



Rijksoverheid

IBO Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW

Leren investeren met de schatkist

Datum 30 juni 2016

Colofon

Titel	IBO Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW
Bijlage(n)	6 bijlage(n)
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën Bureau Strategische Analyse

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding	14
1.2 Doelstelling	14
1.3 Aanpak	15
1.4 Leeswijzer	16
2 Introductie tot schatkistbankieren	17
2.1 Toelichting bij schatkistbankieren	17
2.1.1 Wat is schatkistbankieren?	17
2.1.2 Deelnemers aan schatkistbankieren	17
2.2 Schatkistbankieren in historisch perspectief	18
2.2.1 De invoering van schatkistbankieren	18
2.2.2 Vrijwillige deelnemers aan schatkistbankieren	18
2.2.3 Opzet schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen	19
2.2.4 Risicobeperkende voorwaarden	19
2.3 Voor- en nadelen van schatkistbankieren voor deelnemers	19
2.3.1 Voordelen van schatkistbankieren voor deelnemers	20
2.3.2 Nadelen van schatkistbankieren voor deelnemers	20
2.3.3 Concluderend	21
2.4 Schatkistbankieren: kerncijfers	23
3 De economie van schatkistbankieren	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Economische ratio voor schatkistbankieren	25
3.3 Welke prijs moet de overheid vragen?	26
3.4 Interne en externe governance	27
3.4.1 Externe governance	27
3.4.2 Interne governance	29
3.5 Vormgeving schatkistbankieren	30
3.6 Concluderend	32
4 Primair en Voortgezet onderwijs	34
4.1 Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting	34
4.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's	35
4.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling	35
4.2.2 Risicoverdeling	36
4.3 Risicobeherende en -beheersende maatregelen	37
4.4 Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW	40
4.5 Additionele aandachtspunten voor het Po en Vo	41
4.5.1 Ongelijke behandeling bij de roodstandfaciliteit	41
4.5.2 Doordecentralisatie	41
4.5.3 Toegang tot schatkistbankieren Po- en Vo-instellingen	42
5 Middelbaar beroepsonderwijs en Hoger onderwijs	43
5.1 Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting	43
5.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's	44
5.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling	44

5.2.2	Risicoverdeling	45
5.3	Risicobeherende en -beheersende maatregelen	47
5.4	Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW	47
5.5	Additionele aandachtspunten voor het Mbo en Ho	48
5.5.1	Taxaties van schoolgebouwen	48
6	RWT-musea	52
6.1	Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting	52
6.1.1	Inleiding	52
6.1.2	Huidige situatie	52
6.1.3	Situatie vanaf 1 januari 2017	53
6.2	Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's	53
6.2.1	Verantwoordelijkheidsverdeling	54
6.2.2	Risicoverdeling	54
6.3	Risicobeherende en -beheersende maatregelen	55
6.4	Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW	57
6.5	Additionele aandachtspunten voor de RWT-musea	57
7	Beleidsvarianten	59
7.1	Hooflijnen van de analyse	59
7.2	Cluster A: interne processen OCW	62
7.2.1	Beleidsvariant 1: optimaliseren interne processen bij OCW	62
7.3	Cluster B: systeemaanpassingen	64
7.3.1	Beleidsvariant 2: vereenvoudigen systematiek Po en Vo	64
7.3.2	Beleidsvariant 3: aanpassen leenvoorwaarden Mbo en Ho in combinatie met strikter risicobeheer en risicobeheersing	66
7.4	Cluster C: verrijkende beleidsvarianten	69
7.4.1	Beleidsvariant 4: verplichtstellen schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen inclusief roodstand- en leenfaciliteit	69
7.4.3	Beleidsvariant 5: beëindigen toegang tot schatkistbankieren onderwijsinstellingen	71
7.5	Cluster D: beleidsvarianten voor de RWT-musea	72
7.5.1	Beleidsvariant 6: maatregelen binnen het schatkistbankieren	72
7.5.2	Beleidsvariant 7: andere mogelijkheden dan schatkistbankieren	74
	Afkortingen	77
	Bronvermelding	78
	Bijlage 1: Taakopdracht	79
	Bijlage 2: Samenstelling werkgroep	82
	Bijlage 3: Overzicht geïnterviewde personen	83
	Bijlage 4: Beschikbare producten schatkistbankieren	84
	Bijlage 5: De verzelfstandigde Rijksmusea	85
	Bijlage 6: Proces beoordeling leenaanvraag door OCW	88

Samenvatting

Schatkistbankieren door onderwijsinstellingen en RWT-musea

Onder beleidsverantwoordelijkheid van de minister van OCW kunnen bekostigde onderwijsinstellingen¹ en rijks gesubsidieerde musea zijnde rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT-musea) op vrijwillige basis deelnemen aan het schatkistbankieren. Schatkistbankieren betekent allereerst dat instellingen hun publieke middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist) en niet bij bijvoorbeeld een commerciële bank. Daarnaast kunnen onderwijsinstellingen en RWT-musea via het schatkistbankieren twee typen leningen afsluiten bij het ministerie van Financiën, namelijk kredieten in rekening-courantkredieten (de roodstandfaciliteit) en leningen voor investeringen in huisvesting (de leenfaciliteit). Voor deze leningen staat de minister van OCW, als beleidsverantwoordelijk minister, garant richting de schatkist. Deze garantstelling betekent dat indien een onderwijsinstelling of RWT-museum uiteindelijk niet aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, deze verplichtingen moeten worden ingepast binnen de begroting van OCW. Het voorliggende Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) neemt de risico's voor de begroting van OCW onder de loep die voortvloeien uit het schatkistbankieren. Het IBO spitst zich daarbij toe op de twee leenfaciliteiten van het schatkistbankieren, omdat de risico's voor de begroting van OCW voortvloeien uit deze twee producten.

Het totaal aan uitstaande langlopende leningen aan onderwijsinstellingen is gegroeid van ongeveer 122 miljoen euro in 2005 tot circa 1,2 miljard euro in 2012 en daarna stabiel gebleven. De maximale limiet van de rekening-courantkredieten is gegroeid van 90 miljoen euro in 2005 naar bijna 587 miljoen euro in 2015. Daarnaast staat de minister van OCW garant voor de leningen van RWT-musea. Voor die leningen, waarbij er geen onderpand aanwezig is, is een leenplafond ingesteld van 150 miljoen euro per vijf jaar. Tegenover de leningen staan de deposito's die de onderwijsinstellingen aanhouden in de schatkist. Deze deposito's zijn toegenomen van 140 miljoen euro in 2004 tot ruim 700 miljoen euro in 2014. In 2015 trad er een daling op naar 440 miljoen euro.

De toename van het aantal leningen dat verstrekt wordt door de schatkist aan onderwijsinstellingen en RWT-musea, leidt mogelijk tot grotere risico's voor de begroting van OCW. Deze mogelijke toename van risico's heeft het Kabinet aanleiding gegeven tot het instellen van het IBO risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren bij OCW. De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt: *'zijn de risico's van schatkistbankieren bij OCW voldoende beheerd en beheerst en op welke wijze kan het risicobeheer en de risicobeheersing nog verbeterd worden?'*

Diverse maatregelen beperken de risico's voor de begroting van OCW

Het huidige systeem van schatkistbankieren is in de jaren '90 van de vorige eeuw opgezet vanuit een interne thesaurie gedachte. Vanuit die gedachte is gekozen voor een systematiek met een relatief eenvoudige uitvoering en beperkte uitvoeringskosten waarbij het kredietrisico met name ex ante wordt beheerst door het nemen van verschillende risicobeperkende maatregelen.

¹ Groene onderwijsinstellingen worden bekostigd door de minister van Economische Zaken en kunnen onder beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken vrijwillig deelnemen aan het schatkistbankieren.

Allereerst beperkt de minister van OCW de risico's voor zijn begroting door het vragen van zekerheden aan de onderwijsinstellingen. Deze zekerheden verschillen per (onderwijs)sector.

Voor een rekening-courantkrediet aan een Po- of Vo-instelling die openbaar onderwijs verzorgt, vraagt de minister van OCW altijd een garantstelling van de betrokken gemeente(n). Deze garantstelling voor het openbaar onderwijs wordt gevraagd omdat de gemeente de verantwoordelijkheid draagt voor het beschikbaar stellen van voldoende openbaar onderwijs. Voor het bijzonder onderwijs wordt geen gemeentegarantie gevraagd voor het krediet in rekening-courant. Voor een lening voor huisvesting aan een Po- of Vo-instelling wordt altijd een garantstelling van de gemeente(n) gevraagd, zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs, omdat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de huisvesting voor het Po en Vo.

De minister van OCW vraagt geen aanvullende zekerheid aan een Mbo- of Ho-instelling voor een krediet in rekening-courant. De minister van OCW staat alleen garant voor een lening voor huisvesting indien de Mbo- of Ho-instelling voldoende hypotheccair onderpand inbrengt. Tevens stelt de minister van OCW het maximale leenbedrag (het leenplafond) vast op basis van de taxatiewaarde van het hypotheccair onderpand.

Ten tweede beheerst de minister van OCW de risico's van het schatkistbankieren bij onderwijsinstellingen door het maken van een ex ante inschatting van de risico's, die met een lening gepaard gaan. Inzicht in de risico's wordt verkregen via het financieel toetsingsdocument dat door de instelling wordt ingevuld. In dit document wordt onder andere inzicht verschaft in de liquiditeit- en solvabiliteitspositie van de instelling. Daarnaast raadpleegt OCW verschillende bronnen zoals bekostigingsgegevens, de continuïteitsparagraaf, de meerjarenbegroting, de jaarrekening en de leerlingenraming voor onderwijsinstellingen. Tevens vindt er altijd een gesprek plaats met de desbetreffende onderwijsinstelling en wordt bij de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) nagevraagd of de instelling wel of niet onder aangepast toezicht staat.

Ten slotte heeft de minister van OCW een begrotingsreserve ingesteld voor het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen om het risico voor zijn begroting te beperken. Deze begrotingsreserve wordt gevuld met de risico-opslagen die alle onderwijsinstellingen betalen voor leningen bij de schatkist (10 basispunten (0,1%) voor leningen voor huisvesting en 25 basispunten (0,25%) voor kredieten in rekening-courant). Het precies bepalen van de juiste risico-opslag is ingewikkeld omdat er geen premies berekend kunnen worden door middel van statistische en econometrische methoden.

Ook voor de RWT-musea neemt de minister van OCW maatregelen om de risico's te beperken, die gepaard gaan met een lening voor huisvesting². Allereerst geldt hier een risico-opslag van 110 basispunten (1,1%) voor leningen zonder hypotheccair onderpand. Deze opslag wordt in een reservefonds bij het Nationaal Restauratie Fonds (NRF) gestort. De reserve dient als risicodekking voor het ontbreken van

² Met ingang van 1 januari 2017 geldt een nieuw huisvestingsstelsel voor de rijksmusea: de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en instandhouding van de gebouwen wordt overgedragen aan de musea, terwijl het Rijk juridisch eigenaar blijft van de gebouwen. De zeventien RWT-musea en vier musea die gehuisvest zijn in een monument met een erfgoedfunctie krijgen volledig zeggenschap over hun gebouwen inclusief de budgetverantwoordelijkheid voor de instandhouding van de gebouwen. Deze musea moeten vanaf 1 juli 2016 zelf leningen afsluiten ter financiering van het beheer en onderhoud van het vastgoed.

hypothecair onderpand. De risico-opslag is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste een opslag van 100 basispunten (1%). Deze opslag wordt in één keer aan het begin van de looptijd van de lening betaald door de minister van OCW uit het huisvestingsbudget voor musea. De tweede component is een opslag van 10 basispunten (0,1%), die door de musea zelf wordt betaald. De vier musea die hun gebouwen wel in eigendom hebben, kunnen op basis van een hypothecair onderpand een lening bij de schatkist afsluiten. In dat geval geldt enkel de risico-opslag van 10 basispunten.

Ten tweede hebben de ministers van OCW en Financiën een leenplafond ingesteld van 150 miljoen euro per vijf jaar voor leningen voor huisvesting aan RWT-musea die geen hypothecair onderpand in kunnen brengen. Het gaat grotendeels om leningen aan de RWT-musea die met ingang van het nieuwe huisvestingsstelsel voor rijksmusea (per 1 januari 2017) de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van hun gebouw hebben overnemen van de Rvb, maar waarbij het Rvb eigenaar blijft van het gebouw. Het leenplafond is gebaseerd op de hoogte van de te verwachten onderhoud- en vervangingsinvesteringen zijnde 475 miljoen euro voor 15 jaar.

Ten slotte voert het NRF een onafhankelijke check uit op het financiële toetsingsdocument dat het aanvragende RWT-museum invult. Het NRF checkt onder andere de onderbouwing van de uitgangspunten van het vastgoed. Bovendien is in het toezichtsarrangement rijksmusea met een wettelijke taak vastgelegd dat een business case moet worden opgesteld die verschillende uitvoeringsvarianten bevat.

De risico's voor de begroting van OCW zijn in het huidige systeem beperkt

Conform de taakopdracht concentreert het IBO zich op het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Op basis van de analyse van de risico's en de risicobeperkende maatregelen die de minister van OCW neemt, is de centrale conclusie van de werkgroep dat de huidige aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW beperkt zijn. De ex ante toetsing en vereiste zekerheden zijn voldoende sterk om de risico's te beheersen en de werkgroep ziet daarom geen aanleiding om de huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW nu te herzien. Dit betekent niet dat er geen risico's verbonden zijn aan het schatkistbankieren voor de begroting van OCW. Het betekent wel dat naar oordeel van de werkgroep de risico's voldoende zijn beheerst. Dit betekent ook dat als er aanpassingen worden gedaan aan één onderdeel van het systeem van schatkistbankieren dit gezien dient te worden binnen het totale systeem. De vervolgconclusie van de werkgroep is dat er wel een aantal mogelijkheden is om het risicobeheer en de risicobeheersing verder te versterken.

Versteving van het risicobeheer en de risicobeheersing is mogelijk

Allereerst constateert de werkgroep dat nagenoeg alle risicobeperkende maatregelen in het kader van schatkistbankieren zich richten op het moment van aanvraag van de lening en dat de ex post monitoring beperkt is vormgegeven. Ontwikkelingen na toekenning van de lening kunnen invloed hebben op de risico's, bijvoorbeeld veranderingen in de financiële positie, bestuurswisselingen en tegenvallende (nieuw)bouwkosten. Dergelijke ontwikkelingen worden nu buiten het kader van het schatkistbankieren beoordeeld, maar niet als vanzelf in de risicobeheersing van het schatkistbankieren³ betrokken. Het is te overwegen om bij instellingen die

³ De inspectie oefent (financieel) toezicht uit op de onderwijsinstellingen. Zij beoordeelt de jaarverslagen van de onderwijs instellingen aan de hand van een aantal financiële kengetallen, zoals solvabiliteit,

schatkistbankieren gedurende de looptijd van een lening op een specifiekere manier te monitoren.

Het tweede geconstateerde aandachtspunt betreft de beschikbaarheid van de juiste expertise bij OCW. Het totaal aan uitstaande langlopende leningen aan onderwijsinstellingen is gegroeid tot bijna 1,2 miljard euro in 2015. Hierdoor wordt in toenemende mate gevraagd om kennis en capaciteit op het gebied van onderwijshuisvesting en kredietbeoordeling. De Auditdienst Rijk (ADR) heeft eind 2015 vastgesteld dat de kredietbeoordeling bij OCW een risico is bij het schatkistbankieren⁴. De ADR geeft aan dat dit te maken heeft met onvoldoende deskundigheid of tijd bij de beoordelaars van de leenaanvraag. Het is daarom te overwegen om de expertise op het gebied van kredietbeoordeling bij OCW te vergroten.

Daarnaast speelt nog een aandachtspunt met betrekking tot de kredietbeoordeling, namelijk het belang van de scheiding van rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker. De Directeuren-Generaal van OCW zijn integraal verantwoordelijk en daardoor zowel verantwoordelijk voor de kredietbeoordeling van de onderwijsinstellingen die onder hun te onderscheiden portefeuilles vallen als voor het beleid in hun portefeuilles. Dit betekent dat het instrument schatkistbankieren strategisch kan worden ingezet om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Het is daarom te overwegen om de rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker expliciet te (onder)scheiden en beide invalshoeken transparant ter tafel te hebben.

Ten slotte ziet de werkgroep als aandachtspunt dat een algemeen afwegingskader ontbreekt voor de garantstellingen door de minister van OCW. Er is geen beleidslijn over het maximaal acceptabele risico op de OCW-begroting en de maximale acceptabele omvang aan garantstellingen die de begroting van OCW in zijn totaliteit kan of mag dragen.

Additionele aandachtspunten voor de doelmatigheid of doeltreffendheid van het schatkistbankieren

Tijdens het IBO zijn ook additionele aandachtspunten met betrekking tot schatkistbankieren bij OCW naar voren gekomen, die strikt genomen niet onder de taakopdracht van het IBO vallen. De werkgroep heeft er voor gekozen om deze aandachtspunten wel te benoemen en als suggesties op te nemen voor verbetering.

Het eerste aandachtspunt is dat in het primair- en voortgezet onderwijs onderscheid wordt gemaakt tussen schoolbesturen die openbaar en bijzonder onderwijs verzorgen bij de aanvraag van een krediet in rekening-courantkrediet. Een Po- of Vo-schoolbestuur dat openbaar onderwijs verzorgt, dient een garantstelling te hebben van de gemeente(n), terwijl een dergelijke verplichting niet geldt voor een schoolbestuur dat bijzonder onderwijs aanbiedt. De logica van de gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs is gebaseerd op de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt voor het beschikbaar stellen van voldoende openbaar onderwijs. De gemeenten zijn echter niet zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van het openbaar primair en voortgezet onderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt bij de minister van OCW. Vanuit dat perspectief is er dus ook een logica om gemeenten te ontslaan van de garantstelling voor de rekening-courantkredieten van openbare Po- en Vo-instellingen.

rentabiliteit en liquiditeit. Zowel naar het verleden toe als naar de toekomst. Wanneer daartoe aanleiding is dan doet de inspectie nader onderzoek naar de financiële positie van de instellingen.

⁴ Auditdienst Rijk, *Schatkistbankieren OCW*, 20 november 2015.

De gemeenten dragen wel de verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs. Vanuit dat perspectief is het dus wel logisch om de verplichte gemeentegarantie te handhaven voor leningen voor huisvesting bij de schatkist aan Po- en Vo-instellingen ongeacht of zij openbaar of bijzonder onderwijs verzorgen.

Het tweede aandachtspunt heeft betrekking op het Mbo en Ho. Met name in het Mbo zijn er instellingen die vinden dat schoolgebouwen ten onrechte laag worden getaxeerd in het kader van schatkistbankieren en dat zij hierdoor hun (nieuw)bouwwensen niet kunnen realiseren, of dat zij deze wensen alleen kunnen realiseren indien zij veel hypothecair onderpand inbrengen wat een groot beslag kan leggen op de toekomstige leencapaciteit. Als gevolg hiervan kiezen deze instellingen dan vaak voor een bancaire lening in plaats van een lening bij de schatkist. In het geval van een bancaire leningen kunnen ongewenste gedragseffecten optreden bij de banken of onderwijsinstellingen. Het risico bestaat dat als gevolg van 'moreel gevaar' (moral hazard) te hoge of te risicovolle leningen worden verstrekt wanneer banken uit gaan van een impliciete garantie van de minister van OCW. De minister van OCW is immers verantwoordelijk voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs en kan maatschappelijke of politieke redenen hebben om een onderwijsinstelling toch te behoeden voor een faillissement. De aanpassing van de wijze van taxeren van schoolgebouwen door het Rijksvastgoedbedrijf (Rvb) sinds 1 januari 2016 (zie box IV), biedt mogelijk een oplossing voor het als krap ervaren leenplafond door Mbo- en Ho-instellingen.

Het derde aandachtspunt heeft betrekking op de RWT-musea. De RWT-musea geven aan dat het leenplafond van 150 miljoen euro voor de komende vijf jaar niet toereikend is voor alle noodzakelijke onderhoud- en vervangingsinvesteringen. Het leenplafond is gebaseerd op de hoogte van de te verwachte onderhoud- en vervangingsinvesteringen zijnde 475 miljoen euro voor 15 jaar. De RWT-musea geven aan dat de noodzakelijke onderhoud- en vervangingsinvesteringen niet evenredig zijn verdeeld over de komende vijftien jaar en dat zij een groot deel van die investeringen de komende vijf jaar willen realiseren. Daarnaast worden er momenteel uitbreidingsinvesteringen, hetgeen meer bevat dan alleen de noodzakelijke onderhoud- en vervangingsinvesteringen, gefinancierd onder dit leenplafond. Op basis van het huidige leenplafond is het niet mogelijk aan alle wensen van de RWT-musea tegemoet te komen en zijn RWT-musea gedwongen te wachten met gewenste investeringen tot na de evaluatie in 2022.

Ten slotte is een punt van aandacht de verdeling van de risico-opslag van 110 basispunten (1,1%) tussen de RWT-musea en de minister van OCW. Omdat de minister van OCW de opslag van 100 basispunten betaalt, kunnen er ongewenste gedragseffecten optreden bij de musea ('moreel gevaar'/ moral hazard). Uiteraard dient in de business case van het museum een gedegen risico inschatting te zijn gemaakt, maar een museum kan alsnog besluiten om een (te) risicovol project op te zetten, omdat het geen afweging hoeft te maken tussen de hoogte van het risico en de hoogte van de risico-opslag.

Aanbevelingen en beleidsvarianten

Op basis van haar analyse van de aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW die met schatkistbankieren gepaard gaan en de risicobeheersende maatregelen die de minister van OCW neemt, concludeert de werkgroep dat de risico's voor de begroting van OCW via de huidige systematiek beheerst zijn. Tegelijkertijd constateert de werkgroep dat het huidige systeem op een aantal

punten doelmatiger kan worden ingericht. De werkgroep heeft hiertoe drie beleidsvarianten uitgewerkt voor onderwijsinstellingen (beleidsvariant 1, 2 en 3). Vanuit de gedachte om ook de fundamenteën te bezien, heeft de werkgroep de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren enerzijds en het beëindigen van de toegang tot de leenfaciliteit anderzijds beschreven voor onderwijsinstellingen (beleidsvariant 4 en 5). Ten slotte heeft de werkgroep twee varianten uitgewerkt voor de RWT-musea (beleidsvarianten 6 en 7).

Beleidsvariant 1: optimaliseren interne processen bij OCW

Allereerst heeft de werkgroep een aantal maatregelen geformuleerd ter verfijning en verduidelijking van de huidige werkwijze rondom schatkistbankieren bij OCW. Door de voorgestelde maatregelen kan de uitvoering van het schatkistbankieren worden verstevigd en de risicobeheersing worden versterkt. Ten eerste door het aanbrengen van een explicieter onderscheid tussen de rollen van beleidsmaker en kredietbeoordelaar en deze transparant ter tafel te brengen. Ten tweede door voldoende deskundigheid te organiseren bij de medewerkers die zich bezighouden met de kredietbeoordeling. Ten derde door de processen binnen OCW te stroomlijnen, nader te concretiseren en duidelijk vast te leggen (dit is reeds door OCW ter hand genomen).

Beleidsvariant 2: vereenvoudigen systematiek schatkistbankieren Po en Vo

Het doel van beleidsvariant 2 is het doelmatiger vormgeven van schatkistbankieren met betrekking tot leningen aan Po- en Vo-instellingen. Om dit te bereiken stelt beleidsvariant 2 ten eerste voor om de rollen van betaler, beslisser en risicodragers samen te brengen in één hand (de gemeenten) bij leningen voor investeringen in huisvesting. Deze aanpassing vergt wel een belangrijke wijziging van de CW.

Ten tweede stelt beleidsvariant 2 voor om de gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs te laten vervallen voor het krediet in rekening-courant. De verantwoordelijkheid voor de bekostiging van het Po en Vo (met uitzondering van de huisvesting) ligt immers bij de minister van OCW en niet bij de gemeenten.

Beleidsvariant 3: aanpassen leenvoorwaarden Mbo en Ho in combinatie met strikter risicobeheer en striktere risicobeheersing

Bij zijn verkenning heeft de werkgroep geconstateerd dat een aantal Mbo- en Ho-instellingen de toegangseisen voor leningen voor investeringen in huisvesting bij de schatkist als belemmerend ervaart. Indien de minister van OCW de toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren wil vergemakkelijken, dan biedt beleidsvariant 3 hiertoe een voorstel. Omdat een ruimere toegang tot de leenfaciliteit kan leiden tot een hogere risicoblootstelling op de begroting van OCW, stelt beleidsvariant 3 tegelijkertijd een aantal compenserende risicobeheersende maatregelen voor, opdat per saldo de risicoblootstelling niet toeneemt. Zo zijn de taxatiewaarde van het hypothecair onderpand en het afslagpercentage dat de minister van OCW hanteert om het leenplafond vast te stellen nauw met elkaar verbonden.

Ten slotte stelt beleidsvariant 3 voor om te onderzoeken of de administratieve lasten beperkt kunnen worden – zonder afbreuk te doen aan het niveau van 'zekerheid' – door over te stappen op een systeem van positieve of negatieve hypotheekverklaring in plaats van het daadwerkelijk vestigen van een hypotheek.

Beleidsvariant 4: verplicht stellen schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen inclusief de roodstand- leenfaciliteit

Beleidsvariant 4 maakt de financiering van de wettelijke taken die onderwijsinstellingen uitvoeren volledig publiek. Dit wordt bereikt door schatkistbankieren – inclusief de roodstand- en leenfaciliteit – verplicht te stellen voor onderwijsinstellingen, zoals bij departementsonderdelen als agentschappen het geval is. Deze beleidsvariant is uitgewerkt in aanvulling op de vragen in de Taakopdracht van dit IBO, mede vanwege het aanbod van de minister van OCW om de Tweede Kamer bij de uitkomsten van het IBO te informeren over de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren. Deze beleidsvariant leidt tot een aanzienlijke wijziging in verhouding met de onderwijsinstellingen en heeft eveneens tot aanzienlijke apparaatconsequenties voor OCW en het Agentschap. Daarnaast speelt bij deze beleidsvariant de vraag hoe om te gaan met de decentralisatie van onderwijshuisvesting in het Po en Vo; gemeenten hebben immers geen toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren.

Beleidsvariant 5: beëindigen toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen

Beleidsvariant 5 heft de toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren op voor onderwijsinstellingen. Dit betekent dat onderwijsinstellingen voor de financiering van huisvestingsinvesteringen aangewezen zijn op sparen of op de geld- en kapitaalmarkt. Risico's worden beheerd en beheerst door marktpartijen, waarbij er een risico van moral hazard is wanneer marktpartijen uitgaan van een impliciete overheidsgarantie op leningen aan onderwijsinstellingen.

Beleidsvariant 6: RWT-musea: maatregelen binnen het schatkistbankieren

Beleidsvariant 6 beoogt het systeem van schatkistbankieren voor de RWT-musea doelmatiger te maken. Deze beleidsvariant stelt daartoe maatregelen voor die overeenkomen met de maatregelen die zijn voorgesteld in beleidsvariant 1 voor de onderwijsinstellingen. Daarnaast besteedt beleidsvariant 6 aandacht aan het leenplafond voor de RWT-musea.

Beleidsvariant 7: RWT-musea: maatregelen buiten het schatkistbankieren

Beleidsvariant 7 beschrijft een alternatief systeem voor leningen voor huisvesting voor de RWT-musea in plaats van het huidige schatkistbankieren. Beleidsvariant 7 schetst hiertoe drie opties, namelijk 1) RWT-musea laten lenen uit de begroting van OCW, 2) het opzetten van een waarborgfonds en RWT-musea laten lenen op de kapitaalmarkt en 3) RWT-musea laten schatkistbankieren via het Rvb. Concreet betekent dit dat een belangrijk element van de stelselwijziging die per 1 januari 2017 gepland staat, wordt herzien en het Rvb weer verantwoordelijk wordt voor het onderhoud en de instandhouding van de musea.

Ten aanzien van beleidsvariant 6 en 7 dient te worden opgemerkt dat in 2022 een evaluatie plaatsvindt van het nieuwe huisvestingsstelsel voor de rijksmusea. De uitkomsten van deze evaluatie zijn relevant voor bovenstaande drie opties. Indien de minister van OCW op korte termijn aanpassingen wenst in de systematiek van schatkistbankieren voor de RWT-musea, adviseert de werkgroep om de geplande evaluatie te vervroegen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2004 kunnen bekostigde onderwijsinstellingen op vrijwillige basis deelnemen aan schatkistbankieren. Het schatkistbankieren onder beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft sindsdien een vlucht genomen. Het totaal aan uitstaande langlopende leningen aan onderwijsinstellingen is in 10 jaar tijd gegroeid van ongeveer 122 miljoen euro (2005) naar bijna 1,2 miljard euro (2015). Het grootste deel van deze leningen (ruim 70% in 2015) is bestemd voor de financiering van vastgoed in het Mbo en Hbo. De genoemde bedragen zijn exclusief de leningen aan de onderwijsinstellingen die bekostigd worden door de minister van Economische Zaken (EZ, het 'groen onderwijs'). In 2015 namen 4 groene onderwijsinstellingen deel aan schatkistbankieren met een totaal aan uitstaande langlopende leningen van ruim 63 miljoen euro.

Sinds 2012 staat het ministerie van OCW ook garant voor de kredieten in rekening-courant van onderwijsinstellingen bij de schatkist⁵. De maximale limiet van de rekening-courantkredieten is gegroeid van 90 miljoen euro in 2005 naar bijna 587 miljoen euro in 2015. De maximale limiet van de rekening-courantkredieten van de vier deelnemende groene onderwijsinstellingen bedroeg ruim 23 miljoen euro.

