



# EY Onderwijs- barometer 2023

Sterke financiële positie,  
uitdagende toekomst

Editie universiteiten

**EY**

Building a better  
working world

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Sectorbeeld universiteiten</b>	<b>5</b>
<b>2 Strategische risico's onder de loep</b>	<b>8</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 Risicoparagrafen in beeld	10
2.3 Risico's in beeld	12
2.4 Analyse per categorie	13
2.4.1 Kwaliteit onderwijs en onderzoek	13
2.4.2 Personeel	14
2.4.3 Organisatie, cultuur en leiderschap	15
2.4.4 Huisvesting	16
2.4.5 ICT, informatiebeveiliging en kennisveiligheid	17
2.4.6 Pandemieën en oorlogen	18
2.5 Risicoprofiel van de toekomst	18
<b>3 Verantwoordingsthema's uitgelicht</b>	<b>21</b>
3.1 Duurzaamheid	22
3.2 Publiek-privaat	23
3.3 Subsidies	24
<b>4 Beeld risico-indicatoren en signaleringswaarden</b>	<b>26</b>
<b>5 Kredietrating, financiële en operationele kengetallen</b>	<b>32</b>
5.1 Ratings	33
5.2 Financiële kengetallen	34
5.3 Operationele kengetallen	38
<b>6 Personeel</b>	<b>41</b>
<b>7 Appendix</b>	<b>43</b>

# Voorwoord

**Universiteiten hebben in 2022 gemiddeld een positief netto resultaat behaald. Het rendement is ten opzichte van 2021 gehalveerd, maar valt ten opzichte van het begrote negatieve rendement positief uit. De vooruitzichten voor de toekomst lijken echter onzekerder.**

De komende jaren krijgen universiteiten te maken met een mogelijke inperking van de toestroom van internationale studenten, verdere kostenstijgingen en onzekerheid over de rijksbijdrage. De noodzaak tot investeringen blijft hoog met impact op de liquiditeitspositie en het rendement. De verwachting is daarom dat de gemiddelde kredietwaardigheid van alle universiteiten samen de komende jaren daalt van AA- naar A.

## Inhoud van de barometer

In de Onderwijsbarometer bieden wij de universiteiten voor het derde jaar op rij een integraal beeld van de ontwikkeling van de financiële positie, uitgedrukt in een kredietrating. Daarnaast brengen we voor het tweede jaar de risicoparagraaf in beeld. Omdat beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel een belangrijke voorwaarde is voor het realiseren van de plannen van universiteiten, besteden we in een apart hoofdstuk aandacht aan de ontwikkelingen op het gebied van de personeelsratio's. Met deze analyses en onze duiding van het beeld dat we zien, hopen wij bij te dragen aan de kwaliteit van de scenarioplanning van universiteiten.

Tot slot geven wij een update over enkele actuele verantwoordingsvraagstukken op het gebied van duurzaamheid (CSRD), publiek- privaat en subsidies.

Dank aan alle collega's die dit jaar hun bijdrage hebben geleverd aan deze barometer.

Wij wensen u veel leesplezier en gaan over de uitkomsten van het beeld voor de sector graag met u in gesprek!



**Ralph Poulssen**  
Associate Partner EY  
Strategy & Transactions



**Maarten Verschoor**  
Partner EY Assurance  
Voorzitter EY Society

## Benchmark- en ratingrapport op maat

U kunt een specifiek benchmarkrapport opvragen waarin wij uw instelling vergelijken met door u opgegeven relevante peers. Dit benchmarkrapport focust op historische jaren en de continuïteitsparagraaf. Vanaf medio november zijn deze individuele benchmarkrapporten ook voor Hogescholen en instellingen in het MBO beschikbaar. Meer informatie hierover vindt u achter in deze barometer.

# 1. Sectorbeeld universiteiten



# 1. Sectorbeeld universiteiten

**De 14 Nederlandse universiteiten hebben 2022 afgesloten met een positief resultaat. Dit in tegenstelling tot de verwachtingen die zij in hun jaarverslagen over 2021 afgaven: hierin begrootten ze een negatief rendement. Dit beeld zien we ook terug in de prognose voor 2023: het verwachte rendement voor alle universiteiten bij elkaar opgeteld, bedraagt circa 2,5% negatief. Dit wordt met name veroorzaakt doordat universiteiten rekenen op hogere kosten voor arbeid, huisvesting en materieel, die niet volledig gecompenseerd zullen worden.**

Uit de continuïteitsparagrafen (2023-2025) blijkt dat universiteiten voor een grote investeringsopgave staan om de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van de campussen te borgen. Deze opgaven hebben invloed op de verwachte liquiditeitsbuffer van universiteiten en leiden mogelijk tot een verslechtering van hun kredietwaardigheid. De analyse van de risicoparagrafen wijst daarnaast uit dat universiteiten rondom de investeringsopgaven, die het eigen vermogen en de omvang van leningen raakt, hun risicoparagraaf zwaarder aanzetten. Ook worden meer onzekerheden omschreven die onder meer voortkomen uit de fluctuaties van studenten-aantallen, de omvang van de rijksbijdrage en de mogelijkheid om aan voldoende gekwalificeerd personeel te komen.

Deze onzekerheden nopen universiteiten scherper te navigeren en voor te sorteren op verschillende scenario's met gevolgen voor de exploitatie, de investeringen, de financiële ratio's, de financieringsbehoefte en de personeelsplanning.

Als we historische data combineren met de continuïteitsparagraaf, zien we dat de sector zich tussen 2021 en 2025 als volgt ontwikkelt:

	2021	2022	2023	2024	2025
	Jaarrekening	Jaarrekening	Con. paragraaf	Con. paragraaf	Con. paragraaf
Studenten	355.539	364.242	379.322	388.151	393.969
Baten	€ 8,57 mld.	€ 9,13 mld.	€ 9,36 mld.	€ 9,58 mld.	€ 9,76 mld.
Lasten	€ 8,34 mld.	€ 9,05 mld.	€ 9,65 mld.	€ 9,73 mld.	€ 9,81 mld.
Resultaat	€ 209,22 mln.	€ 105,26 mln.	-€ 233,05 mln.	-€ 113,85 mln.	-€ 55,16 mln.
Eigen Vermogen	€ 4,02 mld.	€ 4,12 mld.	€ 3,82 mld.	€ 3,70 mld.	€ 3,64 mld.
Leningen	€ 0,77 mld.	€ 0,87 mld.	€ 1,09 mld.	€ 1,37 mld.	€ 1,58 mld.
Liquide Middelen	€ 2,11 mld.	€ 2,26 mld.	€ 1,62 mld.	€ 1,28 mld.	€ 1,00 mld.
Kredietrating	AA-	AA-	A+	A	A

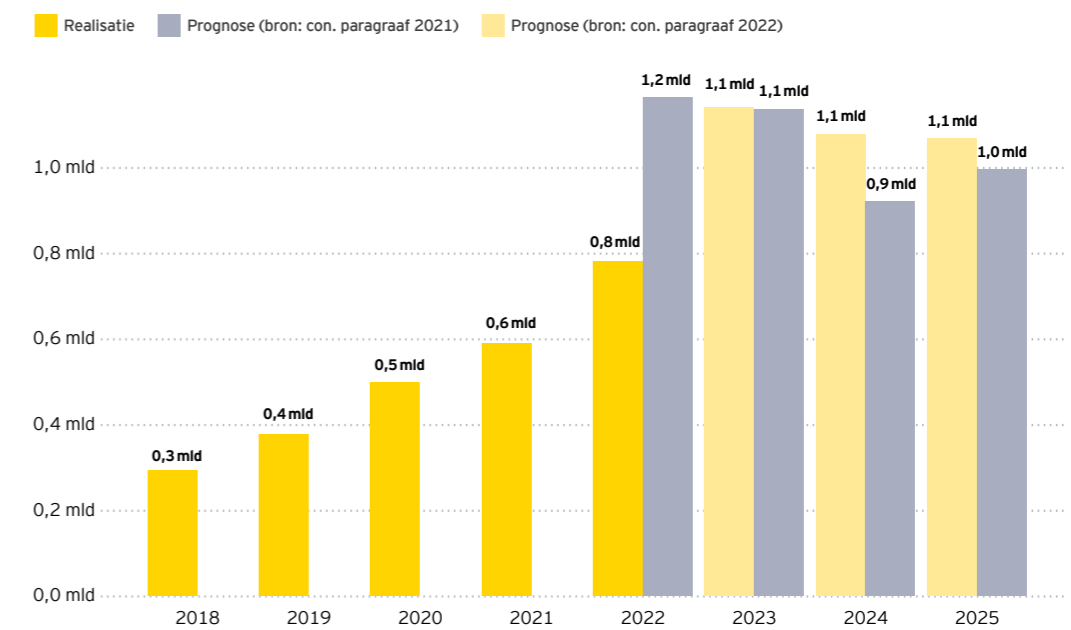
In dit overzicht valt een aantal zaken op:

- ▶ Het aantal studenten blijft toenemen tot en met 2025 (+8,2%);
- ▶ Het resultaat is in 2022 gehalveerd ten opzichte van 2021; over 2023 - 2025 begroten de universiteiten negatieve resultaten;
- ▶ Het eigen vermogen neemt in de periode 2022 t/m 2025 af door negatieve resultaten;
- ▶ De opgenomen leningen nemen met ruim € 700 miljoen toe tussen 2022 en 2025, met name als gevolg van investeringen in huisvesting;
- ▶ De liquide middelen nemen in 2025 met bijna € 1,3 miljard af ten opzichte van 2022;
- ▶ De kredietrating daalt van AA- in 2022 naar A in 2025.

Uit onze analyse<sup>1</sup> blijkt dat de gemiddelde kredietwaardigheid van alle universiteiten samen de komende jaren naar verwachting daalt van AA- naar A. Deze daling wordt met name veroorzaakt door de afnemende liquiditeitspositie en oplopende schulden. Banken zullen met deze uitkomst naar verwachting nog steeds bereid blijven tegen acceptabele voorwaarden leningen te verstrekken aan universiteiten met een A-rating als alternatief voor een lening bij de Nederlandse schatkist, maar deze voorwaarden kunnen op termijn wel minder gunstig worden en tot verhoogde kosten leiden.

Een van de belangrijkste verklaringen voor het beeld dat we zien, betreft de grote bedragen die universiteiten van plan zijn te gaan investeren. Het gaat in de periode 2023 tot en met 2025 om een bedrag van circa € 3,3 miljard. Uit de toelichting in de jaarverslagen blijkt dat een groot deel van de investeringen gerelateerd is aan vastgoed. Verder investeren universiteiten in duurzaamheid, digitalisering en digitale veiligheid. In onderstaande grafiek zijn de investeringen opgenomen:

**Investerings universiteiten**



In vergelijking met de cijfers uit de jaarrekening 2021, zijn de investeringen vertraagd. Met name het jaar 2022 valt hierbij op, waarin circa € 400 miljoen aan geplande investeringen niet is gerealiseerd.

In de hoofdstukken 4 t/m 6 gaan we dieper in op de cijfers en achterliggende ontwikkelingen.

<sup>1</sup> De uitleg van de ratingmethodiek is opgenomen in de Appendix (hoofdstuk 8)

## 2. Strategische risico's van universiteiten onder de loep



### 2.1 Inleiding

Op welke wijze bereiden universiteiten zich voor op verschillende type gebeurtenissen en macro-economische ontwikkelingen die buiten hun invloedssfeer liggen? Hebben zij goed in beeld welke risico's zich kunnen voordoen die van invloed zijn op het realiseren van hun kerntaken en doelstellingen zoals vastgelegd in de instellingsplannen? Zijn er voldoende beheersmaatregelen getroffen en zijn deze effectief? In hoeverre leiden maatregelen om de strategie te realiseren of een risico te mitigeren juist weer tot andere risico's, bijvoorbeeld ten aanzien van compliance en (wetenschappelijke) integriteit?

Universiteiten zijn verplicht om in de continuïteitsparagraaf van het bestuursverslag te rapporteren over de risico's die van invloed zijn op hun financiële positie. Dit om de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs en onderzoek te borgen en tegelijkertijd transparant, rechtmatig, duurzaam en compliant te zijn.

#### **Een integraal risicoprofiel**

De uitkomsten van de risicoanalyse in de onderwijsbarometer van vorig jaar zijn door de lezers goed ontvangen. Reden voor ons om opnieuw de continuïteitsparagrafen van de universiteiten te analyseren.

Opnieuw zijn de risico's en onzekerheden zoals benoemd in de continuïteitsparagraaf van 14 universiteiten geïnventariseerd en - op basis van ons gemiddelde beeld van alle universiteiten - gecategoriseerd naar risicogebied. De sub-categorisering van risico's is dit jaar aangevuld op basis van de veranderingen in de geïdentificeerde risico's. Daarnaast hebben wij in deze editie ook aandacht voor het systeem van risicobeheersing van de universiteiten en de specifieke beheersmaatregelen van de risico's, zoals deze worden beschreven. Op deze wijze geven wij een meer integraal beeld van het risicoprofiel van de universiteiten. Hierdoor is de analyse aangescherpt, maar kan een één-op-één vergelijking met vorig jaar niet altijd gemaakt worden. Wel kunnen wij trends identificeren die wij per risicogebied beschrijven. Elk risico wordt slechts eenmaal meegeteld per universiteit, zelfs als het meerdere keren wordt vermeld door dezelfde universiteit.

## 2.2 Risicoparagrafen in beeld

Wij constateren verschillen in de wijze waarop universiteiten hun risicoparagraaf in de bestuursverslagen beschrijven.

- ▶ De hoeveelheid risico's die universiteiten beschrijven varieert van 4 tot maar liefst 31 te onderscheiden risico's. Hierbij wordt opgemerkt dat een aantal universiteiten variaties op eenzelfde risico omschrijft.
- ▶ De mate van diepgang in de risico-omschrijving verschilt sterk: variërend van een duidelijke risico omschrijving met oorzaak en gevolg tot vrij algemene toelichtingen. In sommige gevallen wordt er niet specifiek een risico omschreven maar een schets van de huidige situatie of speelveld waarin de universiteit zich begeeft. In het laatste geval is het niet altijd duidelijk wat het echte risico is voor de universiteit.
- ▶ Wat als een risico wordt omschreven bij de ene universiteit kan door een andere universiteit juist als oorzaak of gevolg worden gezien van een risico. Zo kan werkdruk een risico zijn als gevolg van het niet kunnen vervullen van vacatures. Terwijl bij een andere universiteit werving en behoud van medewerkers een risico is, dat leidt tot hoge werkdruk.
- ▶ De diepgang van de beheersmaatregelen is net als vorig jaar zeer verschillend. In sommige gevallen zijn de beheersmaatregelen zo algemeen omschreven dat er geen duidelijke relatie met het risico te maken is. Andere universiteiten maken een duidelijke koppeling tussen risico en beheersing met een risico-control-matrix.
- ▶ Het opnemen van uitspraken over de risicobereidheid varieert. De Universiteiten van Nederland code Goed Bestuur art.9 lid 2 en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving schrijven voor om ook uitspraken te doen over de risicobereidheid in relatie tot geïdentificeerde risico's. In de vorige barometer zagen we dat slechts enkele universiteiten de risicobereidheid toe voegen aan het betreffende risico, maar zeker niet allemaal. Ook voor het boekjaar 2022 is dit het geval. Wel geeft een enkele universiteit aan te werken aan een aanscherping op dit punt.

