeerde balans van hoofdstuk 3, maar er zijn twee activa waarvan de benodigde hoeveelheid wezenlijk kan afwijken van de waarden uit de geüniformeerde balans: gebouwen en liquide middelen/beleggingen. Het verloop van deze posten en hun onderlinge samenhang wordt uitvoerig behandeld in paragraaf 4.4.1 aan de hand van cijfervoorbeelden.

Daarnaast moet worden gezien welke andere financieringsbronnen naast het eigen vermogen kunnen worden ingezet. ‘Zoveel mogelijk’ eigen vermogen betekent immers niet ‘enkel en alleen’. In 4.4.2 worden deze alternatieve financieringsbronnen nader beschouwd, resulterend in een normatieve balans voor universiteiten. In 4.4.3 wordt op basis daarvan een formulering voor het normatieve eigen vermogen ten behoeve van de financieringsfunctie gegeven. Vervolgens wordt aangegeven hoe een aantal noodzakelijke gegevens voor het berekenen van het benodigde eigen vermogen zijn vastgesteld. Paragraaf 4.4.5 bevat de berekening van het benodigde eigen vermogen. In 4.4.6 wordt een gevoeligheidsanalyse van de berekende resultaten gepresenteerd.

#### **4.4.1 Benodigde omvang van de activa van universiteiten**

##### *4.4.1.1 Inleiding*

Universiteiten beschikken over drie hoofdgroepen van activa:

- terreinen en gebouwen;
- overige vaste activa (inventaris en apparatuur);
- vlottende activa (voorraden, vorderingen, liquide middelen en beleggingen).

Hierna wordt per hoofdgroep beschreven wat de omvang van de activa dient te zijn voor een gezonde uitoefening van de universitaire taken op langere termijn.

##### *4.4.1.2 Benodigde omvang van de activa: terreinen*

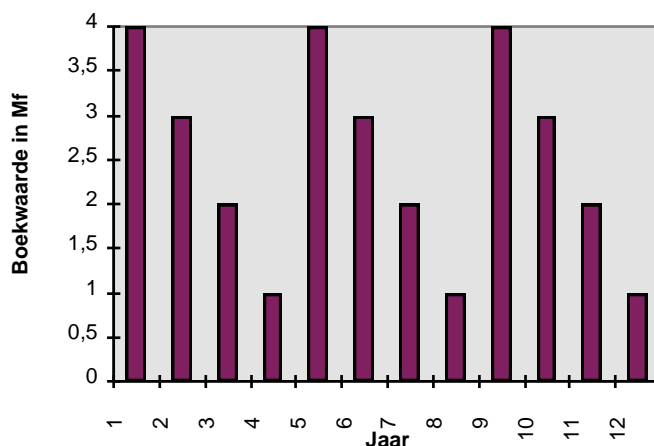
Omdat er op terreinen niet wordt afgeschreven dienen deze ook in de normatieve balans tegen aanschafwaarde te worden opgenomen. Wanneer de terreinen in waarde zijn gestegen en er zou vervanging nodig zijn, dan kunnen de bestaande terreinen worden verkocht. De boekwinst daarop kan gebruikt worden voor de aanschaf van nieuwe grond.

##### *4.4.1.3 Benodigde omvang van de activa: gebouwen*

Universiteiten hebben de gebouwencomplexen waarin ze gehuisvest zijn – hun belangrijkste activa – in 1995 bij de IVH-operatie om niet verkregen en zijn daarbij zelf verantwoordelijk geworden voor de instandhouding van hun huisvesting op langere termijn. Momenteel zijn diverse instellingen bezig met grootschalige (ver)nieuwbouwprojecten, waarbij in korte tijd een groot deel van de huisvesting wordt vervangen. Door de geconcentreerde huisvestingsinvesteringen is het aannemelijk dat de boekwaarde van het onroerend goed van universiteiten in de loop der tijd volgens een cyclisch patroon fluctueert. Na het plegen van investeringen is de boekwaarde van de gebouwen hoog. Vervolgens daalt gedurende een aantal jaren de boekwaarde door afschrijvingen, tot het moment dat er weer een grote vervangingsoperatie plaatsvindt en de boekwaarde daardoor weer fors stijgt.

Dit kan worden geïllustreerd met een gestileerd voorbeeld, waarin een universiteit telkens voor f 4 miljoen een gebouwencomplex aanschaf met een levensduur van 4 jaar. In het voorbeeld wordt eenvoudigheidshalve geabstraheerd van inflatie (waardoor de herbouwwaarde van een nieuw complex constant blijft) alsmede van rentebetalingen c.q. -ontvangsten. In figuur 4.4 wordt de boekwaarde aan het begin van elk jaar getoond.

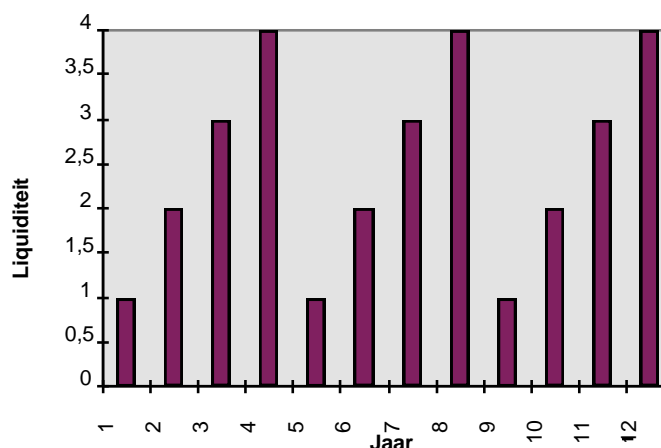
**Figuur 4.4 Boekwaarde verloop van gebouwen**



Zoals blijkt uit de grafiek, daalt de boekwaarde na de investeringen ad f 4 miljoen aan het begin van de jaren 1, 5 en 9 door afschrijvingen jaarlijks met  $0,25 \times f 4 \text{ miljoen} = f 1 \text{ miljoen}$ . Aan het eind van de jaren 4 en 8 is – overigens niet direct zichtbaar in de grafiek – de boekwaarde tot f 0 gedaald. Het verloop van de *feitelijk aanwezige* boekwaarde van de gebouwen gedurende een vervangingscyclus vertoont dus de vorm van een zaagtandfunctie.

Tegenover de daling van de boekwaarde van de gebouwen staat, door de vrijkomende afschrijvingsbedragen in de loop der jaren, een stijging van de liquide middelen. Afschrijvingen zijn immers wel kosten, maar geen kasuitgaven. Het verloop van de liquide middelen tijdens een vervangingscyclus lijkt daarom op een omgekeerde zaagtand, zoals in figuur 4.5 is weergegeven.