Naast de bekostigde onderwijsinstellingen hebben 29 RWT-musea de mogelijkheid om deel te nemen aan het schatkistbankieren⁶. Het betreft de 17 rijksmusea (deze musea hebben al de mogelijkheid om deel te nemen aan het schatkistbankieren) en 12 andere rijks gesubsidieerde musea (met het van kracht worden van de Erfgoedwet krijgen additioneel 12 rijks gesubsidieerde musea de status van RWT, waardoor naast de rijksmusea ook deze musea mogen lenen uit de schatkist). Daarnaast worden - met de invoering van het nieuwe huisvestingsstelsel voor rijksmusea per 1 januari 2017 - de 17 rijksmusea zelf verantwoordelijk voor het beheer onderhoud van de gebouwen en zullen zij hiervoor zelf leningen afsluiten. Hiervoor is een pilot opgezet (zie paragraaf 6.1.3). De minister van OCW staat garant voor de leningen die de RWT-musea afsluiten bij de schatkist. De ministers van OCW en Financiën hebben een leenplafond ingesteld voor deze leningen van 150 miljoen euro per 5 jaar.

De toename van de leningen onder garantie van de minister van OCW heeft het Kabinet aanleiding gegeven tot het instellen van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).

1.2 Doelstelling

De taakopdracht van het IBO Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren bij OCW is opgenomen als bijlage 1 en eerder gepubliceerd als bijlage bij de Miljoenennota 2015. Conform de taakopdracht ligt de focus van het voorliggende IBO op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW, en het

⁵ Tot 2012 droeg het ministerie van Financiën het risico op de rekening-courantkredieten van bekostigde onderwijsinstellingen. Sinds 2012 staat OCW hiervoor garant.

⁶ Zie bijlage 5 voor de lijst met musea die mogen schatkistbankieren.

formuleren van beleidsvarianten ter verbetering van het risicobeheer en de risicobeheersing⁷.

De hoofdvraag van het IBO luidt: zijn de risico's van schatkistbankieren bij OCW voldoende beheerd en beheerst en op welke wijze kan het risicobeheer en de risicobeheersing nog verbeterd worden? (Bron: Taakopdracht).

1.3

Aanpak

Om de hoofdvraag van dit IBO te beantwoorden, bevat dit onderzoek ten eerste een beknopt overzicht van de systematiek van schatkistbankieren bij OCW. Ten tweede zijn de motieven in kaart gebracht van onderwijsinstellingen en RWT-musea om wel of niet deel te nemen aan schatkistbankieren. Vervolgens is een analyse gemaakt van de effecten van schatkistbankieren per sector. Het hoofddoel van deze analyse is het beoordelen van de risico's voor de begroting van OCW die gepaard gaan met schatkistbankieren. Ten slotte heeft de werkgroep varianten uitgewerkt om het systeem van schatkistbankieren bij OCW doelmatiger in te richten.

In de analyse van dit IBO is de focus gelegd op twee faciliteiten van het schatkistbankieren, namelijk het krediet in rekening-courant en de leenfaciliteit⁸. De werkgroep heeft voor deze focus gekozen omdat de risico's voor de begroting van OCW voortvloeien uit deze twee faciliteiten. OCW loopt geen risico op basis van de andere faciliteiten van schatkistbankieren (rekening-courant, deposito's en trekkingsrecht).

Conform de taakopdracht concentreert het IBO zich op het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek zijn ook additionele aandachtspunten met betrekking tot schatkistbankieren bij OCW naar voren gekomen. Hoewel deze problematiek strikt genomen niet onder de taakopdracht van het IBO valt, heeft de werkgroep ervoor gekozen om deze aandachtspunten wel te benoemen en suggesties op te nemen voor verbetering. Vanuit een macro perspectief kan het afhandelen van deze aandachtspunten namelijk leiden tot een beperking van de risico's voor de begroting van OCW.

Daarnaast is er vanuit de Tweede Kamer aandacht voor schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016. Tijdens deze behandeling heeft de minister van OCW aangeboden om de Tweede Kamer bij de uitkomsten van het IBO te informeren over de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren. De werkgroep heeft daarom een analyse van de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren bij het IBO betrokken.

Ten behoeve van de analyse en het uitwerken van de beleidsvarianten heeft de werkgroep zich verdiept in gegevens die beschikbaar zijn over schatkistbankieren. Tevens heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van diverse betrokken partijen, waarvan een aantal in de vorm van een expertmeeting⁹.

⁷ De analyse en beleidsvarianten in dit IBO hebben betrekking op zowel de onderwijsinstellingen die bekostigd worden door OCW als de onderwijsinstellingen die bekostigd worden door EZ.

⁸ Indien dit IBO verwijst naar (*schatkist*)leningen aan onderwijsinstellingen, dan worden - tenzij anders vermeld - zowel leningen voor investeringen in huisvesting als kredieten in rekening-courant bedoeld.

⁹ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de personen met wie de werkgroep gesproken heeft.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit IBO-rapport is een beschrijvend hoofdstuk. Ten eerste wordt het begrip schatkistbankieren toegelicht en wordt een beknopte beschrijving gegeven van de systematiek van schatkistbankieren. Vervolgens komen in hoofdstuk 2 mogelijke beweegredenen van onderwijsinstellingen en RWT-musea aan de orde om wel of geen gebruik te maken van de mogelijkheid om te bankieren bij de schatkist.

Hoofdstuk 3 gaat over de economische aspecten van het schatkistbankieren. Dit hoofdstuk bevat het analysekader dat de werkgroep heeft gebruikt om de risico's voor OCW te beoordelen. In dit hoofdstuk wordt marktfalen beoordeeld dat ingrijpen van overheid kan rechtvaardigen. Daarnaast geeft dit hoofdstuk inzicht in de governance vraagstukken die bij schatkistbankieren een rol spelen.

Vervolgens bevatten de hoofdstukken 4, 5 en 6 specifieke analyses van schatkistbankieren per sector. Deze hoofdstukken gaan respectievelijk over het Primair en Voortgezet onderwijs (Po en Vo), het Middelbaar beroepsonderwijs en Hoger onderwijs (Mbo en Ho) en de RWT-musea. Per sector is de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren in kaart gebracht. Tevens is een beschrijving opgenomen van het risico dat elke actor draagt binnen de huidige systematiek van schatkistbankieren. De betrokken actoren zijn het ministerie van OCW, het Agentschap van de Generale Thesaurie (Agent(schap)), het ministerie van Financiën (FIN), onderwijsinstellingen, RWT-musea en gemeenten. Vervolgens heeft de werkgroep bekeken welke maatregelen OCW neemt om de risico's die met schatkistbankieren gepaard gaan te beperken. Op basis hiervan heeft de werkgroep per sector een oordeel gevormd over de mate van adequaatheid van risicobeheersing door OCW. Ten slotte besteden de sectorhoofdstukken aandacht aan verbeterpunten die de werkgroep heeft opgemerkt in aanvulling op de vragen in de taakopdracht.

Tot slot presenteert de werkgroep in hoofdstuk 7 haar conclusies en beleidsvarianten. De werkgroep heeft een aantal beleidsvarianten uitgewerkt om de systematiek van het schatkistbankieren bij OCW doelmatiger in te richten. Daarnaast doet de werkgroep een aantal aanbevelingen om verbeterpunten aan te pakken die aanvullend op de taakopdracht zijn geïnventariseerd.

2 Introductie tot schatkistbankieren

2.1 Toelichting bij schatkistbankieren

2.1.1 *Wat is schatkistbankieren?*

Schatkistbankieren betekent dat instellingen - die gelden ontvangen van het Rijk voor het uitvoeren van een wettelijke of publieke taak - hun publieke middelen aanhouden bij het ministerie van Financiën (de schatkist)¹⁰. Via schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist niet eerder dan noodzakelijk is voor de uitvoering van de publieke taak. Schatkistbankieren vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk en zorgt tevens voor een risicoarm kasbeheer door de deelnemende instellingen. Op deze manier bevordert schatkistbankieren de doelmatigheid van het kasbeheer. Tevens biedt schatkistbankieren aan bepaalde instellingen de mogelijkheid om te lenen uit de schatkist; ook dit vergroot de doelmatigheid van de publieke sector.

Het schatkistbankieren kent verschillende producten, namelijk de rekening-courant, het rekening-courantkrediet, de deposito, de leenfaciliteit en het trekkingsrecht. In bijlage 4 is een beschrijving opgenomen van deze producten.

Het Agentschap van de Generale Thesaurie is, samen met de afdeling Rijkshoofdboekhouding van het ministerie van Financiën, verantwoordelijk voor de uitvoering van het schatkistbankieren. De werkzaamheden van het Agentschap bestaan bijvoorbeeld uit het relatiemanagement met deelnemers, het administratief verwerken van mutaties in de rekeningen-courant, leningen en deposito's en het begeleiden, verstrekken en administratief afhandelen van kredieten in rekening-courant en leningen voor investeringen in huisvesting. De vakminister onder wiens beleidsverantwoordelijkheid een deelnemende instelling valt, bepaalt of een instelling in aanmerking komt voor een lening bij de schatkist. Ook het toezicht op de besteding van de middelen door de instelling valt onder verantwoordelijkheid van het desbetreffende vakdepartement. Het Agentschap vervult hier geen inhoudelijke rol.

2.1.2 *Deelnemers aan schatkistbankieren*

Het schatkistbankieren kent een aantal groepen deelnemers. Sociale fondsen, agentschappen, decentrale overheden en ministeries zijn verplicht om deel te nemen aan schatkistbankieren, in die zin dat zij hun overtollige middelen moeten aanhouden op een rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Agentschappen hebben daarnaast de mogelijkheid om een lening af te sluiten bij de schatkist. Ministeries en sociale fondsen kunnen geen gebruik maken van de leenfaciliteit. Sociale fondsen kunnen wel gebruik maken van de roodstandfaciliteit. Decentrale overheden kunnen noch van de leenfaciliteit, noch van de roodstandfaciliteit gebruik maken.

Ook een aantal rechtspersonen met wettelijke taak (RWT's) is verplicht tot schatkistbankieren¹¹. Het aanwijzen van RWT's voor schatkistbankieren gebeurt via

10 De wettelijke term voor schatkistbankieren is geïntegreerd middelenbeheer.

11 Artikel 45 van de Comptabiliteitswet geeft de minister van Financiën de bevoegdheid om bepaalde rechtspersonen aan te wijzen die hun collectieve middelen moeten aanhouden in de schatkist. Dit kunnen zowel rechtspersonen met een wettelijke taak zijn als rechtspersonen met een publieke taak. RWT's met een overwegend markt karakter en RWT's met een relatief beperkte publieke taak zijn vrijgesteld van de verplichting tot schatkistbankieren.

het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie¹². In deze regeling worden niet alleen individuele rechtspersonen aangewezen, maar staan ook enkele categorieën rechtspersonen die zelf mogen kiezen of ze vrijwillig willen deelnemen aan schatkistbankieren. Categorieën vrijwillige deelnemers zijn de bekostigde onderwijsinstellingen, musea belast met een wettelijke taak op grond van artikel 2.8 van de Erfgoedwet, de particuliere justitiële jeugdinrichtingen en instellingen voor jeugdzorg.

2.2 Schatkistbankieren in historisch perspectief

2.2.1 *De invoering van schatkistbankieren*

In de jaren tachtig van de vorige eeuw is een begin gemaakt met een vorm van centralisering van publieke middelen. Tot begin jaren 80 gold dat ieder ministerie zijn eigen betaalrekeningen aanhield bij commerciële banken. Die rekeningen werden voorgefinancierd door het ministerie van Financiën. Hierdoor stond bij marktpartijen op talrijke bankrekeningen geld uit, terwijl het ministerie van Financiën die middelen in dezelfde markt aantrok. Door ministeries – en later de baten-lastendiensten als integraal onderdeel van de ministeries – in de schatkist te laten bankieren werd het kasbeheer en de inrichting van de thesaurie functie van het Rijk doelmatiger ingericht¹³.

Sinds 1997 bankieren ook de sociale fondsen in de schatkist en in 2004 is het systeem van schatkistbankieren uitgebreid met de RWT's. Decentrale overheden zijn sinds eind 2013 verplicht om hun overtollige middelen in de schatkist aan te houden via deelname aan schatkistbankieren.

2.2.2 *Vrijwillige deelnemers aan schatkistbankieren*

Enkele categorieën RWT's, waaronder de bekostigde onderwijsinstellingen, mogen zelf kiezen of ze willen deelnemen aan schatkistbankieren. Hoewel in eerste instantie werd voorzien in een verplichte deelname voor onderwijsinstellingen, werd een dergelijke verplichting afgewezen door de Eerste Kamer. Het verlies aan autonomie van de onderwijsinstelling was destijds het belangrijkste argument van de Eerste Kamer¹⁴.

Met het van kracht worden van de Erfgoedwet krijgen 12 rijks gesubsidieerde musea de mogelijkheid om te lenen bij de schatkist (naast de 17 rijks musea die al de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan het schatkistbankieren). Daarnaast krijgen de 17 rijks musea die hun gebouwen huren van het Rijksvastgoedbedrijf (Rvb) vanaf 1 januari 2017 - als gevolg van het nieuwe vastgoedstelsel voor rijks musea - meer zeggenschap over de omgang met hun gebouwen. Het eigendom van het vastgoed blijft in handen van het Rvb. De musea worden zelf verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het vastgoed en voor de financiering hiervan¹⁵. De musea kunnen gebruik maken van de mogelijkheid om leningen af te sluiten bij de schatkist ter financiering van het beheer en onderhoud

¹² Staatscourant 2015, Nr. 32151.

¹³ Ministerie van Financiën, Agentschap van de Generale Thesaurie, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren - artikel 12 (hoofdstuk IX), dec. 2014.

¹⁴ EK, 28035, nr. 32, Vergaderjaar 2002-2003, behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed.

¹⁵ De minister van OCW heeft gekozen om na een periode van vijf jaar te beoordelen of de RWT-musea in staat zijn de onderhoudstaak op een zorgvuldige manier uit te voeren. Vijf jaar na de start van de nieuwe systematiek vindt een evaluatie plaats voor alle 17 RWT-musea. Die evaluatie leidt tot een definitieve keuze voor een huisvestingsstelsel voor de RWT-musea.

van het vastgoed. Indien een volledig nieuw pand wordt gebouwd met een lening uit de schatkist, dan komt dit nieuwe pand niet in het bezit van het Rvb. Het pand wordt dan eigendom van het museum.

2.2.3 *Opzet schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen*

De huidige opzet van schatkistbankieren (voor onderwijsinstellingen) is vormgegeven vanuit het versterken van de interne thesauriefunctie van het Rijk. De uitvoering is relatief eenvoudig vormgegeven. De risico's worden met name ex ante beheerst (bijvoorbeeld door het berekenen van een risico-opslag en het vragen van zekerheid in de vorm van hypothecair onderpand). Het ex-post risicobeheer is generiek vormgegeven buiten het kader van het schatkistbankieren, omdat de inspectie een algemeen toezichtkader heeft voor het toezicht op de financiële positie van alle onderwijsinstellingen en niet specifiek voor die instellingen die schatkistbankieren.

Een overzicht van het interne proces bij OCW voor het beoordelen van een leenaanvraag is opgenomen in bijlage 6. Indien de minister van OCW besluit om garant te staan voor een lening aan een onderwijsinstelling, dan stelt de minister van OCW – gegeven de overige informatie, zoals het toetsingsdocument met meerjarig inzicht in de financiële situatie van de betreffende instelling – het leenplafond vast op basis van de taxatiewaarde van het onderpand (Mbo en Ho) of de hoogte van de gemeentegarantie (Po en Vo). Deze systematiek bij OCW is anders dan systematiek die (commerciële) banken toepassen. Bij banken zijn de cash flows vaak leidend bij vaststelling van het leenplafond. Banken beoordelen een leenaanvraag over het algemeen op basis van de verwachte levensvatbaarheid van de instelling en maken een inschatting of de inkomsten voldoende zijn om aan de toekomstige rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen (bijvoorbeeld met een tijdshorizon van vijf jaar). Bij het vaststellen van het leenplafond door de bank is de taxatiewaarde van het onderpand dus niet de enige factor.

2.2.4 *Risicobeperkende voorwaarden*

Een onderwijsinstelling of RWT-museum heeft altijd de mogelijkheid om een rekening-courant aan te vragen bij de schatkist en haar overtollige liquide middelen aan te houden in de schatkist. Voor het aangaan van een rekening-courantkrediet of een lening voor huisvesting bij de schatkist, heeft een instelling altijd toestemming nodig van zowel de minister van Financiën als de minister van OCW. Daarbij gelden de voorwaarden die de Comptabiliteitswet (CW) stelt aan schatkistbankieren¹⁶.

Aanvullend op de voorwaarden die in de CW zijn vastgelegd, stelt de minister van OCW specifieke voorwaarden aan onderwijsinstellingen en RWT-musea die een lening afsluiten bij de schatkist. Deze voorwaarden zijn bedoeld om het risico voor de begroting van OCW te beperken. In box I zijn de aanvullende voorwaarden beschreven die de minister van OCW heeft vastgesteld in afstemming met de Agent.

2.3 **Voor- en nadelen van schatkistbankieren voor deelnemers**

Onderwijsinstellingen en RWT-musea mogen zelf kiezen of ze willen deelnemen aan schatkistbankieren. Onderwijsinstellingen kunnen er voor kiezen om bij een (commerciële) bank te lenen, ook al doen ze mee aan schatkistbankieren. In sommige gevallen kunnen ze daarbij gebruik maken van een waarborgfonds (zie box

¹⁶ Voor instellingen vallend onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van OCW zijn in het kader van het schatkistbankieren de volgende regelingen van toepassing: de Comptabiliteitswet 2001 (artikel 45-49a, Stb. 2004, 426), het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie (Stb. 2015, 32151) incl. de wijzigingsbesluiten en de Regeling beleggen, lenen en derivaten.

III over het waarborgfonds Bve). Bij de keuze voor de financieringswijze kan een groot aantal overwegingen een rol spelen. Onderstaand zijn belangrijke voor- en nadelen van schatkistbankieren – gezien vanuit de onderwijsinstellingen en RWT-musea – weergegeven.

2.3.1 *Voordelen van schatkistbankieren voor deelnemers*

Belangrijke voordelen van schatkistbankieren die door onderwijsinstellingen of RWT-musea zijn genoemd zijn de volgende:

1. De gunstige leentarieven voor zowel kredieten in rekening-courant als leningen voor investeringen in huisvesting. De rentetarieven waartegen de Staat handelt op de geld- en kapitaalmarkt worden doorgegeven aan de instellingen¹⁷.
2. Leningen kunnen worden afgesloten voor een looptijd van maximaal 30 jaar. Er zijn instellingen die aangeven dat zij bij banken alleen leningen kunnen afsluiten met een looptijd van maximaal 10 jaar.
3. De financiële producten van schatkistbankieren zijn eenvoudig en transparant. Terwijl in sommige gevallen bancaire leningen alleen worden aangeboden in combinatie met ingewikkelde financiële producten, zoals derivaten.
4. RWT-musea kunnen moeite hebben om een lening aan te trekken op de kapitaalmarkt. Er zijn bijvoorbeeld casussen bekend waarbij de business case van het museum negatief beoordeeld is door banken vanwege onzekere inkomsten (bijvoorbeeld door moeilijk in te schatten ontwikkelingen in bezoekersaantallen of onzekere subsidies vanuit het Rijk) in combinatie met het ontbreken van hypothecair onderpand (het vastgoed is eigendom van het Rvb).
5. Bij schatkistleningen is - in tegenstelling tot bancaire leningen - geen sprake van periodieke toetsing van financiële ratio's. Hierdoor is er bijvoorbeeld geen controle op het overschrijden van grenswaarden ten aanzien van deze ratio's ('een breach') die kan leiden tot aanpassing van de leenvoorwaarden of opeising. Schatkistleningen bieden veel zekerheid over de financiering op lange termijn.
6. Deelnemers kunnen schatkistleningen (geheel of gedeeltelijk) tegen marktwaarde aflossen zonder additionele boete.
7. Deelnemers houden creditgelden risicoarm aan in de vorm van rekening-courant en deposito bij de schatkist.

2.3.2 *Nadelen van schatkistbankieren voor deelnemers*

Belangrijke nadelen van schatkistbankieren die door onderwijsinstellingen of RWT-musea zijn genoemd, zijn de volgende:

1. Een aantal onderwijsinstellingen vindt het leenplafond onvoldoende voor het realiseren van de (nieuw)bouwplannen. Deze instellingen hebben er moeite mee dat ze eigen vermogen mee te moeten brengen omdat niet 100% van de investering via de leenfaciliteit van het schatkistbankieren gefinancierd kan worden
2. Een aantal onderwijsinstellingen heeft aangegeven dat de toekomstige financieringsmogelijkheden te veel worden beperkt door schatkistbankieren. Voor het aangaan van een lening voor huisvesting bij de schatkist moeten onderwijsinstellingen in sommige gevallen een groot deel van hun vastgoed inbrengen als hypothecair onderpand. De instelling heeft dan geen hypothecair onderpand meer beschikbaar indien zij in de toekomst een (aanvullende) lening voor huisvesting af wil sluiten.
3. Po- en Vo-instellingen hebben geen toegang tot een schatkistlening indien de gemeente weigert om garant te staan voor de lening.

17 Daarbij geldt een 0% ondergrens voor de rente (tarieven kunnen dus niet negatief zijn).

4. Indien een instelling kiest voor schatkistbankieren, dan is deze instelling verplicht om haar overtollige liquide middelen aan te houden in de schatkist. De vergoeding die het Agentschap betaalt over de deposito's is relatief laag.
5. Via het waarborgfonds Bve (zie box III) kan een lage rente worden bedongen bij (commerciële) banken. De combinatie van schatkistbankieren met het Waarborgfonds Bve is niet mogelijk.
6. Sommige instellingen geven aan het proces van schatkistbankieren als bureaucratisch te ervaren in vergelijking met het proces bij een bank.

2.3.3

Concluderend

De optimale wijze van financiering kan door elke instelling anders worden beoordeeld en is bijvoorbeeld afhankelijk van de specifieke wensen van de instelling en van het rentetarief en leenplafond dat de instelling kan bedingen bij de huisbankier ten opzichte van het rentetarief en leenplafond bij de schatkist. Omdat de deelname aan schatkistbankieren vrijwillig is voor onderwijsinstellingen en RWT-musea, ligt het voor de hand dat deze instellingen pas deelnemen aan schatkistbankieren als dit hen per saldo voordeel oplevert. De voor- en nadelen van schatkistbankieren veranderen ook in de tijd. Gesprekken met geïnteresseerde onderwijsinstellingen leren dat de rekening-courant- en depositorentes bij de schatkist de laatste jaren minder interessant zijn. Schatkistbankieren is daardoor onaantrekkelijker geworden voor instellingen die geen behoefte hebben aan een lening voor huisvesting¹⁸. Aan de andere kant is de belangstelling voor lenen toegenomen door de lage rentes.

¹⁸ Ministerie van Financiën, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren - artikel 12 (hoofdstuk IX), dec. 2014.

Box I: aanvullende voorwaarden schatkistbankieren bij OCW

De minister van OCW stelt een aantal voorwaarden aan onderwijsinstellingen en RWT-musea die lenen bij de schatkist. Deze maatregelen zijn bedoeld om het risico voor de begroting van OCW te beperken.

Algemene voorwaarden:

- Bij de aanvraag van een rekening courantskrediet of een lening voor huisvesting moet een onderwijsinstelling of RWT-museum een toetsingsdocument invullen. In dit toetsingsdocument wordt de financiële situatie over de afgelopen vijf jaar weergegeven, evenals de (verwachte) financiële situatie voor de komende vijf jaar rekening houdend met de rente- en aflossingsverplichtingen van de aangevraagde lening.
- Een instelling die onder aangepast financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) staat, kan in principe geen lening krijgen bij de schatkist^I.

Voorwaarden bij kredieten in rekening-courant:

- De omvang van het rekening-courantskrediet is maximaal 10 procent van de jaarlijkse rijksbijdrage. OCW kan besluiten de limiet uit te breiden.
- Onderwijsinstellingen betalen – bovenop de standaard rente (het rentepercentage dat de Agent rekent is de European Overnight Index Average (EONIA)) – een opslag van 25 basispunten (0,25%) over het debetsaldo op de rekening-courant. Deze opslag komt ten gunste van OCW en wordt gestort in een begrotingsreserve^{II}.
- OCW vraagt een gemeentegarantie voor rekening-courantskredieten aan Po- en Vo-instellingen die openbaar onderwijs verzorgen. Deze gemeentegarantie wordt niet gevraagd aan Po- en Vo-instellingen die bijzonder onderwijs verzorgen.

Voorwaarden bij leningen voor investeringen in huisvesting:

- OCW vraagt hypothecair onderpand aan Mbo- en Ho-instellingen en musea met een pand in eigendom, die een lening af willen sluiten voor een investering in huisvesting. Het leenplafond wordt vastgesteld op basis van de taxatiewaarde van het ingebrachte onderpand. Tot 1 januari 2016 was de verstrekking van de lening maximaal 95% van de opiniewaarde bij executoriale verkoop. Sinds 1 januari 2016 gebeurt de taxatie op basis van de marktwaarde (zie box IV voor een toelichting over taxaties van onderwijspannen) en is de verstrekking van de lening maximaal 95% van de marktwaarde van het onderpand.
- OCW vraagt een gemeentegarantie voor leningen voor huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Po- en Vo-instellingen kunnen enkel een lening bij de schatkist aangaan als de gemeente de huisvestingsbedragen en het juridisch eigendom van het vastgoed heeft overgedragen aan de desbetreffende onderwijsinstelling (doordecentralisatie). Het leenplafond is daarbij afhankelijk van de taxatiewaarde van het onderpand.
- Voor de leningen voor investeringen in huisvesting aan onderwijsinstellingen geldt een opslag van 10 basispunten (0,1%) bovenop de standaardrente (EONIA). Deze opslag komt ten gunste van OCW en wordt gestort in een begrotingsreserve^{II}. De opslag van 10 basispunten geldt ook voor Po- en Vo-instellingen die lenen bij de schatkist ook al is er een gemeentegarantie.
- Voor leningen voor huisvesting aan RWT-musea die geen hypothecair onderpand in kunnen brengen (omdat het vastgoed eigendom is van het Rvb) geldt een opslag van 110 basispunten (1,1%) bovenop de standaardrente (EONIA). De opslag bestaat uit twee componenten:
 - 1) Een opslag van 100 basispunten (1%). De minister van OCW betaalt deze opslag uit het uit het meerjarig huisvestingsbudget voor musea. De minister van OCW stort het totaalbedrag bij afsluiting van de lening in één keer voor de gehele looptijd in een reservefonds bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF)^{III}.
 - 2) Een jaarlijkse opslag van 10 basispunten (0,1%). Deze opslag wordt door het museum betaald. De opslag wordt jaarlijks toegevoegd aan het reservefonds bij het NRF.

I In de praktijk wordt in sommige gevallen wel een lening verstrekt aan een onderwijsinstelling die onder aangepast financieel toezicht staat. In dat geval stelt de minister van OCW aanvullende voorwaarden aan de instelling.

II De opslagen van 25 en 10 basispunten komen ten gunste van een aparte begrotingsreserve van OCW. Deze begrotingsreserve dient als buffer om in het geval van een wanbetaling de begroting van OCW te ontzien. Aan het eind van het jaar ontvangt OCW het totaal aan betaalde risico-opslagen van het ministerie van Financiën. De reserve staat op een rekening-courant bij het Agentschap en bedraagt ongeveer 7 mln. euro (2015).

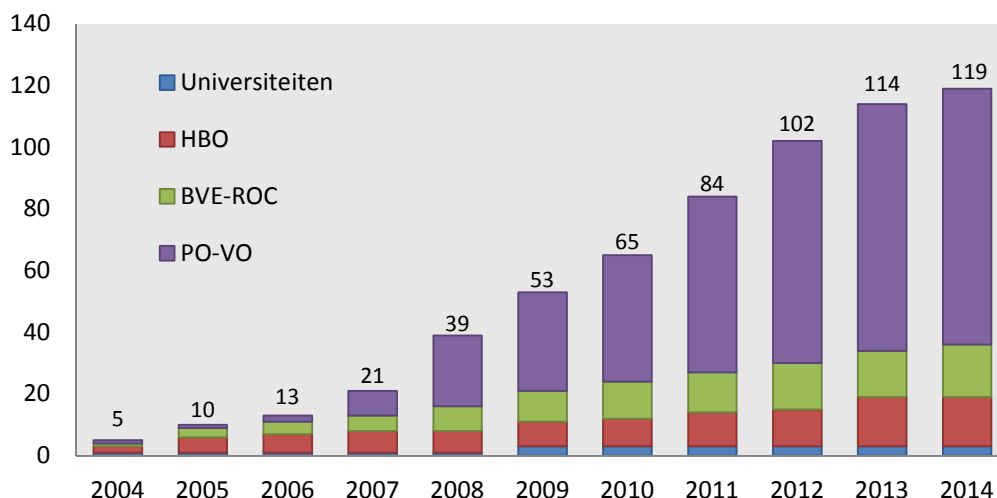
III Dit reservefonds is een risicoreservering waaruit tegenvallers moeten worden opgevangen.

2.4

Schatkistbankieren: kerncijfers

In onderstaande figuur 1 en tabellen 1 tot en met 4 zijn een aantal kerncijfers gepresenteerd over schatkistbankieren. In figuur 1 is te zien dat het aantal onderwijsinstellingen dat vrijwillig deelneemt aan schatkistbankieren een stijgende lijn vertoont sinds de invoering in 2004. De reden voor deelname is bij het merendeel van de instellingen de aantrekkelijkheid van de leenfaciliteit (goedkope financiering), hoewel voor een aantal deelnemers het risicoarm beleggen/ sparen de belangrijkste motivatie voor deelname is geweest¹⁹.