### Scherpere risico-omschrijving leidt tot effectiever risicomanagement

Hoewel er vermoedelijk meer diepgang ten grondslag ligt aan de teksten in het bestuursverslag, benadrukken wij dat risicobeheersing veel effectiever ingericht kan worden als er een heldere oorzaak-gevolg analyse uiteen is gezet, ook in relatie tot de risicobereidheid. Een specifiekere beschreven risicoparagraaf maakt het mogelijk om nauwkeuriger te beoordelen of de juiste mate van beheersing wordt toegepast. Een gedetailleerd overzicht vergroot de toetsbaarheid van de effectiviteit van de beheersingsmaatregelen. Dit biedt de organisatie waardevolle inzichten in de adequaatheid van de ingezette beheersmaatregelen, of het nu te weinig is of juist te veel. Bovendien verschaft een heldere presentatie van de risicoparagraaf de lezers een veel duidelijker beeld van de mate waarin de universiteit 'in control' is.

### Diversiteit in risicomethodieken en systemen

We hebben ook gekeken naar wat universiteiten hebben opgeschreven over de risicobeheersingsystemen, methodieken en instrumenten die zij inzetten:

- ▶ Universiteiten geven allemaal een beeld van hoe de structuur en in zekere mate de governance is ingericht rondom de risicobeheersing. Hierin is veelal de rol van het College van Bestuur, de Audit Commissie van de Raad van Toezicht, de afdeling financiën en de relatie met het eerste lijns risicomanagement benoemd.
- ▶ Daar waar benoemd, kiezen universiteiten voor een decentrale aanpak met verantwoordelijkheden voor risicobeheersing op afdelings- of faculteitsniveau en centrale monitoring op de risicobeheersing. Iedere inrichtingsvorm heeft voor- en nadelen; daardoor prefereert de ene variant veelal niet boven de andere. Wel willen wij benadrukken dat risicomanagement iets is van de organisatie als geheel. Risicobewustzijn, -identificatie en -beheersing moet op alle lagen binnen de organisatie plaatsvinden, en niet blijven hangen in de financiële kolom.
- ▶ De gehanteerde methodes voor risicomanagement zijn, daar waar genoemd, ook verschillend. Variërend van een eigen model, ISO of COSO. De meeste universiteiten noemen niet expliciet welk model zij hanteren. Als er een methodiek wordt genoemd, komt de ISO 31000 standaard het meeste voor. Wij benadrukken het belang van het hebben van een methodiek om op een gestructureerde wijze risicomanagement uit te voeren. Welke methodiek dat is, ligt aan de wensen en voorkeur van de universiteit.

### Strategisch risicomanagement in ontwikkeling

Wij constateren vanuit onze praktijk dat de inrichting van strategisch risicomanagement binnen universiteiten evolueert, waarbij elementen uit bekende modellen zoals het Three Lines-model en COSO worden geïntegreerd om een effectieve risicobeheerstructuur te waarborgen. Bovendien wordt toezicht gehouden door middel van onafhankelijke evaluaties en audits om de effectiviteit van de risicobeheersingsprocessen te waarborgen. Het succes van risicobeheer hangt sterk af van het bewustzijn en de cultuur met betrekking tot risico's binnen een organisatie. Het ontwikkelen van een positieve risicocultuur, waarin medewerkers proactief risico's identificeren, bespreken en aanpakken, is van groot belang. Het gaat hierbij om de 'zachte' kant van risicomanagement, zoals vertrouwen, openheid, communicatie en het nemen van eigenaarschap voor risico's op alle niveaus van de organisatie. Bovendien is risicomanagement een continu proces en geen eenmalige gebeurtenis, met regelmatige evaluatie, aanpassing en verbetering. Het moet geïntegreerd worden in de dagelijkse activiteiten van de universiteit en opgenomen worden in de planning en control cyclus. Dit waarborgt dat risicomanagement blijvend actueel is en effectief blijft in het behalen van de strategische doelen van de organisatie.

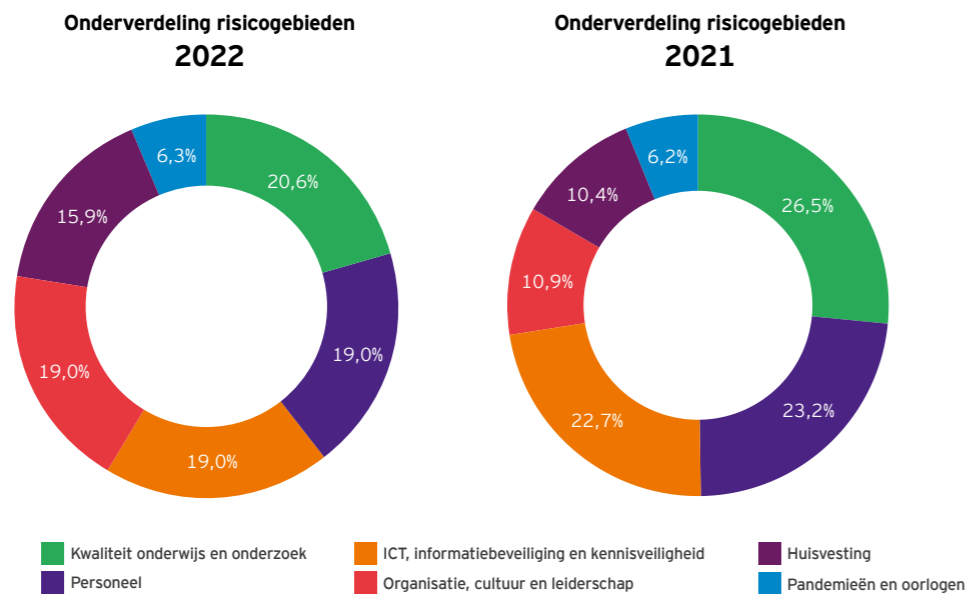
## 2.3 Risico's in beeld

De variatie aan beschrijvingen maakt een eenduidige inventarisatie en categorisering van het risico-universum complex. Toch hebben wij gestreefd naar het zo compleet mogelijk in beeld brengen en categoriseren naar risicogebied conform ons algemene beeld van de risico's.

Wij hebben het risico universum van universiteiten, net als in de vorige editie van de Onderwijsbarometer, verdeeld in risicogebieden, met de volgende onderverdeling:

1. Kwaliteit onderwijs en onderzoek
2. Personeel
3. ICT, informatiebeveiliging en kennisveiligheid
4. Organisatie, cultuur en leiderschap
5. Huisvesting
6. Pandemieën en oorlogen

Als we kijken naar het aantal keren dat een universiteit een risico binnen een risicogebied heeft benoemd (meerdere risico's vallen binnen een risicogebied), leidt dit tot het volgende overzicht qua omvang van de risicogebieden. Binnen de risicogebieden is een verdiepingsslag gemaakt van subcategorieën, die wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

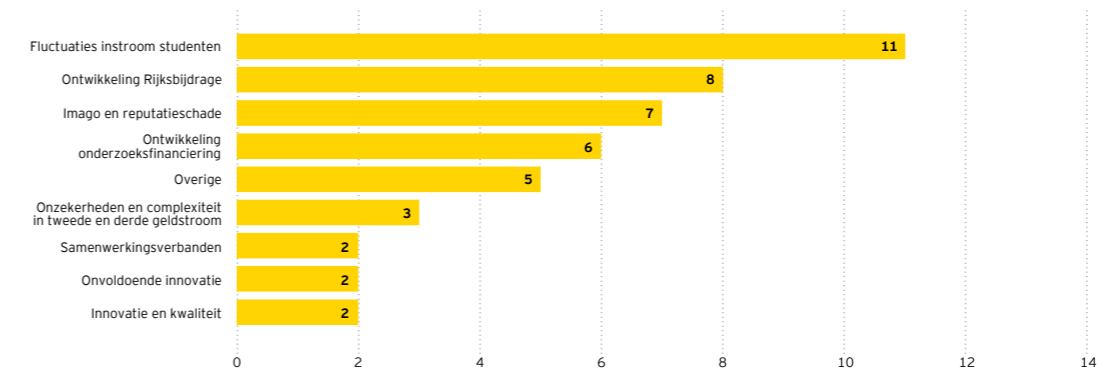


Net als vorig jaar is het risicogebied onderwijs, kwaliteit en onderzoek de grootste categorie in de risicoparaagraaf van universiteiten. Waar het risicogebied personeel vorig jaar nog een prominente tweede plek innam als één van de grootste risico's, zien we nu ook de opkomst van organisatie, cultuur en leiderschap, en de categorie ICT, informatiebeveiliging en kennisveiligheid. Binnen organisatie, cultuur en leiderschap zijn de onderliggende risico's in grote mate vergelijkbaar. Net als voorgaand jaar wordt integriteit en compliance het vaakst genoemd. Kennisveiligheid komt binnen het risicogebied ICT zeer sterk naar voren.

Wat huisvesting betreft, benoemt nog steeds een groot deel van de universiteiten risico's, zij het met een beperkter aantal onderliggende risicofactoren dan vorig jaar. Hoewel de effecten van de pandemie en de oorlog nog merkbaar zijn op het onderwijs, studenten en personeel, rapporteren slechts vier universiteiten separaat over deze risico's.

## 2.4 Analyse per categorie

### 2.4.1 Kwaliteit onderwijs en onderzoek



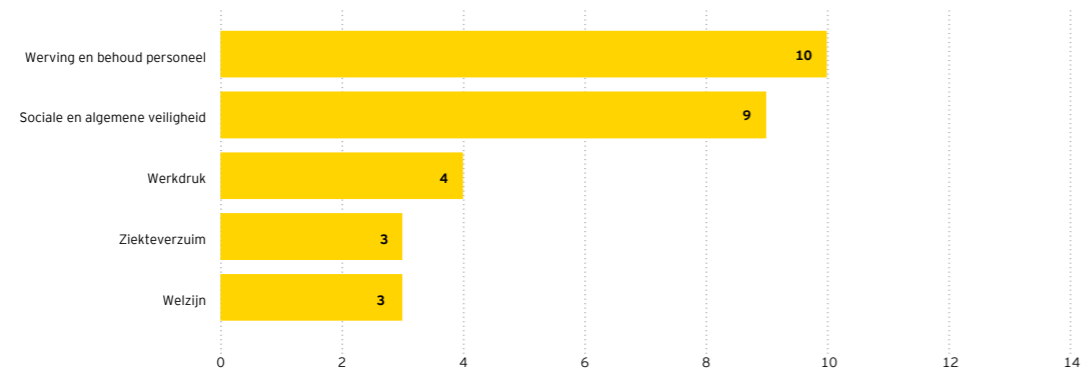
Vrijwel alle universiteiten ervaren een aanzienlijk risico in het handhaven van de kwaliteit van hun activiteiten met betrekking tot onderwijs en onderzoek op één universiteit na. Het overgrote deel van de universiteiten signaleert risico's met betrekking tot **studenteninstroom**, zowel groei als afname, en benadrukt de noodzaak van strategische planning. De politieke behoefte om de toestroom van buitenlandse studenten in te perken, roept zorgen op bij verschillende universiteiten. Het stabiel houden van de studentenaantallen is voor hen van groot belang. Verscheidene universiteiten richten zich op het waarborgen van onderwijskwaliteit en het beheersen van werkdruk met specifieke maatregelen en strategieën. Regionale samenwerking en het balanceren van groei met behoud van kwaliteit zijn aandachtspunten voor meerdere universiteiten.

Verscheidene universiteiten benoemen de risico's rondom de wijzigingen in de overheidsfinanciering en afnemende onderzoeksfinanciering. Over het algemeen is er bezorgdheid over de mogelijke ontoereikende financiering voor de groei van studentenaantallen en de druk op onderzoek. Politieke veranderingen en geopolitieke gebeurtenissen kunnen de hoogte van de overheidsbijdrage negatief beïnvloeden. Universiteiten ervaren onzekerheden met betrekking tot de wijzigingen in de **rijksbijdrage** en de impact op hun financiële stabiliteit, onderwijskwaliteit en onderzoeks-ondersteuning. Ze anticiperen op deze uitdagingen door efficiëntieverbeteringen, scenarioanalyses en actief beleid om invloed uit te oefenen op de relevante besluitvorming. Zo wordt benadrukt dat de huidige financiering mogelijk niet toereikend is om de ambities te realiseren en dat er actief wordt gezocht naar manieren om financiële druk te verminderen terwijl de kwaliteit van het onderwijs behouden blijft.

Universiteiten lopen risico op **reputatieschade** door verschillende factoren. Fraude vormt een aanzienlijk gevaar, zoals wanneer medewerkers nevenfuncties aannemen waarbij belangenverstrengeling optreedt of wanneer docenten en onderzoekers de wetenschappelijke integriteit niet naleven. Daarnaast kunnen maatschappelijke protesten, zoals die gericht op duurzaamheid, een negatieve invloed hebben op het beeld van de universiteit. Ook (verkeerde) samenwerkingen op nationaal en internationaal niveau met andere universiteiten en bedrijven brengen risico's met zich mee, met name wanneer er incidenten plaatsvinden of faillissementen optreden. Samenwerkingsrisico's, inclusief financiële en reputatie gerelateerde risico's, vereisen duidelijke afspraken en monitoring. Universiteiten benadrukken het belang van interne gedragscodes en risicobeheersing bij samenwerkingen, inclusief kennisveiligheid.

Tot slot zijn er vijf risico's in de categorie overig geplaatst, namelijk risico's op het gebied van (1) de samenstelling van de studentenpopulatie, (2) de verhouding tussen bachelor en master omvang, (3) het verlies van maatschappelijke impact, (4) beperkte executiekracht en (5) het verlies van accreditatie.

## 2.4.2 Personeel



Werkdruk, eerder een veelbesproken onderwerp, wordt overschaduwd door het risico op een acuut tekort aan personeel. Universiteiten worden geconfronteerd met felle concurrentie om hooggekwalificeerd personeel aan te trekken en zijn bezorgd om hun vermogen **onvoldoende talent** aan te trekken.

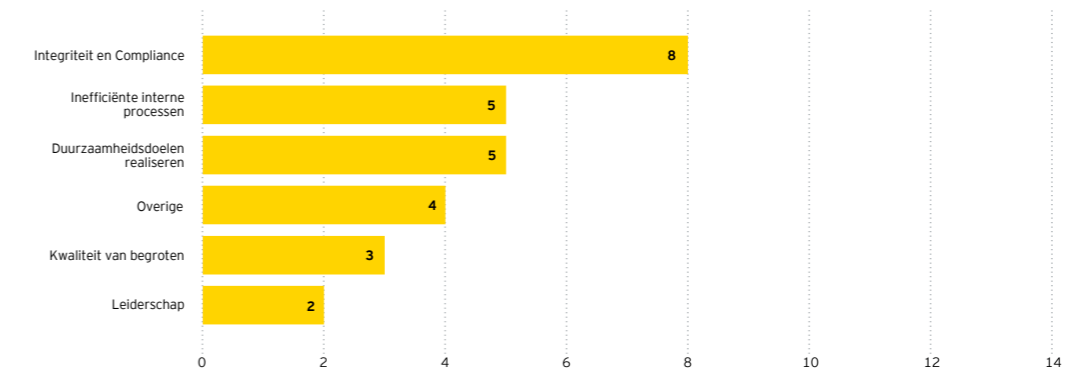
Hoewel het risico van een **ongezonde werkdruk** in vergelijking met 2021 is afgenomen, blijft dit risico aanwezig. De druk wordt veroorzaakt door verminderde overheidsfinanciering in combinatie met toenemende kwaliteitseisen, wat resulteert in ziekteverzuim en een stijging van burn-outklachten.