**Figuur 4.5 Liquiditeitsverloop door afschrijvingen**

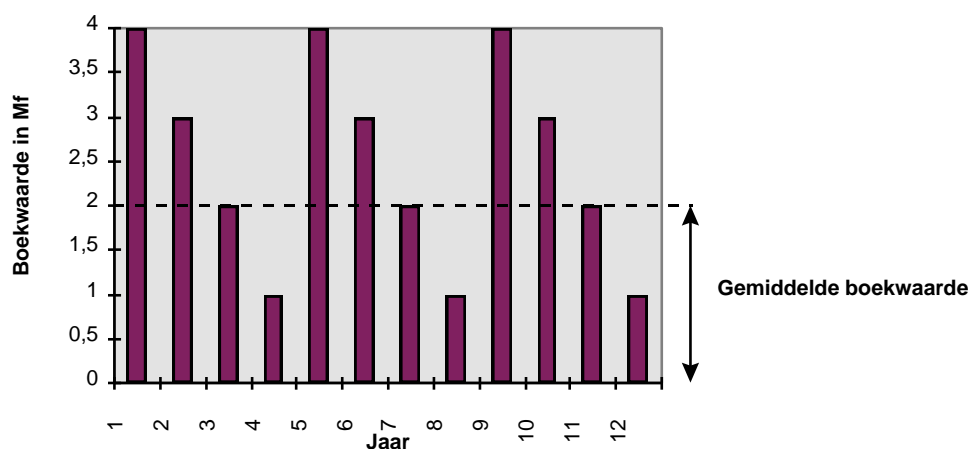


Aan het eind van een vervangingscyclus zijn de gebouwen volledig omgezet in liquide middelen, waarmee weer nieuwe, vervangende gebouwen kunnen worden aangeschaft. Doordat de boekwaarde van de gebouwen en de liquide middelen als ‘communicerende vaten’ werken,

blijft de totale omvang van deze twee activa gezamenlijk gedurende een vervangingscyclus constant, in dit geval f 4 miljoen, hetgeen overeenkomt met de herbouwwaarde.

Hieruit kan men afleiden dat de investering in onroerend goed en bijbehorende liquide middelen gedurende een vervangingscyclus in totaal steeds gelijk zijn aan de herbouwwaarde van het onroerend goed. Moet een universiteit derhalve altijd de totale herbouwwaarde financieren? Nee, de gemiddelde investering in de activa die ook feitelijk voor de bedrijfsuitoefening worden ingezet – alleen de gebouwen zelf dus – bedraagt gedurende een vervangingscyclus slechts de *helft* van de herbouwwaarde van deze gebouwen (zie figuur 4.6).

**Figuur 4.6** Gemiddelde boekwaarde gebouwen



Voor een universiteit die ernaar streeft om geen structurele rentelasten of baten te hebben is een gemiddeld gebouwenbezit ter grootte van de helft van de herbouwwaarde voldoende om de vervangingscyclus te kunnen voortzetten. De betrokken instelling komt in de eerste helft van de cyclus weliswaar geld tekort: voor de aanschaf van een nieuw gebouw moet dan immers de helft van de herbouwwaarde worden gefinancierd door middel van een rentedragende overbruggingslening. Deze overbruggingslening, die ook kan worden beschouwd als tijdelijke negatieve liquiditeit, kan worden afgelost uit de afschrijvingen. In de tweede helft van de vervangingscyclus bouwt de betrokken instelling echter weer positieve liquiditeit op, die zij zelf rentedragend kan beleggen. Per saldo wordt daardoor over de hele cyclus gezien, bij gelijke rentepercentages voor geleend en uitgeleend geld, rente betaald noch ontvangen.

Het vorenstaande leidt tot de volgende conclusies:

**Om de gebouwen op lange termijn in stand te kunnen houden zonder netto-rentebetalingen hebben universiteiten een structurele financieringsbehoefte nodig ter grootte van de helft van de herbouwwaarde. De vorm waarin dit bedrag op de balans voorkomt varieert: gedurende een vervangingscyclus wordt het onroerend goed langzaam omgezet in liquiditeit. Bij een beoordeling op een willekeurig moment van de vraag of het gebouwenbezit op peil is zullen de boekwaarde van het onroerend goed en de aanwezige liquiditeit dus in samenhang moeten worden beschouwd.**

**Het bovenstaande model is zeer gestileerd. De conclusie wordt echter niet anders indien gewerkt wordt met meer realistische veronderstellingen zoals een groot aantal gebouwen**

**met sterk wisselende aanschafprijzen in andere stadia van de vervangingscyclus. Het patroon van de boekwaarde van de gebouwen en de noodzakelijk beschikbare liquiditeit of overbruggingslening wordt grilliger. De structurele financieringsbehoefte blijft gelijk aan de helft van de herbouwwaarde van de gebouwen.**

#### *4.4.1.4 Benodigde omvang van de activa: overige vaste activa*

De boekwaarde van de *overige vaste activa* (apparatuur en inventaris) is veel constanter dan die van het onroerend goed. Dat komt doordat de overige vaste activa veel meer het karakter van een zogenaamd ideaalcomplex hebben. De overige vaste activa zijn te beschouwen als een grote verzameling relatief kleine, losse investeringsprojecten met relatief korte levensduren. Het gevolg daarvan is dat de jaarlijks geïnvesteerde bedragen betrekkelijk stabiel zijn en ongeveer gelijk zijn aan de jaarlijks op de overige activa gepleegde afschrijvingen. Hierdoor blijft de boekwaarde van het totaal eveneens stabiel.

**Met het oog op de relatief constante omvang van de boekwaarde van de overige activa kan de benodigde omvang van de overige activa op een willekeurig moment praktisch gelijk worden gesteld aan de boekwaarde van de overige activa volgens de geüniformeerde balans. Daarom behoeft er voor de overige vaste activa geen rekening te worden gehouden met de liquiditeitspositie.**

#### *4.4.1.5 Benodigde omvang van de activa: vlottende activa - voorraden en vorderingen*

De vlottende activa bestaan voornamelijk uit voorraden, vorderingen, liquide middelen en beleggingen. Het totaal hiervan wordt ook wel aangeduid als het brutowerkkapitaal. Kenmerkend voor de vlottende activa is dat er op deze activa niet structureel wordt afgeschreven.

Voor de benodigde omvang van de voorraden en de vorderingen meent de commissie in het kader van dit onderzoek geen afzonderlijke normen te hoeven geven. De commissie heeft in het kader van de uniformering getoetst of de universiteiten hun voorraden en vorderingen niet te hoog laten oplopen. Dit heeft tot slechts zeer beperkte bijstellingen geleid. **De commissie gaat er daarom van uit dat de benodigde omvang van de voorraden en vorderingen gelijk is aan de in de geüniformeerde balans aangetroffen boekwaarde.**

#### *4.4.1.6 Benodigde omvang van de activa: vlottende activa - liquide middelen en beleggingen*

Voor de liquide middelen en beleggingen – die in dit onderzoek verder als eenheid worden beschouwd – ligt dat duidelijk anders. De benodigde hoeveelheid liquide middelen is vrijwel nooit gelijk aan de feitelijke beschikbare hoeveelheid. De liquide middelen vervullen ten minste vier onderscheiden functies:

- Het zijn spaarmiddelen in de vervangingscyclus van gebouwen, zoals hiervoor beschreven (spaarfunctie).
- Daarnaast zijn het middelen waarmee verstoringen in de exploitatie met negatieve kaseffecten tijdelijk kunnen worden opgevangen (risicofunctie). Deze functie hangt samen met de bufferfunctie<sup>8</sup> van het eigen vermogen, zoals besproken in 4.2 en 4.3.

---

<sup>8</sup> Om verwarring te voorkomen wordt met betrekking tot de liquide middelen de term risicofunctie gehanteerd; de term 'bufferfunctie' blijft verbonden met het eigen vermogen.