Figuur 1: aantal vrijwillig deelnemende onderwijsinstellingen



Bron: ministerie van Financiën, Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren, 2014.

In tabel 2 is te zien dat de leningen voor huisvesting zijn toegenomen van 70 miljoen euro in 2004 tot ruim 1,2 miljard euro in 2013. Vanaf 2014 treedt er een lichte daling op. De totale limiet voor kredieten in rekening-courant (tabel 3) laat een stijgende lijn zien sinds de invoering in 2004. In 2004 bedroeg de totale limiet bijna 45 miljoen euro en in 2015 bedroeg de totale limiet bijna 610 miljoen euro. Dit betreft de totale limiet die de onderwijsinstelling zouden kunnen opnemen (de maximale roodstand). Het daadwerkelijke gebruik van de limiet wisselt per onderwijsinstelling en in de tijd. In tabel 4 zijn de deposito's weergegeven die de onderwijsinstellingen aanhouden in de schatkist. Deze deposito's zijn toegenomen van 140 miljoen euro in 2004 tot ruim 700 miljoen euro in 2014. In 2015 trad er een daling op tot 440 miljoen euro.

Tabel 1: gemiddelde looptijd leningen voor huisvesting, per sector

	Looptijd in jaren
Wo	24,2
Hbo	18,6
Mbo	17,8
Vo	27,0
Po	28,5
Overig²⁰	8,6

Bron: ministerie van Financiën, Rijkshoofdboekhouding, februari 2016

¹⁹ Ministerie van Financiën, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren - artikel 12 (hoofdstuk IX), dec. 2014.

Tabel 1: schatkistleningen investeringen in huisvesting, per sector, mln. euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wo	0	0	0	0	0	50	160	190	178,9	169,5	159,2	148,9
Hbo	0	30,5	69,8	177,2	259,6	354,2	442,1	466	461,1	477,8	481,6	473,6
Mbo	70	91,4	109,9	128	207	282,7	313,7	446,1	466,8	440,4	434,8	423,6
Vo	0	0	1	6	43,5	60,4	58	67	100,6	153,4	160,8	170,2
Po	0	0	0	0	20,5	19,8	19,1	19,3	30	38	39,5	41,7
Overig²⁰	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Totaal	70	121,9	180,7	311,2	530,6	767,2	992,9	1.191,3	1.237,3	1.278,9	1.275,8	1.258,9

Bron: ministerie van Financiën, Rijkshoofdboekhouding, februari 2016

Tabel 3: kredieten in rekening-courant, limiet per sector, in mln. euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wo	33,5	33,5	33,5	33,5	33,5	104,4	104,4	104,4	104,4	104,4	104,4	104,4
Hbo	0	36,9	36,9	76,1	77,5	91,9	99,6	119,3	143,6	151	151	176,3
Mbo	11,3	19,5	25	35,8	64,2	81,6	112,5	121,8	136,5	150,7	156,2	183,8
Vo	0	0	0	3,8	19	20,1	23,6	38,5	100,3	89,3	108,7	108,7
Po	0	0	0	0	3	9,3	15,3	23,2	25,9	25,7	25,7	25,7
Overig²⁰	0	0	0	0	0	14	14	14	14	11	11	11
Totaal	44,8	89,9	95,4	149,3	197,2	321,3	369,3	421,1	524,7	532,2	557,1	610

Bron: ministerie van Financiën, Rijkshoofdboekhouding, februari 2016

Tabel 4: deposito's, per sector, in mln. euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wo	70	70	110	92	73	54,5	43	100	122	155	316	173
Hbo	0	3,7	39	28,2	83,5	101,2	266,8	340,6	311	231,1	261,5	197
Mbo	70	67,5	36	13,8	3,5	8,2	15	45,8	0	0	22	0
Vo	0	0	0,7	24	64,1	73,3	47	59,6	63,7	76,1	58,8	33,6
Po	1,8	1,6	1,6	7,6	40,8	46,5	36,7	52,2	44,3	41,9	35,1	25,5
Overig²⁰	0	0	0	0	12	10	10	10	12,1	12,1	11	11,5
Totaal	141,8	142,8	187,3	165,6	276,9	293,6	418,4	608,1	553,1	516,2	704,4	440,6

Bron: ministerie van Financiën, Rijkshoofdboekhouding, februari 2016

20 Onder de categorie 'Overig' vallen onderwijsinstellingen die speciaal onderwijs verzorgen.

3 De economie van schatkistbankieren

3.1 Inleiding²¹

Bij de keuze voor de vormgeving van leningen via het schatkistbankieren spelen een aantal belangrijke vragen een rol, bijvoorbeeld: waarom kunnen de instellingen niet of alleen tegen aanzienlijk hogere tarieven bij een bank terecht? Hoe hoog moet de rente zijn die ze betalen aan de overheid? Welke voorwaarden moet de overheid stellen: hoe risicovol mag een lening zijn en hoe veel onderpand moet een instelling inbrengen? Hoe goed moet de overheid instellingen in de gaten houden? Hoe moet de governance binnen de overheid zelf worden geregeld, met andere woorden, wie moet welk risico dragen binnen de overheid? Hoofdstuk 3 beoogt een analysekader te bieden voor deze vragen.

3.2 Economische ratio voor schatkistbankieren

Een eerste observatie is dat er veel investeringen in onderwijshuisvesting tot stand komen zonder dat er sprake is van overheidsingrijpen. In dat geval wordt er door een onderwijsinstelling of gemeente een lening afgesloten bij bijvoorbeeld een bank.

Soms komen leningen niet of alleen tegen hoge tarieven tot stand in de markt. Dat kan veel oorzaken hebben, waaronder dat de plannen te ambitieus zijn of een bank onvoldoende vertrouwen heeft in een succesvolle realisatie door een schoolbestuur.

Indien leningen niet of alleen tegen hoge tarieven tot stand komen in de markt, kan de overheid motieven hebben om in te grijpen. Een eerste ratio daarbij is als volgt: investeringen kunnen als doel hebben om een publiek belang te realiseren, waar de gebruikers van het publieke goed geen of een beperkt tarief voor betalen (marktfalen). In dat geval kan het voorkomen dat de kosten-batenanalyse van de investering vanuit maatschappelijk perspectief positief, maar vanuit privaat perspectief negatief is. Gedacht kan worden aan de maatschappelijke waarde van een goed opgeleide bevolking. Als ouders, leraren, studenten, schoolbesturen of banken bij hun keuze om te investeren in opleiding, maar beperkt rekening houden met de meerwaarde die deze keuzes voor anderen genereren, zullen ze te weinig investeren.

Een tweede ratio heeft ermee te maken dat investeringen niet of moeilijk tot stand komen als investeerders last hebben van gecorreleerde risico's vanwege veranderend overheidsbeleid (overheidsfalen). Instellingen die schatkistbankieren worden meestal ook op andere manieren door de overheid ondersteund, bijvoorbeeld met bekostiging of subsidie. De mate waarin deze instellingen in staat zijn om leningen terug te betalen hangt af van de zekerheid van de subsidie. Als de kans dat de overheid de subsidie afbouwt groot is (of als dit door marktpartijen zo wordt gepercipieerd), dan lopen marktpartijen een overheidsrisico op de lening. Investeerders willen een premie voor het risico op wanbetaling dat ze lopen en dus ook voor dit risico als gevolg van veranderend overheidsbeleid. De rente die instellingen betalen aan banken ligt daardoor hoger, wat resulteert in een lager niveau investeringen. Tegen normale risico's, bijvoorbeeld het renterisico, kunnen banken zich verzekeren tegen relatief lage tarieven omdat deze risico's diversifieerbaar zijn. In geval van gecorreleerde risico's kan dat niet: omdat de

²¹ Dit hoofdstuk beschrijft de systematiek van schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen, deze beschrijving geldt op onderdelen ook voor de RWT-musea. De RWT-musea kennen wel een andere bekostigingssystematiek.

risico's niet gespreid kunnen worden, kan een verzekeraar deze risico's niet dragen. Schatkistbankieren is dan te zien als een manier waarop de overheid dit gecorreleerde risico, dat ontstaat door onzekerheid over haar eigen beleid, overneemt. De overheid draagt zo als het ware het risico dat ze zelf creëert.

3.3 Welke prijs moet de overheid vragen?

Zowel bovengenoemd marktfalen als overheidsfalen kunnen leningen door de overheid aan instellingen rechtvaardigen. Bij discussie over de prijs die de overheid voor dergelijke leningen zou moeten vragen, zijn twee benaderingen mogelijk. De ene benadering ziet huisvesting van onderwijsinstellingen primair als een overheidstaak, die is gedecentraliseerd, bijvoorbeeld omdat investeringsbeslissingen anders te veel beleidsinhoudelijk beïnvloed kunnen zijn of omdat lokale informatie op die manier beter meegenomen wordt in de besluitvorming²². In die benadering is het in theorie van belang om aan de hand van een maatschappelijke kosten-batenanalyse te beslissen of een investering wenselijk is of niet. In de praktijk vinden dergelijke arbeidsintensieve kosten-batenanalyses alleen bij zeer grote investeringsprojecten plaats. Als de investering wenselijk is, kan de overheid deze vervolgens tegen kostprijs financieren. Het risico op wanbetaling speelt hierbij geen rol, dat is immers al bij de kosten-batenanalyse aan de orde geweest²³. Wat wel speelt is de governance rondom de beoordeling van investeringsaanvragen en de monitoring van toegekende leningen (zie paragraaf 3.4).

Een tweede benadering ziet de financiering van huisvesting van onderwijsinstellingen als een private aangelegenheid. De overheid speelt dan de rol van bankier. De rente voor een lening door de bank bestaat uit verschillende componenten: de financieringskosten van de bank, een opslag als vergoeding voor het risico op wanbetaling (het kredietrisico), een opslag als vergoeding voor operationele kosten en een winstopslag. Op deze manier komt een marktconforme rente tot stand²⁴. In het geval van de overheid valt de winstopslag weg, de overheid hoeft immers geen winst te maken. Immers, anders dan in het geval van een private onderneming heeft de overheid geen aandeelhouders en financiert zij zich via schuld of belastingen. De mogelijke componenten in de rente die de overheid rekent zijn dus de vergoeding voor operationele kosten, de financieringskosten van de overheid en een opslag voor het risico op wanbetaling²⁵.

Wanbetaling kan het gevolg zijn van verschillende soorten risico's. In het rentetarief dat de overheid vraagt, hoeven twee risico's niet in de premie tot uitdrukking te komen. Ten eerste zijn dat de diversifieerbare risico's. Zowel marktpartijen als overheden hoeven voor dergelijke risico's geen vergoeding te vragen omdat deze risico's in principe weg te diversifiëren zijn. Ten tweede hoeft de overheid de risico's die het gevolg zijn van overheidsbeleid niet in de rente tot uitdrukking te brengen. Risico's die het gevolg zijn van overheidsbeleid kan de overheid het beste zelf dragen vanwege het zogeheten bindingsargument: door via schatkistbankieren investeringen te financieren, bindt de overheid als het ware haar eigen handen, want als beleidsmakers of politici instellingen door beleidswijzigingen in problemen brengen, dragen zij immers zelf de kosten.

Er zijn ook risico's die wel in de premie tot uitdrukking zouden moeten komen. Dit betreft het kredietrisico dat het gevolg is van bijvoorbeeld fluctuaties in de

22 Zie Bijlsma en de Bijl (2014) over het hoe en waarom van een semipublieke marktordering.

23 Een dergelijke opslag is ook niet aan de orde bij bijvoorbeeld de financiering van andere overheidsinstanties, zoals agentschappen of investeringen in infrastructuur.

24 In een situatie van onvoldoende concurrentie kan de rente soms te hoog zijn vanwege te hoge winsten.

25 In de praktijk wordt geen vergoeding voor operationele kosten gevraagd.

bedrijfscyclus. Bij onderwijsinstellingen kan het bijvoorbeeld het effect zijn van een recessie wat kan leiden tot verhuizingen, waardoor onderwijsinstellingen in deze gebieden onverwacht veel meer of veel minder leerlingen te verwerken krijgen, of het effect van mismanagement door het schoolbestuur.

Het precies bepalen van deze opslag is ingewikkeld, aangezien er veelal geen marktinschatting voorhanden is. In het geval van leningen aan onderwijsinstellingen door de overheid zijn er te weinig historische gegevens beschikbaar om een inschatting te kunnen maken van zaken als *probability of default* en *loss given default*, hierdoor kunnen geen premies berekend worden door middel van statistische en econometrische methoden. Daarnaast speelt dat faillissementsrisico's die het gevolg zijn van overheidsbeleid niet mogen worden meegenomen. Als er weinig historische gegevens zijn, kan de theorie van *real options* gebruikt worden om de premies te berekenen. Hier geldt echter dat er veel moeilijk te onderbouwen aannames gemaakt moeten worden om tot een inschatting te komen van de te hanteren premie. Een derde mogelijkheid is om een simpele vuistregel te hanteren. In de praktijk wordt nu een simpele vuistregel gehanteerd. Gezien het gebrek aan historische data en het ontbreken van een simpele modelmatige analyse, is dit een logisch aanpak bij schatkistbankieren door onderwijsinstellingen en RWT-musea.

3.4 Interne en externe governance

Bij beide benaderingen van de financiering van huisvesting van onderwijsinstellingen door de overheid, speelt de governance een belangrijke rol. Deze governance speelt zowel intern (binnen de overheid) als extern (bij de instellingen waaraan geld geleend wordt), en zowel ex ante (in proces voorafgaand aan verstrekken van de lening) als ex post (in het proces nadat de lening is verstrekt). Het gaat bij governance om de vraag hoe gewaarborgd kan worden dat de prikkels van individuele partijen in lijn zijn met wat vanuit het algemeen belang wenselijk is. Bij interne governance betreft het bijvoorbeeld de prikkels die de overheidsinstanties die leningen verstrekken (bijvoorbeeld OCW) of instanties die op de één of andere manier een rol spelen daarbij (bijvoorbeeld de gemeenten) hebben om aanvragen voldoende diepgaand te beoordelen, of de ontwikkeling van reeds toegekende investeringsaanvragen voldoende intensief te monitoren. Bij externe governance gaat het bijvoorbeeld om prikkels die partijen die geld lenen hebben om het geleende geld efficiënt te besteden, zoals inbreng van onderpand of eigen vermogen en disciplinerend ingrijpen door de schuldeisers.

3.4.1 Externe governance

Bij externe governance spelen twee factoren die van invloed zijn op het financiële risico dat een lening vertegenwoordigt. De eerste factor is *averechtse selectie*: voor instellingen met (voor de overheid niet-waarneembare) hoge risico's is een lening via schatkistbankieren aantrekkelijker dan voor instellingen met (voor de overheid niet-waarneembare) lage risico's. Het gat tussen de lage rente via schatkistbankieren en de rente bij een commerciële bank is dan immers groter (indien de bank dit verschil in risico wel goed in kan schatten).

De tweede factor is 'moreel gevaar' of 'moreel risico' (moral hazard). De mogelijkheid van een faillissement is een aansporing voor bestuurders van een instelling om zich te bekommeren om de continuïteit van de aan hen toevertrouwde publieke dienstverlening en financiële risico's (bijvoorbeeld bij investeringen in huisvesting) te beheersen. Ook kredietverstrekkers worden gestimuleerd de kredietrisico's in het oog te houden bij het verstrekken van kredieten aan onderwijsinstellingen. Dit neemt niet weg dat er moreel gevaar op kan treden bij

kredietverstrekkers of bestuurders. De minister van OCW draagt immers (na een faillissement) de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van het onderwijs. Vanuit deze verantwoordelijkheid kan er maatschappelijke of politieke druk ontstaan op de minister van OCW om een onderwijsinstelling die failliet dreigt te gaan te helpen om het hoofd boven water te houden. Een recent voorbeeld van een dergelijke situatie is de casus ROC Leiden. Er treedt moreel gevaar op als banken en bestuurders anticiperen op een reddingsplan van de overheid bij een dreigend faillissement. Door de verwachting van een impliciete garantie van de overheid kunnen te risicovolle leningen worden verstrekt of kan te weinig monitoring plaatsvinden.

In de praktijk worden de risico's die het gevolg zijn van averechtse selectie bij schatkistleningen beperkt door eisen te stellen aan onderwijsinstellingen die geld lenen bij de schatkist, bijvoorbeeld door te eisen dat instellingen ten opzichte van het geleende bedrag veel onderpand inbrengen of een deel van de investering financieren uit eigen vermogen. Dit zorgt ervoor dat de risico's voor de overheid van schatkistbankieren beperkt zijn (de leningen zijn relatief risicoarm), terwijl onderwijsinstellingen in de private markt moeten lenen als zij minder onderpand of eigen middelen hebben en de lening meer kredietrisico met zich meebrengt. Dit betekent overigens niet noodzakelijk dat de investering zelf (dus los van het onderpand) minder risicovol is. Tevens is het mogelijk dat de kredietrisico's van (slechte) leningen van onderwijsinstellingen in de private markt uiteindelijk toch bij de overheid op het bord komen, namelijk indien de overheid besluit om een onderwijsinstelling niet failliet te laten gaan (zie de beschrijving van het moreel risico in de vorige paragraaf).

De wijze van taxeren van onderwijspanden die tot 1 januari 2016 werd toegepast (zie box IV) leidde tot een als beperkt ervaren leenplafond door Mbo- en Ho-instellingen, maar mogelijk ook tot een prikkel om te bouwen op dure locaties. Bouwen op een duurdere locatie leidde immers tot een hogere taxatie van het onderpand, en dus tot een hoger leenplafond. Onderwijsinstellingen die schatkistbankieren hadden daardoor mogelijk een prikkel om meer te lenen dan ze zouden doen wanneer het leenplafond minder direct gekoppeld zou zijn aan de waarde van het onderpand, maar bijvoorbeeld gekoppeld zou zijn aan de meerjarige kasstromen. In de praktijk is het echter zo dat instellingen niet altijd de keuze hebben om op een dure of niet dure locatie te bouwen, ook andere overwegingen spelen een rol bij de locatiekeuze, bijvoorbeeld bereikbaarheid.

Banken beperken moreel gevaar door instellingen op continue basis te monitoren. Ze doen dat bijvoorbeeld door reguliere gesprekken, of door winsten, cash flows en jaarrekeningen in de gaten te houden. Die monitoring moet wel gepaard gaan met ingrijpen als het mis dreigt te gaan. Dat ingrijpen kan verschillende vormen aannemen, met diverse gradaties van impact. Zo kan een bank bijvoorbeeld in het contract mogelijkheden opnemen om te kunnen interveniëren in het handelen van het schoolbestuur en de handelingsvrijheid van het bestuur beperken, bestuurders ontslaan, of een instelling failliet laten gaan. De overheid kan dezelfde instrumenten gebruiken om instellingen te disciplineren, maar kan hier beperkt worden door de (wettelijk verankerde) autonomie van onderwijsinstellingen. In de praktijk kan de overheid moeite hebben om op te treden als onderwijsinstellingen in gevaar komen, bijvoorbeeld omdat ze een instelling niet failliet wil laten gaan vanwege maatschappelijke of politieke overwegingen. Hoewel de continuïteit van het onderwijs een faillissement niet in de weg hoeft te staan en leerlingen bij andere onderwijsinstellingen ondergebracht kunnen worden, kan er een maatschappelijk of politiek debat ontstaan en kan de minister van OCW zich genooddaakt voelen om

een instelling te redden. Voor banken spelen dergelijke overwegingen niet of in mindere mate een rol.

Overigens monitort de minister van OCW wel de ontwikkelingen van een onderwijsinstelling na toekenning van de lening, zij het buiten het specifieke kader van het schatkistbankieren. De inspectie oefent (financieel) toezicht uit op de onderwijsinstellingen. Zij beoordeelt de jaarverslagen van de onderwijsinstellingen aan de hand van een aantal financiële kengetallen, zoals solvabiliteit, rentabiliteit en liquiditeit. Zowel naar het verleden toe als naar de toekomst. Wanneer daartoe aanleiding is dan doet de inspectie nader onderzoek naar de financiële positie van de instellingen.

3.4.2 *Interne governance*

Ook binnen de overheid spelen vragen over governance. Binnen de overheid zijn er met betrekking tot schatkistbankieren in theorie verschillende functies en taken die door verschillende partijen uitgevoerd kunnen worden:

- 1) het ex ante beoordelen van de (maatschappelijke) wenselijkheid van een investering;
- 2) het ex ante inschatten van de risico's die met een lening gepaard gaan;
- 3) het ex ante vaststellen van de hoogte van onderpand of eigen vermogen;
- 4) het verstrekken van de lening;
- 5) het ex post monitoren van een verstrekte lening;
- 6) het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement;
- 7) het ex post dragen van het risico van wanbetaling.

In een wereld, waarin partijen verschillende belangen hebben, over verschillende informatie beschikken (informatie-asymmetrie) en onvoldoende afspraken met elkaar kunnen maken (incomplete contracten), komt de beste maatschappelijke oplossing vaak niet tot stand door agent-principaalproblemen, waarbij instellingen sturen op deelbelangen en andere belangen niet of onvoldoende meewegen. Om agent-principaalproblemen bij het schatkistbankieren te voorkomen, is het van belang om binnen de overheid te komen tot een goede verdeling van bovenstaande zeven functies.

Bij het bepalen wie welke functie moet vervullen, zijn drie factoren relevant: moreel gevaar, commitment problemen en coördinatieproblemen. Moreel gevaar kan ontstaan als een overheidsinstantie wel geld kan verstrekken, maar de verantwoordelijke ambtenaren niet de kosten van risico's internaliseren. Dit kan ertoe leiden dat onvoldoende prudent met risico's wordt omgesprongen. Commitmentproblemen kunnen ontstaan als een overheidsinstantie leningen verstrekt, maar vanwege bijvoorbeeld politieke redenen ook een prikkel heeft om niet in te grijpen als er dingen mislopen. Dit kan ertoe leiden dat instellingen teveel risico nemen omdat disciplinerend ingrijpen ontbreekt. Het gevolg is dat andere beleidsmogelijkheden om moreel gevaar in te perken, bot worden. Daarnaast kan het tot moreel gevaar bij banken leiden, indien ze verwachten het risico van een faillissement niet te hoeven dragen door een impliciete garantie van de minister van OCW. Coördinatieproblemen kunnen ontstaan als verschillende functies teveel verspreid raken over verschillende overheidsinstanties. Dit kan ertoe leiden dat risico's niet of te laat gecommuniceerd worden, of dat overheidsinstanties risico's op elkaar proberen af te schuiven.

3.5 **Vormgeving schatkistbankieren**

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1, spelen bij de keuze voor de vormgeving van het schatkistbankieren een aantal belangrijke vragen een rol.

1) Wel of geen schatkistbankieren?

Een eerste vraag luidt of de overheid überhaupt de mogelijkheid tot lenen via de schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen moet willen bieden. Overheidsfalen in de vorm van onzekerheid over beleid, het bevorderen van het publieke belang van goede huisvesting van scholen en het voeren van een interne thesaurie, vormen een rechtvaardiging voor het bestaan van schatkistbankieren.

2) Wel of niet verplicht stellen van schatkistbankieren?

In het huidige systeem is deelname aan schatkistbankieren vrijwillig en geen verplichting voor onderwijsinstellingen en RWT-musea. De private markt concurreert dus met de overheid om leningen te verstrekken aan deze instellingen. Dit betekent dat averechtse selectie een rol kan spelen. Door strenge (toegang)eisen te stellen, perkt de overheid het kredietrisico's van haar leningenportefeuille in. Het gevolg is dat vooral relatief gezonde instellingen of instellingen die voldoende zekerheden kunnen bieden (gemeentegarantie of hypotheclair onderpand) op dit moment gebruik kunnen maken van de leenfaciliteit van schatkistbankieren. De meer risicovolle leningen worden dan bij banken afgesloten of komen niet tot stand. Merk op dat dit niet automatisch alle risico's bij OCW wegneemt. Immers, als blijkt dat onderwijsinstellingen gered worden als ze in de problemen komen, bestaat het risico dat banken hierop voorsorteren (moreel gevaar door een impliciete garantie van de overheid).

Verplicht schatkistbankieren kan voordelen hebben. Omdat financiering via schatkistbankieren waarschijnlijk goedkoper is dan financiering via de bank, betekent dit dat de kosten van huisvesting dalen. Omdat de kosten van huisvesting afnemen, komt (bij een gegeven budget) meer geld beschikbaar om aan onderwijs zelf uit te geven. Daartegenover staat dat er nu onderwijsinstellingen zijn die geld uit hebben staan op de kapitaalmarkt en daarvoor een hogere vergoeding krijgen dan ze op de deposito's via de schatkist zouden krijgen. Hoewel deze situatie – met de huidige lage rentestand en de 0% ondergrens in de rente op deposito's bij de schatkist – minder aan de orde is. Bovendien impliceert een hogere vergoeding op de kapitaalmarkt ook een hoger risico op de belegging.

Verplicht schatkistbankieren (inclusief de leenfaciliteit) betekent mogelijk ook dat meer risicovolle investeringen via de overheid gefinancierd zullen worden. De overheid zal moeten beoordelen welke leningen wel en welke leningen niet verstrekt worden: welke leningen zijn maatschappelijk wenselijk en welke niet? Daarbij beschikt de overheid over een palet aan disciplinerende maatregelen, bijvoorbeeld informele gesprekken, strengere inspecties, of het aanpassen van voorwaarden van de lening. Hiertoe dient wel wet- en regelgeving gemaakt te worden. Een voordeel hiervan kan zijn dat de overheid kan ingrijpen om overinvestering in gebouwen te voorkomen. Een nadeel hiervan is dat alle investeringen in onderwijshuisvesting, die niet door de instelling zelf vanuit reserves worden gefinancierd, binnen het bereik van publieke controle komen, wat de autonomie van schoolbesturen inperkt.

Verplicht schatkistbankieren kent ook risico's. De mate waarin deze risico's spelen zijn deels afhankelijk van de institutionele vormgeving van schatkistbankieren.

Een risico van verplicht schatkistbankieren is dat het moeilijker wordt om maatwerk te leveren. Immers, waar banken aanvragen op basis van ervaring en expertise en 'gevoel' af kunnen wijzen, zal dit voor de overheid ingewikkelder zijn, omdat ze dan het verwijt van willekeur of politieke motivatie kan krijgen²⁶. Een reactie kan zijn om zoveel mogelijk objectieve maatstaven te gebruiken. Ook kan de overheid schatkistbankieren gebruiken om meer grip te krijgen op de bedrijfsvoering van onderwijsinstellingen; de vraag is of dit wenselijk is. Daarnaast wordt het Agentschap monopolist, wat in theorie kan leiden tot inefficiënties in de bedrijfsvoering. Ook wordt het belangrijker voor de overheid om moreel risico in te perken, maar de overheid kan dit waarschijnlijk minder goed monitoren dan een bank. Dit kan weliswaar uitbesteed worden, maar daar spelen dan ook weer agent-principaalproblemen. Overigens past daarbij wel de kanttekening dat als onderwijsinstellingen gered worden als ze in de problemen komen, de prikkels voor banken om te monitoren nu beperkt zijn. Als het risico op wanbetaling bij de minister van OCW ligt, ligt dit risico uiteindelijk bij het Rijk. Bij eventuele grote verliezen bestaat het risico dat het kredietrisico wordt afgewenteld op de rijksbegroting in den brede via ombuigingen op andere beleidsterreinen. Tot slot spelen binnen de overheid, afhankelijk van de verdere vormgeving, coördinatieproblemen. Als niemand risico wil lopen zou de risicotolerantie bij de overheid wel eens lager kunnen zijn dan in de private sector, waardoor maatschappelijk wenselijke leningen niet meer tot stand komen.

3) Wie doet wat?

Om moreel gevaar en coördinatieproblemen binnen de overheid tegen te gaan, helpt het om de drie functies 1) het ex ante beoordelen van de (maatschappelijke) wenselijkheid van een investering, 3) het ex ante vaststellen van de hoogte van onderpand of eigen vermogen en 7) het ex post dragen van het risico van wanbetaling, zoveel mogelijk in één hand te leggen. Zie de zeven functies beschreven in paragraaf 3.4.2.

Ten tweede helpt het om moreel gevaar tegen te gaan als bovengenoemde functie 2) het ex ante inschatten van de risico's die met een lening gepaard gaan (de functie van 'kredietbeoordelaar') apart wordt uitgevoerd. Als deze functie in dezelfde hand ligt als de overige functies, kan de risico-inschatting strategisch ingezet worden om ook andere doelen te bereiken, wat kan leiden tot onderschatting van risico's. Een onafhankelijk kredietbeoordelaar kan dus voordelen opleveren in termen van de onafhankelijke beoordeling van risico's.

Om commitment problemen bij ex post ingrijpen tegen te gaan, helpt het om functie 5) het ex post monitoren van een verstrekte lening en functie 6) het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement (zie de zeven functies beschreven in paragraaf 3.4.2), niet door dezelfde partij te laten uitvoeren als de andere functies. Bij een minder prudente ex ante beoordeling kan immers het belang bestaan om dit ex post te verhullen.

4) De hoogte van buffers?

Met betrekking tot functie 7) het ex post dragen van het risico van wanbetaling, is de vraag hoe hoog de financiële reserves (buffer) moeten zijn die de risicodragers (in casu de minister van OCW) aan moet houden om het risico op te vangen²⁷. Een vergelijking met banken snijdt hier geen hout, omdat de overheid geen private

²⁶ Het gaat verder dan verwijten: Besluiten van de overheid (zoals het afwijzen van een lening) zijn aanvechtbaar op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht.