In 2022 is het welzijn van zowel medewerkers als studenten centraal een prominente zorg. **Sociale en algemene veiligheid** zijn eveneens onderwerp van aandacht waarbij wordt gewezen op toenemende polarisatie en een gebrek aan respect voor verschillende opvattingen. Diverse universiteiten hebben maatregelen genomen om hiermee om te gaan, variërend van het verstrekken van tools en trainingen tot het benoemen van vertrouwenspersonen, ombudsmannen en integrale veiligheidsmanagers.

De nasleep van de pandemie en andere wereldwijde crises vergroot het gevoel van **welzijnsrisico's** onder zowel studenten als medewerkers. Universiteiten reageren hierop door gedragswetenschappers in te schakelen, extra mogelijkheden voor ontmoetingen tussen studenten te creëren en medewerkers en studenten te onderwijzen over stressbeheersing. Met de verwachte groei van het aantal studenten naar 400.000 benadrukt Universiteiten van Nederland (hierna: UNL) de noodzaak om te streven naar een maximum van 350.000 studenten om financiële haalbaarheid te waarborgen. Dit biedt ruimte voor verminderde werkdruk, verbeterd studentenwelzijn en een versterkte academische gemeenschap.

Om deze uitdagingen aan te pakken, pleiten universiteiten voor gepersonaliseerd, modulair, interactief en data gestuurd onderwijs. Beheersmaatregelen omvatten een uitgebreid welzijnsaanbod, doeltreffende communicatie, monitoring van medewerkers, een gedragscode en ondersteuning voor studenten gedurende hun studie. Daarnaast ligt de focus op het aantrekken en behouden van medewerkers, met bijzondere aandacht voor talentontwikkelingsprogramma's, met inbegrip van initiatieven gericht op vrouwelijke wetenschappers. Opvallend is dat twee universiteiten geen specifieke risico's met betrekking tot personeel hebben benoemd in hun risicoverantwoording.

## 2.4.3 Organisatie, cultuur en leiderschap



Een van de grootste risicocategorieën voor universiteiten in 2022 was organisatie, cultuur en leiderschap. Deze categorie richt zich op de interne organisatie zowel in processen als cultuur. In vergelijking met 2021 is de risicocategorie als geheel in grote mate gegroeid. De onderliggende risico's zijn sterk vergelijkbaar. Net als voorgaand jaar wordt integriteit en compliance het meest genoemd. Maar ook kwaliteit van begroten, inefficiënte processen en duurzaamheidsdoelen waren nog steeds belangrijke risico's in 2022.

De integriteit van de universiteit en haar wetenschappelijk onderzoek is een belangrijk goed. Het beheersen van de risico's op het gebied van een **integere organisatiecultuur en naleven van wet- en regelgeving** wordt door veel universiteiten genoemd. Veelal wordt gewerkt met gedragscodes, richtlijnen (zoals voor wetenschappelijke integriteit, MVO, Goed Bestuur of AVG) maar ook procesmaatregelen (inzet van commissies, audits of vier-ogenprincipe) of bewustwording rondom niet-integer gedrag.

Universiteiten ervaren uitdagingen bij het **efficiënt organiseren van ondersteunende diensten**. Daarbij is vraag naar verbeterde professionalisering, maar dit kan vervolgens weer weerstand in de organisatie oproepen.

**Duurzaamheid** neemt een centrale positie in binnen universitaire instellingen vanwege de dringende maatschappelijke kwesties zoals klimaatverandering, grondstoffen-schaarste, stikstofproblematiek en verlies aan biodiversiteit. Het is niet alleen van belang welke concrete stappen de universiteiten zetten op het gebied van duurzaamheid, maar ook hoe deze inspanningen worden gepercipieerd door de buitenwereld. Risico's met betrekking tot duurzaamheid manifesteren zich zowel op het gebied van huisvesting als in een bredere context. Het succesvol integreren van duurzaamheidsdoelen in de organisatie, cultuur en leiderschap wordt als cruciaal gezien. Sommige instellingen ondervinden uitdagingen bij het haalbaar maken van hun duurzaamheidsdoelen en beschouwen dit als een potentieel risico.

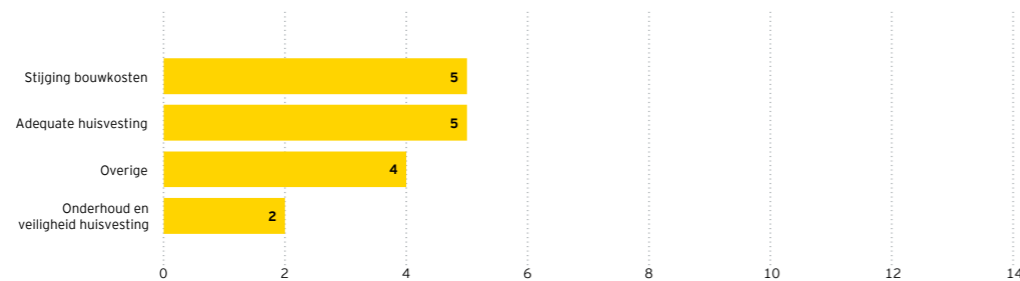
Universiteiten beheren duurzaamheid op basis van drie belangrijke aspecten. Allereerst monitoren ze de financiële gevolgen, waarbij ze kijken naar implementatiekosten, onderhoudskosten en mogelijke besparingen die voortvloeien uit duurzaamheidsmaatregelen. Daarnaast hebben universiteiten duurzaamheidsprogramma's, zoals de implementatie van hernieuwbare energie en het verminderen van afval. Ten slotte zijn ze actief in samenwerkingsregelingen met derde partijen. Ze zoeken samenwerking met bedrijven, non-profitorganisaties of overheden om gezamenlijk de duurzaamheid te versterken door middel van gedeelde inspanningen en middelen.



Het kopje overig omvat risico's op het gebied van het liquiditeit en solvabiliteit, inflatie, valuta en het verlies van focus op universitaire doelen.

Het voorspellend en sturend vermogen van universiteiten en de beheersing van financiële stromen is een risico dat voorkomt in de risicoparagrafen en is samengevat onder de noemer Kwaliteit van begroten. De beheersing van dit risico wordt veelal ondervangen door de inrichting van de P&C processen, scenario analyse, KPI's en monitoring van interne en externe projecten en ontwikkelingen. Om deze reden heeft dit risico een sterke samenhang met het risico op inefficiënte interne processen.

#### 2.4.4 Huisvesting



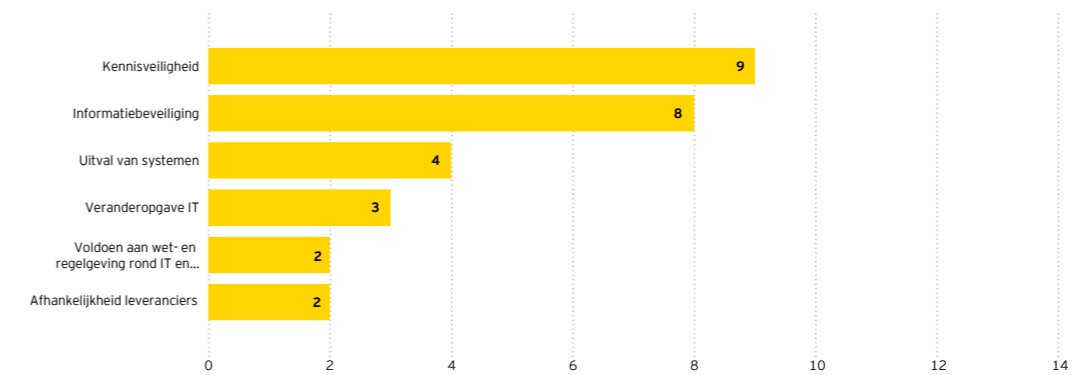
In 2022 zien we dat de omvang van huisvesting als risicogebied in verhouding toeneemt. Ten opzichte van 2021 worden meer risicofactoren benoemd. Zo worden universiteiten geconfronteerd met tegenvallers in de uitvoering, vooral door **stijgende bouw- en energiekosten** en moeilijkheden bij het aantrekken van aannemers. Beheersmaatregelen voor het anticiperen op de kostenstijgingen voor energie die worden genoemd zijn het verhogen van het energiebudget en het versnellen van de verduurzaming van vastgoed. Het flexibel ontwerpen van gebouwen wordt ook genoemd als een manier om met prijsstijgingen om te gaan.

Een opvallende subcategorie binnen deze trend betreft het onderdeel overige. Hier wordt onder andere het risico van beperkte verzekeringsmogelijkheden benoemd. Universiteiten wijzen op de afname van het aantal verzekeringsaanbieders en verminderde risicobereidheid bij de overgebleven verzekeraars. Dit vormt een zorg voor de lange termijn, aangezien de kosten wellicht niet opwegen tegen het risico, waardoor universiteiten zich mogelijk niet meer adequaat kunnen verzekeren. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is op de hoogte gebracht door de universiteiten van dit potentiële probleem en de impact hiervan op de universiteiten.

Een andere relevante subcategorie betreft de **veiligheid** van universiteitslocaties. Een aantal universiteiten benoemt het risico van onveilige locaties, waar ongeautoriseerde personen gebouwen kunnen betreden. Hiervoor hebben zij fysieke beveiligingsmaatregelen genomen en het aanstellen van een securitymanager wordt als essentieel beschouwd om dit risico te verminderen. Bovendien heeft een universiteit een speciale dienst opgezet om de veiligheid van medewerkers en studenten te waarborgen op het gebied van arbeidsomstandigheden, milieu, veiligheid en stralingsbescherming.

#### 2.4.5 ICT, informatiebeveiliging en kennisveiligheid

In vergelijking met het jaar 2021 is ICT, informatiebeveiliging en kennisveiligheid als zorgwekkend risicogebied in relatieve omvang toegenomen. Opvallend is dat het overgrote deel van de universiteiten hier grote risico's ziet, terwijl twee universiteiten hier niets over schrijven. De digitalisering van het hoger onderwijs heeft de afhankelijkheid van informatietechnologie vergroot, wat universiteiten kwetsbaarder maakt voor cyberaanvallen en het ongeoorloofd delen of manipuleren van informatie.



Een van de meest opvallende risico's in 2022 was de toenemende nadruk op **kennisveiligheid**. Kennisveiligheid is een essentieel aandachtspunt voor universiteiten, vooral gezien de instabiele geopolitieke situatie wereldwijd. Universiteiten benadrukken de bescherming van intellectueel eigendom en wetenschappelijke kennis als prioriteit. De gespannen situatie in de wereld heeft dit risico verder vergroot. Zwakheden in systemen en de mogelijkheid van ongewenste overdracht of manipulatie van informatie worden als risico's benoemd. Om kennisveiligheid te waarborgen, implementeren universiteiten screeningprocedures voor het verzenden en ontvangen van data.

Kennisveiligheid hangt samen met **informatiebeveiliging**. De digitalisering van het hoger onderwijs en onderzoek en de groeiende afhankelijkheid van informatietechnologie hebben universiteiten kwetsbaarder gemaakt voor cyberaanvallen, zoals hacks, phishing en ransomware. Deze aanvallen kunnen ernstige gevolgen hebben, waaronder systeemuitval, diefstal van persoonsgegevens en inbreuk op de integriteit van wetenschappelijke gegevens.

Om deze risico's aan te pakken, nemen universiteiten maatregelen met een combinatie van 'soft' en 'hard' controls. Ze proberen bewustwording te creëren onder medewerkers en studenten door middel van awareness-programma's en trainingen. Beleid en kaders worden ontwikkeld en gecommuniceerd naar medewerkers en studenten. IT-audits worden uitgevoerd om de kwaliteit van het IT-landschap te toetsen en de resultaten worden besproken met de Raad van Toezicht. Bovendien hebben sommige universiteiten maatregelen genomen om het gebruik van kunstmatige intelligentie (AI) te beperken, met als doel de bescherming van persoonsgegevens en wetenschappelijke gegevens te waarborgen.

## 2.4.6 Pandemieën en oorlogen

In dit risicogebied vinden we in de risicoparagrafen 2022 aanzienlijk minder risico's terug met betrekking tot de impact van Covid-19 en de oorlog in Oekraïne. Toch spelen de pandemie en andere (geo)politieke ontwikkelingen nog steeds een belangrijke rol. In de risicoparagrafen wordt nog veelvuldig verwezen naar de gevolgen van pandemieën en oorlogen, alleen veel minder als een op zichzelf staand risico.



Veel vaker zien we de effecten van bijvoorbeeld **Covid-19** terug als risico in andere categorieën zoals rondom het welzijn van studenten of medewerkers. Hetzelfde geldt voor **geopolitieke ontwikkelingen**, waarbij de potentiële macro-economische gevolgen de belangstelling hebben van universiteiten. De risico's komen terug in andere categorieën de vorm van stijging in prijzen, instroom/doorstroom van studenten of internationale samenwerkingen.

De beheersmaatregelen richten zich op het beheersen van de onzekerheden die voortkomen bij oorlog en pandemieën zoals het inrichten van een crisisorganisatie en monitoring van geopolitieke ontwikkelingen. Ook is er aandacht en middelen voor ondersteuning en digitalisering rondom de werkplek van medewerkers en studenten.

## 2.5 Risicoprofiel van de toekomst

### Risicomanagement is vooruitkijken

Om het risicoprofiel van de universiteiten in 2022 in een breder perspectief te plaatsen, kijken wij naar de toekomstvisie van de universitaire sector. In opdracht van UNL heeft de werkgroep Sterken een adviesrapport<sup>2</sup> geschreven waarin wordt ingegaan op problemen en uitdagingen in de aanloop naar 2040, bijdragen die universiteiten kunnen leveren en veranderingen die nodig zijn om universiteiten (en hogescholen) in positie te brengen voor 2040. De toekomstvisie richt zich op 2040. Hoewel bepaalde risico's momenteel mogelijk niet als de grootste worden beschouwd door universiteiten, raden we aan vooruit te kijken. Het blijft essentieel om trends en ontwikkelingen nauwlettend te volgen om hier tijdig op in te spelen.

<sup>1</sup> Kiezen voor Kwaliteit in 2040 - De toekomst van onze universiteiten in 9 externe trends, 9 bijdragen aan Nederland en 9 wensen (7 juli 2023).

### Trends die het risicoprofiel van universiteiten raken

De toekomstvisie schetst een aantal trends die de universiteiten de komende jaren uit balans kunnen brengen. Twee van deze trends zijn momenteel al duidelijk zichtbaar in het huidige risicoprofiel. Universiteiten ervaren nu al een toenemende onzekerheid rondom de instroom van studenten, hetgeen een verschuiving markeert van de voorspelbare groei van de afgelopen decennia naar fluctuaties in inschrijvingen. Daarnaast worden geopolitieke ontwikkelingen steeds relevanter voor universiteiten, zowel in termen van studenteninstroom als in internationale samenwerkingen en macro-economische invloeden. De in het adviesrapport genoemde trend van flexibilisering, modularisering en een 'Leven Lang Ontwikkelen' is in zekere mate ook weer-spiegeld in het huidige risicoprofiel. In 2022 is aanzienlijke aandacht voor flexibele studie- en werkmethoden, vooral als gevolg van de Covid-19 pandemie. De toekomstvisie suggereert dat universiteiten rekening moeten houden met de verdere ontwikkeling van deze trend, waarbij de behoefte aan gelijktijdig leren en werken toeneemt, ondersteund door korte leertrajecten en op maat gemaakte oplossingen.