- Voorts zijn het middelen waarmee kasuitgaven die voortvloeien uit tijdelijke voorzieningen kunnen worden voldaan zonder de exploitatie te belasten (voorzieningsfunctie).
- Ten slotte vervullen de liquide middelen een transactiefunctie, om ritmeverschillen tussen reguliere ontvangsten en uitgaven tijdelijk te overbruggen.

Voor elk van deze vier functies kan bij benadering worden aangegeven wat de daarmee samenhangende benodigde hoeveelheid liquide middelen en beleggingen moet zijn.

#### *Spaarfunctie*

**De voor de spaarfunctie benodigde hoeveelheid liquide middelen is gelijk aan de helft van de herbouwwaarde van de gebouwen minus de aanwezige (geüniformeerde) boekwaarde van de gebouwen.** Dit volgt rechtstreeks uit de conclusies die hieromtrent in 4.4.1.3 zijn getrokken. Daar werd ook reeds opgemerkt dat de spaarfunctie na een omvangrijke vervangingsinvestering tijdelijk negatief kan zijn. De instelling heeft dan geen liquide middelen ten behoeve van de spaarfunctie en trekt voor de financiering van een deel van de nieuwe gebouwen een overbruggingslening aan. De rentekosten die dit met zich meebrengt worden – over een hele vervangingscyclus beschouwd – grosso modo gecompenseerd door de renteopbrengsten gedurende de eerste helft van de vervangingscyclus.

#### *Risicofunctie*

De voor de risicofunctie benodigde hoeveelheid liquide middelen is maximaal gelijk aan de in 4.3 afgeleide risicobuffer. Dit betekent dus niet dat de risicobuffer altijd volledig in liquide vorm behoeft te worden aangehouden. Vanuit een macro-optiek zijn er aan het aanhouden van een risicobuffer in liquide vorm door universiteiten namelijk financieringskosten verbonden. (Uitgaande van financiering met eigen vermogen dragen de universiteiten deze kosten zelf niet; ze hebben er zelfs baat bij om zoveel mogelijk liquiditeiten ten behoeve van de risicofunctie aan te houden, want deze kunnen rentedragend worden belegd.) **Analoog aan de redenering omtrent de vervanging van gebouwen lijkt het reëel wanneer universiteiten op lange termijn ongeveer de helft van de risicobuffer (dat wil zeggen de helft van 10% van de omzet) in liquide vorm aanhouden.** Wanneer de buffer niet wordt gebruikt kunnen de universiteiten renteopbrengsten over deze liquide middelen ontvangen. Wanneer het potentiële risico zich manifesteert en de gehele buffer wordt aangesproken moet de universiteit tijdelijk overbruggingskrediet aantrekken (ter grootte van de helft van het risico) of geld ten behoeve van de spaarfunctie aanspreken, hetgeen rente kost. **Op langere termijn zullen de renteontvangsten en de rentekosten in verband met risicobuffering elkaar zodoende ongeveer compenseren.**

#### *Voorzieningsfunctie*

**Tegenover de tijdelijke voorzieningen dienen tot hetzelfde bedrag liquide middelen te staan. De vorming van dergelijke voorzieningen heeft expliciet tot doel om tijdig kasmiddelen af te zonderen voor het betalen van concreet voorzienbare toekomstige verplichtingen.** Voor de permanente voorzieningen is geen permanente liquiditeit noodzakelijk, omdat deze voorzieningen structureel vanuit de exploitatie in stand worden gehouden.

### Transactiefunctie

De benodigde omvang van de liquide middelen ten behoeve van de transactiefunctie kan worden afgeleid uit de verhouding tussen de vlottende activa en de vlottende passiva. Een bekende en veel gehanteerde indicator in dit verband is de current ratio, die als volgt wordt gedefinieerd:

$$\text{current ratio} = \text{vlottende activa} / \text{vlottende passiva}$$

In de financieringsliteratuur wordt gesteld dat deze current ratio groter dan 1 moet zijn, bij voorkeur 1,5 à 2. Als dat het geval is, dan zijn de liquide middelen ruim voldoende om de ritmeverschillen tussen reguliere betalingen en ontvangsten op te vangen. Daarbij dient echter te worden opgemerkt dat in de normstelling met een current ratio van meer dan 1 doorgaans ook de liquide middelen ten behoeve van de risico- en de voorzieningsfunctie worden begrepen. Dankzij de normstellingen die hiervoor al voor de overige functies van de liquide middelen gegeven zijn is dat voor de normatieve balans van universiteiten niet nodig. **De commissie gaat ervan uit dat de liquide middelen ten behoeve van de transactiefunctie op peil zijn wanneer deze gelijk zijn aan het verschil tussen de vlottende passiva en de voorraden en vorderingen. Aldus resteert een ‘geschoonde’ normatieve current ratio van 1 (exclusief liquide middelen ten behoeve van spaar-, risico- en voorzieningsfunctie).**

#### 4.4.1.7 Recapitulatie benodigde omvang van de activa

De benodigde omvang van de activa kan worden samengevat zoals aangegeven in tabel 4.5. De normaal afgedrukte elementen uit de tabel kunnen rechtstreeks uit de geüniformeerde balans worden overgenomen. Voor de *cursief* afgedrukte elementen worden waardebegrippen gebruikt die niet als zodanig herkenbaar in de geüniformeerde balans voorkomen.

**Tabel 4.5 Benodigde omvang activa**

| Activum                                | Benodigde omvang                                |
|--|---|
| Terreinen                              | Aanschafwaarde                                  |
| Gebouwen                               | Boekwaarde                                      |
| Liquide middelen (spaarfunctie)        | 0,5 x herbouwwaarde -/- boekwaarde gebouwen     |
| Overige vaste activa                   | Boekwaarde                                      |
| Voorraden + vorderingen                | Boekwaarde                                      |
| Liquide middelen (risicofunctie)       | 0,5 x risicobuffer                              |
| Liquide middelen (voorzieningsfunctie) | Tijdelijke voorzieningen                        |
| Liquide middelen (transactiefunctie)   | Vlottende passiva -/- voorraden -/- vorderingen |
| Totaal benodigde activa                | Σ Bovenstaande posten                           |

Op basis hiervan kan de benodigde financiering van de activa worden geanalyseerd.



#### 4.4.2 Beschikbare financieringsbronnen in de normatieve balans

##### 4.4.2.1 Inleiding

Universiteiten dienen zich, gezien het ontbreken van een rentevergoeding in hun bekostiging, zoveel mogelijk met niet-rentedragend vermogen te financieren. **In aanvulling op financiering met eigen vermogen komen de volgende drie financieringsbronnen in aanmerking:**

- **Kortlopende schulden, ter financiering van het werkkapitaal (niet-rentedragend)**
- **Voorzieningen (niet-rentedragend)**
- **Overbruggingsleningen op middellange termijn bij aanschaf van nieuwe gebouwen**

De vanuit een normatieve optiek toegestane omvang van deze drie overige financieringsbronnen wordt in deze subparagraaf besproken. Het restant van de te financieren activa dient met eigen vermogen te worden gefinancierd.

