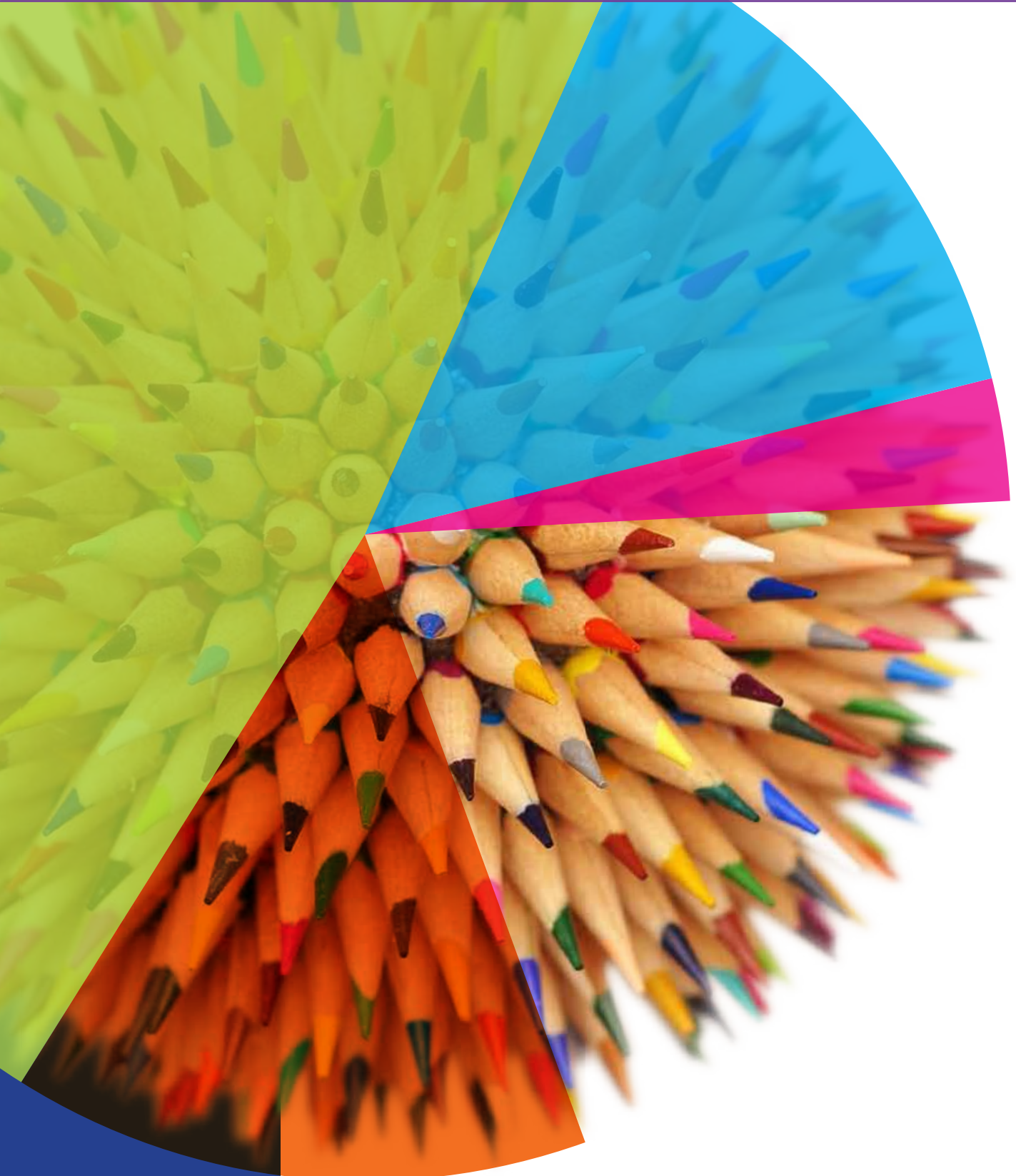




Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010

Beeld van drie hogescholen

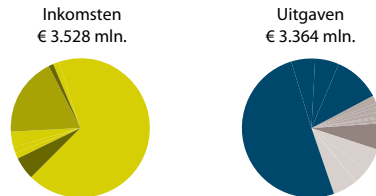


Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs in 2010

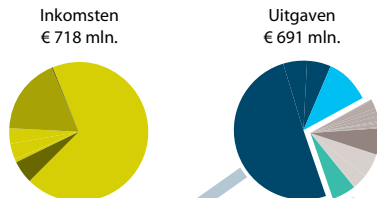
Beeld van drie hogescholen

Inhoud

I Inkomsten en uitgaven van 37 hogescholen 2010

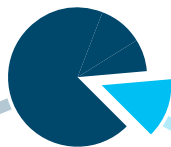


II Inkomsten en uitgaven van drie hogescholen 2010



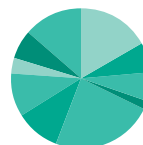
III Personeelslasten van drie hogescholen 2010

Personeelslasten
€ 499 mln.