### Verregaande rol van digitalisering en digitale disrupties in het onderwijs

Twee trends uit het adviesrapport zien toe op de digitale disrupties in het onderwijs en digitalisering van de wetenschappelijke werkwijze, ontwikkelingen die universiteiten momenteel al ervaren. In het risicoprofiel van 2022 zijn vooral de risico's met betrekking tot kennisveiligheid, cyber-risico's en de algehele IT-uitdaging opgenomen. De toekomstvisie schetst een breder beeld waarin digitale ontzettingen de waarde-propositie van universiteiten beïnvloeden, bijvoorbeeld door concurrentie vanuit commerciële tech-bedrijven. Dit is geen nieuw fenomeen; er zijn tal van voorbeelden waar nieuwe spelers systeemontzettingen in een sector teweegbrachten en de bestaande spelers niet snel genoeg konden reageren op deze ontwikkelingen. Ook wordt besproken hoe digitalisering de wetenschappelijke werkwijze en het onderzoek beïnvloedt. De rol van data en de groeiende mogelijkheid om grote hoeveelheden data te verwerken worden van steeds groter belang voor de sector. Hoewel de rol van AI in beperkte mate in het huidige risicoprofiel van universiteiten wordt genoemd, wordt nog maar weinig ingegaan op de mogelijke gevolgen ervan.

### Risicoprofiel verbreden met lange termijn trends

Sommige trends uit het adviesrapport komen in mindere mate tot uitdrukking in het risicoprofiel van 2022. Een voorbeeld hiervan is de grote investering door universiteiten buiten Europa, wat kan leiden tot potentiële concurrentiedruk door het aanbieden van (prestigieus) onderwijs tegen lagere kosten in 2040. Desondanks is in 2022 wel aandacht voor de risico's van het beperken van de studenteninstroom en de internationalisering. De toekomstvisie wijst er ook op dat publieke en private investeringen, Research en Development, in Nederlandse universiteiten in vergelijking met andere landen achterblijven, evenals het ontbreken van een strategische agenda voor het aantrekken van internationaal talent. Dit zijn trends die allemaal invloed kunnen hebben op de internationale positie van Nederlandse universiteiten.

Opvallend is ook de veranderende vraag op de arbeidsmarkt, waar de toekomstvisie op doelt. Tegen 2040 moeten universiteiten inspelen op een geheel andere arbeidsmarkt met gewijzigde eisen aan opleidingen en vaardigheden. Dit komt in het huidige risicoprofiel vrijwel niet terug. Tot slot zien we dat de trend waarin nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek onder druk komt te staan, niet weerspiegeld wordt in het risicoprofiel van 2022. Het huidige risicoprofiel gaat wel in op enkele financieringsproblemen met betrekking tot onderzoek. De trend uit de toekomstvisie gaat echter veel meer in op het risico van een te langdurige en eenzijdige focus op toepassingsgericht onderzoek en te weinig aandacht is voor vrij basisonderzoek.

### 3. Verantwoordingsthema's uitgelicht



## 3.1 Duurzaamheid

Als onderdeel van de Europese Green Deal, heeft Europa de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) ontwikkeld. Deze directive vraagt het Nederlandse bedrijfsleven informatie op te nemen in het jaarverslag over verschillende aspecten op het gebied van ESG (*Environmental, Social & Governance*). Welke informatie de bedrijven precies moeten opnemen hangt af van welke onderwerpen materieel zijn (zogenoemde *Double Materiality* principe). Op dit moment is de Nederlandse wetgeving nog in ontwikkeling en daarmee ook de eisen ten aanzien van welke bedrijven c.q. organisaties precies onder de reikwijdte gaan vallen.

Universiteiten zullen hier (in beginsel) niet onder vallen. Uitzondering is bijvoorbeeld een situatie als een deel van de activiteiten in een (grote) B.V. plaatsvindt omdat deze grote B.V.'s wél onder de CSRD gaan vallen. Het ministerie van OCW is op dit moment niet voornemens om de EU-wetgeving inzake CSRD integraal op te nemen in de Richtlijn Jaarverslag Onderwijs. Wel wordt het belang van duurzaamheidsverslaggeving onderkend, waarbij in overleg met de sector wordt onderzocht op welke wijze daaraan vorm kan worden gegeven.

De CSRD is van toepassing (voor de organisaties in scope) per 1 januari 2024 (beursgenoteerde bedrijven) of 1 januari 2025 (voor de overige bedrijven in scope: de grote organisaties).

Afgezien van de vraag of de CSRD formeel van kracht gaat worden voor universiteiten of andere onderwijsorganisaties, zien wij in toenemende mate dat (semi) publieke organisaties in maatschappelijke sectoren (onderwijs, zorg, woningbouw) ambitie tonen zich richting de CSRD te begeven. Bijvoorbeeld omdat organisaties zich (net zo) verantwoordelijk voelen richting de maatschappij, omdat duurzaamheidsverslaggeving verbonden is aan de strategische doelstellingen of omdat ook bij universiteiten in toenemende mate vragen komen van (keten)partners voor dergelijke informatie.

Ook zien wij in toenemende mate het belang van ESG-informatie groter worden vanuit een brede groep van belanghebbenden. Zo kan het zijn dat de werknemer van de toekomst graag wil werken bij een organisatie met een bepaalde zingeving/purpose of dat kapitaalverstrekkers eerder duurzame organisaties willen financieren (of tegen gunstigere voorwaarden) dan minder duurzame organisaties.

### Wat is uw ambitieniveau?

Wij adviseren universiteiten hun ambitieniveau goed te formuleren. Wilt u behoren tot de koplopers of juist niet? Een vervolgstap is om op grond van dit ambitieniveau een routepad te ontwikkelen. Als één van de eerste punten van dit routepad raden wij een materialiteitsanalyse aan. Hierin wordt aangegeven welke onderwerpen voor u materieel (lees: relevant) zijn. Op welke onderwerpen ligt de impact? Uiteindelijk wordt hiermee beoogd dat organisaties zich gaan focussen op die ESG-aspecten waar impact gemaakt wordt.

Als op basis van deze inzichten is bepaald welke onderwerpen materieel zijn, behoort daar (op grond van CSRD) een set van informatie bij die terug dient te komen in het bestuursverslag.

En dat brengt ook vraagstukken met zich mee met betrekking tot robuustheid van de informatie. Voor ondernemingen die CSRD moeten toepassen, is ook (limited) assurance verplicht. Ofwel de accountant gaat een conclusie geven over deze set van (niet-financiële) informatie. Om ook hierop voorbereid te zijn, dient intern nagegaan te worden hoe betrouwbaar deze informatie tot stand komt. Uit ervaring blijkt namelijk dat niet-financiële informatie nog lang niet hetzelfde volwassenheidsniveau heeft als financiële informatie. Mede omdat het uit veel verschillende systemen en bronnen moet komen en de verschillende *controlemechanismen* (nog) niet zijn ingeregeld.

Maak het (klein) beginnen van assurance op deze informatie onderdeel van het routepad omdat dit kan helpen tijdig voorbereid te zijn.

Of het nu formeel vanuit wetgeving komt of vanuit uw stakeholder, universiteiten zullen in toenemende mate te maken krijgen met ESG-informatie!

## 3.2 Publiek-privaat

Vanwege het risico op staatsteun, weglekken van publieke middelen naar private activiteiten en marktverstoring is het onderwerp publiek-privaat belangrijk voor het ministerie van OCW en de instellingen. Hoewel de nieuwe Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten al ruim twee jaar van toepassing is, zal 2023 in beginsel het eerste verslagjaar worden waarin universiteiten zich conform deze beleidsregel moeten verantwoorden over de private activiteiten waarin ze met publieke middelen investeren. Dit doen ze in het bestuursverslag. In de praktijk zijn dit de activiteiten waaraan een privaat element kleeft. Waar in het verleden activiteiten soms ook een gemengde, 'grijze' vorm kenden (publiek-private arrangementen), is dit in de beleidsregel 'zwart of wit' (publiek of privaat). Er is overigens geen strikt verbod op het financieren van private activiteiten met publieke middelen, maar er is wel sprake van stevige randvoorwaarden, uitgebreide verantwoordingsplicht en rechtmatigheidscontrole door de externe accountant. De afgelopen jaren was er veel discussie in de sector over deze nieuwe beleidsregel en de verantwoording hierover. Bijvoorbeeld of fitness- of cateringfaciliteiten waar ook derden gebruik van kunnen maken als publiek of privaat zijn aan te merken en hoe aan te kijken tegen de valorisatetaak. Ook over de impact van de beleidsregel op de rechtmatigheidscontrole door de accountant was discussie.

### Wat nu?

Dat universiteiten nog niet kozen voor het vrijwillig verantwoorden in het bestuursverslag 2021 of 2022 in lijn met de nieuwe beleidsregel, is gezien de onduidelijkheden en discussies over de toepassing niet opvallend. Omdat voorbeelden en ervaring ontbreken, zijn veel instellingen druk bezig om zelf het wiel uit te vinden. Het zou helpen wanneer de koepelorganisaties voorbeelden uitwerkten die instellingen als basis kunnen gebruiken voor de verantwoording in hun jaarverslag; dit hebben zij eerder bijvoorbeeld ook met de verantwoording van bestuursdeclaraties gedaan. Ook overzichten met veel voorkomende private activiteiten - en de weging hiervan vanuit de beleidsregel - zouden helpen het risico dat de verantwoording onvolledig is te verlagen.

De verantwoording moet door de accountant worden getoetst, met een - vooralsnog in het Onderwijsaccountantsprotocol van juli 2023 - uitgebreide foutevaluatie. De toetsing gaat verder dan alleen wat in het bestuursverslag komt te staan omdat ook de rechtmatigheid moet worden gecontroleerd. Naast de volledigheid van de private activiteiten moet de accountant ook vaststellen dat geen sprake is van oneerlijke concurrentie. Een belangrijk element hierbij is het beoordelen van een voorcalculatie per activiteit. Maar wat als er helemaal geen markt is, of als de markt een activiteit helemaal niet als concurrerend beschouwt? En wat als de integrale kostprijs al hoger is dan de marktprijs, laat staan als er nog een risico-opslag overheen moet? Het is afwachten wat de bestuursverslagen 2023 ons gaan vertellen en wat de Inspectie van het Onderwijs daarvan gaat vinden.

### Verlicht regime 2023

Gezien de discussie over de beleidsregel heeft de minister van OCW aan de landsadvocaat om advies gevraagd over de structurele toepassing hiervan. Lopende dit adviestraject is over 2023 sprake van enkele versoepelingen, die de minister op 3 oktober jl. heeft gedeeld met het veld. Deze versoepelingen betreffen zowel de verantwoording door de instellingen als de inrichting van de accountantscontrole.

- ▶ Voor de instellingen geldt over 2023 nog niet de verplichting om een risico-opslag te hanteren op de integrale kostprijs. Ook bestaat nog geen verplichting om een nacalculatie toe te passen bij het bepalen van de integrale kostprijs.
- ▶ Hiernaast zijn enkele activiteiten uitgezonderd van de accountantscontrole inzake rechtmatigheid; de meest relevante uitzonderingen voor universiteiten zijn de activiteiten in het kader van een Leven Lang Ontwikkelen (met uitzondering van contractonderwijs) en valorisatie. Deze activiteiten moeten wel worden verantwoord in het bestuursverslag.

## 3.3 Subsidies

De druk op compliance is groot en de risico's nemen toe. Het goed beheersen van subsidieprojecten vanaf de start en gedurende de uitvoering is van wezenlijk belang om grip op de risico's te houden, de subsidie volledig te benutten en tijdig te verantwoorden binnen de gestelde kaders.

Vanuit onze subsidiepraktijk zien we dat subsidieverstrekkers steeds strenger en kritischer worden in het handhaven van regels en voorschriften voor het verantwoorden van verkregen subsidies. Universiteiten ontvangen ten aanzien van (EU) subsidies meer inhoudelijke vragen en worden vaker gecontroleerd. Bij het vaststellen van non-compliance wordt subsidie vaak met terugwerkende kracht teruggevorderd, ook over al afgesloten projecten, en wordt de boeteclausule toegepast. Naast financiële consequenties raakt dit universiteiten ook in hun reputatie. Immers, wanneer binnen een afdeling of faculteit non-compliance wordt vastgesteld, kan de verstrekker oordelen dat de onderliggende fout binnen de gehele organisatie van toepassing kan zijn. De fout wordt dan geëxtrapoleerd over de gehele organisatie.

Tegelijkertijd zien we dat, als gevolg van krapte op de arbeidsmarkt en toegenomen regeldruk, universiteiten het steeds lastiger vinden om compliant te zijn en in control te blijven. Bij verloop van of onvoldoende personeel is de continuïteit van gedetailleerde kennis over verantwoordings-eisen en aandacht voor (tijdige) interne controle en documentatie in het geding. Ook cultuur en gedrag zijn belangrijke factoren die invloed hebben op de mate van compliance van een organisatie.

### Een goede projectbeheersing is daarom van wezenlijk belang en omvat onder andere de volgende elementen.

- ▶ Urenschrijven volgens de subsidiespelregels is essentieel om projecten goed te monitoren en te verantwoorden. Het juist toepassen van de spelregels (zoals tijdig en volledig schrijven en autoriseren van uren) vraagt naast een goed systeem, discipline binnen de gehele organisatie en de juiste tone-at-the-top bij met name projectleiders.
- ▶ Samenwerkingsverbanden. Indien een projectsubsidie wordt verkregen in consortiumverband gelden specifieke voorwaarden. In de samenwerkingsovereenkomst dienen onderlinge afspraken goed vastgelegd te worden. Met specifieke aandacht voor: governance, rollen en verantwoordelijkheden inzake verantwoordingsdeadlines, uniformiteit verantwoording, cofinanciering in-kind / in-cash, risico mitigerende maatregelen voor het bijeen houden van een consortium en risico's omtrent onderlinge transacties met de bijbehorende fiscale risico's.
- ▶ Het interne afschrijvingsbeleid versus de (volledige) toerekening van apparatuur bij projecten (vaak korter dan de interne termijnen) is onderwerp van discussie bij subsidieverstrekkers zoals de Europese Commissie. Het is van belang om de afschrijvingsvoorwaarden volgens de spelregels toe te passen of afwijkingen ter goedkeuring voor te leggen. Naast de afschrijving dient ook de procentuele inzet voor het project adequaat onderbouwd te worden.
- ▶ Een transparante, navolgbare en controleerbare methodiek voor de bepaling van tarieven, zoals bepaald volgens de Integrale Kosten Systematiek (IKS) en/of kostprijstarieven van onderzoeksfaciliteiten. In sommige gevallen is gedocumenteerde afstemming met subsidieverstrekkers zoals RVO noodzakelijk.
- ▶ Een duidelijk normen- en toetsingskader bij de start van een project is essentieel. Het normenkader voor de universiteit en het toetsingskader voor de accountant worden vaak pas laat kenbaar gemaakt (Horizon Europe, controleprotocollen ministeries). Stem bij aanvang van een project beide kaders af met de subsidieverstrekker en betrek de controlerend accountant tijdig, om verrassingen achteraf te voorkomen.
- ▶ Projectplan. De mate van detail (van bijvoorbeeld aan te stellen personeel, functiecategorieën, begrote uren en tarieven, investeringen) in het projectplan of de begroting is vooraf niet altijd helder, waardoor misinterpretatie met de beschikking kan optreden. Controle achteraf kan hierdoor uitdagend worden, bijvoorbeeld als de werkelijke personele inzet moeilijk toetsbaar is aan de begroting vooraf. Ook hier is tijdige afstemming met de subsidieverstrekker van groot belang.

Het opstellen van een subsidie control framework kan helpen de risico's in kaart te brengen en maatregelen te nemen om deze te beperken.