##### 4.4.2.2 Omvang kortlopende schulden

De kortlopende schulden, die ook bekend staan als vlottende passiva, bestaan voornamelijk uit vooruitvangen bedragen (zoals collegegelden en gefactureerde termijnen van projecten) en crediteuren. Evenals de voorraden en vorderingen zijn de boekwaarden van deze passiva voor de balansuniformering getoetst. De commissie gaat ervan uit dat de instellingen terzake verder een verantwoord beleid voeren en ziet derhalve in het kader van dit onderzoek geen reden tot verdere correcties. **De omvang van de vlottende passiva in het model is daarom gelijk gesteld aan de boekwaarde van de vlottende passiva uit de geüniformeerde balans.**

##### 4.4.2.3 Omvang voorzieningen

De omvang van de voorzieningen wordt bepaald door de regels omtrent het vormen van voorzieningen, zoals die zijn toegepast bij de uniformering in het voorgaande hoofdstuk. Er bestaan geen ‘harde’ bedrijfseconomische regels over het aandeel van de voorzieningen in de totale financiering van een organisatie, al is het wel duidelijk dat hieraan grenzen zijn. De commissie is van oordeel dat de totale omvang van de voorzieningen na de uniformering acceptabel is, zeker gezien het hiervoor aangegeven uitgangspunt dat tegenover de zogenaamde tijdelijke voorzieningen liquide middelen worden aangehouden. **Daarom meent de commissie dat de omvang van de voorzieningen gelijk is aan de boekwaarde uit de geüniformeerde balans.** Overigens is de verdeling tussen de permanente en de tijdelijke voorzieningen niet direct uit de geüniformeerde balans af te leiden; deze dient afzonderlijk te worden bepaald. Op basis van een nadere analyse van de aanwezige voorzieningen in de geüniformeerde balans is door de commissie een inschatting gemaakt van de tijdelijke voorzieningen. Daarbij is verondersteld dat van de voorzieningen die getroffen worden voor doorlopende risico's zoals voor periodiek klein onderhoud, wachtgeld en studentenvoorzieningen circa 10% als kortlopend moet worden beschouwd. Andere voorzieningen zoals millenium zijn naar hun aard kortlopend.

##### 4.4.2.4 Omvang overbruggingsleningen (bij aanschaf van nieuwe gebouwen)

De mogelijke omvang van overbruggingsleningen voor onroerendgoedfinanciering is hiervoor reeds behandeld. Deze leningen zijn als het ware het spiegelbeeld van de liquide middelen en beleggingen die de spaarfunctie vervullen.

**De omvang van overbruggingsleningen is gelijk aan het verschil tussen de boekwaarde en de helft van de herbouwwaarde, indien de boekwaarde hoger is (in de eerste helft van een vervangingscyclus).**

#### 4.4.3 Formulering benodigd eigen vermogen voor de financieringsfunctie

In tabel 4.6 worden de bevindingen uit de voorgaande subparagrafen gerecapituleerd. De normaal afgedrukte elementen uit de tabel kunnen rechtstreeks uit de geüniformeerde balans uit hoofdstuk 3 worden overgenomen. Voor de *cursief* afgedrukte elementen dienen waardebegrippen te worden gebruikt die niet als zodanig herkenbaar in de geüniformeerde balans voorkomen. Het verschil tussen de in 4.4.1 berekende totale benodigde activa en de hiervoor berekende omvang van de passiva die geen eigen vermogen zijn, geeft aan welk deel van de totale activa van universiteiten normatief met eigen vermogen gefinancierd moet zijn.

**Tabel 4.6 Omvang passiva en benodigde omvang eigen vermogen**

| <b>Passivum</b>        | <b>Omvang</b>   |
|------------------------|---|
| Kortlopende schulden   | Boekwaarde van kortlopende schulden   |
| Voorzieningen          | Boekwaarde van voorzieningen  |
| Overbruggingsleningen* | Boekwaarde gebouwen <i>-/- 0,5 x herbouwwaarde</i>  |
|                        | <b>Benodigde omvang</b>   |
| Eigen vermogen         | Totaal benodigde activa (tabel 4.5) <i>-/- kortlopende schulden -/- voorzieningen -/- eventuele overbruggingsleningen</i> |
| Totaal passiva         | $\Sigma$ Bovenstaande posten  |

\* Alleen in de eerste helft van de vervangingscyclus, wanneer de boekwaarde van de gebouwen hoger is dan de helft van de herbouwwaarde.

De voorgaande twee tabellen kunnen ook gecombineerd worden tot een totaalopstelling van de normatieve balans van een universiteit. Deze is weergegeven in tabel 4.7. De kolom 'Activa' is overgenomen uit tabel 4.5, zij het in een enigszins gewijzigde volgorde. De kolom 'Waarde' geeft aan hoe de omvang van de op de desbetreffende regel vermelde activa dient te worden berekend. De kolom 'Passiva' geeft aan welke passivaposten bij de financiering van de activa in de cellen ter linkerzijde betrokken zijn. *Cursief* is aangegeven of de betrokken waarden rechtstreeks uit de geüniformeerde balans kunnen worden afgeleid. De onderstaande tabel heeft betrekking op een universiteit die zich in de tweede helft van een vervangingscyclus bevindt, omdat er liquide middelen en beleggingen ten behoeve van de spaarfunctie in voorkomen en geen overbruggingsleningen.

Tabel 4.7 Normatieve balans (tweede helft vervangingscyclus)

| Activa   | Waarde                                     | Passiva  |
|--|--|--|
| Terreinen  | Aanschafwaarde terreinen                   | <i>Eigen vermogen</i><br>+<br><i>Voorzieningen (permanent)</i> |
| Gebouwen + liquide middelen (spaarfunctie)                 | <i>0,5 x herbouwwaarde gebouwen</i>        |  |
| Overige vaste activa                                       | Boekwaarde overige vaste activa            |  |
| Liquide middelen (risicofunctie)                           | <i>0,5 x risicobuffer</i>                  |  |
| Liquide middelen (voorzieningsfunctie)                     | <i>Boekwaarde tijdelijke voorzieningen</i> | <i>Voorzieningen tijdelijk</i>                                 |
| Voorraden+vorderingen+liquide middelen (transactiefunctie) | Boekwaarde vlottende passiva               | <i>Vlottende passiva</i>                                       |
| Totaal normatieve activa                                   |  | Totaal normatieve passiva                                      |

Uit tabel 4.7 blijkt bijvoorbeeld dat het activum Terreinen in de normatieve balans tegen de aanschafwaarde dient te worden opgenomen en dat dit activum gefinancierd wordt met een mix van eigen vermogen en permanente voorzieningen. De gebouwen en liquide middelen/beleggingen ten behoeve van de spaarfunctie dienen gezamenlijk gelijk te zijn aan de helft van de herbouwwaarde van het onroerend goed en deze posten worden eveneens gefinancierd door een mix van Eigen vermogen en permanente voorzieningen. De overige regels dienen op overeenkomstige wijze te worden gelezen.