²⁷ Merk op dat dit geen eigen vermogen betreft, maar echte reserves in de vorm van liquide middelen.

onderneming is en niet failliet kan gaan. De overheid kan altijd nieuw geld verkrijgen via de uitgifte van staatsobligaties of het verhogen van de belastingen. Een zekere buffer kan disciplineren, omdat het geld in de buffer niet aan andere doelen uitgegeven kan worden. Dat dwingt beleidsmakers tot een afweging.

5) Wel of niet doorverzekeren?

OCW legt in specifieke gevallen het wanbetalingsrisico bij gemeenten. In dit geval kunnen er coördinatieproblemen ontstaan doordat iedere partij onafhankelijk van elkaar garanties wil voor het gelopen risico. Het gevolg kan zijn dat wenselijke leningen niet tot stand komen. Het valt daarom aan te bevelen om de risico's zoveel mogelijk bij een partij te houden. Een voordeel van het leggen van risico's bij gemeenten is dat gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor onderwijshuisvesting in het funderend onderwijs, de lokale situatie goed kennen en beter kunnen monitoren en zo een prikkel krijgen om dat ook te doen.

6) Wanneer wel of niet een lening verstrekken?

Een lening kan op verschillende aspecten getoetst worden. Zo kan men aan de ene kant van het spectrum puur kijken naar de draagkracht van een instelling (welke rentelasten kan de instelling dragen gegeven de verwachte toekomstige kasstromen) en kan aan de andere kant van het spectrum het te verwachten rendement van de investering ook kritisch worden bekeken. Op dit moment voeren de draagkracht van de instellingen (op basis van een financiële toets) en de hoogte van de gemeentegarantie of de waarde van het onderpand de bovenhand bij het bepalen of een lening al dan niet wordt verstrekt (zie bijlage 6 voor een toelichting over het beoordelingsproces van een leenaanvraag bij OCW). Dit lijkt een geschikt criterium voor de korte termijn en dus voor kortlopende leningen. Voor langlopende leningen ligt het meer voor de hand om de volledige situatie van de instelling te analyseren, waarbij wel een afweging gemaakt moet worden tussen de kosten van een uitgebreide evaluatie en baten in termen van een betere beoordeling. Een uitdaging hierbij is om risico's die het gevolg zijn van veranderend overheidsbeleid te scheiden van risico's die hier niet aan gerelateerd zijn.

7) Wel of niet risicoafhankelijk beprijzen?

OCW ontvangt een vergoeding voor het dragen van het wanbetalingsrisico (zie box I in paragraaf 2.3). Vooralsnog speelt het specifieke risico van de lening geen rol bij het vaststellen van deze vergoeding: de minister van OCW rekent een vaste vergoeding die sinds 2004 niet gewijzigd is. Het ligt voor de hand om tot op zekere hoogte risicoafhankelijk te beprijzen, omdat de prijsstelling het leengedrag beïnvloedt (risico-onafhankelijke premies geven een prikkel om meer risicovol te lenen). De premie kan afhangen van onder andere de draagkracht van de instelling en de omvang van de lening. Tegelijkertijd kunnen dezelfde overwegingen als bij punt 5 een rol spelen rondom de bepaling van gedifferentieerde premies: het kost tijd en geld. Dit pleit voor een simpele vormgeving door bijvoorbeeld een indeling in een beperkt aantal risicoklassen te hanteren.

3.6

Concluderend

In hoofdstuk 3 zijn de overwegingen weergegeven die een rol zouden moeten spelen bij het bepalen van de vormgeving van het schatkistbankieren. Vanuit economisch theoretisch perspectief is gekeken naar vragen als de hoogte van de rente die de overheid zou moeten vragen en de voorwaarden die de overheid zou moeten stellen. Daarnaast is gekeken naar de interne en externe governance vraagstukken die met het schatkistbankieren gepaard gaan.

In de sectorhoofdstukken 4 tot en met 6 is een beschrijving opgenomen van de wijze waarop het schatkistbankieren bij OCW in de praktijk is ingericht. Deze hoofdstukken beschrijven per sector de manier waarop de risico's worden beoordeeld en beheerst en wie welk risico draagt. Vervolgens worden de praktijk en theorie naast elkaar gelegd met als doel tot een oordeel te komen over de adequaatheid van de risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW.

4 Primair en Voortgezet onderwijs

4.1 Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting

In 1997 is de verantwoordelijkheid en het budget voor huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs gedecentraliseerd van de Rijksoverheid naar de gemeenten²⁸. De gemeenten werden destijds verantwoordelijk voor (de realisatie van) nieuwbouw, uitbreiding bestaande bouw, grootschalig onderhoud buitenzijde van het gebouw en aanpassing aan de binnenzijde van het gebouw. Schoolbesturen werden medeverantwoordelijk voor hun huisvesting, namelijk voor het onderhoud van de binnenzijde van het gebouw. Sinds 1 januari 2005 is de volledige taak en het bijbehorende budget voor onderhoud aan gebouwen bij wet overgedragen van de gemeenten naar de Vo-instellingen²⁹. Sindsdien zijn de schoolbesturen in het Vo verantwoordelijk voor al het onderhoud (binnen- en buitenzijde) en aanpassingen, terwijl de gemeenten verantwoordelijk blijven voor uitbreiding en nieuwbouw. Per 1 januari 2015 zijn ook de schoolbesturen in het Po integraal verantwoordelijk geworden voor het onderhoud (binnen- en buitenzijde) en aanpassingen van hun schoolgebouwen.

Bij de decentralisatie in 1997 is in de Wet op het Primair Onderwijs (WPO)³⁰ en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO)³¹ de mogelijkheid opgenomen om de schoolbesturen meer huisvestingsverantwoordelijkheid te geven. Deze mogelijkheid is bekend geworden onder de term 'doordecentralisatie'. Bij doordecentralisatie besluit de gemeenteraad tot overheveling van een deel of alle huisvestingstaken en -middelen aan het schoolbestuur. De regelgeving met betrekking tot doordecentralisatie is bewust weinig gedetailleerd over de wijze waarop op lokaal niveau invulling kan worden gegeven aan de overheveling van de verantwoordelijkheid voor huisvesting. De inhoud van de overeenkomst over doordecentralisatie is het resultaat van afspraken die schoolbestuur en gemeente hierover samen maken.

Sinds 1997 ontvangen de gemeenten een ongeormerkte vergoeding voor onderwijshuisvesting in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Gemeenten zijn verplicht zijn om hun overtollige liquide middelen aan te houden in de schatkist. Gemeenten hebben echter geen beschikking over een leenfaciliteit en de roodstandfaciliteit van het schatkistbankieren. Gemeenten kunnen dus geen lening aanvragen bij de schatkist ten behoeve van investeringen in huisvesting voor het Po en Vo. Indien er sprake is van doordecentralisatie en zowel het juridische als het economische eigendom van het schoolgebouw is overgeheveld van de gemeente naar het schoolbestuur, dan kan het schoolbestuur wel een lening voor huisvesting aanvragen bij de schatkist. Wettelijk is vastgelegd dat de onderwijsbekostiging die Po- en Vo-instellingen ontvangen van de minister van OCW niet mag worden besteed aan huisvesting, wel aan het onderhoud van de huisvesting³².

28 De Wet houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de interim-wet op het speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs, Staatsblad 402, 1996.

29 Brief aan de Tweede Kamer, toelichting op wetsvoorstel huisvesting VO – PO, vergaderjaar 2004-2005, nr. 29687.

30 Wet op het primair onderwijs, WPO, WPO, artikel 111.

31 Wet op het voortgezet onderwijs, WVO, artikel 76.

32 In het Po is het niet toegestaan om middelen uit de onderwijsbekostiging van het Rijk in te zetten voor verbetering van bouwplannen. In het Vo mag het schoolbestuur enkel een bijdrage leveren aan de financiering van gemeentelijke huisvestingstaken wanneer er middelen resteren binnen de lumpsum, dus enkel wanneer de primaire schooltaken op orde zijn en er nog middelen resteren van de lumpsum vergoeding.

Op het moment van schrijven van dit rapport zijn er in het primair onderwijs 26 schoolbesturen (2% van het totaal aantal besturen) die gebruik maken van een roodstandfaciliteit en 7 schoolbesturen (< 1%) die gebruik maken van de leenfaciliteit. In het voortgezet onderwijs zijn er 23 schoolbesturen (7%) die gebruik maken van de roodstandfaciliteit en 15 schoolbesturen (4%) die gebruik maken van de leenfaciliteit.

4.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's

Figuur 2 bevat een schematische weergave van de verantwoordelijkheid- en risicoverdeling bij schatkistleningen in het Po en Vo.

4.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

In paragraaf 3.4 zijn de verschillende functies beschreven die binnen de overheid uitgevoerd kunnen worden met betrekking tot schatkistbankieren. Hervattend gaat het om de volgende functies:

- 1) het ex ante beoordelen van de (maatschappelijke) wenselijkheid van een investering;
- 2) het ex ante inschatten van de risico's die met een lening gepaard gaan;
- 3) het ex ante vaststellen van de hoogte van onderpand of eigen vermogen;
- 4) het verstrekken van de lening;
- 5) het ex post monitoren van een verstrekte lening;
- 6) het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement;
- 7) het ex post dragen van het risico van wanbetaling.

OCW vervult de meeste van bovenstaande zeven functies, namelijk: het ex ante beoordelen van de lening, het ex ante inschatten van de risico's van de lening, het vaststellen of er sprake is van voldoende zekerheden (gemeentegarantie), het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement en het nemen van de eindbeslissing of een lening wel of niet verstrekt kan worden. Binnen OCW wordt de verantwoordelijkheid voor beoordelen en beslissen gedeeld door de beleidsdirecties en FEZ. In bijlage 6 is een beschrijving opgenomen van de interne processen bij OCW om een leenaanvraag te beoordelen.

De gemeente is de drager van het risico van wanbetaling door een Po- of Vo-instelling (zie paragraaf 4.2.2). Omdat de gemeente beslist of zij wel of geen garantie afgeeft voor een lening aan een Po- of Vo-instelling, heeft de gemeente ook een verantwoordelijkheid bij het beoordelen van een leenaanvraag en het ex ante inschatten van de risico's.

De uitlenende partij, degene die daadwerkelijk de lening verstrekt, is het Agentschap. Vanuit die rol zorgt het Agentschap voor de monitoring van de aflossing- en renteverplichtingen. OCW wordt hierover geïnformeerd.

Nadat een lening is verstrekt, vindt er geen ex post monitoring van de lening plaats die specifiek gerelateerd is aan schatkistbankieren. Bovengenoemde functie 5 is niet vormgegeven binnen de huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW, maar is vormgegeven binnen het reguliere financieel toezicht door de Inspectie van het Onderwijs dat op alle onderwijsinstellingen wordt uitgevoerd. Het houden van (financieel) toezicht op de continuïteit van de instellingen is de reguliere taak van de Onderwijsinspectie. De functie van ex post monitoring van de lening, dient dus bij de Onderwijsinspectie plaats te vinden in het kader van het reguliere financiële toezicht. Deze monitoring kan niet bij andere instanties worden belegd omdat dit

zou kunnen conflicteren met de rol en taak van de Onderwijsinspectie. Daarnaast geldt dat de Onderwijsinspectie als toezichthouder op de financiën van de onderwijsinstellingen nooit betrokken kan zijn bij de ex ante toetsing van aanvragen voor schatkistleningen aan onderwijsinstellingen, dat zou immers betekenen dat de toezichthouder vervolgens toezicht moet gaan houden op zijn eigen handelen of adviezen.

4.2.2 *Risicoverdeling*

Schatkistleningen aan Po- en Vo-instellingen zijn onder te verdelen in kredieten in rekening-courant (de roodstandfaciliteit) en leningen voor investeringen in huisvesting (de leenfaciliteit). Beide leenvormen leiden tot bepaalde risico's voor de actoren die bij schatkistbankieren betrokken zijn.

- A. De risico's die voortvloeien uit het verstrekken van kredieten in rekening courant zijn als volgt over de betrokken actoren verdeeld:

Risico's voor OCW: indien een Po- of Vo-instelling gebruik maakt van de roodstandfaciliteit, staat OCW tot aan de afgesproken kredietlimiet garant richting het ministerie van Financiën. Voor onderwijsinstellingen is de kredietlimiet vastgesteld op maximaal 10 procent van de jaarlijkse rijksbijdrage. OCW kan in bepaalde gevallen besluiten de limiet uit te breiden.

Risico's voor Financiën: indien een Po- of Vo-instelling haar kredietlimiet overschrijdt, loopt het ministerie van Financiën het kredietrisico over deze overschrijding. Door de manier waarop het schatkistbankieren administratief is vormgegeven, worden overschrijdingen van de limiet na één dag geconstateerd door het Agentschap³³. In de rekening-courantovereenkomst is voorzien in een boeterente voor overschrijdingen van de debetlimiet en in de mogelijkheid voor het Agentschap om maatregelen te treffen die tot gevolg hebben dat de roodstand niet verder kan oplopen.

Risico's voor gemeenten: indien een Po- of Vo-instelling gebruik maakt van de roodstandfaciliteit, staat OCW garant tot aan de afgesproken kredietlimiet. Indien er sprake is van openbaar onderwijs, vraagt OCW altijd een garantstelling van de betrokken gemeente(n). Deze garantstelling wordt gevraagd omdat gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor het beschikbaar stellen van voldoende openbaar primair en voortgezet onderwijs. Voor het bijzonder onderwijs wordt geen gemeentegarantie gevraagd door OCW. Uiteindelijk dragen de gemeenten dus het risico over de kredieten in rekening-courant van Po- en Vo-instellingen die openbaar onderwijs verzorgen.

- B. De risico's die voortvloeien uit het verstrekken van leningen voor investeringen in huisvesting zijn als volgt over de betrokken actoren verdeeld:

Risico's voor OCW: OCW staat garant voor de leningen voor huisvesting aan Po- en Vo-onderwijsinstellingen. Indien een instelling niet aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, verhaalt de minister van Financiën de openstaande verplichtingen op de minister van OCW. De minister van OCW verhaalt deze schulden – vanwege de afgegeven gemeentegarantie – vervolgens op de betreffende gemeente(n).

³³ Zie voor een beschrijving van de techniek van het schatkistbankieren de Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren, ministerie van Financiën, december 2014.

Risico's voor gemeenten: een gemeente kan besluiten om de verantwoordelijkheid voor huisvesting te decentraliseren naar het schoolbestuur (zie paragraaf 4.1)³⁴. Indien er sprake is van doordecentralisatie, kan het schoolbestuur een lening voor huisvesting afsluiten bij de schatkist. OCW staat garant voor de lening richting Financiën. OCW vraagt voor deze garantstelling altijd een garantie van de betrokken gemeente(n). Deze gemeentegarantie is verplicht voor zowel het openbare als het bijzondere onderwijs (in tegenstelling tot het rekening-courantkrediet, waar de verplichting alleen geldt voor het openbare onderwijs).

4.3 Risicobeherende en –beheersende maatregelen

Indien een Po- of Vo-instelling een aanvraag indient voor een schatkistlening, neemt de minister van OCW een aantal maatregelen om de risico's die met de lening gepaard gaan te beperken.

Ten eerste vraagt de minister van OCW altijd – met uitzondering van de roodstandfaciliteit bij het bijzonder onderwijs – een garantstelling van de gemeente(n)³⁵. Door middel van deze gemeentegarantie worden het kredietrisico van de lening en de verantwoordelijkheid voor huisvesting voor het Po en Vo bij dezelfde actor gelegd, namelijk bij de gemeente. In het geval van discontinuïteit van een schoolbestuur is de gemeente aan zet om het onderwijs voor de leerlingen te regelen. Hoewel de gemeentegarantie bedoeld is om het risico bij de wettelijk verantwoordelijke actor te leggen, kan de gemeentegarantie ook worden gezien als een zekerheid ten aanzien van het kredietrisico dat OCW loopt. OCW kan immers eventuele verplichtingen die voortvloeien uit haar garantstelling richting het ministerie van Financiën, verhalen op de gemeenten. De minister van OCW stelt het leenplafond voor een Po- of Vo-instelling vast aan de hand van de hoogte van de gemeentegarantie.

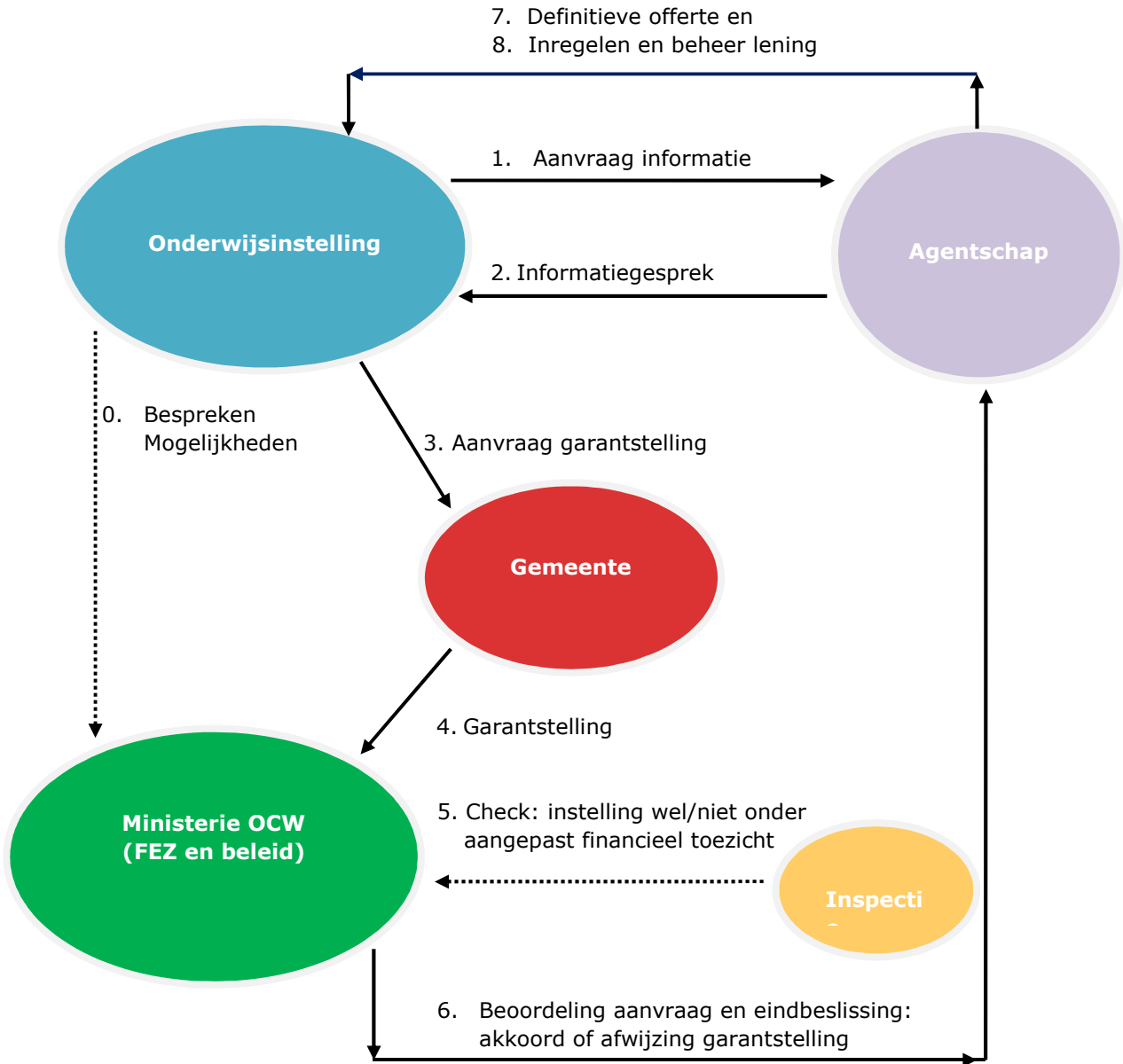
Ten tweede maakt OCW een ex ante inschatting van de risico's die met de lening gepaard gaan. OCW verkrijgt inzicht in de leenaanvraag via een gesprek met de aanvragende onderwijsinstelling. Daarnaast krijgt OCW inzicht in de risico's via het financieel toetsingsdocument dat de aanvragende instelling dient in te vullen. Zie bijlage 6 voor een toelichting bij het toetsingsdocument en het interne proces bij OCW om een leenaanvraag te beoordelen. Daarnaast bekijkt OCW de doordecentralisatie-overeenkomst tussen de gemeente en het schoolbestuur. OCW beziet bijvoorbeeld of de financiële bijdrage van de gemeente aan het schoolbestuur voldoende is voor het voldoen van de rente- en aflossingsverplichtingen van de lening. Ook bekijkt OCW of zowel het juridische als het economische eigendom het onderwijsvastgoed in handen is van het schoolbestuur. Tevens wordt op het moment van aanvraag bij de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) nagevraagd of de desbetreffende onderwijsinstelling wel of niet onder aangepast financieel toezicht staat.

Ten slotte heeft de minister van OCW een begrotingsreserve ingesteld voor schatkistleningen. Deze reserve wordt gevuld met de risico-opslagen die alle onderwijsinstellingen betalen voor leningen bij de schatkist (10 basispunten voor leningen voor huisvesting en van 25 basispunten voor kredieten in rekening-courant).

³⁴ Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs. Voor de financiering van deze huisvesting krijgen de gemeenten jaarlijks een bijdrage uit het Gemeentefonds.

³⁵ In de huidige situatie is er dus sprake van een 'dubbele garantstelling': zowel de gemeente als OCW staat garant als een Po- of Vo-instelling een schatkistlening afsluit voor een investering in huisvesting. Het kredietrisico ligt uiteindelijk bij de gemeente.

Figuur 2: Stroomschema leenaanvraag Po en Vo



- Legenda
- Aanvrager
 - Beslisser
 - Risicodragers 'default risk'
 - Ondersteuner
 - Uitvoerder

4.4 **Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW**

Conform de taakopdracht concentreert het IBO zich op het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Op basis van bovenstaande beschrijving van de risico's en de risicobeperkende maatregelen die de minister van OCW neemt voor het Po en Vo, concludeert de werkgroep dat de huidige aard en omvang van de risico's geen aanleiding geven om huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW nu te herzien. De risico's voor de begroting van OCW worden beperkt door een aantal maatregelen. Wel ziet de werkgroep een aantal mogelijkheden om de wijze van risicobeheer en risicobeheersing verder te versterken.

Wat opvalt bij de huidige werkwijze is dat alle risicobeperkende maatregelen betrekking hebben op het moment van aanvraag van de lening. Ontwikkelingen na toekenning van de lening kunnen grote invloed hebben op de risico's, bijvoorbeeld veranderingen in de financiële positie, fusies, bestuurswisselingen, tegenvallende (nieuw)bouwkosten en tegenvallende leerlingaantallen. Het is daarom te overwegen om gedurende de looptijd van een lening vinger aan de pols te houden en te (kunnen) ingrijpen als daartoe aanleiding is. Deze monitoring is nu niet vormgegeven. Uit een rapport van de Auditdienst Rijk (ADR) blijkt dat veel betrokkenen bij schatkistbankieren het ontbreken van een adequate monitoring als belangrijk aandachtspunt ervaren³⁶.

Een tweede aandachtspunt betreft de beschikbaarheid van de juiste expertise bij OCW. Het aandeel schoolbesturen in het Po en Vo dat momenteel gebruik maakt van leningen via het schatkistbankieren is beperkt (zie tabel 5). OCW signaleert wel dat de belangstelling van het Po en Vo voor leningen bij de schatkist toeneemt. Door de toename van het aantal doordecentralisaties en het aantal uitstaande leningen voor huisvesting in het Po en Vo, staat de minister van OCW voor een steeds groter bedrag garant richting de minister van Financiën. Ook staan gemeenten voor een steeds groter bedrag garant richting OCW. Hierdoor wordt in toenemende mate gevraagd om expertise op het gebied van kredietbeoordeling en onderwijshuisvesting bij OCW. De ADR heeft in november 2015 vastgesteld dat de kredietbeoordeling bij OCW één van de grootste risico's is bij het schatkistbankieren. De ADR geeft aan dat dit te maken heeft met onvoldoende deskundigheid of tijd bij de beoordelaars van de leenaanvraag. Bij OCW wordt de kredietbeoordeling in veel gevallen uitgevoerd door medewerkers die andere hoofdtaken hebben en op andere kwaliteiten zijn aangesteld, waardoor de deskundigheid op dit gebied vaak laag is³⁷. Gemeenten kiezen er regelmatig voor om een extern expertisebureau in te huren om vast te stellen of de gemeentegarantie wel of niet verstrekt zou moeten worden.

Ten aanzien van de kredietbeoordeling speelt nog een belangrijk aandachtspunt, namelijk het belang van scheiding van rollen van kredietbeoordelaar en beleidmaker (zie paragraaf 3.4.2 over interne governance). De Directeuren-Generaal zijn enerzijds verantwoordelijk voor de kredietbeoordeling van de onderwijsinstellingen die onder hun portefeuille vallen en anderzijds voor het beleid in hun portefeuille. Dit betekent dat het instrument schatkistbankieren strategisch kan worden ingezet voor het bereiken van bepaalde beleidsdoelen. Ook de Algemene Rekenkamer heeft

³⁶ Auditdienst Rijk (ADR), Schatkistbankieren OCW, 20 november 2015, ADR/2015/1537.

³⁷ Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken in de Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, Ministerie van Financiën, december 2014, p.12.

geconstateerd dat bij de beoordeling ook beleidsmatige afwegingen en belangen een rol kunnen spelen en niet enkel de kredietrisico's en geldende voorwaarden³⁸.

Als laatste aandachtspunt voor het schatkistbankieren door Po- en Vo-instellingen ziet de werkgroep het ontbreken van een algemeen afwegingskader voor schatkistbankieren bij OCW. Er is bijvoorbeeld geen algemene beleidslijn over het maximale gewenste risico op de begroting van OCW. Ook zijn de risicobeheersende maatregelen die worden genomen niet gebaseerd op een bredere afweging tussen het gewenste maximale risiconiveau en de uitvoeringskosten die uit de risicobeheersende maatregelen voortvloeien.

In hoofdstuk 7 worden beleidsvarianten gepresenteerd om het huidige proces van schatkistbankieren bij OCW doelmatiger in te richten door bovengenoemde aandachtspunten aan te pakken.

4.5 Additionele aandachtspunten voor het Po en Vo

In paragraaf 4.4 heeft de werkgroep een aantal aandachtspunten benoemd met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek zijn ook andere aandachtspunten met betrekking tot schatkistbankieren bij OCW naar voren gekomen. De werkgroep heeft besloten om – in aanvulling op de vragen uit de Taakopdracht van dit IBO - deze punten te benoemen en suggesties op te nemen voor verbetering.

4.5.1 Ongelijke behandeling bij de roodstandfaciliteit

Een eerste aandachtspunt dat de werkgroep heeft opgemerkt, is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen schoolbesturen die openbaar en bijzonder onderwijs verzorgen bij de aanvraag van een krediet in rekening-courantkrediet (de roodstandfaciliteit). Een Po- of Vo-schoolbestuur dat openbaar onderwijs verzorgt, dient namelijk een garantstelling te hebben van de gemeente(n), terwijl een dergelijke verplichting niet geldt voor een schoolbestuur dat bijzonder onderwijs aanbiedt. De gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs is gebaseerd op de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt voor het beschikbaar stellen van voldoende openbaar onderwijs. De gemeenten zijn echter niet zelf verantwoordelijk voor de bekostiging van het openbaar primair en voortgezet onderwijs. Die verantwoordelijkheid ligt bij de minister van OCW. Er is dus geen logische reden om gemeenten garant te laten staan voor de rekening-courantkredieten van openbare Po- en Vo-instellingen.

4.5.2 Doordecentralisatie

Doordecentralisatie is een complex proces dat juridische expertise vergt. Er is geen standaardprocedure of –overeenkomst om doordecentralisatie te regelen. De wijze waarop op lokaal niveau invulling wordt gegeven aan de overheveling van de verantwoordelijkheid voor huisvesting is het resultaat van afspraken die schoolbestuur en gemeente hierover samen maken. Als gevolg hiervan kunnen doordecentralisatie-overeenkomsten complex zijn en soms tot onbedoelde neveneffecten leiden. Zo is een casus bekend waarbij de doordecentralisatie-overeenkomst een clausule bevatte waardoor de gemeente in feite twee keer garant zou staan voor bij een lening voor huisvesting van de onderwijsinstelling bij de schatkist (zie de casusbeschrijving in Box II). Indien een schoolbestuur vestigingen

³⁸ Deze conclusie is ook door de Algemene Rekenkamer getrokken: Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015.

heeft in meerdere gemeenten, kan dit het proces van doordecentralisatie verder compliceren.

Een ander gevolg van de complexiteit van doordecentralisatie is dat er in een beperkt aantal gevallen sprake was van oneigenlijke doordecentralisatie ('pseudo-doordecentralisatie'). Dit betekent dat er geen doordecentralisatie-overeenkomst is opgesteld tussen de gemeente en het schoolbestuur, maar dat een ander contract is opgesteld waarin afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheid voor huisvesting en de vergoeding van de kapitaallasten zonder dat er formeel sprake is van overheveling van het economische of juridische eigendom van het vastgoed naar het schoolbestuur. Via deze pseudo-doordecentralisaties krijgen gemeenten via een omweg toegang tot leningen voor huisvesting bij de schatkist. Deze werkwijze is echter niet in lijn met de geest van het beleid en de wet- en regelgeving. Omdat het ongewenst is dat Po- en Vo-instellingen een schatkistlening ontvangen op basis van een pseudo-doordecentralisatie, bekijkt de minister van OCW momenteel hoe binnen het huidige beleid pseudo-doordecentralisaties kunnen worden voorkomen.

Indien de opvatting is dat gemeenten wel toegang zouden moeten hebben tot leningen voor huisvesting voor het Po- en Vo via de schatkist, zou dit formeel geregeld moeten worden en niet via de omweg van 'pseudo-doordecentralisaties'. De toegang van gemeenten tot leningen bij de schatkist is een onderwerp dat buiten het bestek van dit IBO valt. De werkgroep gaat daarom niet nader in op de mogelijkheid om de toegang voor gemeenten tot schatkistleningen voor investeringen in huisvesting voor het Po en Vo formeel te regelen.