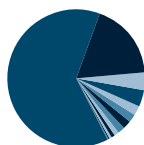


IV Diverse lasten van drie hogescholen

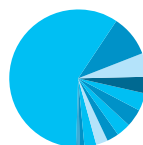
Diverse lasten
€ 30 mln.



Brutolonen, pensioen-
premies en sociale lasten
€ 433 mln.

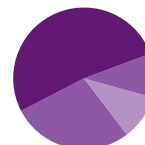


Overige
personeelslasten
€ 69 mln.



V Directe en indirecte lasten van drie hogescholen

Directe en
indirecte lasten
€ 691 mln.



Inleiding

Het hoger beroepsonderwijs (hbo) is vaak in het nieuws. Uiteenlopende zaken als de kwaliteit van diploma's, de salarissen van bestuurders, de toereikendheid van de kwaliteitszorgsystemen en de kwaliteit van het interne toezicht worden uitvoerig bediscussieerd in de media. Deze aandacht is begrijpelijk: onderwijs gaat iedereen aan en onderwijs heeft een groot financieel belang, ruim € 31 miljard in 2012.

Een discussie die regelmatig de kop opsteekt, is of in het hbo de kosten verbonden aan de zogenoemde overhead – ook wel indirecte kosten genoemd – in balans zijn met de aan onderwijs en onderzoek bestede middelen. In dit kader heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een hoofdlijnenakkoord afgesloten met de HBO-raad. In dit akkoord uit december 2011 staan de maatregelen die de hogescholen nemen om het rendement van opleidingen te verhogen, uitval in en het wisselen van studies te vermijden en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Een doel van dit akkoord is om de overhead terug te dringen. Als uitwerking van dit akkoord worden prestatieafspraken met de individuele hogescholen gemaakt. Voor de indicator 'indirecte kosten' wordt aan de hogescholen gevraagd dit uit te drukken in de verhouding onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel en dit eventueel aan te vullen volgens de zogenaamde Berenschotsystematiek.¹

Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft een overzicht gemaakt van de ontvangsten en uitgaven van de 37 hogescholen in 2010. Het totaalbeeld hebben we voor drie hogescholen nader uitgewerkt. Deze drie hogescholen zijn overigens niet noodzakelijk representatief voor de gehele sector, maar de uitgewerkte uitgaven kunnen de Tweede Kamer helpen bij het scherper in beeld krijgen waaraan de middelen zijn besteed.

We hebben de lasten van die drie hogescholen ingedeeld naar 'directe lasten' (circa 52%, hiertoe rekenen wij de personeelslasten besteed aan de activiteiten

¹ Adviesbureau Berenschot vergelijkt hogescholen onderling op de omvang van de overhead: <http://www.berenschot.nl/expertise-diensten/virtuele-map/benchmarks/benchmark-overhead-5/>

onderwijs en onderzoek) en 'indirecte lasten' (circa 10%, hiertoe rekenen wij lasten besteed aan bestuur, management en secretariële ondersteuning). Een deel van de uitgaven (circa 10%) konden wij niet met zekerheid onderbrengen bij één van deze twee categorieën. Deze uitgaven zijn weergegeven in de gemengde categorie 'directe/indirecte lasten'. Diverse niet-personele lasten (circa 28%), zoals huisvesting, komen ten goede aan zowel directe als indirecte processen.

Door ons geconstateerde verschillen in de wijze van administreren leiden ertoe dat er geen compleet beeld kan worden gemaakt van de overhead van de hogescholen als geheel. Hogescholen zijn binnen de voorschriften voor verslaglegging vrij in de wijze waarop zij zich verantwoorden over overhead. Als we meer inzicht willen hebben in de besteding van publieke gelden door de hogescholen, is uniformering in de administratie en in de publieke verantwoording daarover een randvoorwaarde. Dat is van belang voor de Tweede Kamer die daarmee beter haar controlerende taak kan uitvoeren. Het is ook van belang voor de toezichthoudende taak van de staatssecretaris van OCW en voor de hogescholen zelf: door transparant te zijn over de bestede middelen worden debatten daarover zoveel mogelijk gevoerd op basis van feiten.