Uit de tabel valt in formulevorm af te leiden hoe hoog het normatieve eigen vermogen dient te zijn. De afleiding is als volgt:

**Normatief eigen vermogen + Permanente voorzieningen =**

**Aanschafwaarde terreinen + 0,5 x herbouwwaarde van gebouwen + boekwaarde overige vaste activa + 0,5 x risicobuffer**

**Dit komt overeen met de volgende vergelijking:**

**Normatief eigen vermogen =**

**Aanschafwaarde terreinen + 0,5 x herbouwwaarde van gebouwen + boekwaarde overige vaste activa + 0,5 x risicobuffer -/- Permanente voorzieningen**

Wanneer de instelling zich in de eerste fase van een vervangingscyclus zou bevinden, waardoor de boekwaarde van de gebouwen hoger zou zijn dan de helft van de herbouwwaarde, dan zou de normatieve balans er als volgt uitzien (afwijkingen ten opzichte van tabel 4.7 onderstreept):

**Tabel 4.8 Normatieve balans (eerste helft vervangingscyclus)**

| Activa   | Waarde   | Passiva  |
|--|--|--|
| Terreinen  | Aanschafwaarde terreinen   | <i>Eigen vermogen</i><br>+<br><i>Voorzieningen (permanent)</i> |
| <u>Gebouwen</u>  | <i>0,5 x herbouwwaarde gebouwen</i>  |  |
| Overige vaste activa                                       | Boekwaarde overige vaste activa  |  |
| Liquide middelen (risicofunctie)                           | <i>0,5 x risicobuffer</i>  |  |
| <u>Gebouwen (restant)</u>                                  | <i><u>Boekwaarde gebouwen -/-</u></i><br><i><u>0,5 x herbouwwaarde</u></i> | <i>Overbruggingslening</i>                                     |
| Liquide middelen (voorzieningsfunctie)                     | <i>Boekwaarde tijdelijke voorzieningen</i>                                 | <i>Voorzieningen tijdelijk</i>                                 |
| Voorraden+vorderingen+liquide middelen (transactiefunctie) | Boekwaarde vlottende passiva   | Vlottende passiva  |
| Totaal normatieve activa                                   |  | Totaal normatieve passiva                                      |

Bij een vergelijking van de tabellen 4.7 en 4.8 valt op dat de formule waarmee de normatieve omvang van het eigen vermogen wordt berekend geen wijziging ondergaat. Wanneer een universiteit in de eerste fase van een vervangingscyclus verkeert is alleen de omvang van de totale benodigde activa en passiva groter, omdat de overbruggingslening niet als negatieve liquiditeit wordt genoteerd, maar als een (positieve) schuld.

Hiermee is aangegeven hoe de normatieve balans van een universiteit er in formulevorm uitziet. Om het daaruit volgende normatieve eigen vermogen te kunnen berekenen, dient eerst de hoogte van de (*cursieve*) waarden die niet rechtstreeks uit de geüniformeerde balans kunnen worden afgeleid te worden vastgesteld.

#### 4.4.4 Vaststelling ontbrekende waarden uit normatieve balans

##### 4.4.4.1 Inleiding

In de normatieve balans zijn de onderstaande waarden niet rechtstreeks uit de geüniformeerde balans af te leiden:

- (helft van de) herbouwwaarde;
- tijdelijke en permanente voorzieningen;
- risicobuffer.

De benadering van de benodigde omvang van de risicobuffer is in 4.3 behandeld. Deze is gesteld op 10% van de omzet, die in 1997 voor de twaalf instellingen gezamenlijk f 6.367 miljoen bedroeg. De benadering van de benodigde omvang van de overige twee elementen wordt in deze subparagraaf uiteengezet. Voorts wordt enige aandacht geschonken aan mogelijke stille reserves in gebouwen, omdat die aanleiding zouden kunnen zijn om de geüniformeerde boekwaarde van de gebouwen te herzien.

##### 4.4.4.2 Bepaling herbouwwaarde gebouwen

De bepaling van de herbouwwaarde van het onroerend goed heeft de commissie tijdens het onderzoek veel hoofdbrekens opgeleverd. Principieel dient voor deze waardebepaling te worden geanalyseerd hoeveel ruimte van welke kwaliteit universiteiten op langere termijn nodig hebben voor hun activiteiten (functionele instandhouding). Gegeven de veronderstelde zelfstandigheid van universiteiten en gezien de mogelijke toekomstige dynamiek in het huisvestingsbeleid zou dit idealiter moeten worden uitgevoerd op basis van het huisvestingsplan van iedere universiteit, en dus niet op basis van een normatief ruimtebehoefte-model (zoals bijvoorbeeld het verouderde WORM).

De commissie heeft in verband daarmee de volgens het huisvestingsplan noodzakelijke aantallen vierkante meters en de bijbehorende bouwkosten per vierkante meter per faculteitstype bij de instellingen opgevraagd, om op basis daarvan de herbouwwaarde per universiteit te kunnen berekenen.<sup>9</sup> De aldus verkregen uitkomsten riepen echter tal van vragen op en bevatten veel subjectieve elementen die per universiteit kunnen verschillen. Op grond daarvan heeft de commissie deze benadering – enkele uitzonderingen daargelaten – als onvoldoende uniform en betrouwbaar terzijde geschoven.

Een voor de hand liggend alternatief, de berekening van de herbouwwaarde door indexering van de historische aanschafwaarden met een specifieke bouwkostenindex per jaarlaag, leverde evenmin bruikbaar resultaat op. Voor bedrijfsgebouwen blijken voor de periode tussen 1945 en 1960 geen betrouwbare bouwkostenindexcijfers voorhanden te zijn.

**De commissie heeft uiteindelijk gekozen voor een goed alternatief: de getaxeerde verzekerde herbouwwaarde van de universitaire gebouwen. Deze waarde is door onafhankelijke experts volgens voor dit doel gebruikelijke grondslagen vastgesteld en**

---

<sup>9</sup> Voor de instellingen die nog niet over een huisvestingsplan beschikken was oorspronkelijk een berekening voorzien op basis van een ‘gemiddeld’ huisvestingsplan, gebaseerd op prognoses van aantallen studenten en medewerkers per universiteit, waarbij gebruik wordt gemaakt van normen voor m<sup>2</sup>-behoefte per student/medewerker en m<sup>2</sup>-vervangingsprijzen zoals die *gemiddeld* uit de beschikbare huisvestingsplannen kunnen worden afgeleid.

**daardoor voldoende uniform en betrouwbaar voor toepassing van het model.** De getaxeerde herbouwwaarden voor de gebouwenverzekering, zoals opgegeven door de instellingen, zijn allemaal geïndexeerd naar ultimo 1997. Vervolgens zijn ze verhoogd met de geschatte kosten van grondwerk en funderingen, omdat deze kosten bij taxaties ten behoeve van calamiteitenverzekeringen niet worden meegenomen. Hiertoe is een opslagpercentage van 5% gehanteerd. Op de aldus verkregen waarde van f 10.843 miljoen zijn de cijferopstellingen in 4.4.5 gebaseerd.

#### *4.4.4.3 Stille reserves*

Tijdens het onderzoek is globaal geïnventarieerd in hoeverre er bij de instellingen gebouwen voorkomen die al volledig afgeschreven zijn, maar die nog wel een duidelijke (markt)waarde hebben (monumenten en dergelijke). Door het bestaan van dergelijke stille reserves zou een eventueel vermogenstekort door onvoldoende beschikbaarheid van liquide middelen/beleggingen, zoals eerder besproken, immers worden gemitigeerd. Bij de inventarisatie is echter gebleken dat er behalve waardevolle monumenten in het onroerend goed ook bestanddelen aanwezig zijn die te zijner tijd juist veel geld kunnen kosten, zoals vervuilde grond, asbest en dergelijke, maar waarvoor geen voorzieningen zijn gevormd omdat ze bij continuïteit niet tot acute verplichtingen leiden. Op basis van de verkregen informatie heeft de commissie besloten om voor dergelijke ‘erfenissen uit het verleden’ geen positieve of negatieve correcties op de geüniformeerde boekwaarden toe te passen, in de veronderstelling dat de positieve en de negatieve ‘erfenissen’ elkaar grosso modo in evenwicht kunnen houden. Om te toetsen of deze veronderstelling op het niveau van individuele instellingen eveneens opgaat is nader onderzoek vereist.