4.5.3 *Toegang tot schatkistbankieren Po- en Vo-instellingen*

Een laatste aandachtspunt is dat de toegang tot een schatkistlening voor huisvesting voor Po- en Vo-instellingen beperkt is. Tegenover elke lening staat de verplichting tot een gemeentegarantie, maar het verkrijgen van een dergelijke garantstelling blijkt niet altijd mogelijk³⁹. Daarnaast stelt de minister van OCW de hoogte van de lening vast op basis van de hoogte van de gemeentegarantie. Omdat Po- en Vo-schoolbesturen geen onderwijsbekostiging van het Rijk voor huisvesting mogen aanwenden, en nauwelijks andere inkomstenbronnen hebben, kan het leenplafond bij schatkistbankieren ontoereikend zijn om de (nieuw)bouwplannen van de instelling te realiseren. De gemeente zal in haar afweging om garant te staan de hoogte van haar garantstelling en dus het leenplafond moeten afstemmen op de situatie van het schoolbestuur en de lokale situatie.

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen heeft de minister van OCW maatregelen genomen om de toegang voor Po- en Vo-instellingen te bevorderen⁴⁰. Toch is het gebruik van schatkistbankieren in het Po en Vo niet gangbaar.

In hoofdstuk 7 worden oplossingen gepresenteerd voor het aanpakken van bovengenoemde aandachtspunten.

39 Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, *Financieel beleid van onderwijsinstellingen*, september 2009.

40 Brief aan de Tweede Kamer, Aanbieding rapport commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.

Box II: casus van een doordecentralisatie-overeenkomst

In 2013 besloot een schoolbestuur om een nieuw onderwijsgebouw te laten bouwen. De onderwijsinstelling sloot hiervoor een lening af bij de BNG. De bouw van het pand werd echter uitgesteld omdat de benodigde vergunningen nog niet geregeld waren. De onderwijsinstelling heeft daarom de lening bij de BNG afgelost, waarbij ook een boete is betaald.

Toen de instelling uiteindelijk over wilde gaan tot de bouw van het nieuwe onderwijspand, verstreekte de BNG geen nieuwe lening. De BNG had als argumentatie dat het te lenen bedrag te laag was. In afwachting van de financiering liet de onderwijsinstelling de bouw van het nieuwe pand al van start gaan. Ondertussen voerde de instelling gesprekken met andere kapitaalverstrekkers, waaronder het Agentschap. Uit het toetsingsdocumenten bleek dat de instelling op basis van de financiële ratio's in aanmerking kon komen voor een lening voor huisvesting. De onderwijsinstelling kreeg echter geen gemeentegarantie, waardoor de lening niet werd verstrekt.

Eind 2014 kwam de instelling in liquiditeitsproblemen, waarna zij een aanvraag deed voor de roodstandfaciliteit bij de schatkist. Ook voor de roodstandfaciliteit kreeg de onderwijsinstelling geen gemeentegarantie. Wel honoreerde de minister van OCW een kasschuif in de bekostiging van de instelling om de liquiditeitsproblemen op te lossen.

De belangrijkste beweegreden van de gemeente om geen gemeentegarantie af te geven was dat in de doordecentralisatie-overeenkomst met het schoolbestuur een terugkoopverplichting van het pand tegen WOZ-waarde was opgenomen. Dit betekende dat indien de onderwijsinstelling failliet zou gaan, de gemeente zowel het pand zou moeten terugkopen van het schoolbestuur als garant zou staan voor de lening richting OCW. In feite was er dus sprake van een dubbele garantstelling door de gemeente. OCW heeft met hulp van de Landsadvocaat een op maat gemaakte gemeentegarantie laten maken, waarin deze dubbele garantstelling is omzeild. Uiteindelijk zijn het schoolbestuur en de gemeente tot overeenstemming gekomen.

In juli 2015 heeft de minister van OCW besloten garant te staan voor de lening, waarna het Agentschap de lening heeft uitgeschreven.

5 Middelbaar beroepsonderwijs en Hoger onderwijs

5.1 **Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting**

In de jaren negentig van de vorige eeuw zijn de operaties Integrale Verantwoordelijkheid Huisvesting (IVH) en Omkering Kapitaalsdienst Financiering (OKF) uitgevoerd. Via deze operaties werd het economisch claimrecht van het vastgoed van onderwijsinstellingen overgedragen aan respectievelijk de Universiteiten en de Hbo en Mbo-instellingen⁴¹. De Universiteiten, Hbo en Mbo-instellingen werden daardoor zelf volledig verantwoordelijk voor hun huisvestingsinvesteringen.

Sinds de IVH en OKF-operaties wordt het investeringsbudget voor bouw en verbouw aan onderwijsinstellingen verstrekt als een opslag op de lump sum⁴². Tegelijkertijd kregen de instellingen de mogelijkheid om zelfstandig te lenen op de kapitaalmarkt. Zowel in het Hbo⁴³ als de Mbo-sector werd destijds een waarborgfonds opgericht ter dekking van het kredietrisico op leningen ten behoeve van huisvesting (zie box III). Het waarborgfonds in het Hbo is in 2014 afgeschaft. De reden hiervoor was dat er sinds 1993 geen beroep was gedaan op het fonds en dat de instellingen een verplichte post van 2% van de leningen op hun balans moesten vasthouden voor de onderlinge borging. Dit werd gezien als onnodige reservering die niet kon worden ingezet voor het onderwijs.

De vastgoeddecentralisaties waren geen doel op zich. Bij de IVH- en OKF-operatie ging het in meer algemene zin om een grotere eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap van de onderwijsinstellingen. Naast het doelmatiger besteden van huisvestingsmiddelen lag de nadruk op doelstellingen als versterking van de autonomie en de financiële speelruimte van instellingen.

Door het overdragen van het vastgoed in eigen beheer van de instellingen, hebben de instellingen een strategisch middel gekregen waarmee zij de doelmatigheid en bedrijfsvoering kunnen beïnvloeden. Tegelijkertijd kunnen de financiële risico's van de instellingen toenemen. Een onderwijsinstelling moet de juiste kennis in huis hebben (of inhuren) voor het nemen van vastgoedgerelateerde beslissingen en bovendien rekening houden met mogelijke tegenvallers. Huisvesting betreft vaak een langdurige verplichting, daartegenover staat een financiering die van jaar tot jaar kan fluctueren. Vastgoedgerelateerde beslissingen kunnen dus ingrijpende gevolgen hebben voor de continuïteit van een onderwijsinstelling. Vanuit haar stelselverantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, kan de minister van OCW geconfronteerd worden met de problematische gevolgen van onverstandige vastgoedbeslissingen. Dit geldt zowel voor instellingen die bankieren bij de schatkist als instellingen die niet bankieren bij de schatkist.

41 Juridisch was het vastgoed al eigendom van de onderwijsinstellingen, maar voor bouw of aanpassingen aan het vastgoed waren instellingen afhankelijk van de overheidsplanning.

42 Mbo- en Ho-instellingen krijgen jaarlijks een lump sum uit de Rijksbegroting. Aan de omvang van die lump sum liggen rekenregels ten grondslag, maar die regels hebben geen voorschrijvende werking.

43 Het Waarborgfonds Hbo wordt inmiddels afgebouwd. Per 15 november 2014 is artikel 2.15 van de Wet Hoger Onderwijs niet meer van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de verplichte aansluiting van de hogescholen bij het Waarborgfonds Hbo is komen te vervallen. De stichting wordt nog in stand gehouden om de lopende verplichtingen af te wikkelen.

Box III: Stichting Waarborgfonds Mbo

De Stichting Waarborgfonds Mbo¹ is opgericht in 1997 in verband met de overdracht van het economisch claimrecht van het onroerend goed aan de Mbo-instellingen (de OKF-operatie). Het Waarborgfonds heeft als doel zich borg te stellen ten gunste van geldschieters voor de rente- en aflossingsverplichtingen die voortvloeien uit leningen die verstrekt zijn aan Mbo-instellingen.

De borgstelling kan tot twee voordelen leiden voor onderwijsinstellingen die geld willen lenen voor huisvesting:

1. De onderhandelingspositie van aangesloten instellingen met externe financiers wordt sterker wat kan leiden tot een korting op de gangbare rente.
2. De continuïteit van de financiering kan worden verbeterd omdat de geborgde leningen niet eenzijdig opeisbaar zijn door de geldgever (bij bancaire leningen kan dit – afhankelijke van de contractvoorwaarden – wel het geval zijn).

Om voor een borging in aanmerking te komen, dient een instelling aan verschillende criteria te voldoen. Het Waarborgfonds eist bijvoorbeeld een voldoende positief beeld van de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. De begroting van het lopende jaar en de meerjarenbegroting (komende vijf jaar) dienen sluitend te zijn. Tevens dient het bedrijfsresultaat van de verstreken vijf jaar een positief beeld te geven.

Inmiddels is ongeveer 828 miljoen euro (2014) aan leningen geborgd via het Waarborgfonds. Sinds de oprichting is het Waarborgfonds nog niet aangesproken door geldgevers op grond van door zijn afgegeven borgstellingen.

Bij afsluiten van een borgovereenkomst wordt eenmalig een bedrag van 50 basispunten (0,5%) van de hoofdsom in rekening gebracht bij de desbetreffende onderwijsinstelling. Daarnaast is bij de oprichting door het ministerie van OCW en het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een bedrag gestort van ruim 9,9 miljoen euro. Dit bedrag geldt als ondergrens voor het waarborgdepot. Het waarborgdepot bedraagt inmiddels 21,7 miljoen euro (2014). Indien het waarborgdepot onder het startkapitaal van 9,9 miljoen euro daalt, zijn alle Mbo-instellingen verplicht het tekort aan te vullen naar evenredigheid van de rijksbijdrage tot een maximum van 2% daarvan op jaarbasis.

¹ Voorheen: Stichting Waarborgfonds Bve.

5.2 Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's

Naast de mogelijkheid om te lenen op de kapitaalmarkt, kunnen Mbo en Ho-instellingen sinds 2004 een lening aanvragen bij de schatkist. Indien een Mbo- of Ho-instellingen kiest voor een lening voor huisvesting bij de schatkist, dan stelt de minister van OCW hierbij verschillende toegangsvoorwaarden (zie box I, paragraaf 2.3). Figuur 3 bevat een schematische weergave van de verantwoordelijkheid- en risicoverdeling bij schatkistleningen in het Mbo en Ho.

5.2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling

In paragraaf 3.4 zijn de verschillende functies beschreven die binnen de overheid uitgevoerd kunnen worden met betrekking tot schatkistbankieren. OCW vervult de meeste van die functies, namelijk: het ex ante beoordelen van de lening, het ex ante inschatten van de risico's van de lening, het vaststellen of er sprake is van voldoende zekerheden (hypothecair onderpand), het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement, het nemen van de eindbeslissing of een lening wel of niet verstrekt kan worden en het dragen van het risico van wanbetaling door een Mbo- of Ho-instelling. Binnen OCW wordt de verantwoordelijkheid voor beoordelen en

beslissen gedeeld door de beleidsdirecties en FEZ. In bijlage 6 is een beschrijving opgenomen van de interne processen bij OCW om een leenaanvraag te beoordelen. De uitlenende partij, degene die daadwerkelijk de lening verstrekt, is het Agentschap. Vanuit die rol zorgt het Agentschap voor de monitoring van de aflossing- en renteverplichtingen. OCW wordt hierover geïnformeerd.

De functie van ex post monitoring van de lening is niet vormgegeven binnen de huidige systematiek van het schatkistbankieren bij OCW, de ex post monitoring is vormgegeven binnen het reguliere financieel toezicht door de IvHO dat op alle onderwijsinstellingen wordt uitgevoerd.

5.2.2

Risicoverdeling

Schatkistleningen aan Mbo- en Ho-instellingen zijn onder te verdelen in kredieten in rekening-courant (de roodstandfaciliteit) en leningen voor investeringen in huisvesting (de leenfaciliteit). Beide leenvormen leiden tot bepaalde risico's voor de actoren die bij schatkistbankieren betrokken zijn.

- A. De risico's die voortvloeien uit het verstrekken van kredieten in rekening courant zijn als volgt over de betrokken actoren verdeeld:

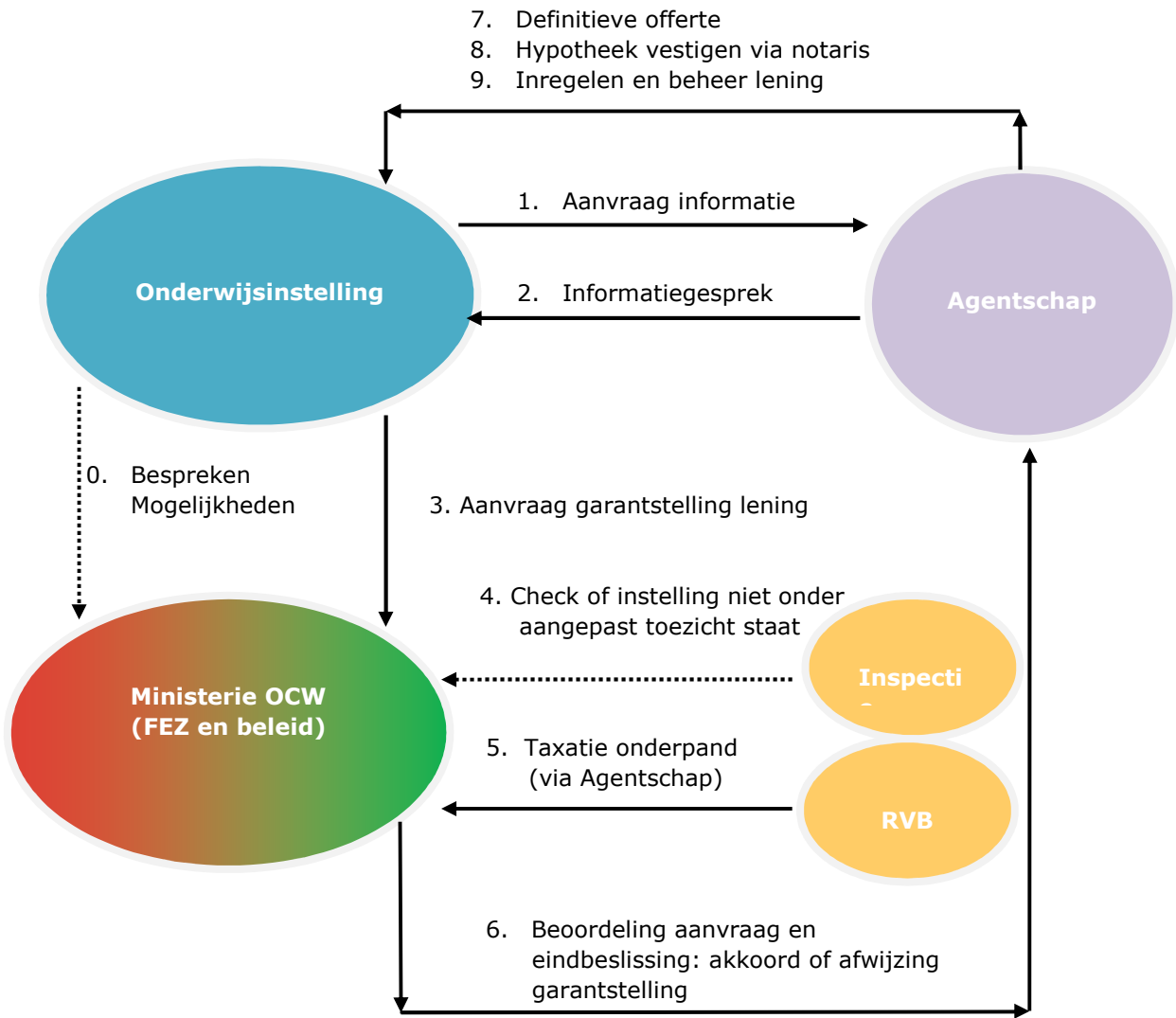
Risico's voor OCW: indien een Mbo- of Ho-instelling gebruik maakt van de roodstandfaciliteit, staat OCW garant tot aan de afgesproken kredietlimiet. Voor onderwijsinstellingen is deze limiet vastgesteld op maximaal 10 procent van de jaarlijkse rijksbijdrage. OCW kan besluiten de limiet uit te breiden.

Risico's voor Financiën: indien een onderwijsinstelling haar kredietlimiet overschrijdt, loopt het ministerie van Financiën het kredietrisico over deze overschrijding.

- B. De risico's die voortvloeien uit het verstrekken van leningen voor investeringen in huisvesting zijn als volgt over de betrokken actoren verdeeld:

Risico's voor OCW: OCW staat garant voor de leningen voor huisvesting aan onderwijsinstellingen. Indien een Mbo- of Ho-instelling niet aan haar rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, verhaalt de minister van Financiën de openstaande schulden op de minister van OCW.

Figuur 3: stroomschema leenaanvraag voor huisvesting Mbo en Ho



Legenda

- Aanvrager
- Beslisser
- Risicodragers 'default risk'
- Ondersteuner
- Uitvoerder

5.3 Risicobeherende en -beheersende maatregelen

De minister van OCW neemt verschillende maatregelen om de risico's te beperken die gepaard gaan met het verstrekken van een lening (een rekening-courantkrediet of lening voor huisvesting) aan een Mbo of Ho-instelling.

Ten eerste maakt OCW een ex ante inschatting van de risico's die met de lening gepaard gaan. OCW verkrijgt bijvoorbeeld inzicht in de leenaanvraag via het raadplegen van bronnen als bekostigingsgegevens, leerlingenraming, de meerjarenbegroting en de jaarrekening. Tevens vindt er altijd een gesprek plaats met de instelling en wordt bij de IvHO nagevraagd of de instelling wel of niet onder aangepast toezicht staat. Daarnaast krijgt OCW inzicht in de risico's via het financieel toetsingsdocument dat de aanvragende instelling dient in te vullen. Zie bijlage 6 voor een toelichting bij het toetsingsdocument en het interne proces bij OCW om een leenaanvraag te beoordelen.

Ten tweede stemt de minister van OCW alleen in met een lening voor een investering in huisvesting indien de Mbo- of Ho-instelling voldoende hypothecair onderpand inbrengt. De minister van OCW stelt het maximale leenbedrag (het leenplafond) voor de lening vast op basis van de taxatiewaarde van dit hypothecair onderpand. Het Rvb voert de taxatie uit. Zie box IV voor een beschrijving van de wijze waarop het Rvb het vastgoed waardeert. Voor een krediet in rekening-courant wordt geen onderpand gevraagd, de reguliere bekostiging is hier de borging.

Ten slotte heeft de minister van OCW een begrotingsreserve ingesteld voor schatkistbankieren. Deze reserve wordt gevuld met de risico-opslagen die alle onderwijsinstellingen betalen voor leningen bij de schatkist (10 basispunten (0,1%) voor leningen voor huisvesting en van 25 basispunten (0,25%) voor kredieten in rekening-courant).

5.4 Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW

Conform de taakopdracht concentreert het IBO zich op het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Op basis van bovenstaande analyse van de risico's en de risicobeperkende maatregelen die de minister van OCW neemt voor leningen aan Mbo en Ho-instellingen, concludeert de werkgroep dat de huidige aard en omvang van de risico's geen aanleiding geven om huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW nu te herzien. Wel ziet de werkgroep een aantal mogelijkheden om de wijze van risicobeheer en risicobeheersing verder te versterken.

De gesignaleerde verbeterpunten voor het Mbo en Ho komen grotendeels overeen met de verbeterpunten die zijn gesignaleerd voor het Po en Vo (zie paragraaf 4.4). Ten eerste gaat het om het ontbreken van een adequate ex post monitoring. Het tweede aandachtspunt betreft de onvoldoende mate van expertise bij OCW ten aanzien van de kredietbeoordeling en onderwijshuisvesting. Kredietbeoordeling is een vak op zich dat specialistisch kennis vereist. Bij OCW wordt de kredietbeoordeling in veel gevallen uitgevoerd door medewerkers die andere hoofdtaken hebben en op andere kwaliteiten zijn aangesteld, waardoor de deskundigheid op dit gebied meestal laag is⁴⁴. Ten aanzien van de kredietbeoordeling speelt ook het belang van de scheiding van rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker. Ten slotte ziet de werkgroep ook voor het Mbo

⁴⁴ Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken in de Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, Ministerie van Financiën, december 2014, p.12.

en Ho als aandachtspunt het ontbreken van een algemeen afwegingskader voor schatkistbankieren.

In hoofdstuk 7 worden beleidsvarianten gepresenteerd om het proces bij OCW doelmatiger in te richten door bovengenoemde aandachtspunten aan te pakken.

5.5 Additionele aandachtspunten voor het Mbo en Ho

5.5.1 Taxaties van schoolgebouwen

In paragraaf 5.4 heeft de werkgroep een aantal aandachtspunten benoemd met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van het risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Tijdens het IBO is ook een ander aandachtspunt voor het Mbo en Ho naar voren gekomen, namelijk taxaties van schoolgebouwen die ingebracht moeten worden als hypothecair onderpand voor een lening voor huisvesting bij de schatkist.

Er zijn onderwijsinstellingen (met name Mbo's) die vinden dat schoolgebouwen ten onrechte laag worden getaxeerd in het kader van schatkistbankieren en dat zij hierdoor hun (nieuw)bouwwensen niet kunnen realiseren, of dat zij deze wensen alleen kunnen realiseren indien zij veel hypothecair onderpand inbrengen wat een groot beslag kan leggen op de toekomstige leencapaciteit. Als gevolg hiervan kiezen deze instellingen voor een bancaire lening in plaats van een lening bij de schatkist (hun eerste voorkeur). Zie ter illustratie de casus in box V.

In box IV is een toelichting gegeven bij de nieuwe wijze van taxeren door het Rvb sinds 1 januari 2016. De nieuwe situatie geeft goede aanknopingspunten om de wijze waarop het leenplafond wordt vast gesteld te herzien. In hoofdstuk 7 heeft de werkgroep hiervoor een beleidsvariant uitgewerkt.

Box IV: taxaties van vastgoed in het Mbo en Ho

Indien een Mbo- of Ho-instelling een aanvraag indient voor een lening voor huisvesting, krijgt het Rvb van de Agent de opdracht om het vastgoed dat als hypothecair onderpand wordt ingebracht te taxeren.

Tot 1 januari 2016 taxeerde de Rvb op basis van een opiniewaarde. Dat wil zeggen dat de taxatiewaarde is gebaseerd op de marktwaarde, waarbij deze marktwaarde wordt gecorrigeerd met een opinie over de verwachte waarde bij gedwongen verkoop op basis van het recht van parate executie. De taxatie vond dus plaats onder de assumptie van alternatieve aanwending, dat wil zeggen dat de taxatiewaarde wordt bepaald met de aanname dat het gebouw na het faillissement een andere functie krijgt en niet meer als onderwijspand wordt gebruikt. Ter indicatie, afhankelijk van de locatie van het vastgoed en de courantheid varieert de opiniewaarde tussen de 60-95% van de marktwaarde. De minister van OCW stelde op basis van de opiniewaarde van het vastgoed het leenplafond vast. De minister van OCW hanteerde daarbij een afslagpercentage van 5% op de opiniewaarde van het vastgoed om het leenplafond te berekenen. Een onderwijsinstelling kon dus maximaal 95% van de opiniewaarde lenen.

Sinds 1 januari 2016 taxeert het Rvb op basis van de nieuwe regels van het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT). Het gevolg hiervan is dat het Rvb de taxatiewaarde baseert op de marktwaarde en niet meer op voorhand een correctie maakt door middel van een opinie over de verwachte waarde bij gedwongen verkoop. Met de nieuwe werkwijze wordt de assumptie van alternatieve aanwending dus niet meer op voorhand toegepast. Het Rvb past deze assumptie alleen toe als het verwacht dat het desbetreffende pand niet meer als onderwijsgebouw dienst zal doen na een eventueel faillissement (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het pand zich in een krimpregio bevindt). Door het op voorhand laten vervallen van de assumptie van alternatieve aanwending is de verwachting van experts van het Rvb dat de waardering van onderwijspanden over het algemeen hoger wordt.

De marktwaarde wordt met de nieuwe werkwijze van het Rvb mede bepaald op basis van Profit tests. Door middel van deze Profit tests toets het Rvb of er geen sprake is van onrendabele investeringen door bijvoorbeeld te kijken naar leerlingenaantallen en prognoses van cash flows¹. Bezien wordt wat een gezonde huisvestingslast is bij deze basis. Deze informatie wordt gebruikt bij het vaststellen van de marktwaarde.

De nieuwe wijze van taxeren door het Rvb geldt sinds 1 januari 2016. Momenteel is er sprake van een overgangsjaar. Het Rvb, OCW en de Agent zijn in overleg om de nieuwe werkwijze definitief vast te stellen en heldere werkafspraken te maken. Daarnaast dient de minister van OCW nog een besluit nemen over het effect van deze gewijzigde manier van taxeren op het leenplafond en de overige condities voor een lening.

¹ De informatie voor het uitvoeren van de profit tests krijgt het Rvb van de onderwijsinstelling. Momenteel is het Rvb met OCW in gesprek over een goede informatie-uitwisseling ten behoeve van de taxaties van het vastgoed van onderwijsinstellingen.

Box V: casus over een leenaanvraag voor huisvesting in het Mbo

In 2011 is een instelling overgestapt van een commerciële bank naar schatkistbankieren. In 2011 heeft de instelling drie leningen afgesloten bij de schatkist voor investeringen in huisvesting. De instelling heeft daarnaast de mogelijkheid gekregen tot het opnemen van rekening-courantkrediet. Om de leningen voor huisvesting af te kunnen sluiten, zijn alle panden van de instelling in 2011 getaxeerd. Een deel van de panden werd ingebracht als hypotheccair onderpand voor de leningen.

Begin 2015 heeft de instelling een nieuwe aanvraag ingediend voor een lening voor huisvesting bij de schatkist. Voordat de nieuwe lening voor huisvesting aan de onderwijsinstelling kon worden verstrekt, diende het onderpand voor de lening te worden getaxeerd. Ook het onderpand voor de al bestaande schatkistleningen werd ook opnieuw getaxeerd. Het beleid van OCW is namelijk dat bij een nieuwe lening ook het onderpand van de bestaande lening opnieuw wordt getaxeerd. Het ingebrachte onderpand moet voldoende zijn voor de nieuwe en oude leningen gezamenlijk.

Uit de taxatie in 2015 bleek dat de vastgoedportefeuille van de onderwijsinstelling in circa 4 jaar tijd met 65% in waarde was gedaald. Beide taxaties (in 2011 en in 2015) zijn uitgevoerd door het Rijksvastgoedbedrijf. Zie box IV voor een toelichting bij de wijze waarop het Rvb onderwijspanden waardeert. Zoals beschreven in box IV veronderstelde het Rvb bij de waardering van het vastgoed dat na een faillissement van de onderwijsinstelling het gebouw niet opnieuw als school zal worden gebruikt (assumptie van alternatieve aanwending). De waardering van het pand is dan vaak lager, bijvoorbeeld omdat verbouwingkosten noodzakelijk zijn om het gebouw voor een andere functie geschikt te maken. Daarnaast hebben onder andere ontwikkelingen op de vastgoedmarkt (bijv. leegstand van kantoorpanden en dalende huizenprijzen) tot gevolg dat de waardering van het onderpand van de onderwijsinstelling in 2015 lager was dan in 2011.

Op basis van de waardering van de vastgoedportefeuille in 2015 kwam de onderwijsinstelling niet in aanmerking voor de nieuwe lening. De panden die nog niet zijn ingebracht als hypotheccair onderpand voor de leningen uit 2011 kan de instelling wel gebruiken als onderpand voor het afsluiten van een lening bij een commerciële bank.

6 RWT-musea

6.1 Historisch perspectief: verantwoordelijkheid voor huisvesting

6.1.1 *Inleiding*

Midden jaren negentig van de vorige eeuw zijn de rijksmusea verzelfstandigd tot privaatrechtelijke stichtingen⁴⁵. Bij die verzelfstandiging bleven de rijkscollecties eigendom van de staat, terwijl de zelfstandige stichtingen verantwoordelijk werden voor het behoud en beheer van deze collecties. De afspraken hierover werden vastgelegd in een beheersovereenkomst tussen elk museum en de staat. De looptijd van de beheersovereenkomsten bedroeg 30 jaar. De beheersovereenkomsten worden met ingang van 1 januari 2017 opgezegd om vernieuwing van het museumbestel mogelijk te maken.

Het Rvb is eigenaar van en verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de gebouwen die door de rijksmusea worden gebruikt. De Vereniging Rijksmusea (VRM)⁴⁶ heeft namens de sector onvrede geuit over de huisvestingssystematiek voor de musea. De sector ervaart de huur die het Rvb rekent als hoog en vindt de looptijd voor het verhelpen van onderhoudsproblemen lang. De VRM is van mening dat *'het beschikbare geld voor onderhoud en vernieuwing van gebouwen beter besteed wordt als de musea zelf de beslissing nemen over het tijdstip en de uitvoering van de werkzaamheden'*⁴⁷. Ook de minister van OCW heeft aangegeven dat de huisvestingbeslissingen bij een aantal rijksmusea onvoldoende gericht zijn op de uitoefening van hun taken en onvoldoende doelmatig zijn, omdat de zeggenschap over de huisvesting niet bij de musea ligt⁴⁸.

De beëindiging van de beheersovereenkomsten, de signalen uit het veld en de wijziging van de Erfgoedwet per 1 juli 2016 hebben aanleiding gegeven om ook de huisvestingssystematiek voor de rijksmusea te herzien. Gelijktijdig met het opzeggen van de beheersovereenkomsten zijn daarom ook de huurovereenkomsten van de rijksmusea met het Rvb opgezegd.