Met meer transparantie en uniformiteit in de verslaglegging van besteding van publieke middelen door hogescholen ontstaat niet vanzelf helderheid in de discussie over de kosten van overhead in de hogescholen. Dit hangt uiteindelijk af van een sluitende definitie op grond waarvan bepaalde kosten wel of niet kwalificeren als overhead. Het is allereerst aan de staatssecretaris van OCW, verantwoordelijk voor de bekostiging van hogescholen, om te bepalen of een nadere definitie gewenst is, welke definitie dat moet zijn en of, respectievelijk op welke wijze een dergelijke definitie wordt gehanteerd in de bekostigings- of verslagleggingsvoorschriften voor hogescholen. Ook voor een correcte, eenduidige en onderling vergelijkbare uitvoering van het hoofdlijnenakkoord terzake van de presentatie van indirecte kosten door hogescholen zal een eenduidige definitie behulpzaam zijn.

Met een eenduidige verslaglegging over de besteding van publieke middelen door hogescholen wordt een betekenisvolle stap gezet in de discussie over de daadwerkelijke besteding van publiek geld. Hier past de kanttekening

dat hiermee nog geen volledig zicht is ontstaan over de feitelijke besteding van beschikbare uren door het personeel dat werkzaam is bij de instellingen. De discussie over vermeend overmatige overhead, in het bijzonder administratieve verplichtingen die rusten op het onderwijzend personeel werkzaam bij hogescholen, lijkt ook hierop deels betrekking te hebben. Nadere publieke verantwoording over besteding van publieke gelden zal hierin geen finale helderheid brengen.

Ten slotte wijst de Algemene Rekenkamer erop dat de discussie over (een al dan niet te grote mate van) overhead in het hoger onderwijs uiteindelijk verbonden dient te worden met de vraag naar de leeropbrengst die hogescholen willen en kunnen realiseren. Het is verstandig dat perspectief in deze discussie te betrekken. De discussie over overhead gaat over input. Het zou jammer zijn als daarmee het zicht op de output, de resultaten die in het hoger onderwijs (moeten) worden geboekt, buiten beeld raakt. Pas als deze verbinding tussen input en output wordt gelegd, ontstaat ook meer zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van inzet van publieke gelden in het hoger onderwijs. Dit past in een moderne wijze van verantwoording van publiek geld. Het is te overwegen dat op dit terrein vanuit het hbo-veld zelf initiatieven worden genomen ter vernieuwing van hun verantwoording.

Reactie staatssecretaris van OCW

De staatssecretaris van OCW heeft op 20 juni 2012 gereageerd op ons rapport. Hij is het met ons eens dat transparantie goed is om inzicht te hebben in de besteding van publieke middelen. Hij geeft aan dat er daarom voor de hbo-instellingen richtlijnen zijn voor het verslag. Hij stelt dat deze richtlijnen zo zijn opgesteld, dat het verslag voldoende informatie geeft over de financiële positie van de instellingen en de besteding van middelen. Hij overlegt met de instellingen over hoe meer transparantie en eenduidigheid in het verslag kan worden bewerkstelligd, zodat een beter beeld ontstaat waaraan de instellingen de middelen in het hoger onderwijs besteden.

2 Toelichting op de figuren

Figuur I Inkomsten en uitgaven van 37 hogescholen 2010

Voor dit overzicht hebben we ons gebaseerd op gegevens over 2010 van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).² DUO registreert de financiële gegevens uit de jaarverslagen van alle door het Rijk bekostigde onderwijsinstellingen.

Inkomsten

Aan de inkomstenkant staan onder andere de rijksbijdrage (lumpsum) en subsidies van de Ministeries van OCW en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I, vanwege het ‘groene’ onderwijs). De post overige overheidsbijdragen betreft onder andere subsidies van gemeenten. De post overige baten bestaat onder andere uit inkomsten uit verhuur (van gebouwen), detachering, sponsoring en schenkingen.