#### *4.4.4.4 Tijdelijke versus permanente voorzieningen*

De commissie is van mening dat voor de WO-sector als geheel ultimo 1997 circa 25% van de (geüniformeerde) voorzieningen als tijdelijk dient te worden bestempeld. De overige 75% is als permanente voorzieningen te beschouwen. Dit percentage kan van jaar op jaar en per instelling verschillen.

### **4.4.5 Berekening normatief eigen vermogen ultimo 1997**

#### *4.4.5.1 Inleiding*

In deze subparagraaf wordt op basis van de in 4.4.4 vastgestelde normatieve balans het per ultimo 1997 voor de financieringsfunctie benodigde eigen vermogen van de universiteiten berekend. Eerst wordt een berekening gepresenteerd die gebaseerd is op de geüniformeerde balansen en resultatenrekeningen van alle bij het onderzoek betrokken instellingen gezamenlijk. Vervolgens wordt berekend hoe groot de verschillen zijn tussen individuele instellingen.

#### *4.4.5.2 Berekening normatief eigen vermogen van de gezamenlijke instellingen*

Startpunt van de berekening is de geüniformeerde balans uit hoofdstuk 3:

**Tabel 4.9 Geüniformeerde balans**

| <b>Activa</b>                    | Na correctie | <b>Passiva</b>                             | Na correctie |
|----------------------------------|--------------|--|--------------|
| (in miljoenen guldens)           |              | (in miljoenen guldens)                     |              |
| Immateriële vaste activa         | 0,0          | <b>Eigen vermogen en bestemde reserves</b> | 3.576,5      |
| Gebouwen en terreinen            | 3.415,6      | Onderhoudsvoorziening                      | 104,0        |
| Inventaris, apparatuur en boeken | 209,7        | Voorziening voor uitkeringen na ontslag    | 880,3        |
| Financiële vaste activa          | 36,3         | Specifieke en overige voorzieningen        | 424,8        |
| <b>Totaal vaste activa</b>       | 3.661,6      | <b>Totaal voorzieningen</b>                | 1.409,1      |
| Voorraden                        | 811,3        | <b>Fondsen in beheer</b>                   | 6,2          |
| Vorderingen                      | 870,1        | <b>Langlopende schulden</b>                | 67,7         |
| Effecten en beleggingen          | 433,1        | <b>Overige passiva</b>                     | 2.110,2      |
| Liquide middelen                 | 1,393,6      |  |              |
| <b>Totaal vlottende activa</b>   | 3.508,1      |  |              |
| <b>Totaal activa</b>             | 7.169,7      | <b>Totaal passiva</b>                      | 7.169,7      |

Omdat de boekwaarde van de gebouwen (f 3.416 miljoen -/ f 290 miljoen = f 3.126 miljoen) minder is dan de helft van de vervangingswaarde (f 5.422 miljoen), kan op voorhand worden vastgesteld dat de twaalf onderzochte universiteiten zich volgens het normatieve model in de 'spaarfase' (tweede helft) van de vervangingscyclus bevinden. Daarom dient de opstelling van tabel 4.7 te worden gebruikt. Invulling van de waarden die rechtstreeks uit de geüniformeerde balans kunnen worden afgeleid en van de waarden die afzonderlijk zijn berekend leidt tot de volgende opstelling van de normatieve balans:

Tabel 4.10 Normatieve balans gezamenlijke universiteiten per ultimo 1997

| Activa   | Waarde                             | (in miljoenen<br>gulden) | Passiva  |                    |
|--|------------------------------------|--------------------------|--|--------------------|
| Terreinen  | Aanschafwaarde<br>terreinen        | 290                      | Eigen vermogen<br><br>+<br>Vorzieningen<br>(permanent) | 5.219<br><br>1.057 |
| Gebouwen + liquide middelen<br>(spaarfunctie)                        | 0,5 x herbouwwaarde<br>gebouwen    | 5.422                    |  |                    |
| Overige vaste activa   | Boekwaarde overige<br>vaste activa | 246                      |  |                    |
| Liquide middelen<br>(risicofunctie)                                  | 0,5 x risicobuffer                 | 318                      |  |                    |
| Liquide middelen<br>(voorzieningsfunctie)                            | 0,25 x voorzieningen               | 352                      | Vorzieningen<br>(tijdelijk)                            | 352                |
| Voorraden + vorderingen +<br>liquide middelen<br>(transactiefunctie) | Boekwaarde vlottende<br>passiva    | 2.110                    | Vlottende passiva                                      | 2.110              |
| Totaal normatieve activa   |                                    | 8.738                    | Totaal normatieve<br>passiva                           | 8.738              |

Per saldo dient er volgens deze normatieve balans f 5.219 miljoen te worden gefinancierd met eigen vermogen. Het aanwezige eigen vermogen volgens de geüniformeerde balans bedraagt echter f 3.577 miljoen, dus er is sprake van een tekort aan eigen vermogen van f 1.642 miljoen.

**De betekenis van dit tekort is dat universiteiten te zijner tijd bij de vervanging van hun gebouwen meer zullen moeten lenen. Dat zal ertoe leiden dat ze – gezien over de totale vervangingscyclus – nettorentekosten in hun exploitatierekening krijgen, zonder een adequate vergoeding daarvoor.**



Het tekort aan eigen vermogen kan, gebruikmakend van de formules uit tabel 4.10, als volgt worden gespecificeerd:

**Tabel 4.11 Specificatie tekort eigen vermogen**

|                                   | (in miljoenen<br>gulden) |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Benodigde liquide middelen:       |                          |
| Spaarfunctie                      | 2.296                    |
| Risicofunctie                     | 318                      |
| Voorzieningsfunctie               | 352                      |
| Transactiefunctie                 | 429                      |
| Totaal benodigde liquide middelen | 3.395                    |
| Totaal aanwezige liquide middelen | 1.827                    |
| Tekort liquide middelen           | 1.568                    |
| Overschot leningen                | 74                       |
| Tekort EV                         | 1.642                    |

Ervan uitgaande dat de specifieke problematiek van universiteiten in vergelijking met andere organisaties de huisvesting is, dan valt op dat het berekende tekort circa 70% van de voor de spaarfunctie benodigde liquiditeit bedraagt. Daarmee is overigens niet gezegd dat het verwaarlozen van de spaarfunctie de oorzaak van het tekort is geweest; zulke uitspraken zijn niet mogelijk, omdat de liquide middelen ten behoeve van de diverse functies nu eenmaal niet specifiek als zodanig worden geormerkt. De commissie heeft zich voor dit onderzoek beperkt tot het uitvoeren van een partiële analyse, met speciale nadruk op het mogelijk aanwezig zijn van een tekort aan liquiditeit voor toekomstige vervanging. De commissie heeft vastgesteld dat er inderdaad sprake is van een vermogens- en liquiditeitstekort, maar zij heeft niet de pretentie dit tekort volledig te kunnen verklaren. Daarvoor zouden uitgebreide historische exploitatie-analyses nodig zijn geweest, hetgeen buiten de onderzoeksopdracht valt.