6.1.2 *Huidige situatie*

Enkele musea zijn eigenaar van hun gebouwen, sommige musea huren hun gebouwen van de gemeente of een private eigenaar en de RWT-musea huren hun gebouwen van het Rvb. In die laatste situatie zijn de exploitatie en huisvesting gescheiden en de zeggenschap over het vastgoed ligt bij het Rvb. Het Rvb kan – op verzoek van de huurder – ten behoeve van investeringen in de gebouwen leningen afsluiten bij de schatkist⁴⁹. De minister van OCW is hier niet bij betrokken. Het museum tekent de offerte van het Rvb en het Rvb belast de investeringskosten door aan het museum via een huurverhoging.

45 Wet van 24 juni 1993, houdende de verzelfstandiging van de rijksmuseale diensten. De regeling vervalt per 1 juli 2016.

46 De Vereniging Rijksmusea is sinds 1 januari 2014 gefuseerd met de Vereniging van Rijksgesubsidieerde Musea tot de Museumvereniging.

47 Museumbrief "Samen werken, samen sterker" van 10 juni 2013.

48 Museumbrief "Samen werken, samen sterker" van 10 juni 2013.

49 Het Rvb is een Agentschap en is dus verplicht om te bankieren bij de schatkist.

6.1.3

Situatie vanaf 1 januari 2017

Met ingang van 1 januari 2017 geldt een nieuw huisvestingsstelsel voor de rijksmusea⁵⁰: de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en instandhouding van de gebouwen wordt overgedragen aan de musea, terwijl het Rvb juridisch eigenaar blijft van de gebouwen. Met het nieuwe huisvestingsstelsel beoogt de minister van OCW het cultureel ondernemerschap van de rijksmusea te bevorderen. De nieuwe huisvestingsystematiek heeft in eerste instantie betrekking op een periode van vijf jaar (2017 tot en met 2021). Ten behoeve hiervan is een pilot opgezet die in 2022 wordt geëvalueerd.

Pilot

De 17 rijksmusea en vier musea die gehuisvest zijn in een monument met een erfgoedfunctie, krijgen vanaf 1 januari 2017 volledig zeggenschap over hun gebouwen inclusief de budgetverantwoordelijkheid voor de instandhouding van de gebouwen. Deze musea moeten vanaf 1 januari 2017 sparen of zelf leningen afsluiten ter financiering van het beheer en onderhoud van het vastgoed. Dit geldt ook voor de vier musea die gehuisvest zijn in een monument met een erfgoedfunctie. Zeven van de 17 rijksmusea blijven in het nieuwe stelsel een beroep doen op het Rvb voor de uitvoering van hun instandhoudinginvesteringen. Op deze manier kunnen de ontwikkelingen van beide werkwijzen worden geëvalueerd om over vijf jaar tot een definitief besluit te komen over het huisvestingsstelsel voor de RWT-musea.

In 2022 vindt de evaluatie van het nieuwe huisvestingsstelsel plaats. Op basis van deze evaluatie wordt een definitieve beslissing genomen over de nieuwe huisvestingssystematiek voor de musea. Kernpunten van de evaluatie zijn onder andere de staat van het onderhoud, kosten, de bevindingen van een onafhankelijke bouwinspectie en de tevredenheid van de musea zelf. Ten slotte beoordeelt de minister van OCW of de rijksmusea cultureel ondernemender zijn geworden door de nieuwe huisvestingssystematiek.

Bij de start van het nieuwe huisvestingsstelsel op 1 januari 2017 bedraagt de boekwaarde van de museale panden circa 380 miljoen euro. Het Rvb heeft de inschatting gemaakt dat de instandhoudinginvesteringen voor deze panden de komende 15 jaar circa 475 miljoen euro bedragen. Deze investeringen zijn noodzakelijk om het gebouwenbestand op niveau te houden. Voldoende niveau betekent onder andere dat de gebouwen voldoende kwaliteit hebben om de collectie te beschermen tegen klimaat en diefstal. Ter voorbereiding op de overdracht van verantwoordelijkheden voor het onderhoud en instandhouding van de gebouwen, hebben de rijksmusea en de vier musea die gehuisvest zijn in een monument met een erfgoedfunctie in 2015 een onderhoud- en instandhoudingplan opgesteld waarin zij de te verwachten instandhoudinginvesteringen hebben uitgewerkt.

6.2

Verdeling van de verantwoordelijkheden en risico's

Met het van kracht worden van het nieuwe huisvestingsstelsel voor rijksmusea op 1 januari 2017, worden de rijksmusea zelf verantwoordelijk voor het onderhoud en de instandhouding van hun gebouwen en kunnen zij desgewenst zelf (in plaats van het Rvb) leningen afsluiten bij de schatkist ter financiering van het beheer en onderhoud van hun vastgoed. Met het van kracht worden van de nieuwe Erfgoedwet krijgen additioneel twaalf musea de status van RWT en kunnen ook deze musea leningen

⁵⁰ Zie voor een toelichting van het nieuwe huisvestingsstelsel Kamerbrief 'Huisvesting rijksmusea', 13 december 2013.

afsluiten bij de schatkist. Figuur 2 bevat een schematische weergave van de verantwoordelijkheid- en risicoverdeling bij schatkistleningen aan RWT-musea.

6.2.1 *Verantwoordelijkheidsverdeling*

In paragraaf 3.4 zijn de verschillende functies beschreven die binnen de overheid uitgevoerd kunnen worden met betrekking tot schatkistbankieren. Indien een RWT-museum een lening aanvraagt bij de schatkist, vervult OCW de meeste van deze functies, namelijk: het ex ante beoordelen van de lening, het ex ante inschatten van de risico's van de lening, het stellen van voldoende zekerheden (ex ante storting in het reservefonds bij het NRF), het ex post ingrijpen bij signalen van mismanagement, het nemen van de eindbeslissing of een lening wel of niet verstrekt kan worden en het dragen van het risico van wanbetaling. Binnen OCW wordt de verantwoordelijkheid voor beoordelen van de leenaanvraag en de beslissen om al dan niet garant te staan voor de lening⁵¹ gedeeld door de beleidsdirecties en FEZ. In bijlage 6 is een beschrijving opgenomen van de interne processen bij OCW om een leenaanvraag te beoordelen.

De lening wordt verstrekt door het Agentschap. Vanuit die rol zorgt het Agentschap voor de monitoring van de aflossing- en renteverplichtingen. OCW wordt hierover geïnformeerd.

De functie van ex post monitoring van de lening is niet vormgegeven binnen de systematiek van schatkistbankieren bij OCW, de ex post monitoring is vormgegeven binnen het reguliere financiële toezicht door OCW. De musea zijn verplicht jaarlijks een (financiële) verantwoording te overleggen aan OCW. De verantwoording bestaat uit een jaarverslag en jaarrekening voorzien van een accountantsverklaring. Tevens bevat de jaarverantwoording een continuïteitsparagraaf. In deze paragraaf moeten de financiële verwachtingen voor de komende vier jaren worden vastgelegd. Grote investeringen in verband met huisvesting komen door de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag eerder in beeld. De documenten zijn opgesteld volgens het door OCW opgestelde Handboek voor bekostiging culturele instellingen. Daarnaast vindt er jaarlijks na het indienen van de verantwoording een monitorgesprek plaats tussen OCW en de directie van het museum. Bij onderpresteren dan wel financiële problemen kan OCW vragen om een herziene begroting en een plan van aanpak om bijvoorbeeld eventuele tekorten op te lossen.

6.2.2 *Risicoverdeling*

Schatkistleningen aan RWT-musea zijn onder te verdelen in kredieten in rekening-courant (de roodstandfaciliteit) en leningen voor investeringen in huisvesting (de leenfaciliteit). De RWT-musea hebben nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een krediet in rekening-courant aan te vragen bij de schatkist. Tot eind maart 2016 zijn in totaal twee leningen voor investeringen in huisvesting toegekend door de minister van OCW⁵². Deze leningen leiden tot bepaalde risico's voor de begroting van OCW. De minister van OCW staat namelijk garant voor de leningen voor huisvesting aan de RWT-musea. Indien een RWT-museum niet aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen, verhaalt de minister van Financiën de openstaande schulden op de minister van OCW.

51 Bij hoge uitzondering kan door de minister van OCW instemming worden verleend voor een lening die (mede) is bedoeld voor het in eigendom krijgen van vastgoed. In dit geval is ook toestemming vereist van de minister van Financiën.

52 Deze leningen zijn verstrekt voor uitbreidingsinvesteringen, dus meer dan alleen vervangingsinvesteringen.

6.3 Risicobeherende en -beheersende maatregelen

De minister van OCW neemt verschillende maatregelen om de risico's te beperken die gepaard gaan met het verstrekken van een lening aan een RWT-museum.

Ten eerste maakt OCW een ex ante inschatting van de risico's die met de lening gepaard gaan. OCW verkrijgt bijvoorbeeld inzicht in de leenaanvraag door te kijken naar de langjarige bekostiging van de huisvesting van het museum en het onderhoud- en instandhoudingsplan dat door het museum is opgesteld. Daarnaast krijgt OCW inzicht via het financieel toetsingsdocument dat de aanvrager dient in te vullen⁵³. In het toetsingsdocument wordt onder andere gekeken naar de historische en toekomstige meerjarige ontwikkelingen van solvabiliteit en liquiditeit.

Ten tweede checkt het NRF de leenaanvraag en het toetsingsdocument. Het NRF checkt hierbij of de door OCW aangereikte systematiek is gebruikt, de uitgangspunten met betrekking tot het vastgoed realistisch en onderbouwd zijn, de lopende en nieuwe financiering correct in het model zijn ingevoerd en de mogelijke alternatieve aanwendbaarheid van het gebouw. Er is in het toezichtarrangement rijksmusea met een wettelijke taak vastgelegd dat een business case moet worden opgesteld die verschillende uitvoeringsvarianten bevat.

Ten derde is een leenplafond vastgesteld van 150 miljoen euro per vijf jaar voor leningen voor huisvesting zonder hypothecair onderpand (omdat het Rvb eigenaar is van het pand). Dit plafond is goedgekeurd door de ministers van OCW en Financiën en is gebaseerd op de hoogte van de te verwachten vervangingsinvesteringen zijnde 475 miljoen euro voor 15 jaar.

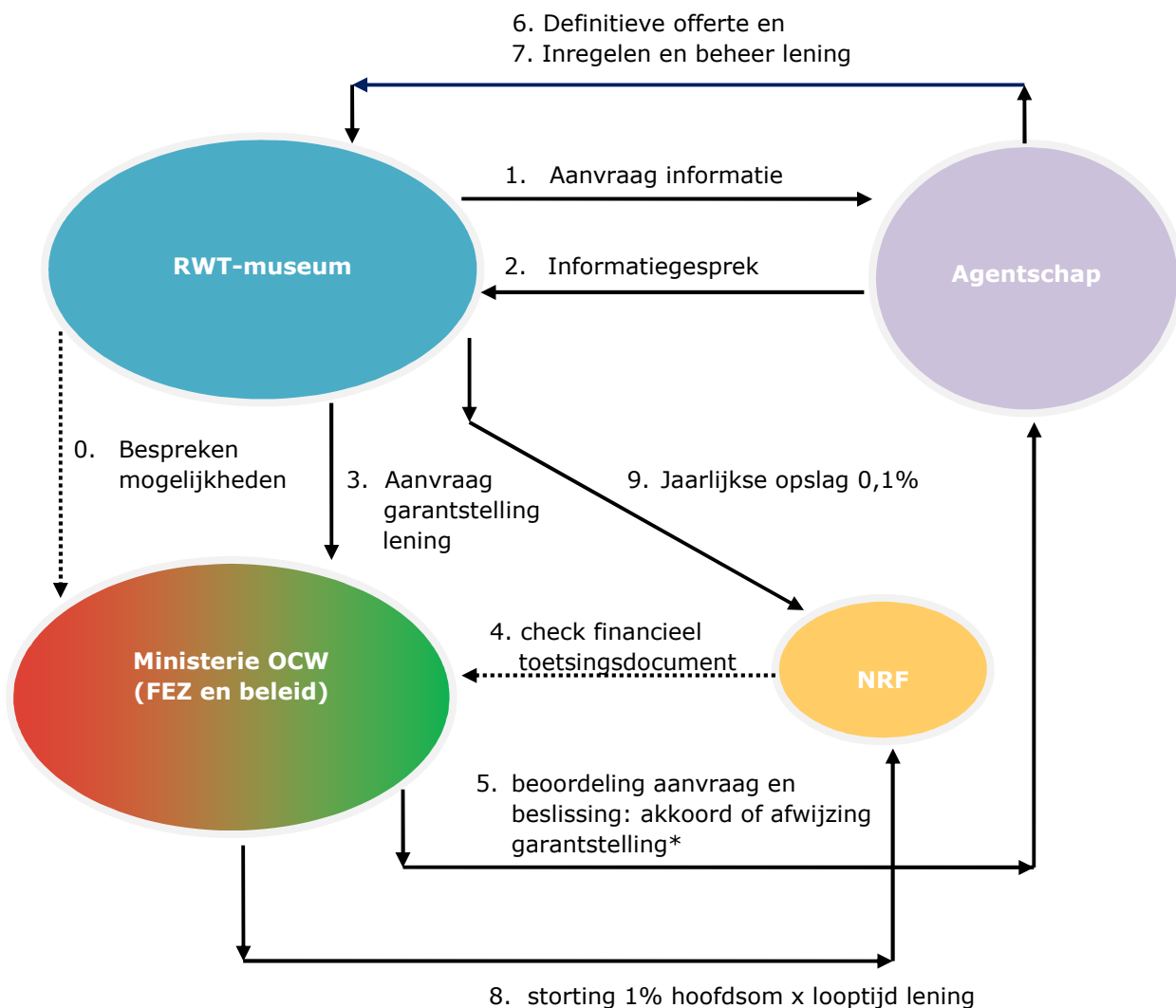
Ten vierde rekent de minister van OCW een risico-opslag van 110 basispunten (1,1%) die in het reservefonds wordt gestort bij het NRF. Deze reserve dient als risicodekking voor het ontbreken van hypothecair onderpand⁵⁴. De risico-opslag is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste een risico-opslag van 100 basispunten (1%), berekend over de gehele looptijd van de lening. Deze opslag wordt in één keer aan het begin van de looptijd van de lening door OCW voldaan en in het reservefonds bij het NRF gestort. De hoogte van de risico-opslag is gebaseerd op van informatie over een lening van de Europese Investeringsbank (EIB) aan de VU voor renovatie van gebouwen, waar ook geen sprake is van onderpand. De tweede component is een opslag van 10 basispunten (0,1%). Deze opslag wordt door de musea zelf uit hun huisvestingsbudget betaald en eveneens in het reservefonds geplaatst. Deze opslag is gelijk aan de opslag die door OCW van onderwijsinstellingen gevraagd wordt bij een schatkistlening.

Een aantal instellingen heeft haar gebouwen wel in eigendom. Voor deze gevallen geldt dat op basis van een hypothecair onderpand een lening bij de schatkist kan worden afgesloten. In dat geval is enkel de risico-opslag van 10 basispunten (0,1%) van toepassing. OCW hoeft dan geen extra risico-opslag in het reservefonds te plaatsen en de lening valt dan ook niet onder het leenplafond van 150 miljoen euro.

⁵³ Momenteel wordt voor de RWT-musea nog gebruik gemaakt van het toetsingsdocument voor onderwijsinstellingen. Er wordt momenteel een toetsingsdocument opgesteld dat is toegespitst op de RWT-musea.

⁵⁴ Bij de twee leningen voor huisvesting aan RWT-musea die tot nu toe zijn afgesloten is het reservefonds gevuld met 22,6 miljoen euro uit het meerjarig huisvestingsbudget voor musea (1% * 30 (looptijd) * leenbedrag).

Figuur 4: stroomschema leenaanvraag RWT-museum



Legenda

- Aanvrager
- Beslisser
- Risicodragers 'default risk'
- Ondersteuner
- Uitvoerder

* Bij hoge uitzondering kan door de minister van OCW instemming worden verleend als de lening (mede) is bedoeld voor het in eigendom krijgen van vastgoed. In dit geval is ook toestemming vereist van de minister van Financiën.

6.4 **Aandachtspunten bij de risico's voor de begroting van OCW**

Conform de taakopdracht concentreert het IBO zich op het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. De maatregelen die de minister van OCW neemt voor de RWT-musea, zijn volgens de werkgroep voldoende om de risico's voor de begroting van OCW te beperken. Wel ziet de werkgroep diverse mogelijkheden om de doelmatigheid van het systeem voor de RWT-musea te verbeteren.

Wat opvalt bij de huidige werkwijze is dat alle risicobeperkende maatregelen betrekking hebben op het moment van aanvraag van de lening. Ontwikkelingen na toekenning van de lening kunnen grote invloed hebben op de risico's, bijvoorbeeld veranderingen in de financiële positie, bestuurswisselingen, tegenvallende (nieuw)bouwkosten en tegenvallende bezoekersaantallen. Het is daarom te overwegen om gedurende de looptijd van een lening vinger aan de pols te houden en te (kunnen) ingrijpen als daartoe aanleiding is. Deze monitoring is nu niet vormgegeven. Er vindt wel reguliere monitoring plaats door OCW van de financiële situatie van RWT-musea (zie paragraaf 6.3).

Een tweede aandachtspunt betreft de beschikbaarheid van voldoende expertise bij OCW ten behoeve van de kredietbeoordeling. Kredietbeoordeling is een vak op zich dat specialistisch kennis vereist. Bij OCW wordt de kredietbeoordeling in veel gevallen uitgevoerd door medewerkers die andere hoofdtaken hebben en op andere kwaliteiten zijn aangesteld, waardoor de deskundigheid op dit gebied meestal laag is⁵⁵.

Ten aanzien van de kredietbeoordeling speelt nog een tweede belangrijk aandachtspunt, namelijk het belang van de scheiding van rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker (zie paragraaf 3.4.2 over interne governance). De Directeur-Generaal Cultuur en Media is enerzijds verantwoordelijk voor de kredietbeoordeling van de RWT-musea en anderzijds voor het beleid ten aanzien van de RWT-musea. Dit betekent dat het instrument schatkistbankieren strategisch kan worden ingezet om bepaalde beleidsdoelen te bereiken⁵⁶. Het is ongewenst dat deze belangen op één plek liggen (zie paragraaf 3.4 over interne governance)⁵⁷.

Ten slotte ziet de werkgroep als aandachtspunt het ontbreken van een algemeen afwegingskader voor schatkistbankieren bij OCW. Dit aandachtspunt is benoemd in het sectorhoofdstukken over het Po en Vo en het Mbo en Ho (zie paragraaf 4.4 en 5.4).

In hoofdstuk 7 worden beleidsvarianten gepresenteerd om het huidige proces bij OCW doelmatiger in te richten door bovengenoemde aandachtspunten aan te pakken.

6.5 **Additionele aandachtspunten voor de RWT-musea**

In paragraaf 6.4 heeft de werkgroep een aantal aandachtspunten benoemd met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing van schatkistbankieren bij OCW. Tijdens het IBO

⁵⁵ Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken in de Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, Ministerie van Financiën, december 2014, p.12.

⁵⁶ Deze conclusie is ook door de Algemene Rekenkamer getrokken: Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015.

⁵⁷ Dit is conform brief van 27 november 2013 "financieel beheer en toezicht semipublieke sector", (Kamerstuk 33 822, nr. 1).

zijn ook andere aandachtspunten met betrekking tot schatkistbankieren door RWT-musea naar voren gekomen. De werkgroep heeft besloten om deze problematiek – in aanvulling op de vragen uit de Taakopdracht van dit IBO - te benoemen en suggesties op te nemen voor verbetering.

Ten eerste blijkt het leenplafond dat de ministers van OCW en Financiën hebben vastgesteld (150 miljoen euro per vijf jaar) niet toereikend te zijn voor alle wensen van de RWT-musea. Het leenplafond is gebaseerd op de hoogte van de te verwachten vervangingsinvesteringen (naar inschatting van het Rvb 475 miljoen euro voor 15 jaar). Momenteel worden ook uitbreidingsinvesteringen – dus meer dan alleen vervangingsinvesteringen – middels de schatkist gefinancierd. Als gevolg hiervan wordt het plafond, dat tot en met 2021 is vastgesteld, naar verwachting in de eerste helft van 2016 bereikt. Tot april 2016 zijn twee leningen voor huisvesting toegekend aan de RWT-musea die geen onderpand kunnen inbrengen. De twee leningen bedragen in totaal circa 82 miljoen euro. In de eerste helft van 2016 wordt naar verwachting nog een derde lening toegekend aan een museum zonder onderpand en dan is het leenplafond voor de komende vijf jaar bereikt. De overige musea die verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van hun pand kunnen pas vanaf 2022 een lening krijgen voor investeringen in huisvesting.

Een tweede aandachtspunt betreft het reservefonds bij het NRF. Dit reservefonds wordt gevuld via de risico-opslag van 110 basispunten (1,1%) (zie paragraaf 6.3). Het grootste deel van de risico-opslag wordt betaald door de minister van OCW, terwijl een klein deel van de opslag (10 van 110 basispunten) door de musea zelf wordt betaald. Hierdoor kan moreel gevaar optreden bij het museum: het museum kan besluiten om een (te) risicovol project op te zetten omdat zij geen afweging hoeft te maken tussen de hoogte van het risico en de hoogte van de risico-opslag.

Een laatste aandachtspunt betreft de beschikbaarheid van voldoende financiële expertise bij de RWT-musea om hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden goed uit te kunnen voeren. Een aantal musea heeft aangegeven dat het aantal medewerkers dat zich bezig houdt met de financiën klein en kwetsbaar is en dat de expertise over huisvesting en investeringenbeslissingen te laag is.

In hoofdstuk 7 worden mogelijke oplossingen gepresenteerd voor het aanpakken van bovengenoemde aandachtspunten.

7 Beleidsvarianten

7.1 Hoofdpijnen van de analyse

In hoofdstuk 3 zijn de economische aspecten besproken die overheidsingrijpen bij de financiering van investeringen in huisvesting voor onderwijsinstellingen kunnen rechtvaardigen (marktfalen). Tevens is inzicht gegeven in de risico's die voort kunnen vloeien uit overheidsingrijpen (overheidsfalen). In de hoofdstukken 4 tot en met 6 is een diepere analyse gemaakt van schatkistbankieren per sector.

Het huidige systeem van schatkistbankieren bij OCW is opgezet vanuit een interne thesaurie gedachte. Vanuit die gedachte is gekozen voor een systematiek met een relatief eenvoudige uitvoering waarbij het kredietrisico met name ex ante wordt beheerst (bijvoorbeeld via relatief strikte eisen bij de toegang tot de leenfaciliteit).

Ex ante wordt het risico van leningen verder beheerst door een extra risico-opslag die in een begrotingsreserve wordt gestort. Daarnaast wordt het risico beheerst door het vragen van zekerheden voor het geval een instelling niet (meer) aan haar rente- of aflossingsverplichtingen kan voldoen. Het betreft de gemeentegarantie voor het Po en Vo, het hypothecaire onderpand voor het Mbo en Ho, en het reservefonds voor de RWT-musea.

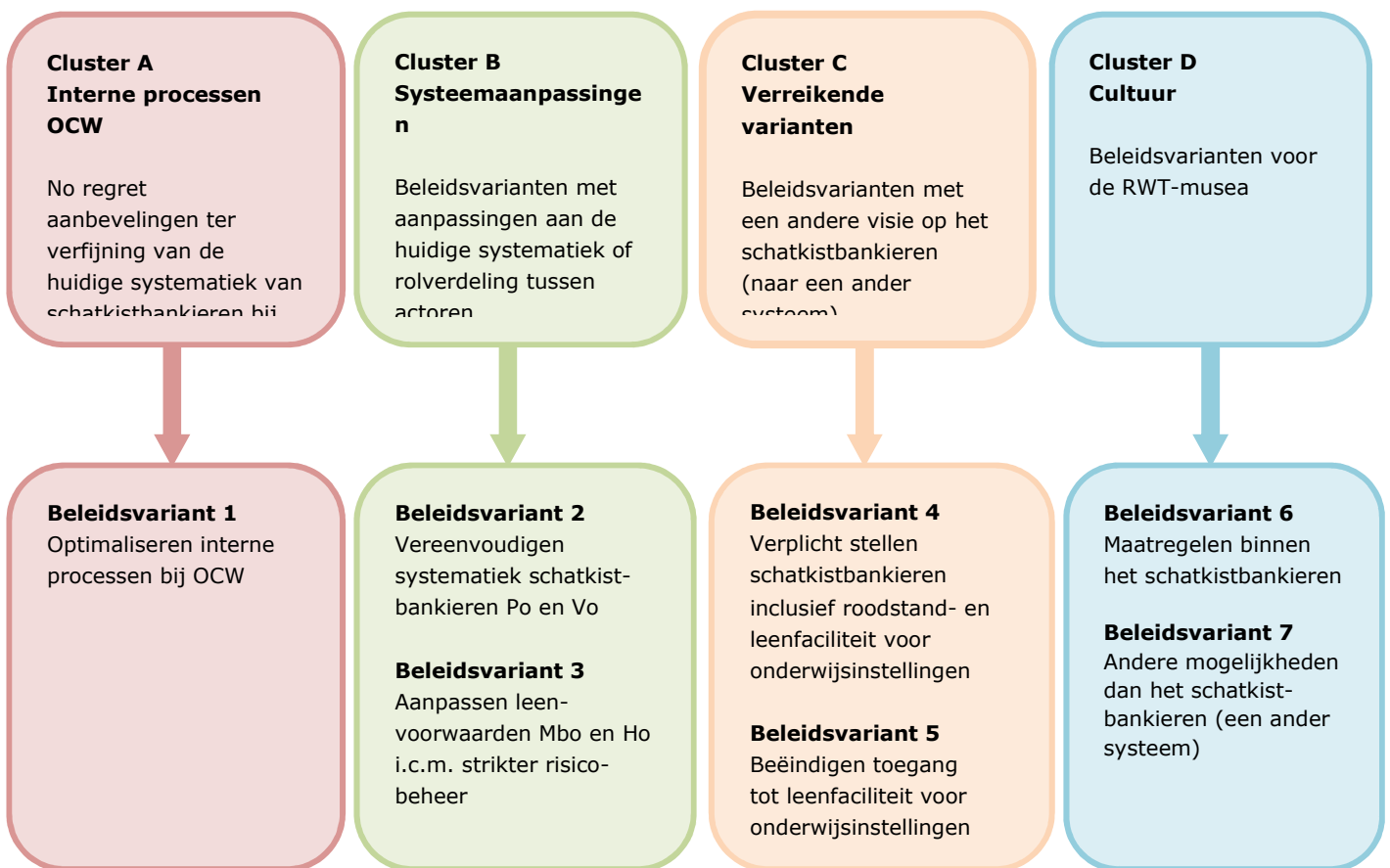
Het ex post risicobeheer bij schatkistleningen is niet vormgegeven binnen het systeem van het schatkistbankieren zelf, maar is onderdeel van het reguliere instrumentarium dat de minister van OCW vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs beschikbaar heeft (zoals het financieel toezicht door de Inspectie van het Onderwijs). Dit betreft instrumenten die van toepassingen zijn op alle onderwijsinstellingen en niet specifiek op onderwijsinstellingen die een lening hebben bij de schatkist. In het Mbo en Ho heeft de minister van OCW bij financieel wanbeheer en slechte kwaliteit van het onderwijs een aanwijzende bevoegdheid.

Op basis van de aard en omvang van de risico's die met schatkistbankieren gepaard gaan enerzijds, en de risicobeheersende maatregelen die de minister van OCW neemt anderzijds, heeft de werkgroep geconcludeerd dat de risico's voor de begroting van OCW via de huidige systematiek voldoende worden beheerst. Dit betekent overigens niet dat kan worden uitgesloten dat risico's zich in de toekomst manifesteren. Tevens heeft de werkgroep geconstateerd dat het huidige systeem van schatkistbankieren bij OCW op een aantal punten doelmatiger kan worden ingericht. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal additionele aandachtspunten geïdentificeerd die strikt genomen buiten de opdracht van het onderzoek vallen.

In dit hoofdstuk heeft de werkgroep een aantal beleidsvarianten uitgewerkt. Ten behoeve van de overzichtelijkheid zijn deze beleidsvarianten ingedeeld in vier clusters oplopend in mate van aanpassing ten opzichte van het huidige systeem. Cluster A betreft 'no regret' aanbevelingen. De maatregelen die onder cluster A vallen betreffen verbeteringen aan het huidige interne proces bij OCW en vergen geen, of alleen zeer beperkte, aanpassingen aan de huidige systematiek. Het gaat dus om een verfijning van de huidige systematiek. Cluster B betreft beleidsvarianten die wel aanpassingen vergen aan de huidige systematiek of de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren. Variant C betreft verrijkende beleidsvarianten. Deze varianten gaan gepaard met een andere visie op het schatkistbankieren dan het systeem van vrijwillig schatkistbankieren. De varianten

in cluster C liggen dan ook buiten het huidige systeem. Cluster D betreft beleidsvarianten specifiek voor de RWT-musea. Gezien de verschillen tussen de systematieken voor onderwijsinstellingen en RWT-musea, heeft de werkgroep er voor gekozen om de beleidsvarianten voor de RWT-musea apart uit te werken. In figuur 2 is de indeling van de beleidsvarianten in clusters schematisch weergegeven. In tabel 6 zijn de belangrijkste kenmerken en effecten van de beleidsvarianten samengevat.