Uitgaven

Aan de uitgavenkant is bij personeelskosten de post Uitkeringen opgenomen. De terugontvangen uitkeringen waren groter dan de uitkeringen. Het saldo wordt als negatieve post onder Uitgaven geboekt, conform de richtlijnen voor jaarverslagen.³

Saldo

Het verschil van de inkomsten en uitgaven van de 37 hogescholen bedraagt in 2010 € 164 miljoen. Van dit saldo resteert, na verrekening met de financiële baten en lasten (onder andere rente), afdracht van belasting en resultaten uit deelnemingen € 134,1 miljoen. Dit resultaat wordt toegevoegd aan de algemene of specifieke reserves.

² Twee kleine ‘groene’ hogescholen zijn niet meegenomen in dit onderzoek, omdat hun financiële jaarverslaglegging bij DUO in een andere onderwijssector is meegenomen.

³ Vanaf het verslagjaar 2008 gelden voor onderwijsinstellingen de bestaande richtlijnen voor het jaarverslag en gelden voor de inrichting daarvan de inrichtingsvereisten van boek 2, titel 9 van het Burgerlijk Wetboek en de adviezen van de Raad voor de Jaarverslaggeving, die worden gepubliceerd in de zogeheten RJ-bundel. De RJ-bundel bevat voorschriften en modellen voor het jaarverslag van zowel commerciële bedrijven als niet-commerciële organisaties en instellingen. Voor onderwijsinstellingen is het hoofdstuk RJ 66o van toepassing.

Figuur II

Inkomsten en uitgaven van drie hogescholen 2010

Wij geven op dezelfde wijze als voor de 37 hogescholen de inkomsten en uitgaven van drie grotere hogescholen met een breed onderwijsaanbod weer. Bij deze drie hogescholen hebben we aan de uitgavenkant drie posten nader bekeken. Voor deze drie posten, terug te zien in de figuren III en IV, zijn de gegevens verstrekt door de hogescholen. Er heeft door de Algemene Rekenkamer geen controle plaatsgevonden op deze gegevens.

Figuur III

Personeelslasten van drie hogescholen 2010

De eerste figuur geeft een overzicht van de personeelslasten.⁴ De twee figuren eronder vormen uitsplitsingen.

Brutolonen en salarissen, pensioenpremies en sociale lasten

Van de personeelslasten wordt 63% besteed aan onderwijzend personeel en 18% aan onderwijsondersteunend personeel.

Dat hogescholen kosten op verschillende wijzen kunnen administreren, wordt vooral duidelijk bij het onderwijs- en onderzoeksondersteunend personeel. Het onderscheid tussen onderwijs- en onderzoeksondersteuning enerzijds en onderwijzend en onderzoekspersoneel anderzijds blijkt niet scherp. Voor het maken van de uitsplitsing zijn wij uitgegaan van de benaming van de functies. Dat een deel van het onderwijzend personeel ook ondersteunende taken verricht op het gebied van bijvoorbeeld communicatie, administratie en management, is administratief niet door de hogescholen verwerkt en daarom ook niet door ons meegenomen. Hetzelfde geldt voor onderwijsondersteunend personeel; ook zij kunnen taken uitvoeren die je niet zou verwachten afgaande op hun functiebenaming.

Overige personeelslasten van drie hogescholen

Op ons verzoek hebben de drie hogescholen aangegeven welke lasten zij boeken onder de post Overige personeelslasten, waaraan zij samen € 69 miljoen uitgeven. Bij deze drie hogescholen is dit 10% van hun uitgaven en bij 37 hogescholen 11%. Wat ons hierbij opviel is het volgende:

⁴ In deze figuur is geen rekening gehouden met de eerder genoemde post uitkeringen. Hierdoor is het totaal aan personeelslasten in deze figuur hoger dan in figuur II.

- Van de post Overige personeelslasten is 63% besteed aan ‘personeel niet in loondienst’. Eén hogeschool heeft aangegeven dat dit alleen onderwijzend personeel betreft. Een andere hogeschool gaf aan dat het ook om bijvoorbeeld een interim-manager kan gaan. De derde hogeschool gaf hier geen informatie over.
- Een aantal aangeleverde posten is weer een verzameling van diverse uitgaven: reservering vakantiedagen, afkoopsommen, personeelsuitjes en kerstpakketten.

Figuur IV Diverse lasten van drie hogescholen 2010

De post Diverse lasten uit figuur II hebben we uitgesplitst. Lasten die onder deze post worden geboekt zijn bijvoorbeeld: uitbesteed onderwijs, inhuur en stagelasten.