## 4. Beeld risico-indicatoren en signaleringswaarden

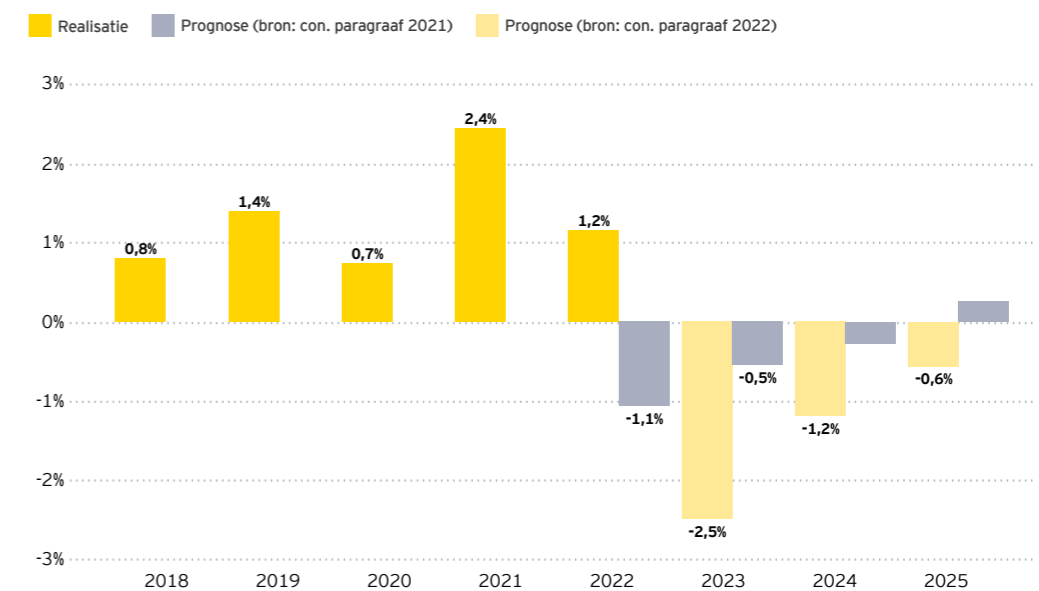


## 4. Beeld risico-indicatoren en signaleringswaarden

De Inspectie van het Onderwijs maakt voor het toezicht op de financiële continuïteit van instellingen gebruik van risico-indicatoren en kengetallen met bijhorende signaleringswaarden. Is een instelling financieel gezond en kan zij op korte en middellange termijn aan haar financiële verplichtingen voldoen? Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de signaleringswaarden<sup>3</sup> geen harde normen zijn, maar aanleiding voor de onderwijsinspectie om samen met het bestuur te onderzoeken of er wellicht een financieel risico is. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kengetallen, hebben we net als vorig jaar ook het meerjarenperspectief uit de continuïteitsparagraaf gebruikt.

In de EY Onderwijsbarometer 2022 schreven we over de inflatie en oorlog in Oekraïne en de (negatieve) gevolgen die dit mogelijk kon hebben op het rendement. Uit de jaarrekeningen blijkt echter dat de universiteiten desondanks een positief financieel jaar hebben gehad met een rendement van gemiddeld 1,2%. Vier instellingen behaalden in 2022 een negatief resultaat (drie in 2021). Rendementen variëren van 5,7% negatief tot 5,3% positief (0,8% negatief tot 4,5% positief in 2021).

### Rendement %



### Gehalveerd rendement in 2022

Het rendement in 2022 halveerde ten opzichte van het voorgaande jaar, maar ligt hoger dan het begrote rendement van 1,1% negatief, dat is voorspeld in de continuïteitsparagraaf in de jaarrekening 2021. Het verschil ten opzichte van de begroting wordt in grote lijnen verklaard door hogere loon- en prijsbijstelling van de rijksbijdrage en hogere baten werk in opdracht van derden. Ook werden in 2022 lagere investeringsuitgaven gerealiseerd vanwege uitstel en dientengevolge ook lagere afschrijvingen. Het gevolg van de uitgestelde investeringen is wel dat deze alsnog zullen plaatsvinden in de komende jaren.

<sup>3</sup> De signaleringswaarde bovenmatig eigen vermogen is in de barometer buiten beschouwing gelaten.

### Toekomstverwachting

Voor de toekomstige jaren houden universiteiten veelal rekening met negatieve resultaten, ook negatiever dan in de prognose van vorig jaar. Voor het jaar 2023 begroten 12 universiteiten een negatief resultaat. In 2025 is het beeld al licht verbeterd maar verwachten nog steeds 8 universiteiten een negatief resultaat. Daarbij zijn diverse ontwikkelingen aan de orde die een positieve, dan wel negatieve, impact hebben op de prognoses. Met name aan de inkomstenkant wordt een positieve ontwikkeling verwacht. Het bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap<sup>4</sup> dat in de zomer van 2022 is vastgesteld leidt tot hogere te ontvangen rijksbijdrage. Echter, aan de kostenkant zijn dermate veel ontwikkelingen waardoor universiteiten geen positief resultaat verwachten.

In verschillende kosten worden hoge stijgingen verwacht in 2023. De personele lasten stijgen in 2023 met 4,6%. Deze stijging wordt door verschillende ontwikkelingen beïnvloed.

Vanwege stijgende studentaantallen neemt het aantal benodigde fte toe. Daarnaast heeft schaarste op de arbeidsmarkt tot gevolg dat meer personeel wordt ingehuurd, hetgeen over het algemeen duurder is dan eigen personeel.

Daarnaast worden stijgingen voorzien in de energielasten. Universiteiten nemen wel maatregelen om deze kosten terug te dringen. Dit doen ze door onder andere te investeren in duurzaamheidsmaatregelen en verbruik-reducerende maatregelen te nemen. Naast investeringen voor verduurzaming van de gebouwen hebben universiteiten omvangrijke investeringsplannen voor de komende jaren vanwege renovatie. Naar verwachting wordt in de periode 2023 - 2025 jaarlijks circa € 1,1 miljard geïnvesteerd. Dit heeft tot gevolg dat de afschrijvingen in 2023 stijgen met ruim 30% en over de periode van 2023 tot en met 2025 wordt een stijging van bijna 50% voorzien.

Omschrijving	Signaleringswaarde
Solvabiliteit 2	30,0%
Liquiditeit	< 0,50
Absolute omvang liquide middelen	€ 2,0 mln.

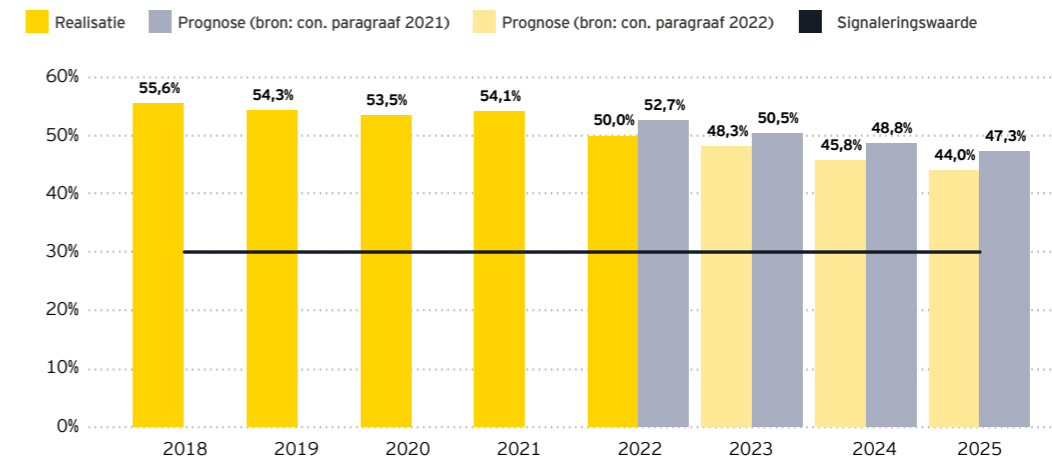
<sup>4</sup> Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap | Documenten | Rijksoverheid

### Solvabiliteit 2

De solvabiliteit 2 betreft de ratio van het eigen vermogen inclusief voorzieningen afgezet tegen het balanstotaal. De solvabiliteit 2 van de universiteiten ligt relatief hoog ten opzichte van de signaleringswaarde van 30%. Wel wordt de komende jaren een daling verwacht. De komende jaren wordt enerzijds een stijging in het balanstotaal voorzien en anderzijds een daling in het eigen vermogen. De daling in het eigen vermogen is het gevolg van een tweetal ontwikkelingen: omvangrijke investeringsopgaven die voor een groot deel worden bekostigd uit de opgebouwde reserves, en begrote negatieve resultaten. Daartegenover stijgt het balanstotaal als gevolg van de investeringen waarvoor vreemd vermogen wordt aangetrokken. In het verleden hebben universiteiten relatief hoge reserves opgebouwd. Dit heeft tot gevolg dat toekomstige investeringen niet, of niet volledig, gefinancierd hoeven te worden met vreemd vermogen. Wel is te zien dat het bedrag aan langlopende schulden de komende jaren flink gaat toenemen. De opgebouwde reserves en aanwezige liquiditeiten zorgen voor een gedeelte van de financiering van de investeringsopgaven maar daarnaast is het noodzakelijk dat langlopende leningen worden aangetrokken. Uiteindelijk zal hierdoor het balanstotaal stijgen de komende jaren.

Ondanks de dalende trend voor de komende jaren blijft gemiddeld genomen de solvabiliteit 2 boven de signaleringswaarde.

### Solvabiliteit 2 %



### Liquiditeit

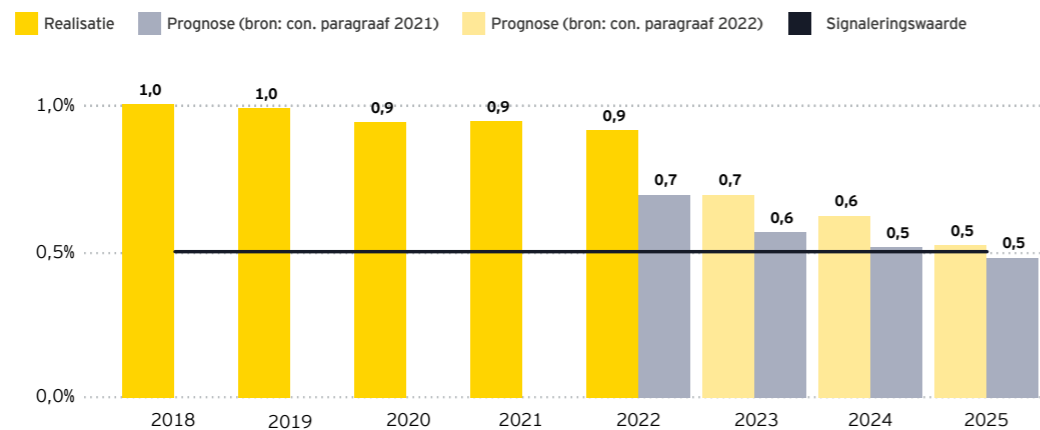
De onderwijsinspectie hanteert een signaleringswaarde ten aanzien van de liquiditeitsratio, oftewel de verhouding tussen de vlottende activa en de vlottende passiva. De signaleringswaarde voor de liquiditeitsratio hangt af van de omvang van het bestuur. De omvang van het bestuur wordt gerelateerd aan de omvang van de totale baten. Zo bedraagt de bandbreedte voor kleine besturen 1,5 (totale baten < € 3 miljoen) en voor de grootste besturen 0,5 (totale baten > € 25 miljoen). Waar de hoogte van de signaleringswaarde voor universiteiten zich in voorgaande editie op 0,75 bevond, is deze recentelijk bijgesteld naar 0,5. Alle universiteiten hebben baten hoger dan € 25 miljoen. Hierdoor zijn minder maatregelen nodig om de ratio op een niveau richting de signaleringsgrens van 0,75 te brengen, zoals het verhogen van de vrije kasstroom door het verlagen van kosten, uitstellen van investeringen of het uitbreiden van de 3e en 4e geldstroom. Ook kan gedacht worden aan het aantrekken van extra bancaire financiering. Dergelijke maatregelen kunnen ten koste gaan van beschikbare gelden voor het primair proces.

### Liquiditeitsratio neemt sterk af

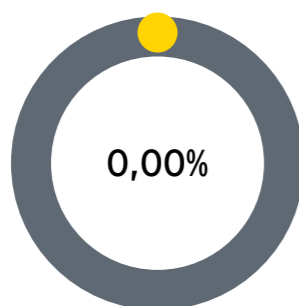
De liquiditeitsratio laat de afgelopen jaren een stabiel patroon zien. In vergelijking met 2021 is het aantal universiteiten met een liquiditeit onder de signaleringswaarde in 2022 gelijk gebleven. De verwachting is echter dat deze ratio naar verwachting fors afneemt. Oorzaak van deze afname is een daling van de absolute omvang aan liquide middelen en een sterkere daling van de overige vlottende activa ten opzichte van de kortlopende schulden in de periode vanaf 2023. Grote investeringsopgaven van universiteiten liggen hieraan grotendeels ten grondslag. De daling van de liquiditeitsratio duidt op een toename van het risico dat universiteiten niet aan hun korte termijn verplichtingen kunnen voldoen. Universiteiten verwachten zelf dat ze voldoende mogelijkheden hebben om externe financieringen aan te trekken of gebruik te maken van de rekening-courant faciliteit bij het Ministerie van Financiën ('Schatkist') om aan de korte termijn verplichtingen te kunnen voldoen. Aandachtspunt daarbij is dat het rekening-courant krediet niet bedoeld is om de lange termijn financieringsbehoefte in te vullen.

Tegen het einde van 2025 zullen naar verwachting 4 universiteiten niet meer voldoen aan de signaleringsgrens. Gegeven de onzekerheden en de verwachte grote investeringsopgaven is het verstandig om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de liquiditeitsratio.

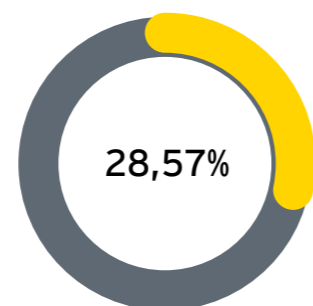
### Liquiditeit



% niet voldoen aan liquiditeitsratio in 2022



% niet voldoen aan liquiditeitsratio 2025

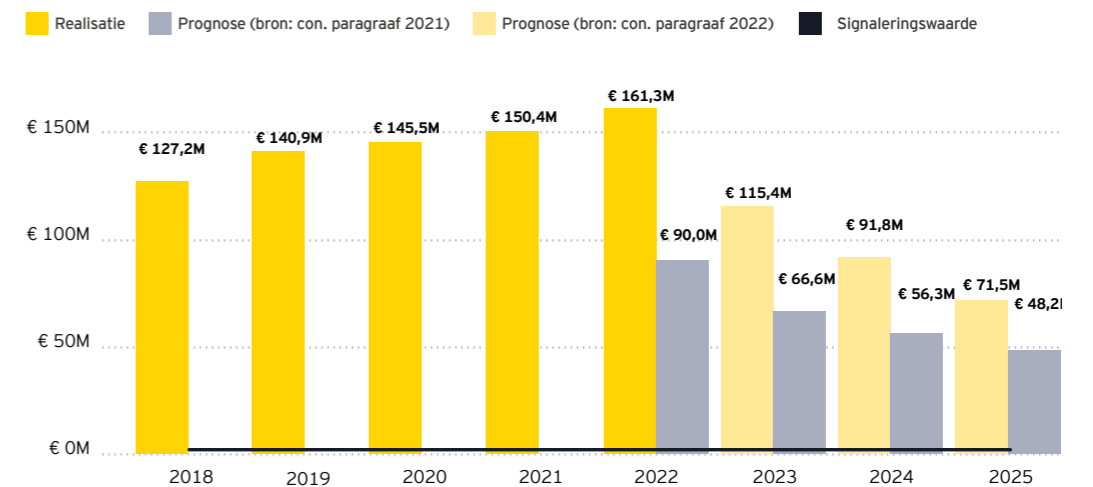


### Liquide middelen

Tussen 2018 en 2022 zijn de gemiddelde liquide middelen per universiteit toegenomen van € 127,2 miljoen naar € 161,3 miljoen. Een verklaring voor deze toename is een stijging van de operationele kasstroom. Als gevolg van de uitgestelde investeringsplannen is de werkelijke, gemiddelde liquiditeitspositie in 2022 hoger dan in 2021 werd verwacht. Universiteiten verwachten de investeringen in de komende jaren alsnog uit te voeren, waardoor de gemiddelde liquide middelen afnemen naar € 71,5 miljoen in 2025. Ondanks deze forse daling blijven alle universiteiten voldoen aan de signaleringswaarde van € 2,0 miljoen die voor alle MBO- en HO-instellingen geldt, ongeacht de omvang van de instelling.