Figuur 2: beleidsvarianten per cluster



Tabel 6: samenvatting van de beleidsvarianten

	Effect op sector			Effect op		Aard van de beleidsvariant			
	Po en Vo	Mbo en Ho	RWT-musea	Leenfaciliteit	Roodstandfaciliteit	Vergt aanpassing aan wet- of regelgeving	Vergt aanpassingen binnen de huidige systematiek	Vergt aanpassingen aan de huidige systematiek	Verreikende beleidsvariant: ligt buiten de huidige systematiek
Cluster A									
Interne processen bij OCW									
Beleidsvariant 1 Optimaliseren interne processen bij OCW	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
Cluster B									
Systeemaanpassingen									
Beleidsvariant 2 Vereenvoudigen systematiek schatkistbankieren Po en Vo	✓			✓	✓	✓		✓	
Beleidsvariant 3 Aanpassen leenvoorwaarden Mbo en Ho i.c.m. striktere risicobeheersing		✓		✓				✓	
Cluster C									
Verreikende beleidsvarianten									
Beleidsvariant 4 Verplichtstellen schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen incl. roodstand- en leenfaciliteit	✓	✓		✓	✓	✓			✓
Beleidsvariant 5 Beëindigen toegang tot leenfaciliteit voor onderwijsinstellingen	✓	✓		✓	✓	✓			✓
Cluster D									
Varianten voor de RWT-musea									
Beleidsvariant 6 RWT-musea: maatregelen binnen het schatkistbankieren			✓	✓			✓	✓	
Beleidsvariant 7 RWT-musea: andere mogelijkheden dan het schatkistbankieren (een ander systeem)			✓	✓	✓	✓			✓

In tabel 7 is een overzicht gegeven van de beleidsvarianten die passen bij drie verschillende visies op het schatkistbankieren, namelijk 1) vrijwillig schatkistbankieren (het huidige systeem), 2) verplicht stellen van schatkistbankieren inclusief de roodstand- en leenfaciliteit (onderwijsinstellingen en RWT-musea kunnen alleen geld lenen bij de schatkist) en 3) het beëindigen van toegang tot de leenfaciliteit.

Tabel 7: beleidsvarianten per visie op schatkistbankieren

Visie	Beleidsvariant 1 Optimaliseren interne processen bij OCW	Beleidsvariant 2 Vereenvoudigen systematiek Po en Vo	Beleidsvariant 3 Aanpassen leenvoorwaarden Mbo en Ho i.c.m. strikter risicobeheer	Beleidsvariant 4 Verplicht schatkistbankieren onderwijsinstellingen inclusief roodstand- en leenfaciliteit	Beleidsvariant 5 Beëindigen toegang roodstand- en leenfaciliteit onderwijsinstellingen	Beleidsvariant 6 RWT-musea: maatregelen binnen het schatkistbankieren	Beleidsvariant 7 RWT-musea: andere mogelijkheden dan het schatkistbankieren
Vrijwillig schatkistbankieren (huidige situatie)	✓	✓	✓	X	X	✓	X
Verplichtstellen schatkistbankieren inclusief roodstand- en leenfaciliteit ⁵⁸	✓	✓	✓	✓	X	✓	X
Beëindigen toegang tot leenfaciliteit van het schatkistbankieren ⁵⁸	X	X	X	X	✓	X	✓

7.2 Cluster A: Interne processen OCW

De werkgroep constateert dat de huidige werkwijze bij OCW op een aantal punten verbeterd kan worden en dat daarmee doelmatigheidswinsten gerealiseerd kunnen worden. Cluster A betreft 'no regret' maatregelen ter verfijning van de huidige werkwijze rondom schatkistbankieren bij OCW. De beleidsvariant in cluster A heeft alleen gevolgen voor de werkwijze van OCW en heeft geen gevolgen voor de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling van de andere actoren (de Agent, de gemeenten, het RVB en de onderwijsinstellingen).

7.2.1 *Beleidsvariant 1: optimaliseren interne processen bij OCW*

Doel beleidsvariant 1

Het doel van beleidsvariant 1 is het verstevigen van de uitvoering van het schatkistbankieren door het optimaliseren en stroomlijnen van de interne processen bij OCW.

⁵⁸ De vinkjes en kruisjes geven aan welke varianten in principe verenigbaar zijn met welke visie. Dit neemt niet weg dat het verplicht stellen of beëindigen van de leenfaciliteit van het schatkistbankieren verregaande consequenties kan hebben en tot een andere inrichting kan leiden van het beheer bij OCW en de Agent.

Toelichting

De uitvoering van het schatkistbankieren bij OCW kan op verschillende manieren verstevigd worden. Ten eerste door een strikt onderscheid aan te brengen tussen de rollen van beleidsmaker en kredietbeoordelaar. Ten tweede door voldoende deskundigheid te organiseren bij de medewerkers die zich bezighouden met de kredietbeoordeling. Ten derde door de processen binnen OCW te stroomlijnen, nader te concretiseren en duidelijk vast te leggen. Ten vierde door het opstellen van een algemene visie over de gewenste maximale risicoblootstelling op de begroting van OCW.

In de analysehoofdstukken (zie paragrafen 3.3, 4.4, 5.4 en 6.4) is beschreven dat de huidige rolverdeling bij OCW kan leiden tot rolvermenging. Dit kan worden opgelost door de twee functies van beleidsmaker en kredietbeoordelaar (ex ante inschatten van de risico's die met een lening gepaard gaan) scherper te onderscheiden. De werkgroep beveelt daarom aan een heldere taakverdeling op te stellen waarbij een strikte scheiding wordt aangebracht tussen beleidsbeslissingen en kredietbeoordeling. De beleidsafdelingen krijgen daarbij de rol van beleidsmaker en verschaffen inhoudelijke expertise aan de kredietbeoordelaar (bijvoorbeeld leerlingenramingen en verwachtingen ten aanzien van de bekostiging). Bij de uitvoering van de kredietbeoordeling is het van belang dat de juiste deskundigheid beschikbaar is. Kredietbeoordeling is een vak op zich dat specifieke expertise en kennis van de medewerkers vraagt. De werkgroep beveelt daarom aan om minimale kwalificaties op te stellen voor medewerkers die zich bezig houden met de kredietbeoordeling.

Tevens constateert de werkgroep dat de huidige werkprocessen rond schatkistbankieren bij de verschillende beleidsdirecties van OCW zijn ontstaan vanuit de specifieke behoeften en problematiek van de verschillende sectoren. Doordat er geen sprake is van een overkoepelende strategie voor schatkistbankieren, zijn diverse systemen naast elkaar ontstaan met eigen voorwaarden en werkwijzen. Het totale systeem van schatkistbankieren bij OCW is daardoor complex en onvoldoende inzichtelijk. OCW heeft de ADR gevraagd onderzoek te doen naar de wijze waarop schatkistbankieren is georganiseerd. Naar aanleiding van het rapport van de ADR⁵⁹ is OCW reeds gestart met aanpassingen en verbeteringen van het proces van schatkistbankieren. De werkgroep onderschrijft de aanbevelingen uit het ADR-rapport.

Ten slotte ziet de werkgroep als aandachtspunt dat een algemeen afwegingskader ontbreekt voor de garantstellingen door de minister van OCW. Er is geen maximale omvang aan garantstellingen die de begroting van OCW in zijn totaliteit kan of mag dragen. Het verdient aanbeveling om een dergelijk afwegingskader te ontwikkelen.

Voordelen beleidsvariant 1

- De uitvoering van de kredietbeoordeling bij OCW wordt verstevigd waardoor het risico afneemt dat de beoordeling door onvoldoende deskundigheid of tijd niet goed (genoeg) gebeurt en dat OCW zich daardoor voor een te hoog bedrag of onder ontoereikende voorwaarden garant stelt.
- Er wordt een strikt onderscheid aangebracht tussen de rollen van beleidsmaker en kredietbeoordelaar; dit vermindert het risico dat de risico-inschatting en -beoordeling strategisch wordt ingezet voor het bereiken van bepaalde beleidsdoelen.

59 Onderzoek schatkistbankieren OCW, ADR, 20 november 2015.

- De processen rondom schatkistbankieren worden transparanter en eenduidiger. Dit komt ten goede aan een juiste beoordeling, waarbij alle relevante aspecten worden betrokken en gewogen, het verbetert de interne en externe communicatie en het verbetert de verantwoording richting belanghebbenden.
- Het bevordert het maken van goed onderbouwde keuzes ten aanzien van de maximale risicoblootstelling op de begroting van OCW in relatie tot de kosten die gemaakt worden voor risicobeheer en risicobeheersing.

Nadelen beleidsvariant 1

- Een stevigere kredietbeoordeling kan leiden tot hogere uitvoeringskosten voor OCW omdat er meer aandacht en tijd wordt besteed aan de kredietbeoordeling. Dit kan mogelijk worden opgevangen door het stroomlijnen van de processen binnen OCW, wat capaciteit op kan leveren doordat werkafspraken en processen helder en eenduidig zijn vastgelegd.

Consequenties wet- en regelgeving

- Beleidsvariant 1 heeft geen consequenties voor wet- en regelgeving.

7.3 Cluster B: systeemaanpassingen

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 zijn analyses per sector gemaakt. In deze analyses komen sectorspecifieke discussiepunten naar voren. Onderstaande beleidsvarianten schetsen opties om deze sectorspecifieke problematiek aan te pakken. Deze beleidsvarianten vergen – in tegenstelling tot de beleidsvarianten gepresenteerd in paragraaf 7.2 – wel aanpassingen aan de huidige inrichting van het systeem of de rollen van de betrokken actoren. Deze aanpassingen aan het systeem en de rolverdeling kunnen leiden tot gedragseffecten, consequenties hebben voor de toegang tot leningen bij de schatkist, leiden tot veranderingen in de risicoblootstelling op de begroting van OCW of kunnen consequenties hebben voor de apparaatskosten van OCW. In de uitwerking van de beleidsvarianten worden deze consequenties in kaart gebracht. Met het oog op de taakopdracht (zie bijlage 1) presenteert de werkgroep aanvullende maatregelen ten aanzien van het risicobeheer en de risicobeheersing indien de risicoblootstelling van OCW als gevolg van een beleidsvariant toeneemt.

7.3.1 Beleidsvariant 2: Vereenvoudigen systematiek schatkistbankieren Po en Vo

Doel beleidsvariant 2

Het doel van beleidsvariant 2 is het doelmatiger vormgeven van schatkistbankieren met betrekking tot het verstrekken van leningen aan Po- en Vo-instellingen. Om dit te bereiken stelt beleidsvariant 2 ten eerste voor om de rollen van betaler, beslisser en risicodragers samen te brengen in één hand (de gemeenten) bij leningen voor investeringen in huisvesting⁶⁰. Ten tweede beveelt beleidsvariant 2 aan om de gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs te laten vervallen voor het krediet in rekening-courant. Het onderscheid in de procedure en voorwaarden tussen het openbaar en bijzonder onderwijs wordt dan opgeheven.

Toelichting

In hoofdstuk 3 is toegelicht welke rollen bij het schatkistbankieren wel en niet in één hand moeten liggen om tot een zo doelmatige mogelijk systeem te komen (zie paragraaf 3.5). Om coördinatieproblemen en moreel gevaar te voorkomen helpt het als de rollen van betaler, beslisser en risicodragers bij één actor liggen. In het huidige

⁶⁰ In de sectoren Mbo en Ho is geen sprake van een scheiding van de rollen betaler, beslisser en risicodragers. OCW is uitvoerder van deze drie rollen bij leningen voor huisvesting in het Mbo en Ho.

systeem is dat niet het geval bij leningen voor investeringen in huisvesting voor het Po en Vo. De rolverdeling is namelijk als volgt:

- De gemeente vervult de rol van 'betaler'. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor investeringen in nieuwbouw voor huisvesting voor het Po en Vo. De gemeenten ontvangen hiervoor een bijdrage van het Rijk via het Gemeentefonds.
- OCW vervult de rol van 'beslissers'. Indien er sprake is van doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor huisvesting, kan een Po- of Vo-instelling een lening afsluiten bij de schatkist ten behoeve van een investering in vastgoed. OCW dient te beslissen of zij garant staat voor deze lening bij het Agentschap. OCW zal niet garant staan indien de gemeente besluit om geen gemeentegarantie af te geven. Indirect vervult de gemeente dus ook de rol van beslissers, maar de formele beslissing in het kader van het schatkistbankieren ligt bij de minister van OCW.
- Conform de CW is OCW de 'risicodrager' van de lening, maar uiteindelijk vervult de gemeente de rol van 'risicodrager'. OCW vraagt namelijk altijd een garantstelling van de gemeente als zekerheid voor de lening voor huisvesting van de Po- of Vo-instellingen.

Beleidsvariant 2 stelt voor om de rollen van betaler, beslissers en risicodrager in één hand te leggen (de gemeenten) door het laten vervallen van de 'dubbele garantstelling' bij leningen voor huisvesting voor het Po en Vo. Concreet betekent dit dat de garantstelling door OCW voor leningen voor huisvesting aan Po- en Vo-instellingen komt te vervallen⁶¹. De minister van Financiën vraagt enkel nog een garantstelling van de gemeenten. De gemeente wordt dan uitvoerder van alle drie de rollen bij leningen voor huisvesting voor het Po en Vo.

Ten tweede stelt beleidsvariant 2 voor om de verplichte gemeentegarantie te laten vervallen voor het openbaar onderwijs bij de aanvraag van een krediet in rekening-courant bij de schatkist. Voor het bijzonder onderwijs wordt een dergelijke gemeentegarantie niet gevraagd. Beleidsvariant 2 stelt dus voor om de situatie met betrekking tot de aanvraag voor een krediet in rekening-courant gelijk te trekken voor openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. Omdat de minister van OCW verantwoordelijk is voor de bekostiging van zowel het openbaar als het bijzonder primair en voortgezet onderwijs (en niet de gemeente), stelt de werkgroep voor om de gemeentegarantie te laten vervallen als voorwaarde aan openbare Po- en Vo-instellingen om in aanmerking te komen voor een rekening-courantkrediet.

Voordelen beleidsvariant 2

- De systematiek met betrekking tot leningen voor huisvesting aan Po- en Vo-instellingen wordt eenvoudiger, omdat OCW als schakel uit de beoordeling- en beslisketen gehaald wordt.
- De risicoblootstelling op de begroting van OCW daalt voor wat betreft de leningen voor huisvesting aan Po- en Vo-instellingen. De minister van OCW staat immers niet meer garant voor deze leningen. Impliciet blijft het risico wel aanwezig: de minister van OCW is stelselverantwoordelijk voor het Po en Vo en indien een onderwijsinstelling failliet dreigt te gaan, bestaat daarom nog steeds de kans dat de minister van OCW inspringt.

⁶¹ In theorie kunnen de drie rollen ook belegd worden bij een andere actor dan de gemeente, bijvoorbeeld bij OCW. De werkgroep kiest voor de variant waarin de gemeente de drie rollen vervult omdat de gemeente de wettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de huisvesting van Po- en Vo-instellingen. Het voert voor dit IBO te ver om varianten in kaart te brengen waarbij de verantwoordelijkheid voor huisvesting in het Po en Vo op andere wijze wordt belegd.

- Er ontstaat een eenduidige situatie voor alle Po- en Vo-instellingen met betrekking tot het aanvragen van een krediet in rekeningcourant, dit komt ten goede aan de transparantie van het systeem van schatkistbankieren bij OCW.

Nadelen beleidvariant 2

- Het risico voor de begroting van OCW neemt toe voor wat betreft de kredieten in rekening-courant. De minister van OCW zal immers garant staan voor zowel de kredieten in rekening-courant van openbare als bijzondere Po- en Vo-instellingen (de gemeentegarantie vervalt), terwijl in het huidige systeem het kredietrisico van rekening-courantkredieten aan openbare Po- en Vo-instellingen bij de gemeenten ligt.
- De uitvoeringslasten van het Agentschap nemen toe voor wat betreft het verstrekken van leningen voor huisvesting aan Po- en Vo-instellingen. Het Agentschap zal immers de gemeentegarantie moeten beoordelen en goedkeuren.

Consequenties wet- en regelgeving

- Om deze beleidsvariant mogelijk te maken dient de Comptabiliteitswet (CW) te worden aangepast. Ten eerste om mogelijk te maken dat de garantstelling door OCW kan komen te vervallen. Immers, conform de CW moet het vakdepartement nu altijd garant staan voor leningen op het eigen beleidsterrein. Ten tweede dient de CW te worden aangepast om mogelijk te maken dat de Agent achterstallige verplichtingen van Po- en Vo-instellingen kan verhalen op de gemeenten. Immers conform de huidige CW kan de Agent alleen achterstallige betalingen verhalen op de vakdepartementen.

7.3.2 *Beleidsvariant 3: aanpassen leenvoorwaarden Mbo en Ho in combinatie met strikter risicobeheer en striktere risicobeheersing*

Doel beleidsvariant 3

Het doel van beleidsvariant 3 is het vergemakkelijken van de toegang tot leningen voor investeringen in huisvesting bij de schatkist voor Mbo- en Ho-instellingen in combinatie met het nemen van voldoende risicobeperkende maatregelen. Om dit te bereiken stelt de werkgroep voor om het leenplafond voor Mbo- en Ho-instellingen op een alternatieve wijze vast te stellen en tegelijkertijd – ter compensatie van de toegenomen risicoblootstelling op de OCW-begroting – de risicobeheersing en het risicobeheer te verstevigen. Daarnaast stelt beleidsvariant voor om te onderzoeken of de administratieve lasten beperkt kunnen worden door over te stappen op een systeem van positieve/ negatieve hypotheekverklaring in plaats van het daadwerkelijk vestigen van een hypotheek, zonder dat de risico's voor de begroting van OCW toenemen.

Toelichting

Uit gesprekken met onderwijsinstellingen is naar voren gekomen dat het leenplafond voor leningen voor huisvesting in het Mbo en Ho een obstakel kan vormen voor instellingen om te lenen bij de schatkist. Het leenplafond werd tot 1 januari 2016 vastgesteld op basis van de opiniewaarde. Sinds 1 januari 2016 hanteert het Rvb de taxatieregels van het NRVV (zie hoofdstuk 5, box IV). De experts van het Rvb verwachten dat hierdoor de waardering van onderwijspanden over het algemeen hoger zal worden.

Op basis van de nieuwe taxatiesystematiek kan het leenplafond – dat gekoppeld is aan de taxatiewaarde van het onderpand – ook toenemen. Het uiteindelijke

leenplafond is afhankelijk van het afslagpercentage dat de minister van OCW hanteert op de taxatiewaarde. Dit nieuwe afslagpercentage is nog niet vastgesteld door de minister van OCW. De werkgroep beveelt aan om op korte termijn te onderzoeken welk afslagpercentage gehanteerd zou moeten worden om de risico's voor de begroting van OCW adequaat te beheersen. De minister van OCW kan er ook voor kiezen om niet één afslagpercentage te kiezen, maar per aanvraag op basis van het gewenste maximale risiconiveau te bepalen welk afslagpercentage wordt gehanteerd. Bij het vaststellen van het afslagpercentage dient een goede afweging gemaakt te worden tussen een goede toegang tot schatkistleningen voor huisvesting enerzijds en een goede inperking van de risico's voor de begroting van OCW anderzijds. Indien het leenplafond ruimer wordt, kan de minister van OCW aanvullende risicobeperkende maatregelen nemen om de toename van de risicoblootstelling op de begroting van OCW te compenseren (zie hieronder).

Daarnaast stelt de werkgroep voor om te onderzoeken of gewerkt kan worden met een positieve of negatieve hypotheekverklaring in plaats van het daadwerkelijk vestigen van een hypotheek. Het doel is de administratieve lasten bij het regelen van een lening voor huisvesting te beperken. Bij een negatieve hypotheekverklaring verklaart de onderwijsinstelling geen hypotheek te vestigen op het vastgoed. De hypotheekverklaring wordt niet ingeschreven in het hypotheekregister. Bij een positieve hypotheekverklaring doet de kredietnemer de toezegging een hypotheek te vestigen wanneer daar door de kredietverlener om verzocht wordt. Een combinatie van beide (positieve en negatieve verklaring) is ook mogelijk.

Aanvullende maatregelen risicobeheer en risicobeheersing

Afhankelijk van het afslagpercentage op de taxatiewaarde van het onderpand, kan beleidsvariant 3 leiden tot een toename van het risico op de begroting van OCW. Een verhoging van het leenplafond voor Mbo- en Ho-instellingen betekent immers dat instellingen meer geld kunnen lenen, terwijl daar geen toename van de inbreng van hypothecair onderpand tegenover staat⁶². Om de hogere risicoblootstelling te compenseren zijn aanvullende risicobeheersende maatregelen nodig. Onderstaand worden verschillende opties van aanvullende maatregelen risicobeheersende geschetst. Deze maatregelen brengen bepaalde uitvoeringskosten met zich mee. Bij de keuze tussen deze risicobeheersende maatregelen is het daarom van belang een goede afweging te maken tussen de uitvoeringskosten en de winst die de maatregelen opleveren in termen van risicobeheersing.

Mogelijke aanvullende risicobeheersende maatregelen:

- Het invoeren van verplichte toestemming van OCW indien een instelling met een schatkistlening voor huisvesting een nieuwe lening af wil sluiten bij een derde partij. Deze maatregel geeft OCW de mogelijkheid om te toetsen of de nieuwe lening interfereert met de aflossing- en renteverplichtingen bij de schatkist.
- Het vaststellen van een gepaste risico-opslag die ten goede komt aan de begrotingsreserve.
- Het instellen van een ratio voor inbreng van eigen vermogen bij een lening voor huisvesting. Door instellingen eigen geld in te laten brengen, neemt het risico voor OCW af en neemt het risico van moreel gevaar door de instelling af.
- Het invoeren van monitoring na verstrekking van een lening voor huisvesting. De beslissing om een garantie af te geven door OCW is gebaseerd op de situatie

⁶² Een andere manier van taxeren leidt op papier tot een hogere waarde van het vastgoed. De manier van taxeren heeft geen effect op de verkoopprijs indien er sprake zou zijn van een gedwongen verkoop. Ten opzichte van de huidige situatie wordt het risico dat OCW te maken krijgt met een restschuld groter indien de taxatie op een andere wijze plaats vindt en leidt tot een hogere waardering van het pand.

en inzichten op een bepaald moment. Ontwikkelingen na verstrekking van de lening kunnen grote invloed hebben op de risico's (bijvoorbeeld: veranderingen in de financiële positie, fusies, bestuurswisselingen, tegenvallende nieuwbouwkosten of tegenvallende leerlingaantallen). Deze monitoring is nu niet specifiek vormgegeven voor instellingen met een lening voor huisvesting bij de schatkist⁶³. Concreet zou dit bijvoorbeeld kunnen door het invoeren van een signaalfunctie: een instelling die een lening voor huisvesting heeft bij de schatkist wordt verplicht te melden bij OCW indien bepaalde signaalwaarden zijn overschreden die kunnen duiden op financiële problemen. Het doel hiervan is om mogelijke problemen in een vroeg stadium te signaleren en op te lossen. Deze extra verplichtingen en inzet van apparaatskosten moeten worden afgewogen tegen de feitelijke risicoreductie die daarmee wordt bereikt.

- Het invoeren van een instrumentarium voor bijzonder beheer, hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het heronderhandelen van de looptijd van de schuld of gesprekken over corrigerende maatregelen. Hierdoor krijgt de minister van OCW de mogelijkheid om in te grijpen indien er signalen zijn dat een instelling mogelijk niet meer aan de rente- en aflossingsverplichtingen kan voldoen.

Voordelen beleidsvariant 3

- De verwachting is dat de waardering van onderwijspanden hoger wordt als gevolg van de nieuwe wijze van taxeren door het Rvb. Door de minister van OCW de afslag te laten bepalen ontstaat er mogelijk ruimte om de hoogte van het leenplafond aan te passen en kunnen Mbo- en Ho-instellingen beter toegang krijgen tot een lening voor huisvesting bij de schatkist.
- Door te werken op basis van een positieve/ negatieve hypotheekverklaring worden de administratieve lasten bij het regelen van een lening voor huisvesting beperkt.

Nadelen beleidsvariant 3

- Een betere toegang tot leningen voor huisvesting bij de schatkist voor Mbo- en Ho-instellingen kan tot een toename leiden van het aantal deelnemers aan schatkistbankieren. De risico blootstelling op de begroting van OCW neemt toe als er meer leningen voor huisvesting worden verstrekt.
- Het aanpassen van de wijze van taxeren en daaraan gekoppeld het aanpassen van het leenplafond kan leiden tot het verstrekken van hogere leningen voor huisvesting via de schatkist, terwijl daar geen toename van inbreng van hypotheekair onderpand tegenover staat. De risicoblootstelling op de begroting van OCW neemt toe als er hogere leningen voor huisvesting worden verstrekt.
- Om de potentiële toename van de risico blootstelling op de OCW-begroting te compenseren, stelt beleidsvariant 3 additionele risicobeheersende maatregelen voor. Deze maatregelen leiden tot hogere uitvoeringskosten voor OCW (bijvoorbeeld de uitvoeringslasten van bijzonder beheer).
- Indien OCW bijzonder beheer uitoefent bij een onderwijsinstelling vanuit het oogpunt van risicobeheer, kan dit een dubbele pet betekenen voor OCW. Vanuit de stelselverantwoordelijkheid heeft OCW namelijk zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs. Maatregelen o.b.v. bijzonder beheer kunnen hier tegenstrijdig mee zijn.

Consequenties wet- en regelgeving

- Beleidsvariant 3 vergt geen aanpassing van wet- en regelgeving. De beleidsvariant vergt wel aanpassing van de afspraken die gemaakt zijn tussen

63 Er is wel sprake van het reguliere financiële toezicht door de IvhO.

OCW, de Agent en het Rvb over de wijze waarop taxaties worden uitgevoerd en hoe het leenplafond wordt vastgesteld.

7.4 Cluster C Verreikende beleidsvarianten

7.4.1 Beleidsvariant 4: verplicht stellen schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen inclusief de roodstand- leenfaciliteit

Doel beleidsvariant 4

Het doel van beleidsvariant 4 is het volledig publiek maken van de financiering van de wettelijke, publieke taken die onderwijsinstellingen uitvoeren. Dit wordt bereikt door schatkistbankieren - inclusief de roodstand- en leenfaciliteit - verplicht te stellen voor onderwijsinstellingen, zoals bij departementsonderdelen als agentschappen het geval is.

Deze beleidsvariant is uitgewerkt in aanvulling op de vragen in de Taakopdracht van dit IBO. De werkgroep heeft besloten om de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren te benoemen in dit IBO, mede vanwege het aanbod van de minister van OCW om de Tweede Kamer bij de uitkomsten van het IBO te informeren over de voor- en nadelen van verplicht schatkistbankieren.

Toelichting

De overheid heeft een grondwettelijke opdracht tot overheidszorg voor onderwijs. De onderwijsinstellingen zijn de uitvoerders van de taken in het publieke belang onderwijs en ontvangen op grond hiervan publieke financiering. Onderwijsinstellingen kunnen in aanvulling op die publieke financiering vreemd vermogen aantrekken; dit maakt het mogelijk om bepaalde investeringen voor het onderwijs naar voren te halen of alternatief te financieren.

Het verplicht stellen van schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen inclusief de roodstand- en leenfaciliteit betekent ten eerste dat onderwijsinstellingen geen overtollige publieke middelen meer aan kunnen houden op de geld- en kapitaalmarkt. Onderwijsinstellingen dienen hun overtollige liquide middelen aan te houden in de vorm van deposito's in de schatkist. Ten tweede betekent de verplichting tot schatkistbankieren dat alle publieke taken van onderwijsinstelling alleen nog met publieke middelen gefinancierd kunnen worden. Onderwijsinstellingen kunnen geen geld meer lenen op de geld- en kapitaalmarkt, zij kunnen (onder voorwaarden) nog wel terecht bij de schatkist voor een lening. Deze beleidsvariant leidt tot een wijziging in verhouding met de onderwijsinstellingen en heeft eveneens apparaatconsequenties voor OCW.

Ten slotte komt de vraag op of in deze situatie de decentralisatie van de onderwijshuisvesting in Po en Vo niet moet worden teruggedraaid. Verplicht schatkistbankieren voor alle Po- en Vo-instellingen in combinatie met gedecentraliseerde budgetten én de eis van gemeentegarantie gaan in de praktijk niet samen. Dit is een discussie die buiten het bestek van het IBO valt. Het is in de praktijk wel mogelijk om schatkistbankieren verplicht te stellen (inclusief leenfaciliteit) voor Po- en Vo-instellingen waarbij de verantwoordelijkheid voor huisvesting is doorgedecentraliseerd.

Voordelen beleidsvariant 4

- De rentetarieven voor zowel kredieten in rekening-courant als leningen voor huisvesting voor de meeste onderwijsinstellingen het laagst bij schatkistbankieren. De 'uitgespaarde' rente kan geïnvesteerd worden in investeringen in de kwaliteit van het onderwijs.
- Onderwijsinstellingen kunnen geen geld meer lenen op de kapitaalmarkt ten behoeve van hun publieke taak. Hiermee kan het risico van moreel gevaar door banken en onderwijsinstellingen (bijvoorbeeld het aangaan van te risicovolle leningen door een impliciete garantie van de overheid, zie hoofdstuk 3) worden ingeperkt. Tevens zijn de financiële producten van schatkistbankieren eenvoudig en transparant. Terwijl bancaire leningen in sommige gevallen worden aangeboden in combinatie met ingewikkelde financiële producten, zoals derivaten.
- Onderwijsinstellingen dienen hun overtollige liquide middelen aan te houden in de vorm van deposito's in de schatkist. Als gevolg hiervan worden deze publieke middelen zo risicoarm mogelijk beheerd. Terwijl de overheid nu beperkte invloed heeft op veilige belegging van overtollige publieke middelen die onderwijsinstellingen aanhouden op de geld- en kapitaalmarkt. De overheid stelt nu door middel van de regeling beleggen, lenen en derivaten randvoorwaarden.
- Bij schatkistbankieren verlaat publiek geld de schatkist pas op het moment dat de middelen nodig zijn voor de uitvoering van een publieke taak. Iedere euro die een onderwijsinstelling aanhoudt in de schatkist vermindert de externe financieringsbehoefte van het Rijk. Door onderwijsinstellingen verplicht te laten schatkistbankieren wordt het kasbeheer en de inrichting van de treasury functie van het Rijk doelmatiger ingericht.
- Het huidige hybride systeem dat met vrijwillig schatkistbankieren is ontstaan, wordt vervangen door een verplicht systeem dat van toepassing is op alle onderwijsinstellingen, wat ten goede kan komen aan de transparantie en helderheid van afspraken en regels over het schatkistbankieren.