De wijze van registratie is bij de drie hogescholen niet eenduidig en daarom waren de uitgaven voor ons lastig te clusteren. Onder Diverse lasten worden ook lasten geboekt die door andere hogescholen bijvoorbeeld onder Overige personeelslasten worden geboekt, bijvoorbeeld externe inhuur.

Figuur V Directe en indirecte lasten bij drie hogescholen 2010

Door de gegevens van de voorgaande figuren verder te ordenen kunnen we een beeld geven van de directe en indirecte lasten.⁵

Onder directe lasten verstaan we lasten voor:

- onderwijzend en onderzoekend personeel en onderwijs- en onderzoeks-ondersteunend personeel.

Onder indirecte lasten verstaan we lasten voor:

- bestuur, management en ondersteuning.

Onder directe/indirecte lasten verstaan we:

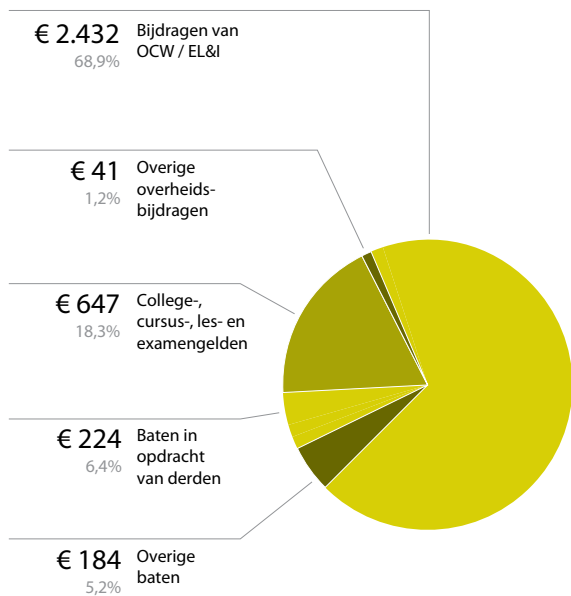
- diverse personele lasten waarvan niet helder is of deze direct of indirect zijn;
- diverse niet-personele lasten, zoals huisvesting, die ten goede komen aan zowel directe als indirecte processen.

⁵ In deze figuur zijn de negatieve uitgaven voor uitkeringen van € 4 miljoen niet opgenomen. Daarom telt het bedrag niet op tot € 691 miljoen, maar (afgerond) tot € 694 miljoen.

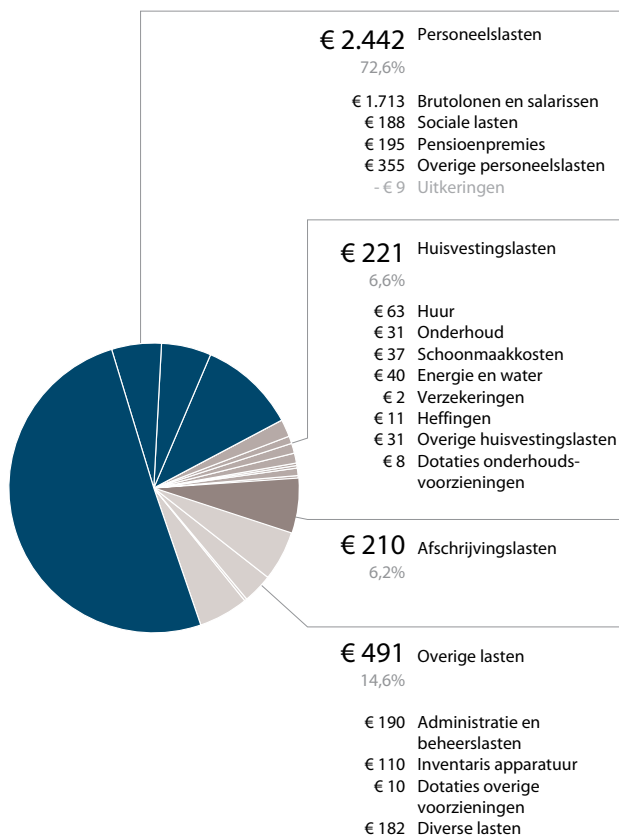
I Inkomsten en uitgaven van 37 hogescholen 2010