Vaak houden instellingen rekening met een liquiditeitsbuffer voor het opvangen van onverwachte schommelingen, bijvoorbeeld door 2 maanden aan personeelskosten in liquide middelen aan te houden. Uitgaande van deze liquiditeitsbuffer eind 2025 (€ 87,1 miljoen), oogt de verwachte hoogte van de liquide middelen (€ 71,5 miljoen) gering. Belangrijk is dan ook om onzekere factoren in de markt door te rekenen in de meerjarenraming door middel van scenarioanalyses. Dit biedt universiteiten de mogelijkheid om eventuele maatregelen tijdig in kaart te brengen die kunnen bijdragen aan de realisatie van hun doelen.

### Liquide middelen





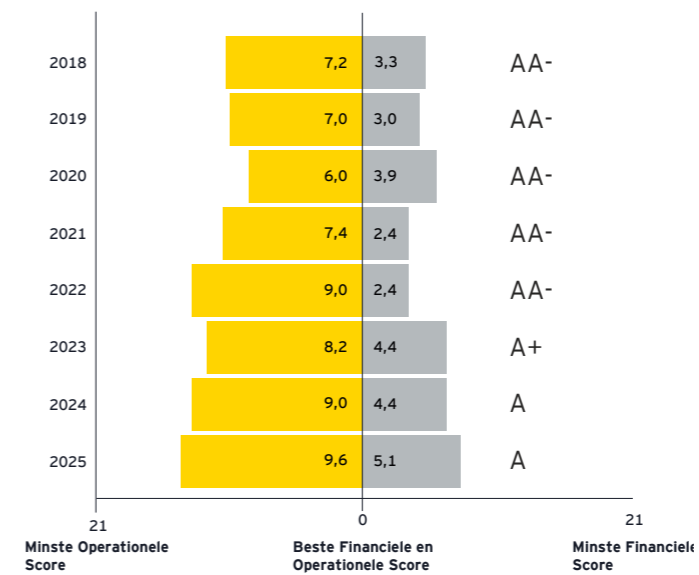
## 5. Kredietrating, financiële en operationele kengetallen

### 5.1 Ratings

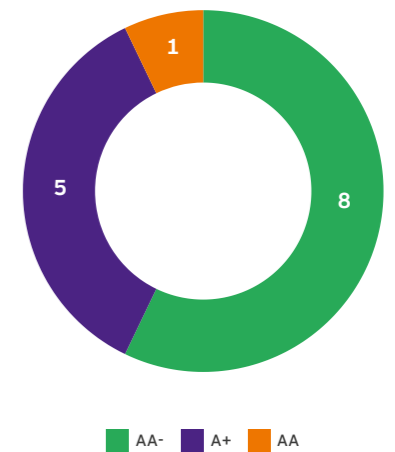


Waar universiteiten historisch een AA-rating hadden, daalt in 2025 de rating tot A

Operationele Score en Financiële Score



Universiteiten rating 2022



- ▶ De rating van universiteiten daalt van AA- naar een A rating in 2025.
- ▶ De financiële score is in 2022 ten opzichte van 2021 gelijk gebleven.
- ▶ Vergeleken met de operationele kengetallen van 2021 is de score in 2022 verslechterd, mede als gevolg van een lagere studentengroei, hogere huisvestingslasten en hogere personeelslasten.
- ▶ De ratingscores van universiteiten zijn verspreid. De hoogste score is een AA rating, gevolgd door 8 scores van AA- en 5 A+ ratings. Geen van de universiteiten wordt door financiers beschouwd als non-investment grade.

## 5.2 Financiële kengetallen

### Batenontwikkeling

De totale baten zijn de afgelopen jaren structureel toegenomen. In totaal gaat het om een stijging van ongeveer 30% (2018 ten opzichte van 2022). De stijging van de baten tussen 2021 en 2022 van 6,5% wordt hoofdzakelijk verklaard door een stijging van de rijksbijdrage. Deze stijging komt hoofdzakelijk uit de additionele compensatie van de oude regeling halvering collegegeld, de toegekende loon- en prijsbijstelling en het Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap<sup>5</sup> dat in juli 2022 is overeengekomen.

Voor de komende jaren verwachten de universiteiten een stijging van de rijksbijdrage vanuit het Bestuursakkoord 2022. Dit heeft tot gevolg dat de baten in de prognose de komende jaren verder stijgen. Of dit ook daadwerkelijk het geval zal zijn is nog de vraag, aangezien de kosten harder stijgen dan verwacht.

We zien hier ook een uitdaging ontstaan in de lopende gesubsidieerde onderzoeksopdrachten en contractonderzoek: deze bevatten veelal geen indexatieclausule, waarmee de eigen bijdrage van de universiteit relatief hoger zal zijn dan begroot; dit zal zijn weerslag hebben op de resultaatverantwoording door de universiteiten. Verder blijkt uit de rijksbegroting voor volgend jaar een afname van de rijksbijdrage per student.

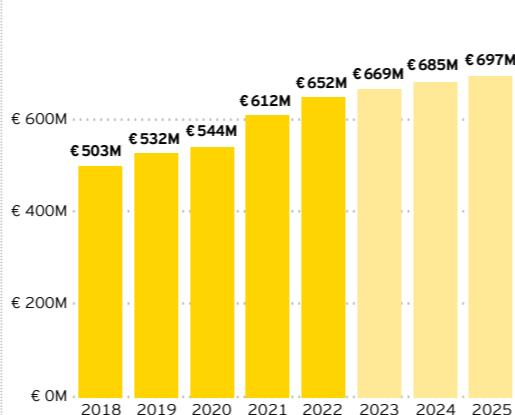
Deze punten waren nog niet bekend ten tijde van het opstellen van de continuïteitsparagraaf, maar zijn wel belangrijk om mee te nemen in de strategische planvorming en in de continuïteitsparagraaf 2023.

### EBITDA-marge

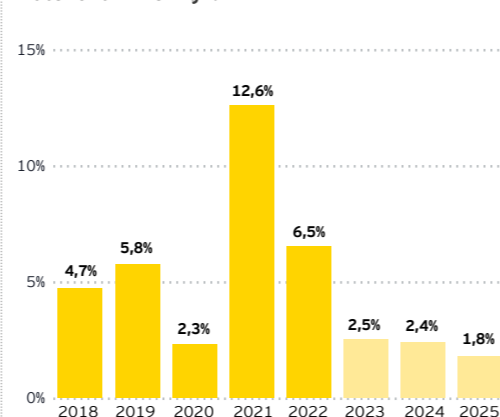
De EBITDA-marge wordt berekend als operationele kasstroom / bedrijfsopbrengsten<sup>6</sup>. Met name in 2022 zorgde de mutatie in het werkkapitaal voor een hogere operationele kasstroom, hetgeen leidt tot een hogere EBITDA-marge. De continuïteitsparagraaf laat zien dat in 2023 de EBITDA-marge flink zal afnemen. In deze daling is terug te zien dat universiteiten rekening houden met negatievere exploitatie-resultaten.

De stijging van de lasten is een gevolg van diverse ontwikkelingen. Zo zijn de personele kosten met 4% gestegen als gevolg van het nieuwe cao. Daarnaast stijgen de personele kosten vanwege een stijging van het aantal fte en zorgt de krapte op de arbeidsmarkt ervoor dat

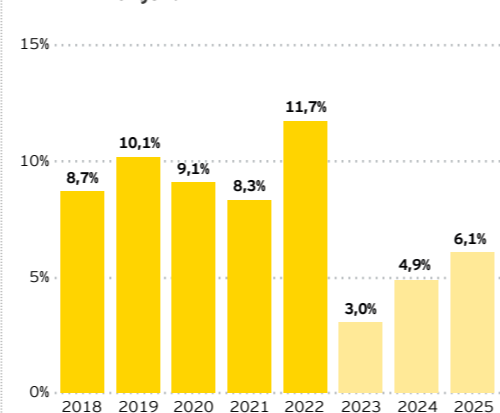
Gemiddelde baten €



Batenontwikkeling %



EBITDA-marge %



universiteiten vaker extern personeel in moeten huren. Ook de hogere energieprijzen, huurprijzen en materiaal-kosten zorgen voor een verslechtering van de operationele kasstroom.

Na 2023 loopt de EBITDA-marge naar verwachting weer op. Dit komt doordat de bedrijfsopbrengsten harder stijgen dan de bedrijfslasten. De EBITDA-marge is echter onvoldoende om de kapitaallasten te dekken, hetgeen leidt tot een verwacht negatief in de komende jaren.

### Total debt / EBITDA

In 2022 is de EBITDA toegenomen ten opzichte van 2021. Tegelijkertijd is de omvang van langlopende schulden toegenomen, hetgeen leidt tot een relatief stabiel verloop van de Total debt/ EBITDA ratio in deze jaren.

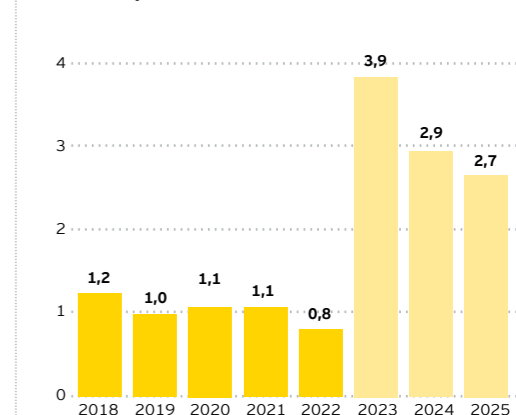
Vanaf 2023 zal het bedrag aan langlopende schulden jaarlijks toenemen als gevolg van de voorgenomen investeringsplannen. De investeringen worden veelal bekostigd uit eigen liquide middelen, maar ook door extra schulden (debt). Doordat de EBITDA vanaf 2024 weer gestaag oploopt, laat de Total debt / EBITDA een dalende lijn zien. De piek van de Total debt / EBITDA in 2023, wordt beïnvloed door een aantal universiteiten met een opvallend lage EBITDA.

Een niveau van maximaal 5 wordt door banken en beleggers als acceptabel gezien. Het is de verwachting dat de universiteiten op de langere termijn ruim blijven voldoen aan deze norm.

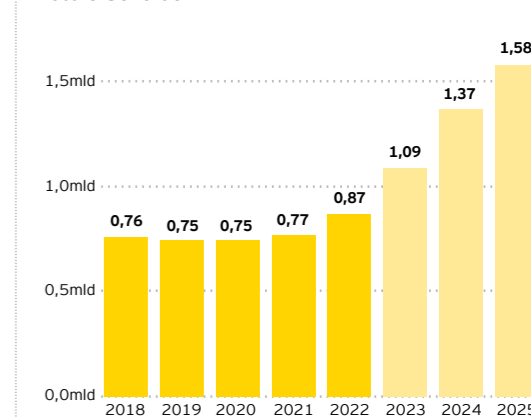
### Aantal dagen liquide middelen

Vanaf 2019 is al een dalende trend zichtbaar in de verhouding tussen de liquide middelen en de totale lasten. De oorzaak van de daling in 2022 is een snellere toename van de totale lasten (8,5%) ten opzichte van de toename van de gemiddelde liquide middelen (7,2%) ten opzichte van 2021. De stijging van de lasten is met name te verklaren door de toename in personeelslasten (7,6%) en de huisvestingslasten (11,7%). De toename van personeelslasten is voor een groot deel te wijten aan een stijging van de lonen als gevolg van een nieuwe cao, een toename van de personele bezetting en een hogere inzet van extern personeel. De toename van de huisvestingslasten zit met name in de stijgende energielasten voor enkele universiteiten doordat vaste contracten zijn afgelopen.

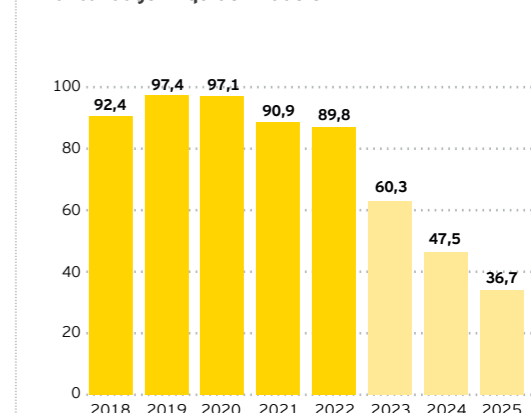
Total debt / EBITDA



Totale Schulden



Aantal dagen liquide middelen



<sup>5</sup> Bestuursakkoord 2022 hoger onderwijs en wetenschap | Documenten | Rijksverheid

<sup>6</sup> Tot en met 2022 is de operationele kasstroom af te leiden uit de kasstroomoverzichten van de universiteiten.

Uitgedrukt in dagen zien we dat in het jaar 2022 universiteiten gemiddeld genomen 89,8 dagen de totale lasten kunnen betalen zonder baten te genereren. Dit betekent dat de universiteiten gemiddeld het equivalent van ongeveer drie maanden aan lasten in liquide middelen aanhielden. Het niveau is lager dan het voorafgaande jaar, maar wordt door financiers als voldoende beschouwd. Het biedt universiteiten ruimte om meer liquide middelen in te zetten voor de bedrijfsvoering.

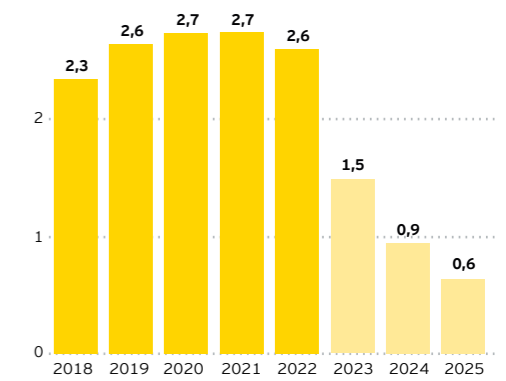
Als gevolg van een toename van investeringen in huisvesting, IT en duurzaamheid dalen de liquide middelen van € 161,3 miljoen in 2022 naar € 71,5 miljoen in 2025. Tegelijkertijd wordt over dezelfde periode een stijging van de totale lasten verwacht van 8,4%. Als we dit uitdrukken in dagen neemt de periode waarin universiteiten hun totale lasten kunnen betalen zonder baten te genereren af van 89,8 dagen in 2022 naar 36,7 dagen in 2025. Dit betekent dat de verwachting is dat universiteiten het equivalent van ruim drie maanden totale lasten aan liquide middelen in 2022 zien afnemen naar ongeveer één maand, door meer in te gaan zetten op het gebruik van eigen middelen voor de financiering van geplande investeringen.