#### 4.4.5.3 Verschillen tussen universiteiten

Wanneer de berekening op het niveau van de individuele instellingen wordt uitgevoerd, dan ontstaan er grote onderlinge verschillen. Van de twaalf onderzochte instellingen hebben er negen een tekort. In tabel 4.12 worden de uitersten vermeld, waarbij de verhoudingscijfers zijn gebaseerd op de geüniformeerde balansen.

**Tabel 4.12 Vergelijking tekort instellingen**

|                                | Zwakste instelling | Gemiddelde | Sterktste instelling |
|--------------------------------|--------------------|------------|----------------------|
| Tekort in % van balanstotaal   | - 71               | - 23       | + 14                 |
| Tekort in % van eigen vermogen | - 196              | - 46       | + 24                 |

Het valt buiten de scope van dit rapport om hier verder op in te gaan.

#### 4.4.6 Gevoeligheidsanalyse op berekend tekort aan eigen vermogen

##### 4.4.6.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op de effecten van wijzigingen in de invoervariabelen op het berekende tekort aan eigen vermogen. Allereerst wordt in 4.4.5.2 berekend hoe groot het tekort aan eigen vermogen zou zijn geweest indien er geen uniformering van de balansen had plaatsgevonden. Daarmee wordt duidelijk in hoeverre de correcties in de balans uit hoofdstuk 3 hebben bijgedragen aan het berekende tekort. Vervolgens wordt in 4.4.5.3 onderzocht wat de invloed is van mogelijke wijzigingen in de geschatte invoervariabelen. Ten slotte wordt in 4.4.5.4 kort ingegaan op het effect van inflatie op de uitkomsten.

##### 4.4.6.2 Berekening van het eigen vermogenstekort zonder balansuniformering

Wanneer in tabel 4.10 in plaats van de gegevens uit de geüniformeerde balans de gegevens uit de ongecorrigeerde balans waren opgenomen, dan zou de berekening van het normatieve eigen vermogen als volgt zijn geweest (korthedshalve wordt hier gebruikgemaakt van de formule en niet van de tabel):

Normatief eigen vermogen =

Aanschafwaarde terreinen + 0,5 x herbouwwaarde van gebouwen + boekwaarde overige vaste activa + 0,5 x risicobuffer -/- permanente voorzieningen

Normatief eigen vermogen op basis van niet-geüniformeerde balans (zie hoofdstuk 3) =

290 + 5422 + 769 + 318 - 548 = f 6.209 miljoen (o.b.v. geüniformeerde balans: f 5.219 miljoen)

Het benodigde eigen vermogen op basis van de niet-geüniformeerde balans is dus circa f 1 mld hoger, omdat enerzijds de overige activa daar een hogere waarde hebben en anderzijds omdat de permanente voorzieningen lager zijn. Beide verschillen met de geüniformeerde balans leiden tot een hogere behoefte aan eigen vermogen ten behoeve van financiering.

Daar staat tegenover dat het *aanwezige* eigen vermogen in de niet-geüniformeerde balans ook hoger is, namelijk f 5.017 miljoen in plaats van f 3.477 miljoen. Het berekende tekort aan eigen vermogen volgens de niet-geüniformeerde balans valt daardoor per saldo toch lager uit: f 1.192 miljoen (in plaats van f 1.642 miljoen, dus een verschil van f 450 miljoen).

**De correcties die zijn doorgevoerd om tot de geüniformeerde balans te komen en die uiteindelijk resulteerden in een aanpassing van het aanwezige eigen vermogen van f 1.441 miljoen hebben dus slechts in beperkte mate bijgedragen aan het ontstaan van het tekort.** De belangrijkste correctie ten behoeve van de geüniformeerde balans die tot een verhoging van het berekende tekort aan eigen vermogen heeft geleid is de afwaardering van de boekwaarde van de gebouwen (f 361 miljoen). Hierdoor wordt immers de vereiste hoeveelheid spaarliquiditeit direct verhoogd. Overige afwaarderingen in activa leiden tot een daarmee corresponderende afnemende financieringsbehoefte en hebben daardoor geen effect op het vermogenstekort. Het opnemen van voorzieningen heeft tevens maar een gering effect omdat deze zelf weer voor een belangrijk deel meefinancieren. Slechts het kortlopende deel van de voorzieningen verhoogt het tekort.

#### 4.4.6.3 Effecten van wijzigingen in geschatte invoervariabelen

In de calculatie van het benodigde eigen vermogen is een aantal veronderstellingen gehanteerd waarvan het interessant is om hun effecten op het berekende tekort aan eigen vermogen te onderzoeken. In tabel 4.13 zijn de gevolgen weergegeven van de volgende invoerwijzigingen:

1. opnemen van vakantiedagen à f 2.000 per medewerker = circa f 90 miljoen;
2. opnemen van f 1 miljard VUT voorziening;
3. loslaten van het uitgangspunt dat er 100% transactieliquiditeit (vlottende passiva -/- voorraden -/- vorderingen) dient te zijn, stel 50%;
4. een vermindering van de herbouwwaarde met f 843 miljoen;
5. percentage tijdelijke voorzieningen 15% in plaats van 25%
6. veronderstelde aanwezigheid van stille reserves in de gebouwen van f. 250 miljoen.

**Tabel 4.13** Uitkomsten gevoeligheidsanalyse

| Verskil ten opzichte van<br>basisopstelling<br>(f. miljoen) | Basis-<br>opstelling | Wel<br>vakantie<br>dagen | VUT<br>voorziening | 50% Liquide<br>middelen<br>t.b.v. trans-<br>actiefunctie | Herbouw-<br>waarde<br>lager | Tijdelijke<br>voorzieningen<br>15% | Stille<br>reserves<br>f 250 mln |
|---|----------------------|--------------------------|--------------------|--|-----------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| Mutatie in variabele  |                      | 90                       | 1.000              | 215-   | 843-                        | 141-                               | 250                             |
| Benodigde liquide middelen:                                 |                      |                          |                    |  |                             |                                    |                                 |
| spaarfunctie  | 2.296                |                          |                    |  | 422-                        |                                    | 250-                            |
| risicofunctie   | 318                  |                          | 100                |  |                             |                                    |                                 |
| voorzieningsfunctie   | 352                  |                          |                    |  |                             | 141-                               |                                 |
| transactiefunctie   | 429                  | 90                       |                    | 215-   |                             |                                    |                                 |
| Totaal benodigde liq. middelen                              | 3.394                | 90                       | 100                |  | 422-                        | 141-                               | 250-                            |
| Totaal aanwezige liq. middelen                              | 1.827                |                          |                    |  |                             |                                    |                                 |
| Tekort liq. middelen  | 1.568                | 90                       | 100                | 215-   | 422-                        | 141-                               | 250-                            |
| Overschot leningen  | 74                   |                          |                    |  |                             |                                    |                                 |
| Tekort EV/Mutatie tekort                                    | 1.642                | 90                       | 100                | 215-   | 422-                        | 141-                               | 250-                            |

Uit de tabel komt naar voren dat het berekende tekort afhankelijk van aanvullende veronderstellingen, een behoorlijke uitslag naar beneden, en boven kan hebben.