in miljoenen euro's

totaal
€ 3.528 Inkomsten
 100%



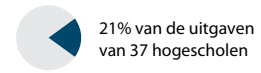
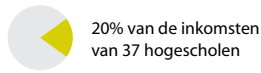
totaal
€ 3.364 Uitgaven
 100%



totaal
€ 164 Saldo

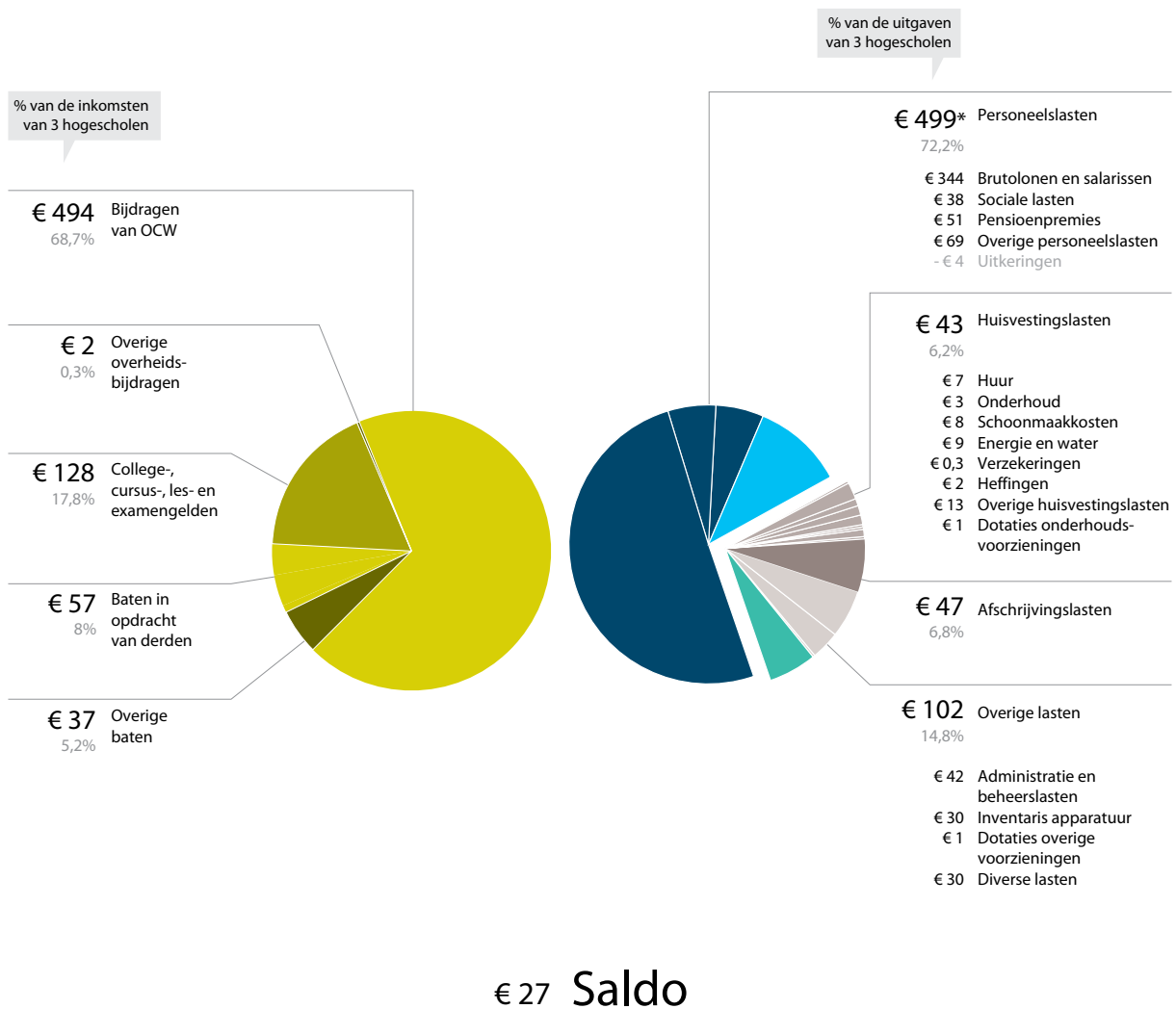
II Inkomsten en uitgaven van drie hogescholen 2010

in miljoenen euro's



€ 718 Inkomsten
100%

€ 691 Uitgaven
100%



* met afrondingsverschillen

Bron: Dienst Uitvoering Onderwijs, Financiële gegevens en kengetallen HBO 2006-2010, oktober 2011