Het aanhouden van ongeveer één maand aan liquide middelen beschouwen financiers als krap, zeker gegeven de grote onzekerheden in de markt. Het aantrekken van vreemd vermogen kan hiervoor een alternatief zijn. Ondanks de stijging in de Total Debt / EBITDA ratio, is nog voldoende ruimte om vreemd vermogen aan te trekken. Het is namelijk verstandig om niet alle liquide middelen in te zetten, maar juist te zorgen voor een goede financieringsmix. Zo zijn liquide middelen goed inzetbaar voor digitalisering, innovatie en duurzaamheid vanwege de kortere looptijd. Het aantrekken van financiering is beter geschikt voor investeringen in vastgoed vanwege de langere looptijd. Daarnaast is het wellicht mogelijk om investeringen uit te stellen, meer te spreiden of te herzien. Ook is het aanhouden van (werkkapitaal) kredietfaciliteiten mogelijk. Het is daarom zinvol om een gebalanceerde financieringsmix te bepalen.

### Liquide middelen / totale schuld

De dalende trend van het aantal dagen dat een universiteit gemiddeld aan liquide middelen heeft, is consistent met de dalende verhouding tussen de gemiddelde liquide middelen ten opzichte van de totale verwachte schulden. Vanwege een stijging van de totale langlopende schulden van 81,5% over de periode 2022-2025, verwachten de universiteiten externe financiering nodig te hebben om de geplande investeringen te realiseren. Vanaf 2024 zal de gemiddelde omvang van de totale schuld groter zijn dan de gemiddelde omvang aan liquide middelen.

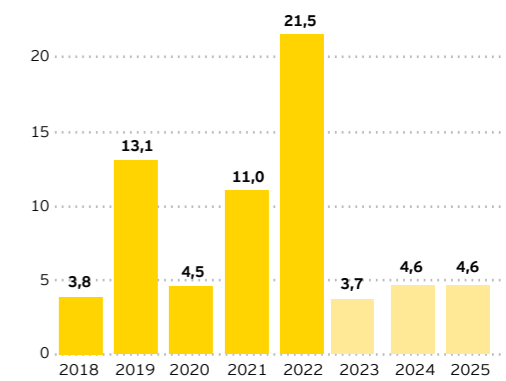
Liquide middelen / totale schuld



### DSCR

In 2022 nemen de aflosverplichtingen af ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit heeft met name te maken met de aflossing van een grote lening door één van de universiteiten in 2021. De operationele kasstroom was in 2022 daarentegen fors hoger dan 2022. Samen heeft dit tot gevolg dat de DSCR bijna verdubbelt ten opzichte van het voorgaande jaar.

DSCR



Voor de toekomstige jaren verwachten universiteiten een toename in de langlopende schulden, waardoor de aflosverplichtingen en financiële lasten eveneens zullen oplopen. De operationele kasstroom daalt weer na 2022. De stijgende rentelasten en dalende operationele kasstroom zorgen naar verwachting voor een grote afname van de DSCR in 2023. De jaren daarna laten een stabiel verloop van de ratio zien. Ondanks de toenemende financieringslasten blijft de ratio ruim voldoen aan de bancaire norm van 1,3.

## 5.3 Operationele kengetallen

### Aandeel 1e en 2e geldstroom

Voor 2023 verwachten de universiteiten een stijging van de rijksbijdrage vanuit het Bestuursakkoord 2022. Voor de cursus- en collegegelden wordt in 2023 ook een stijging verwacht door de verwachte compensatie van de halvering van het collegegeld in het collegejaar 2021/2022.

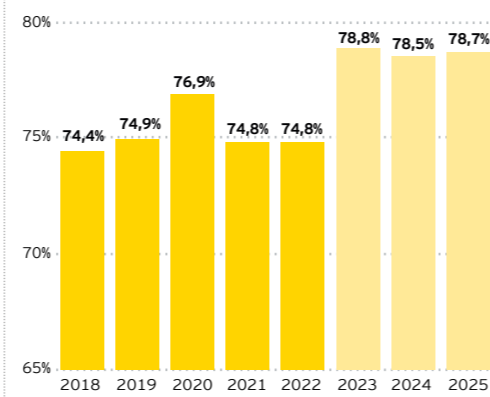
Naast de eerder beschreven extra middelen die vanuit de rijksbijdragen worden verwacht als gevolg van het Bestuursakkoord 2022 en het herstel van de collegegelden vanaf 2023, als gevolg van de afschaffing van de halvering van het collegegeld, verwachten de universiteiten geen andere significante mutaties in de geldstromen. Naar verwachting blijft de verdeling van de baten vanaf 2023 daardoor relatief stabiel. De verwachte beëindiging van de NPO middelen in het uitloopjaar 2024<sup>7</sup> zou invloed kunnen hebben op de toekomstige verdeling van de baten.

### Studentengroei

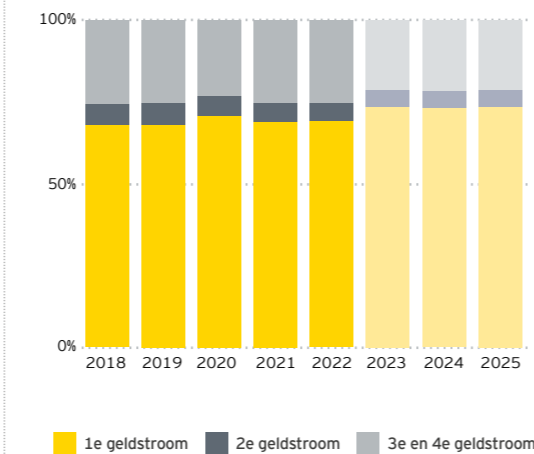
In 2022 is het aantal studenten bij de universiteiten gegroeid naar ruim 360.000. Na jaren van een forse groei van de studentenaantallen wordt verwacht dat de jaarlijkse groei vanaf 2022 niet hoger zal zijn dan circa 2,3%. Dit ligt in lijn met het dalende aantal jongvolwassenen in Nederland dat in de komende jaren door het CBS wordt verwacht. In 2022 bedroeg het aantal jongvolwassenen nog 28% van de bevolking. In 2025 is de verwachting dat het aantal jongvolwassen in Nederland circa 26% bedraagt<sup>8</sup>. Indien de groei van het aantal studenten loopt volgens de prognose van de universiteiten zijn er in 2025 ruim 390.000 studerende aan de universiteiten.

Naast de demografische opbouw in Nederland volgen de universiteiten nauwgezet de politieke ontwikkelingen omtrent de kaders van het actief werven van buitenlandse studenten. In december 2022 heeft de minister van OCW het kader gedeeld over de stopzetting van algemene actieve wervingsactiviteiten voor internationale studenten. Dit kader geldt net zolang totdat de minister een nieuwe wet heeft ontworpen om de instroom te beperken. De uitkomsten van de komende politieke verkiezingen kan impact hebben op de wervingsactiviteiten van de universiteiten en daarmee impact op de toekomstige inkomsten. Bovendien zal een lagere instroom van buitenlandse studenten van invloed (moeten) zijn op de te hanteren huisvestingsstrategie.

Aandeel 1e en 2e geldstroom %



Verdeling baten



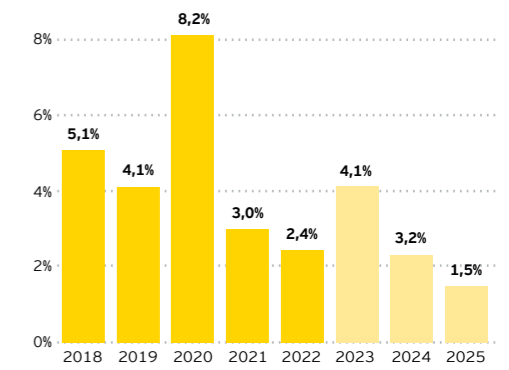
De weergave van de studentenontwikkeling is redelijk in lijn met de referentie raming van het OCW. De referentieraming van 2022 stelt dat het studentenaantal in het wetenschappelijk onderwijs naar verwachting zal toenemen van circa 353.500 in 2022 tot circa 379.900 in 2025<sup>9</sup>.

De meest recente referentieraming van mei 2023 stelt dat het studentenaantal in het wetenschappelijk onderwijs naar verwachting zal toenemen van circa 351.500 in 2023 tot circa 360.900 in 2025<sup>10</sup>. Dit wijkt wel aanzienlijk af van de inschatting die universiteiten zelf doen in de continuïteitsparagraaf: ruim 390.000 in 2025. Blijkbaar hebben het ministerie en de universiteiten andere verwachtingen over de toekomst.

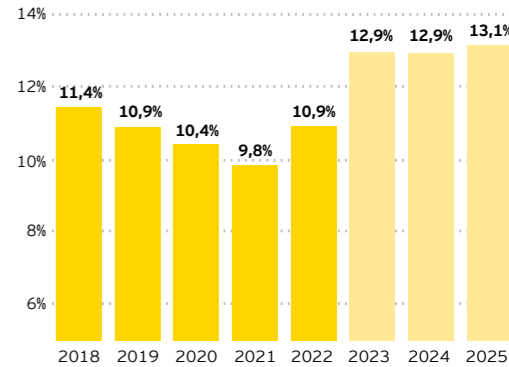
### Huisvestingsratio

Vanaf 2022 is een stijgende lijn te zien in de huisvestingsratio. De huidige staat van de gebouwen, de hoge onderhouds- en energiekosten en de daarmee samenhangende kwaliteits- en duurzaamheidseisen hebben tot gevolg dat de universiteiten de komende jaren fors blijven investeren in huisvesting en duurzaamheid. Universiteiten hebben het afgelopen jaar al zo'n € 800 miljoen geïnvesteerd. Bovendien zijn de energielasten toegenomen in 2022, hetgeen tot gevolg heeft dat de huisvestingslasten sterker stijgen dan de bedrijfsopbrengsten. Naar verwachting wordt in de komende periode jaarlijks nog eens ruim € 1 miljard geïnvesteerd. Als gevolg van deze investeringen nemen de afschrijvingslasten sterk toe. Zo wordt over de periode 2022 - 2025 een stijging van bijna 50% in de afschrijvingskosten voorzien. Bovendien zorgt een overspannen bouwmarkt voor een verdere stijging van de investeringsbedragen. De investeringsactiviteiten hebben wel tot gevolg dat door enkele universiteiten een daling in de operationele huisvestingslasten wordt geprognosticeerd. Echter weegt de daling van deze lasten niet op tegen de stijging in de afschrijvingslasten, waardoor de huisvestingsratio alsnog licht toeneemt.

Studentengroei %



Huisvestingsratio %



<sup>7</sup> Vierde voortgangsrapportage Nationaal Programma Onderwijs | Steunprogramma | Documenten | Nationaal Programma Onderwijs  
<sup>8</sup> Jongeren in Nederland - Jaarrapport Landelijke Jeugdmonitor 2022 | CBS - hoofdstuk 2.1 - 2e Alinea

<sup>9</sup> Referentieraming OCW 2022 - Tabel hoofdstuk 3.1 - Tabel 1 Deelname per onderwijstype - aantal wo  
<sup>10</sup> Referentieraming OCW 2023 - Tabel hoofdstuk 3.1 - Tabel 1 Deelname per onderwijstype - aantal wo

# 6. Personeel



## 6 Personeel

### Personeelslastenratio

De personeelslasten zijn de afgelopen jaren gestegen als gevolg van jaarlijkse verhogingen uit hoofde van de cao's en inspanningen van universiteiten om de bezetting te verhogen. Binnen de universiteiten wordt een hoge werkdruk ervaren. Door de sterke stijging in de studentaantallen en niet-ingevoelde formatie door krapte op de arbeidsmarkt is de student / personeel ratio onder druk komen te staan. Een stijging van het aantal fte en de kosten per fte hebben tot gevolg dat de personeelslastenratio in 2022 verder is gestegen. In totaal stegen de personele kosten in 2022 met 7,6%.

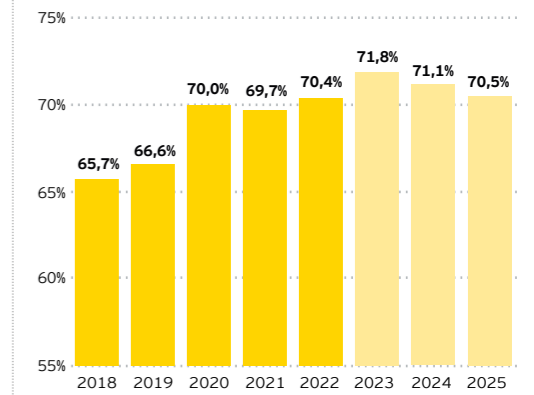
In de prognoses voorzien universiteiten dat het aantal fte verder toeneemt om aan de vraag van de toenemende studentaantallen te blijven voldoen. Vanwege de huidige arbeidsmarktproblematiek en (internationale) concurrentie blijft werving van personeel een uitdaging. In het bestuursakkoord 2022 zijn afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van extra middelen voor starters- en stimuleringsbeurzen. Startersbeurzen zijn voor startende universitair docenten en stimuleringsbeurzen voor zittende universitair docenten en hoogleraren. De extra beschikbare middelen hebben een positief effect op de personeelslastenratio.

### Personeel niet in loondienst (PNIL) ratio

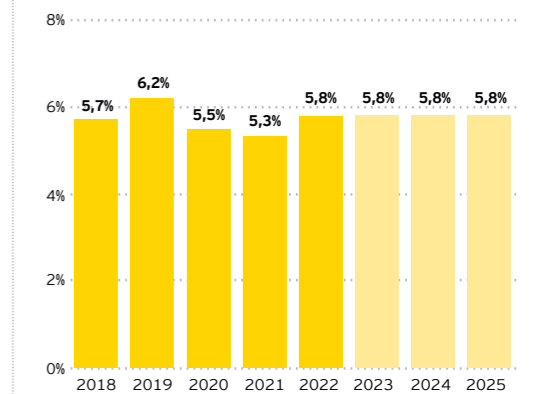
De toenemende krapte op de arbeidsmarkt leidt ertoe dat het werven van personeel steeds lastiger wordt. De stijging van het aantal vacatures heeft zich in 2022 verder doorgezet. De lastige instroom van nieuwe medewerkers is terug te zien in de hogere PNIL kosten. In 2022 steeg de PNIL-ratio ten opzichte van 2021. Dit komt vanwege een sterkere stijging van de kosten personeel niet in loondienst (24%) ten opzichte van de stijging van de personeelslasten (7,6%). In de continuïteitsparagraaf staat geen uitsplitsing weergegeven tussen personeel in loondienst en personeel niet in loondienst. Voor de input van de kredietratingmethodologie is ervoor gekozen de verhouding van personeel niet in loondienst vanaf 2022 mee te laten groeien met de ontwikkeling van de totale personeelslasten. Hierdoor blijft de ratio vanaf 2022 gelijk.

Zoals is te zien in de grafieken is het personeelsbestand van de universiteiten de afgelopen jaar flink opgelopen: een stijging van 17.000 fte van 2018 naar 2022. Ondanks dat de stijging afneemt, verwachten universiteiten de komende jaren meer personeel te blijven inzetten. Met name in 2023 wordt nog een behoorlijke groei verwacht, de jaren erna stabiliseert het aantal fte.