#### 4.4.6.4 Invloed van inflatie op het berekende eigenvermogenstekort

Tot dusverre is in de analyse van de financieringsfunctie van het eigen vermogen nog geen aandacht besteed aan het effect van inflatie. Omdat de inflatie de afgelopen 15 jaar structureel laag is geweest, is er voor de effecten van inflatie op het benodigde vermogen in het algemeen niet meer zoveel belangstelling, hetgeen bijvoorbeeld te merken is aan de fors verminderde toepassing van de vervangingswaarde in de externe verslaggeving van particuliere bedrijven. Maar omdat de voor universiteiten gebruikelijke gebouwenvervangingscycli zich over tientallen jaren uitstrekken, kan dit vraagstuk niet worden genegeerd. Op lange termijn kan zelfs een bescheiden inflatie tot grote financiële effecten leiden. De commissie heeft zich daarom ook over dit vraagstuk gebogen.

In 4.4.1.3 werd afgeleid dat de gemiddeld benodigde investering in over een gehele vervangingscyclus gelijk is aan 50% van de herbouwwaarde, dus:

boekwaarde gebouwen + liquide middelen (spaarliquiditeit) / herbouwwaarde = 50%

**Door inflatie zal de herbouwwaarde van het onroerend goed jaarlijks enigszins stijgen (stel 2% per jaar). Dit betekent dat de vervanging van gebouwen jaarlijks duurder wordt en dat universiteiten dus ook jaarlijks meer geld apart moeten zetten dan vrijkomt uit de afschrijvingen. De vrijkomende afschrijvingen zijn immers gebaseerd op de historische aanschafprijzen, terwijl de jaarlijks voor vervanging benodigde middelen gebaseerd dienen te zijn op de (stijgende) herbouwwaarde. Universiteiten zullen dus extra moeten sparen uit de exploitatie om dit gat te dichten.**

## **4.5 Implicaties voor de exploitatie van universiteiten**

### **4.5.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt de samenhang van het normatieve balansmodel, waarin de vervangingscyclus van gebouwen een doorslaggevende rol vervult, met de exploitatierekening van universiteiten geanalyseerd. Eerst wordt in 4.5.2 globaal aangegeven wat het benodigde exploitatieresultaat zou moeten zijn om de vervangingscyclus gaande te houden. Daarbij wordt ook rekening gehouden met rente-effecten. Vervolgens wordt onderzocht wat de betekenis is van het in 4.4.4 geconstateerde tekort aan eigen vermogen van universiteiten.

### **4.5.2 Afleiding normatief exploitatiesaldo**

In paragraaf 4.4 is een normatief model ontwikkeld voor het benodigde eigen vermogen van universiteiten waarin de vervangingscyclus van gebouwen een cruciale rol vervult. Vastgesteld werd dat:

- universiteiten bij vernieuwing van hun gebouwen rentedragende overbruggingsleningen kunnen aantrekken ter grootte van de helft van de herbouwwaarde;
- deze leningen in de eerste helft van de cyclus dienen te worden afgelost;
- universiteiten in de tweede helft van de vervangingscyclus liquide middelen moeten opbouwen, om uiteindelijk weer in staat te zijn om bij de volgende vervanging ‘slechts’ de helft van de herbouwwaarde met rentedragend vreemd vermogen te hoeven financieren.

Het geschetste vervangingsmodel leidt ertoe dat universiteiten in de eerste helft van de vervangingscyclus rente betalen, terwijl ze in de tweede helft juist rente ontvangen op hun spaarliquiditeit. **Om te vermijden dat de regelmatig optredende omslag van rentelasten (eerste helft) naar rentebaten (tweede helft) enzovoorts tot een steeds terugkerende verkrapting c.q. verruiming van de beschikbare middelen in de exploitatie van de reguliere onderwijs- en onderzoeksactiviteiten leidt, doen universiteiten er goed aan om deze rente in hun exploitatie afgezonderd te houden.** Dat betekent dat ze bij rentelasten een negatief exploitatiesaldo mogen hebben, terwijl ze bij rentebaten juist een positief saldo zouden moeten hebben. De hoogte van deze gewenste exploitatiesaldi is gekoppeld aan de omvang van de normatieve spaarliquiditeit en varieert dus gedurende de vervangingscyclus.

**Door de invloed van inflatie in de bouwkosten dienen universiteiten daarnaast ieder jaar (dus ook in de eerste helft van de cyclus) het verschil tussen de afschrijvingen op basis van historische kosten en de afschrijvingen op basis van vervangingswaarde te reserveren door het kweken van een exploitatieoverschot.**

De renteopbrengsten op de overige normatief vastgestelde liquiditeitscomponenten (risico-, voorzienings- en transactieliquiditeit) zullen doorgaans van tijdelijke aard zijn. Bovendien mag worden aangenomen dat deze middelen doorgaans niet of tegen relatief lage rentes worden uitgezet. Daarom wordt hier met deze renteopbrengsten geen rekening gehouden.

Dit leidt tot de volgende conclusie omtrent de gewenste exploitatiesaldi:

**Tabel 4.14 Benodigde exploitatiesaldi**

| Periode                        | Omvang gewenst exploitatiesaldo  |
|--------------------------------|--|
| Eerste helft vervangingscyclus | (Verschil afschrijvingen o.b.v. herbouwwaarde -/- aanschafwaarde) -/- rentelasten over overbruggingslening |
| Tweede helft vervangingscyclus | (Verschil afschrijvingen o.b.v. herbouwwaarde -/- aanschafwaarde) + rentebaten over spaarliquiditeit       |

#### **4.5.3 Betekenis tekort eigen vermogen voor de exploitatie**

Het in 4.4.4 geconstateerde tekort aan eigen vermogen van f 1.642 miljoen van de gezamenlijke instellingen leidt niet direct tot problemen in de exploitatie van alle universiteiten. Er is geen onmiddellijke noodzaak om het tekort in een keer te financieren. Dit zou pas nodig zijn wanneer alle instellingen tegelijkertijd tot grootschalige vernieuwing van hun gebouwen zouden overgaan.

Om het tekort structureel op te heffen zijn er in principe drie mogelijkheden:

- een eenmalige injectie van het eigen vermogen door de overheid van f 1.6 mrd;
- een structurele verhoging van de rijksbijdrage van 80 miljoen per jaar (de rente over f 1.6 mrd);
- het creëren van structurele exploitatieoverschotten door de instellingen zelf (boven het in 4.5.2. afgeleide normsaldo).

Mogelijkheid a. is binnen de bestaande budgettaire kaders waarschijnlijk niet haalbaar. Mogelijkheid c. legt, wanneer deze overschotten door bezuinigingen worden gerealiseerd, de last van het tekort volledig bij de universiteiten, hetgeen ten laste zou gaan van het onderwijs en onderzoek en derhalve evenmin wenselijk is.

**Daarom lijkt b. de meest reële oplossing. Deze houdt in dat de instellingen voortaan een rentevergoeding krijgen over het geconstateerde tekort. Op die manier blijft het berekende tekort aan eigen vermogen weliswaar bestaan, maar de instellingen worden zodoende wel voldoende gecompenseerd voor de extra rentelast (gebrek aan rentebaten) waarmee ze dankzij het tekort worden geconfronteerd. Voor de nadere uitwerking van een dergelijke vorm van rentecompensatie, is verder onderzoek nodig.**