III Personeelslasten van drie hogescholen 2010

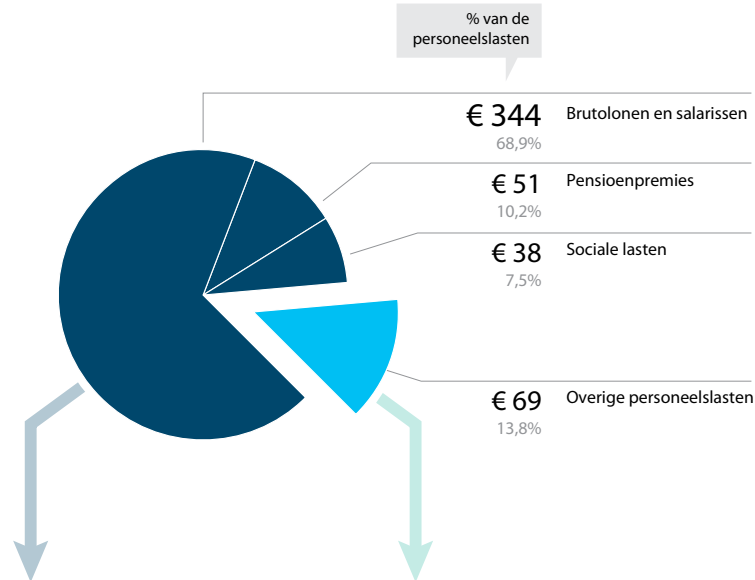
in miljoenen euro's



72% van de uitgaven van drie hogescholen

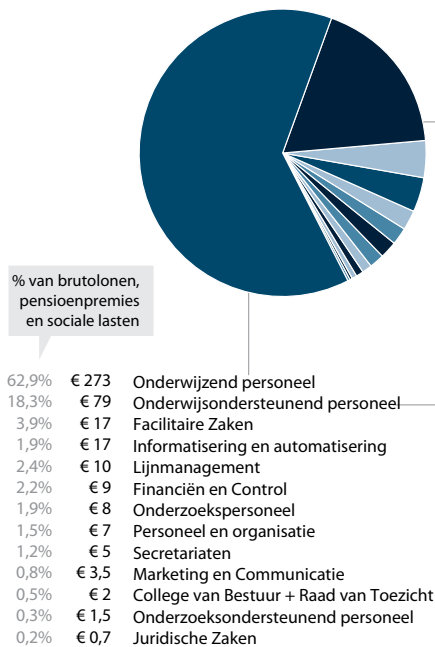
€ 499 Personeelslasten

100%



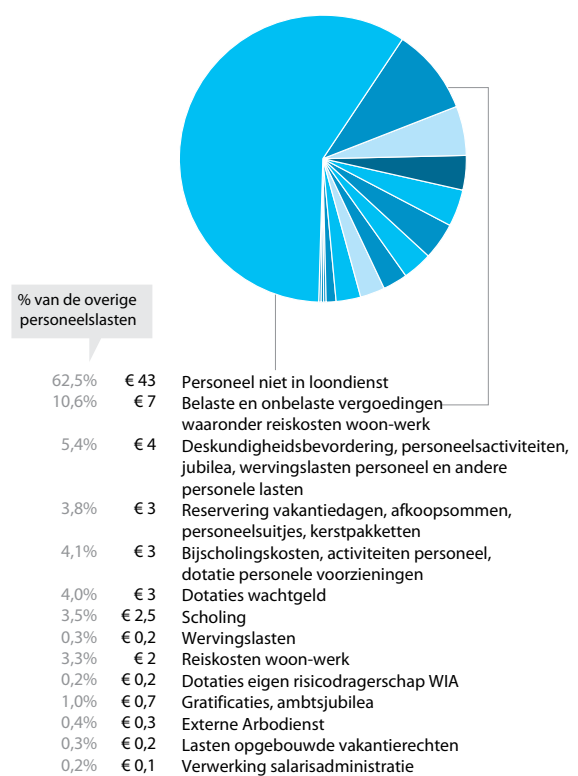
63% van de uitgaven van drie hogescholen