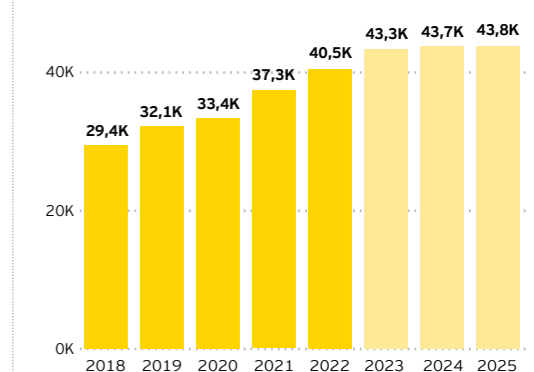
Personeelslastenratio %



PNIL ratio %



Personeel Primair Proces (fte)

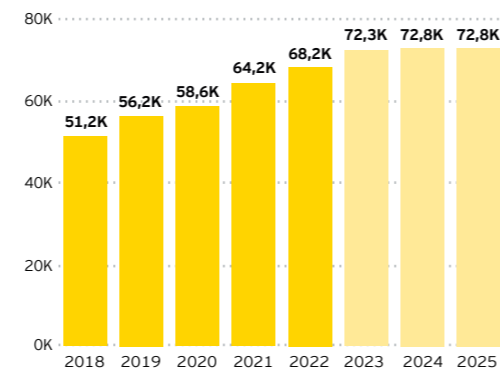


# 7. Appendix

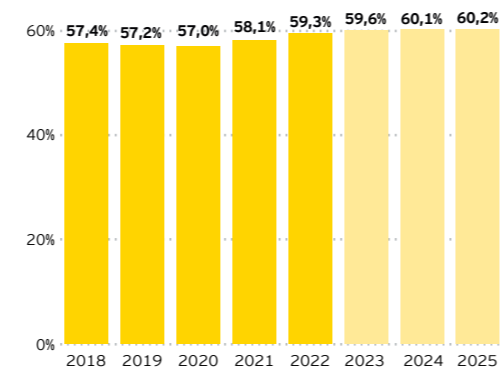
De stijging in het personeel is met name een gevolg van het stijgend aantal studenten. Bovendien wordt ingezet op het verlagen van de werkdruk van het personeel. Dit wordt onder andere gerealiseerd door de student/personeel ratio te verlagen. Zoals te zien in de grafieken onder aan de pagina is het de universiteiten gelukt om deze ratio de afgelopen jaren te verlagen, met uitzondering van 2020, waarin een afwijkend hoge studentengroei de ratio eenmalig stuwt. De komende jaren blijft de student/personeel ratio relatief stabiel.

De huidige arbeidsmarkt en onderlinge concurrentie in binnen- en buitenland zorgen ervoor dat de werving van personeel steeds uitdagender wordt. Om invulling te kunnen geven aan de voorziene toename van het personeel zien universiteiten noodzaak in het versterken van hun recruitment. Onderdeel van de versterking is dat universiteiten beter in gaan zetten op meer actieve en gerichte wervingsmethoden. In 2022 herkennen al veel universiteiten dat het lastig is om vacatures in te vullen. Zoals hiervoor al vermeld, heeft deze ontwikkeling tot gevolg dat de lasten voor personeel niet in loondienst verder zijn gestegen. Buiten de uitdaging die bestaat op het werven van personeel is de hoge werkdruk bij het bestaande personeel ook een probleem. Zelfs wanneer het lukt alle vacatures in te vullen, zal dit op korte termijn zorgen voor een hogere werkdruk vanwege de inwerkperiode van alle nieuwe mensen.

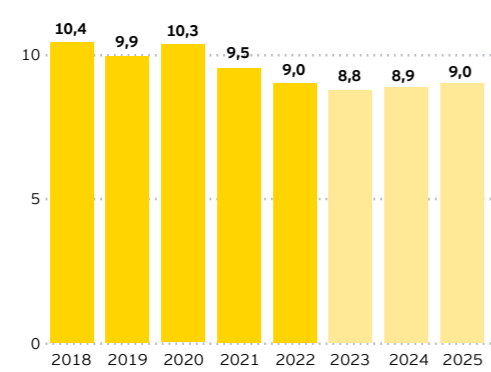
**Personeel Totaal (fte)**



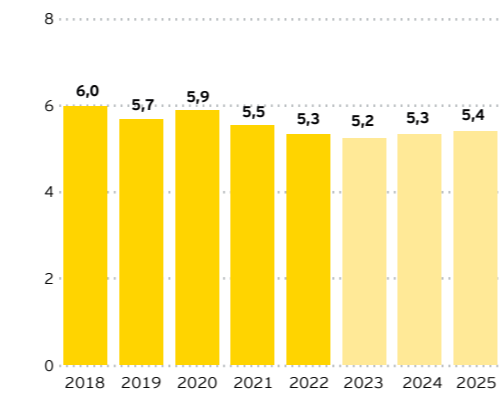
**Personeel Primair Proces / Totaal Personeel %**



**Studenten / Personeel Primair Proces**



**Studenten / Personeel Totaal**



## Methodiek

EY heeft een eigen rating-methodologie opgesteld aan de hand van best practices in de ratingindustrie. Wij maken uitsluitend gebruik van openbaar beschikbare kwantitatieve informatie van DUO. Hiermee zal deze indicatieve rating mogelijk licht afwijken van de rating van geaccrediteerde kredietbeoordelaars doordat zij over niet-publieke informatie beschikken, zoals meer diepgang rondom toekomstplannen en managementkwaliteit. Intussen draagt jarenlange ervaring in het beoordelen van de haalbaarheid van business-cases in het middelbaar en hoger (beroeps) onderwijs bij aan de opzet van deze methodiek. De in deze barometer gehanteerde rating geeft inzicht in de gerealiseerde financiële en operationele kwaliteit. De ervaring leert dat banken onze beoordeling als zeer waardevolle input beschouwen bij financieringstrajecten..

De indicatieve kredietratingmethodologie is met name opgesteld om een meerkleurig verkeerslicht te ontwikkelen voor een objectieve vergelijking tussen instellingen en deelsectoren. De kredietrating drukt in één parameter (van B- tot AAA) uit hoe uw onderwijsinstelling ervoor staat en hoe deze zich verhoudt tot collega-instellingen. Daarmee is een transparante vergelijking mogelijk en kan de instelling inschatten op welke kengetallen zij goed presteert en waar verbetering mogelijk is.

### Opbouw

De rating is opgebouwd uit zeven financiële en vijf operationele kengetallen. Aan ieder kengetal worden 1, 3, 5, 9, 12, 15, 18 of 21 punten toegekend. Hierbij geldt: hoe minder punten de instelling behaalt, hoe hoger de ratingscore. De totale score bepaalt welke rating van toepassing is. Ieder kengetal weegt binnen de financiële of operationele score even zwaar mee. Onderstaande tabel toont de verdeling van punten over de rating.

De kengetallen voor de sector wetenschappelijk onderwijs, bestaande uit 14 universiteiten, zijn berekend door middel van een gewogen gemiddelde. Dit voorkomt onevenwichtige uitkomsten en houdt rekening met de omvang van instellingen. Daarmee heeft iedere instelling een evenredige impact op het kengetal-gemiddelde van het wetenschappelijk onderwijs als geheel.

Onze ratingmethodiek heeft een range van B- (speculatief) tot aan AAA (goudgerand). Iedere tussenstap wordt als een 'notch' aangemerkt. De ondergrens voor *investment grade* in de markt is BBB-. Onder deze rating geldt financiering als risicovol en speculatief.

Rating range															
B-	B	B+	BB-	BB	BB+	BBB-	BBB	BBB+	A-	A	A+	AA-	AA	AA+	AAA
15,5	14,5	13,5	12,5	11,5	10,5	9,5	8,5	7,5	6,5	5,5	4,5	3,5	2,5	1,5	< 1,5
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
16,5	15,5	14,5	13,5	12,5	11,5	10,5	9,5	8,5	7,5	6,5	5,5	4,5	3,5	2,5	

## Historische financiële kengetallen

Kengetal	Berekeningswijze	Onderdeel van rating
Gemiddelde baten	Totale baten / Aantal instellingen	Ja
Batenontwikkeling	(Totale baten Jaar T / Totale baten jaar T - 1) - 1	Ja
EBITDA-Marge	Operationele kasstroom* / Totale baten	Ja
Total Debt to EBITDA	Totale schuld / Operationele kasstroom*	Ja
Aantal Dagen Liquide Middelen Voorhanden	Liquide middelen / (Bedrijfslasten / 360)	Ja
Totale Liquide Middelen / Totale Schuld	Liquide middelen / Totale schuld	Ja
Debt Service Coverage Ratio (DSCR)	Operationele kasstroom* / Financieringslasten	Ja
Solvabiliteit 2	(Eigen vermogen + Voorzieningen) / Balanstotaal	Nee
Liquiditeit	Vlottende activa / Kortlopende schulden	Nee
Rentabiliteit	Resultaat / Totale baten	Nee

\*Operationele kasstroom = earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (=EBITDA) +/- mutatie werkkapitaal

## Historische operationele kengetallen

Kengetal	Berekeningswijze	Onderdeel van rating
Aandeel 1e en 2e Geldstroom	(Rijksbijdragen + College, Cursus en Examen gelden + KNAW + NWO) / Totale baten	Ja
Jaarlijkse Groei Studenten	(Aantal studenten jaar T / Aantal studenten jaar T - 1) - 1	Ja
Huisvestingsratio	(Huisvestingslasten + Afschrijvingen Gebouwen en Terreinen) / Totale baten	Ja
Personeelskostenratio	Totale personeelslasten / Totale baten	Ja
PNIL ratio	Personeel niet in loondienst / Totale personeelslasten	Ja

## Toekomstige financiële kengetallen op basis van de continuïteitsparagraaf

Kengetal	Berekeningswijze	Onderdeel van rating
Gemiddelde baten	Totale baten / Aantal instellingen	Ja
Batenontwikkeling	(Totale baten jaar T / Totale baten jaar T - 1) - 1	Ja
EBITDA-Marge	(Totale baten - Bedrijfslasten + Afschrijvingen) / Totale baten	Ja
Total Debt to EBITDA	Totale schuld / (Totale baten - Bedrijfslasten + Afschrijvingen)	Ja
Aantal Dagen Liquide Middelen Voorhanden	Liquide middelen / (Bedrijfslasten / 360)	Ja
Totale Liquide Middelen / Totale Schuld	Liquide middelen / Totale schuld	Ja
Debt Service Coverage Ratio (DSCR)	(Totale baten - Bedrijfslasten + Afschrijvingen) / (Financiële baten en lasten + (Totale schuld / 20))	Ja
Solvabiliteit 2	(Eigen vermogen + Voorzieningen) / Balanstotaal	Nee
Liquiditeit	Vlottende activa / Kortlopende schulden	Nee
Rentabiliteit	Resultaat / Totale baten	Nee

## Toekomstige operationele kengetallen op basis van de continuïteitsparagraaf

Kengetal	Berekeningswijze	Onderdeel van rating
Aandeel 1e en 2e Geldstroom	(Rijksbijdragen + College, Cursus en Examen gelden + KNAW 2022 + NWO 2022) / Totale baten	Ja
Jaarlijkse Groei Studenten	(Aantal studenten jaar T / Aantal studenten jaar T - 1) - 1	Ja
Huisvestingsratio	(Huisvestingslasten + Afschrijvingen) / Bedrijfslasten	Ja
Personeelskostenratio	Totale Personeelslasten / Totale baten	Ja
PNIL ratio	Personeel niet in loondienst berekend op basis van de procentuele verhouding in 2022/ Totale Personeelslasten	Ja

## Benchmarkrapporten op maat

Naast deze EY Onderwijsbarometer 2023 hebben wij ook financiële benchmarks op instellingsniveau ontwikkeld. Graag attenderen wij u op de mogelijkheid om een specifiek op maat gemaakte benchmarkrapportage bij ons op te vragen.

### Wij bieden twee verschillende rapportages aan:

- **Basisrapport** (kosteloos). Voor het samenstellen van dit basisrapport maken wij gebruik van de openbaar beschikbare gegevens van DUO. Dit is dezelfde dataset die ook voor deze barometer is gebruikt. Hierbij vergelijken wij uw instelling met de deelsector alsmede met een peergroep (tot maximaal vijf instellingen). In de benchmarkrapporten combineren we zowel de historische data als de informatie uit de continuïteitsparagraaf.
- **Pre-Rating Analyse**. Voor het opstellen van dit rapport maken wij niet alleen gebruik van de openbare informatie, maar ook van uw eigen toekomstgerichte informatie zoals meerjaren prognoses en plannen. Hiertoe zal een medewerker van EY uw instelling bezoeken en enkele interviews afnemen. Dit leidt tot een rapportage op maat met een gedetailleerde indicatieve rating als startpunt voor een eventuele kredietrating.

Heeft u interesse in een van deze rapportages? Laat ons dit weten via het contactformulier van EY of via e-mail. In een persoonlijk gesprek lichten wij graag toe wat u precies van ons kunt verwachten.

## Contactpersonen



**drs. R.P.J.J. (Ralph) Poulssen**  
Associate Partner EY Strategy & Transactions  
+31 88 407 35 25  
ralph.poulssen@nl.ey.com



**drs. M. (Maarten) Verschoor RA**  
Partner EY Assurance Voorzitter EY Society  
+31 88 407 8591  
maarten.verschoor@nl.ey.com



**drs. P.G.J. (Peggy) Geelen**  
Client Executive EY Society  
+31 88 40 78206  
peggy.geelen@nl.ey.com

Deze barometer is een initiatief van EY Society, het EY netwerk van en voor organisaties met een maatschappelijke en uitvoerende taak.

Deze EY Onderwijsbarometer 2023 is tot stand gekomen met de medewerking van Ralph Poulssen, Steven Doorduijn, Peggy Geelen, Maarten Verschoor, Zina Bouddiouan, Chrissie Westbroek, Robbert Bakker, Marissa Meulendijks, Cenk Gonenc en Janneke van de Sande.

De themahoofdstukken zijn mede tot stand gekomen door:

- Duurzaamheidsverslaggeving: Rob Wortelboer
- Publiek-privaat: Bart van den Bergh
- Subsidies: Joost van Gerwen



## EY | Building a better working world

EY exists to build a better working world, helping to create long-term value for clients, people and society and build trust in the capital markets.

Enabled by data and technology, diverse EY teams in over 150 countries provide trust through assurance and help clients grow, transform and operate.

Working across assurance, consulting, law, strategy, tax and transactions, EY teams ask better questions to find new answers for the complex issues facing our world today.

EY refers to the global organization, and may refer to one or more, of the member firms of Ernst & Young Global Limited, each of which is a separate legal entity. Ernst & Young Global Limited, a UK company limited by guarantee, does not provide services to clients. Information about how EY collects and uses personal data and a description of the rights individuals have under data protection legislation are available via [ey.com/privacy](https://ey.com/privacy). EY member firms do not practice law where prohibited by local laws. For more information about our organization, please visit [ey.com](https://ey.com).

### **About EY Strategy and Transactions**

EY Strategy and Transactions teams work with clients to navigate complexity by helping them to reimagine their ecosystems, reshape their portfolios and reinvent themselves for a better future. With global connectivity and scale, EY Strategy and Transactions teams help clients drive corporate, capital, transaction and turnaround strategies through to execution, supporting fast-track value creation in all types of market environments. EY Strategy and Transactions teams help support the flow of capital across borders and help bring new products and innovation to market. In doing so, EY Strategy and Transactions teams help clients to build a better working world by fostering long-term value. For more information, please visit [ey.com/strategyandtransactions](https://ey.com/strategyandtransactions).

© 2023 EY Advisory Netherlands LLP.

All Rights Reserved.

ED none  
155010914

This material has been prepared for general informational purposes only and is not intended to be relied upon as accounting, tax, legal or other professional advice. Please refer to your advisors for specific advice.

[ey.nl/BarometerOnderwijs](https://ey.nl/BarometerOnderwijs)