€ 433 Brutolonen, pensioenpremies en sociale lasten



10% van de uitgaven van drie hogescholen

€ 69 Overige personeelslasten



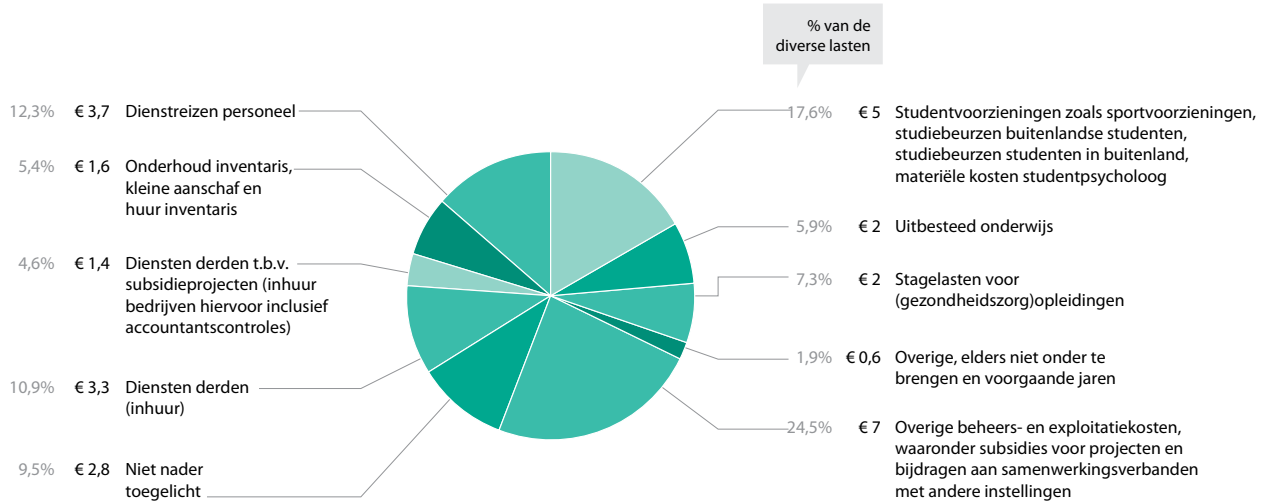
Inventarisatie op basis van door drie hogescholen verstrekte gegevens over 2010

IV Diverse lasten van drie hogescholen

in miljoenen euro's

4% van de uitgaven van drie hogescholen

€ 30 Diverse lasten
100%

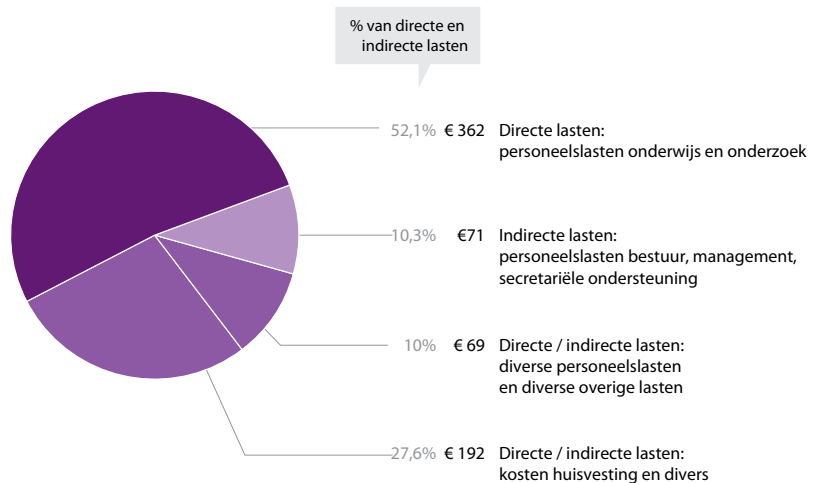


Inventarisatie op basis van door drie hogescholen verstrekte gegevens over 2010

V Directe en indirecte lasten van drie hogescholen

in miljoenen euro's

€ 691 Directe en indirecte lasten
100%



Inventarisatie op basis van door drie hogescholen verstrekte gegevens over 2010

Onderzoeksteam

mw. ir. T.D. de Haan RE (projectleider)

dhr. drs. S. van As

dhr. drs. M.H.J.M. van Maasacker

mw. drs. M. Smaal

Algemene Rekenkamer

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

© Algemene Rekenkamer, 2012

Ontwerp en infographics: Schwandt Infographics

Omslag: Corps Ontwerpers, Den Haag

Drukwerk: OBT