Nadelen beleidsvariant 4

- De instellingen hebben een grote mate van autonomie. Door het niet meer toestaan van het lenen op de kapitaalmarkt grijpt de overheid in op de bedrijfsvoering van de instellingen en daarmee op de autonomie van de instellingen. Dit leidt tot een aanzienlijke wijziging in de huidige verhouding tot onderwijsinstellingen. OCW zal nieuwe wet- en regelgeving moeten ontwerpen om normstelling op het terrein van huisvesting vast te leggen evenals toezicht om dit af te dwingen.
- Om tot een adequate taakuitvoering te komen bij verplicht schatkistbankieren zijn hogere uitvoeringskosten en een grotere omvang van het apparaat van OCW en het Agentschap noodzakelijk.
- OCW staat garant voor de leningen voor van onderwijsinstellingen bij de schatkist. OCW heeft te maken met een groot aantal onderwijsinstellingen. Door schatkistbankieren inclusief de roodstand- en leenfaciliteit verplicht te stellen, zal de risicoblootstelling op de OCW-begroting naar verwachting groter worden. Om tot een nieuwe systeem van verplicht schatkistbankieren over te kunnen gaan is meer inzicht nodig in het maximale risico dat de begroting van OCW kan dragen en op welke manier die risico's adequaat gemitigeerd kunnen worden.
- Onderwijsinstellingen hebben minder keuzevrijheid met betrekking tot de wijze waarop zij hun publieke activiteiten financieren, m.b.t. investeringen hebben zij enkel de keuze tussen sparen en lenen bij de schatkist. Indien een onderwijsinstelling geen lening krijgt bij de schatkist, is het inbrengen van eigen

vermogen (sparen) de enige mogelijkheid om (nieuw)bouw plannen te realiseren.

Consequenties wet- en regelgeving

Voor de onderwijsinstellingen zijn in het kader van schatkistbankieren vier regelingen van toepassing die aangepast dienen te worden, namelijk:

- 1) Onderwijswetgeving;
- 2) Comptabiliteitswet;
- 3) Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie, incl. de wijzigingsbesluiten;
- 4) Regeling belenen, beleggen en derivaten door instellingen van onderwijs en onderzoek van de Minister van OCW.

6.4.3 *Beleidsvariant 5: beëindigen toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen*

Doel beleidvariant 5

Beleidsvariant 5 heft de toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren op voor onderwijsinstellingen. Dit betekent dat onderwijsinstellingen voor de financiering van huisvestingsinvesteringen geheel aangewezen zijn op sparen of de particuliere markt.

Toelichting

Situatie voor het Po en Vo

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor huisvesting voor het Po en Vo. Op basis van de wet Fido kunnen gemeenten geen gebruik maken van de leenfaciliteit van het schatkistbankieren. Gemeenten kunnen dus ook geen lening krijgen bij de schatkist voor investeringen in huisvesting voor het Po en Vo. Echter, Po- en Vo-instellingen kunnen wél bij de schatkist lenen voor huisvesting, indien er sprake is van doordecentralisatie van de verantwoordelijkheid voor huisvesting van de gemeente naar het schoolbestuur.

Beleidsvariant 5 heeft als consequentie dat Po- en Vo-instellingen geen gebruik meer kunnen maken van de leenfaciliteit van het schatkistbankieren. Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van het Po en Vo en krijgen hiervoor financiering van het Rijk via het Gemeentefonds. De bijdrage aan het gemeentefonds weerspiegelt de omvang van publieke middelen die de Rijksoverheid passend acht voor de uitgaven aan huisvesting voor het Po en Vo. Indien een bepaalde gemeente en een bepaalde onderwijsinstelling meer middelen willen inzetten voor huisvesting dan kunnen zij daarvoor geen beroep meer doen op de Rijksoverheid. Voor het aantrekken van vreemd vermogen kan gebruik worden gemaakt van alternatieven zoals de BNG, een commerciële bank of sparen voor huisvesting. De Po- en Vo-instellingen kunnen wel gebruik blijven maken van de andere faciliteiten van het schatkistbankieren (het (krediet in) rekening-courant en deposito's).

Situatie voor het Mbo en Ho

Beleidsvariant 5 betekent dat er geen toegang meer is tot de leenfaciliteit voor Mbo en Ho-instellingen. De overheid verstrekt financiering voor investeringen in huisvesting van het onderwijs via de lump sum (Mbo en Ho). Deze bijdragen reflecteren de omvang van publieke middelen die de Rijksoverheid passend acht voor de uitgaven aan huisvesting in het onderwijs. Indien onderwijsinstellingen meer

middelen willen inzetten voor investeringen in huisvesting zijn zij daarin vrij, maar kunnen zij daarvoor geen beroep meer doen op de Rijksoverheid. Voor het aantrekken van vreemd vermogen kan gebruik worden gemaakt van alternatieven zoals de BNG, een commerciële bank of sparen voor huisvesting. De Mbo- en Ho-instellingen kunnen wel gebruik blijven maken van de andere faciliteiten van het schatkistbankieren (het (krediet in) rekening-courant en deposito's).

Voordelen beleidsvariant 5

- Gemeenten zijn wettelijke verantwoordelijk voor de huisvesting voor het Po en Vo. Gemeenten ontvangen hiervoor publieke middelen via het Gemeentefonds. Indien meer middelen noodzakelijk worden geacht, worden deze middelen niet meer via het schatkistbankieren gefinancierd.
- De bijdrage van de publieke middelen vanuit de Rijksoverheid aan huisvesting voor onderwijs blijft beperkt tot de omvang van de middelen die met dit doel zijn toegevoegd aan de lump sum van de Mbo- en Ho-instellingen.
- Deze beleidsvariant leidt tot besparingen op het apparaat van OCW en de Agent.

Nadelen beleidsvariant 5

- De rentetarieven voor leningen voor investeringen in huisvesting zijn voor de meeste onderwijsinstellingen het laagst bij schatkistbankieren. Deze gunstige rentetarieven komen te vervallen voor de onderwijsinstellingen.
- Het afsluiten van intransparante en ingewikkelde financiële producten kan toenemen omdat banken leningen voor investeringen in huisvesting soms alleen aanbieden in combinatie met bijvoorbeeld derivaten.
- Het kasbeheer en de inrichting van de treasury functie van het Rijk verliest aan doelmatigheid.
- Kleinere onderwijsinstellingen (met name in het Po en Vo) kunnen beperkt toegang hebben tot de geld- en kapitaalmarkt⁶⁴. Deze instellingen blijven dan aangewezen op de mogelijkheid om te sparen voor huisvesting of op financiering via de gemeente.

Consequenties wet- en regelgeving

- Beleidsvariant 5 vergt geen aanpassing aan wet- en regelgeving. De minister van OCW heeft de discretionaire bevoegdheid om de toegang tot de leenfaciliteit voor onderwijsinstellingen op te heffen.

6.5 Cluster D: beleidsvarianten voor de RWT-musea

Zoals in hoofdstuk 6 is beschreven staat de minister van OCW garant voor de leningen voor huisvesting die de RWT-musea aangaan bij de schatkist. De werkgroep constateert dat de huidige systematiek niet leidt tot grote risico's voor de begroting van OCW, omdat de minister van OCW een aantal ex ante maatregelen neemt om het kredietrisico te beperken (zoals het reservefonds en het leenplafond). Wel concludeert de werkgroep dat er een aantal aandachtspunten is bij het schatkistbankieren door RWT-musea. Onderstaand zijn een aantal maatregelen uitgewerkt om deze aandachtspunten aan te pakken. Beleidsvariant 6 gaat in op aanpassingen binnen het systeem van schatkistbankieren. Beleidsvariant 7 schetst een aantal andere mogelijkheden dan het schatkistbankieren om leningen af te sluiten.

64 Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen, 2009.

7.5.1 *Beleidsvariant 6: RWT-musea: maatregelen binnen het schatkistbankieren*

Doel beleidsvariant 6

Beleidsvariant 6 heeft als doel om het systeem van schatkistbankieren voor RWT-musea doelmatiger in te richten.

Toelichting

De werkgroep heeft een aantal aandachtspunten geconstateerd bij het schatkistbankieren door RWT-musea, namelijk de interne processen bij OCW, de risico-opslag die in het reservefonds bij het NRF wordt gestort en het maximum leenplafond per 5 jaar.

Om de interne processen bij OCW te verbeteren, stelt de werkgroep dezelfde maatregelen voor als de maatregelen die zijn beschreven in beleidsvariant 1 (het verstevigen van de interne processen bij OCW voor het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen). Veel maatregelen zijn inmiddels in gang gezet of uitgevoerd. Om ongewenste gedragseffecten bij de musea tegen te gaan ('moreel gevaar' / moral hazard) kan er gekeken worden naar een andere verdeling van de risico-opslag tussen de RWT-musea en de minister van OCW.

Ten aanzien van het leenplafond constateert de werkgroep dat het leenplafond dat is vastgesteld tot en met 2021, al in de eerste helft van 2016 wordt bereikt. Dit betekent dat de RWT-musea zonder eigen onderpand tot en met 2021 geen leningen voor onderhoud- en vervangingsinvesteringen meer kunnen afsluiten bij de schatkist. De RWT-musea hebben wel de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van en het onderhoud aan hun gebouw.

Het Rvb heeft ingeschat dat de komende 15 jaar voor circa 475 miljoen euro aan onderhoud- en instandhoudingsinvesteringen noodzakelijk is bij de rijksmusea. Het leenplafond voor deze leningen zonder hypothecair onderpand is daarom vastgesteld op 150 miljoen euro per vijf jaar. De RWT-musea geven aan dat de onderhoud- en vervangingsinvesteringen niet gelijkmatig over de komende 15 jaar zijn verdeeld, maar dat het merendeel van die investeringen de komende vijf jaar plaats zou moeten vinden. Daarnaast worden er momenteel uitbreidingsinvesteringen, hetgeen meer bevat dan alleen de noodzakelijke onderhoud- en vervangingsinvesteringen, gefinancierd onder dit leenplafond. Indien de minister van OCW, in overeenstemming, besluit om het leenplafond te verhogen voor de komende vijf jaar, dan betekent dit dat de risicoblootstelling op de begroting van OCW zal toenemen. Omdat het plafond van 150 miljoen euro gebaseerd is op een politieke afspraak vergt een bijstelling van het plafond instemming van alle betrokkenen (Fin, OCW, WenR).

Voordelen beleidsvariant 6

- Het verbeteren van de interne processen van schatkistbankieren bij OCW voor de RWT-musea, leidt tot dezelfde voordelen als beschreven bij beleidsvariant 1 (het optimaliseren van de interne processen van schatkistbankieren bij OCW voor onderwijsinstellingen).
- Door het leenplafond op te hogen, hoeven de RWT-musea niet tot 2021 te wachten voordat ze hun gebouwen met behulp van een schatkistlening kunnen renoveren.
- De risicoblootstelling op de begroting van OCW wordt gemaximeerd door de toets op draagkracht van de RWT-musea. Bij iedere aanvraag wordt gekeken of het museum de investeringslasten kan dragen (check of het museum langjarig voldoende middelen beschikbaar heeft voor de aflossing- en renteverplichtingen naast de lasten behorend bij de opgedragen behoud-, beheer- en publiekstaken).

Het investeringsvolume is dan begrensd op de middelen die de RWT-musea beschikbaar hebben.

Nadelen beleidsvariant 6

- Indien de minister van OCW, in overeenstemming met de minister van Financiën, besluit om het leenplafond op te hogen, neemt de risicoblootstelling op de begroting van OCW toe, omdat het bedrag dat de RWT-musea gezamenlijk kunnen lenen bij de schatkist hoger wordt. Hiertegenover staat dat de RWT-musea langjarige bekostiging ontvangen voor huisvesting en een risico-opslag in het reservefonds wordt geplaatst.
- Het ophogen van het leenplafond kan leiden tot een toename van het aantal aanvragen van leningen voor huisvesting door RWT-musea. De toename van het aantal aanvragen vergt hogere inspanningen van OCW voor het beoordelen van leenaanvragen.

Consequenties wet- en regelgeving

- Deze beleidsvariant heeft geen consequenties voor wet- en regelgeving.

7.5.2 *Beleidsvariant 7: RWT-musea: andere mogelijkheden dan het schatkistbankieren*

Doel beleidsvariant 7

Het doel van beleidsvariant 7 is het opzetten van een ander mogelijk systeem voor leningen voor huisvesting voor de RWT-musea. Beleidsvariant 7 schetst daartoe verschillende opties, namelijk: RWT-musea laten lenen uit de begroting van OCW, het opzetten van een waarborgfonds voor RWT-musea en RWT-musea laten schatkistbankieren via het Rvb (de 'oude' situatie).

Toelichting

Voorafgaand aan de beschrijving van de drie opties om een andere mogelijkheid van lenen te organiseren voor de RWT-musea, dient te worden opgemerkt dat in 2022 de evaluatie plaatsvindt van het nieuwe huisvestingsstelsel voor de rijksmusea (17 van de 29 RWT-musea)⁶⁵. De uitkomsten van deze evaluatie zijn relevant voor onderstaande opties. Indien de minister van OCW op korte termijn aanpassingen wenst voor de RWT-musea, adviseert de werkgroep om de geplande evaluatie te vervroegen.

Optie 1: RWT-musea lenen uit de begroting van OCW

Optie 1 stelt voor om de RWT-musea te laten lenen uit de begroting van OCW in plaats van bij de schatkist. De minister van OCW draagt het kredietrisico van de leningen die hij verstrekt aan de RWT-musea. De minister van OCW dient hiervoor middelen beschikbaar te maken binnen zijn eigen begroting. Een RWT-museum blijft een risico-opslag betalen aan de minister van OCW over het bedrag dat het geleend heeft uit de begroting van OCW.

OCW beoordeelt een leenaanvraag van een RWT-museum op dezelfde wijze als de leenaanvragen momenteel worden beoordeeld voor leningen voor huisvesting via de schatkist. OCW zal daarbij een toetsingsdocument gaan gebruiken dat is toegespitst op de RWT-musea. OCW toetst daarbij onder andere of de aanvrager voldoende middelen (de component huisvesting in de langjarige bekostiging) heeft om te kunnen voldoen aan zijn rente- en aflossingsverplichtingen.

⁶⁵ Kamerbrief 'Huisvesting rijksmusea', 13 december 2013.

Optie 2: opzetten waarborgfonds voor de RWT-musea

Optie 2 behelst het opzetten van een waarborgfonds voor de RWT-musea. In plaats van lenen bij de schatkist, kunnen RWT-musea leningen afsluiten op de geld- en kapitaalmarkt. De minister van OCW staat niet meer garant voor leningen voor investeringen in huisvesting van de RWT-musea, maar dat het waarborgfonds garant staat. Het reservefonds bij het NRF wordt opgeheven en het bedrag dat daardoor vrij komt, kan worden ingezet als eerste inleg in het waarborgfonds. De RWT-musea regelen zelf het functioneren van het waarborgfonds en zorgen voor counter vailing power bij elkaars leenaanvragen (conform het model dat het Waarborgfonds Bve hanteert, zie box III).

Een aandachtspunt bij deze beleidsvariant dat specifiek geldt voor de rijksmusea is het juridisch eigendom van het vastgoed van de rijksmusea. De verantwoordelijkheid voor het onderhoud en het juridisch eigendom van het vastgoed is met ingang van 1 januari 2017 gescheiden tussen respectievelijk de rijksmusea en het Rvb. Zonder onderpand kunnen de musea niet of alleen tegen ongunstige voorwaarden terecht op de geld- en kapitaalmarkt. Uit de pilot die is opgezet moet nog blijken of het juridisch eigendom van de gebouwen wordt overgedragen aan de rijksmusea of niet. Indien uit die pilot blijkt dat het overdragen van het juridische eigendom ongewenst is, is deze optie niet opportuun. Overwogen kan worden om de evaluatie die in 2022 gepland staat naar voren te halen.

Optie 3: RWT-musea schatkistbankieren via het Rvb

Optie 3 stelt voor om schatkistleningen voor investeringen in huisvesting voor de rijksmusea te laten lopen via het Rvb. Concreet betekent dit dat een belangrijk element uit de stelselwijziging die per 1 januari 2017 gepland staat, wordt teruggedraaid. Het Rvb wordt weer verantwoordelijk voor het onderhoud en de instandhouding van de rijksmusea.

In de huidige situatie (tot 1 januari 2017) is het Rvb zowel eigenaar van het vastgoed van de rijksmusea en verantwoordelijk voor het onderhoud en de instandhouding van de rijksmusea. De musea betalen huur aan de Rvb die bestaat uit een opslag voor onderhoud en een component rente en aflossing. Investeringen worden doorbelast in de rente en aflossing. Ten behoeve van investeringen in het vastgoed sluit het Rvb leningen af bij het Agentschap. Hierbij is de minister van OCW niet inhoudelijk betrokken. Optie 3 stelt voor om deze situatie te handhaven, ook na 1 januari 2017.

Voordelen beleidsvariant 7

- Voor optie 2 en 3 geldt dat het reservefonds bij het NRF kan worden opgeheven. De risico-opslag van 1% die de minister van OCW in het reservefonds stort, komt dan te vervallen.
- In het geval van optie 2 is er geen sprake meer van schatkistbankieren door RWT-musea. De minister van OCW staat niet garant voor de leningen die RWT-musea afsluiten op de geld- en kapitaalmarkt. De risicoblootstelling op de begroting van OCW neemt daardoor af. Ook nemen de uitvoeringslasten voor OCW af, OCW hoeft immers geen leenaanvragen meer te beoordelen van RWT-musea.
- In het geval van optie 3 gaat het schatkistbankieren via het Rvb. De risicoblootstelling op de begroting van OCW neemt daardoor af. OCW hoeft geen leenaanvragen meer te beoordelen van RWT-musea en hoeft hiervoor geen capaciteit vrij te maken of expertise in huis te halen.

Nadelen beleidsvariant 7

- Wanneer musea uit de OCW-begroting lenen, dan heeft dit gevolgen voor toekomstige beleidsveranderingen voor wat betreft subsidies en bekostiging van de RWT-musea. Musea worden langjarig bekostigd voor huisvesting en een lening uit de OCW-begroting versterkt de betrokkenheid van OCW wanneer de exploitatie van een museum negatief uit zou vallen.
- Bij optie 1 en 2 dient de minister van OCW eenmalig middelen op zijn eigen begroting te herallocceren om de leningen aan de RWT-musea te kunnen verstrekken of als startkapitaal voor het waarborgfonds.
- Om onderbouwd te kunnen beslissingen welke optie het beste is, zijn de resultaten van de evaluatie van de pilot noodzakelijk. Deze evaluatie staat pas in 2022 gepland.
- Bij optie 2 kan bij onvoldoende counter vailing power binnen de sector kan de rekening van te ambitieuze (nieuw)bouw plannen alsnog bij de minister van OCW neerslaan. Bij noodzakelijke dekking van wanbetaling van RWT-musea via de begroting van OCW, kan de bekostiging van de andere instellingen geraakt worden.
- De museumvereniging heeft aangegeven dat het beschikbare budget voor onderhoud en vernieuwing van gebouwen beter besteed kan worden als de musea de mogelijkheid krijgen zelf beslissingen te nemen over het tijdstip en de uitvoering van de werkzaamheden. Op basis van optie 3 krijgen de RWT-musea deze mogelijkheid niet. Het eigendom van het vastgoed blijft in handen van het Rvb en dat de verantwoordelijkheid voor het onderhoud en de instandhouding van de gebouwen opnieuw bij het Rvb terecht komt.

Consequenties wet- en regelgeving

- Voor optie 1 dient regelgeving te worden opgesteld, zodat de minister van OCW leningen kan verstrekken aan de RWT-musea uit zijn eigen begroting.
- Voor optie 3 is een stelsel- en wetwijziging nodig (terugdraaien stelsel- en wetwijziging bij de nieuwe Erfgoedwet).

Afkortingen

A

ADR Auditdienst Rijk
Agent(schap) Agentschap van de Generale Thesaurie van het ministerie van Financiën

B

Bp Basispunt
Bve Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

F

Fido wet Financiering decentrale overheden
FIN Ministerie van Financiën

H

Ho Hoger Onderwijs (Hoger beroepsonderwijs en universitair onderwijs)

I

IBO Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IVH Integrale Verantwoordelijkheid Huisvesting
IvhO Inspectie van het Onderwijs

M

Mbo Middelbaar beroepsonderwijs

N

NRF Nationaal Restauratie Fonds
NRVT Nederlands Register Vastgoed Taxateurs

O

OKF Omkering Kapitaalsdienst Financiering
OCW Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

P

Po Primair onderwijs

R

Rc Rekening-courant
RWT Rechtspersoon met wettelijke taak
RVB Rijksvastgoedbedrijf

V

Vo Voortgezet onderwijs
VRM Vereniging Rijksmusea

Bronvermelding

- Algemene Rekenkamer, *Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen*, 18 februari 2015.
- Auditdienst Rijk (ADR), *Schatkistbankieren OCW*, uitgebracht aan SG ministerie van OCW en Agent ministerie van Financiën, 20 november 2015, ADR/2015/1537
- Brix and Schick, eds., *Government at risk: contingent liabilities and fiscal risk. World Bank Publications*, 2002.
- Centraal Planbureau (CPB), *De rol van de overheid bij waarborgfondsen in de semipublieke sector*, Den Haag 2014.
- Ecorys, *Baas over eigen school, Onderzoek naar doordecentralisatie van onderwijshuisvesting in het voortgezet onderwijs*, Rotterdam 2009.
- Lewis, Christopher M., and Ashoka Mody, "The management of contingent liabilities: A risk management framework for national governments." *Dealing with public risk in private infrastructure*, 1997: 131-53.
- Ministerie van Financiën, *Beleidsdoorlichting schatkistbankieren*, december 2014.

Bijlage 1 Taakopdracht

Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW

Onderwerp

Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kunnen publiek bekostigde onderwijsinstellingen op vrijwillige⁶⁶ basis bankieren bij de schatkist. Bankieren bij de schatkist betreft in eerste instantie sparen bij de schatkist. Ter financiering van vaste activa kunnen onderwijsinstellingen ook langlopende leningen bij de schatkist afsluiten en ter facilitering van hun kasbeheer kunnen zij een rekening-courantkrediet afsluiten. Ook rijksmusea met verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de eigen huisvesting kunnen schatkistbankieren. Het ministerie van OCW stelt voorwaarden aan toegang tot schatkistbankieren, zoals een positieve uitkomst van het financiële toetsingsdocument, zekerheidstelling in de vorm van bijvoorbeeld hypothecair onderpand, garantstelling van een gemeente, en/of de publieke bekostiging, en bij de rijksmusea een storting in een reservefonds. Ook betalen instellingen een risico-opslag op de rente. De Comptabiliteitswet (art. 45 e.v. CW) vormt het wettelijk kader waarbinnen het ministerie van OCW de mogelijkheid tot schatkistbankieren aanbiedt en waarbij het ministerie van OCW garant staat.

De rentevoordelen van het goedkoop lenen door de Nederlandse Staat kunnen bij schatkistbankieren doorgegeven worden aan de deelnemende instellingen. De toegang van de Staat tot de kapitaalmarkt is zeer goed, de schatkist kan instellingen bij elke looptijd een vaste rente voor leningen rekenen, en de schatkist biedt alleen eenvoudige en transparante leningproducten. Sparen bij de schatkist leidt ertoe dat middelen de publieke sector pas verlaten niet eerder dan dat daadwerkelijk voor een dienst betaald wordt.

Schatkistbankieren bij OCW heeft de laatste jaren een grote vlucht doorgemaakt. Tabel 1 laat zien dat het totaal aan uitstaande leningen met risico-exposure richting de OCW-begroting is gegroeid van ongeveer 250 mln. in 2005 naar ongeveer 1,2 mld. aan leningen voor vaste activa en ongeveer 0,6 mld. aan rekening-courant krediet per ultimo 2014, tezamen ongeveer 1,8 mld. Het grootste deel van de leningen (ongeveer 65%) in 2014 betreft leningen ter financiering van vastgoed in het mbo en hbo.

Tabel 1: Totaal aan uitstaande leningen met risico-exposure voor de OCW-begroting in 2005 en 2014 (in mln.)

	2005*	2014	
	Hypothecaire lening	Hypothecaire lening	Rekening-courant**
	253	1.216	572
Totaal	253	1.788	

* Voor rekening-courant stond het Agentschap van het ministerie van Financiën toen zelf garant. Vanaf 2012 staat OCW hiervoor garant.

** Dit is de maximale limiet, het gebruik van het krediet kan (veel) minder zijn.

66 Zie art. 45 CW. De Eerste Kamer heeft in 2002 besloten dat onderwijsinstellingen niet verplicht mochten worden tot schatkistbankieren.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige wijze van risicobeheer en risicobeheersing bij schatkistbankieren bij OCW, en formuleert beleidsvarianten ter verbetering van risicobeheer en risicobeheersing. De vraagstelling is op welke wijze de risico's van schatkistbankieren bij OCW beheerd en beheerst worden en op welke wijze risicobeheer en risicobeheersing verbeterd kan worden. De onderzoeksvragen zijn bijvoorbeeld hoe toetsing, monitoring en bijsturing bij OCW beter georganiseerd kan worden, waar de grenzen liggen ten aanzien van het risico waaraan de OCW-begroting blootgesteld kan/mag worden, of de huidige risico-opslag de juiste is, en wat een adequate begrotingsreserve is voor het onderwijs en voor de rijksmusea. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving, impliciete en expliciete prikkels, cultuur en gewoonten rond financieel beheer in het onderwijs en in de rijksmuseale wereld en bij hun counterparts bij de Rijksoverheid, voor zover gerelateerd aan schatkistbankieren. De risicogrondslag van het onderzoek is de totaalsom aan uitstaande schatkistleningen (zie Tabel 1 hierboven).

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de risico's rond schatkistbankieren bij OCW beter beheerd en beheerst kunnen worden. De werkgroep wordt daarbij onder andere gevraagd onderzoek te doen naar:

- Vereisten ten aanzien van organisatie en expertise inzake risicobeheer en risicobeheersing bij schatkistbankieren. Hieronder valt een goede organisatie van de rollen die het ministerie van OCW (beleidsdirecties, directie FEZ, Inspectie voor het Onderwijs), gemeenten (voor primair en voortgezet onderwijs) en het Rijksvastgoedbedrijf (voor rijksmusea) te spelen hebben rond schatkistbankieren, waarbij de taakverdeling met de Agent van het ministerie van Financiën als uitvoerder van de betalingen rond schatkistbankieren scherp onderscheiden blijft.
- Risicobeheer en risicobeheersing voor en na beslissing op een aanvraag om te lenen van de schatkist;
- Toezicht op en toetsing van nut, noodzaak en risico's rond het te financieren activum, in het kader van de stelselverantwoordelijkheid van OCW.
- Kwaliteit van en toezicht op de meerjarenbegroting van deelnemers aan schatkistbankieren door OCW; toezicht op de kwaliteit van de veronderstellingen onder de leenaanvraag (bijvoorbeeld leerling/bezoekersontwikkelingen, ontwikkelingen bij concurrerende instellingen) in de meerjarenbegroting van deelnemers aan schatkistbankieren;
- Begrenzen van risico's, beprijzen van risico's, (waardering van) onderpand en andere zekerheidstellingen, reservevorming bij OCW; zowel op niveau van de instelling als op het niveau van het stelsel; zowel wijze van als de daarbij concreet te kiezen omvang;
- Bijzonder beheer (het ondersteunen en begeleiden van instellingen die na een positief oordeel op een leenaanvraag in financiële problemen zijn geraakt);
- Bij rijksmusea ook: de interactie tussen eigenaarschap van het gebouw bij het Rijksvastgoedbedrijf en de via schatkistbankieren gefinancierde verbetering van het gebouw;
- Gedragseffecten bij onderwijsinstellingen en rijksmusea als gevolg van de mogelijkheid tot schatkistbankieren;
- Countervailing power vanuit de sector (wanbetaling kan uiteindelijk via dekking op de begroting de bekostiging van de andere instellingen raken), bijvoorbeeld via een vorm van onderlinge waarborg;
- De wijze waarop commerciële (sector)banken het risico bij leningen aan onderwijsinstellingen en rijksmusea beheren en beheersen c.q. zouden beheren

en beheersen; wat kan daarvan geleerd worden en wat betekent dat voor de beleidsmatige weging van de voor- en nadelen van schatkistbankieren als financieringsoptie voor onderwijs en rijksmuseum?

- De wijze waarop andere vakdepartementen het risico bij leningen onder schatkistbankieren beheren en beheersen; wat kan daarvan geleerd worden?

Beleidsbeschrijving, analyse, beleidsvarianten

Het onderzoek start met een beschrijving van schatkistbankieren bij OCW, waaronder risicobeheer en risicobeheersing. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke wijze risicobeheer en risicobeheersing versterkt kan worden. Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties voor de omvang en aard van de risico's zijn, welke expertise en organisatie vereist is, en hoe de prikkels om de risico's te beheersen versterkt worden. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Beleidsvarianten leiden tot besparingen in termen van minder risicoblootstelling voor OCW. Bij ten minste één variant wordt de risicoblootstelling voor OCW met 20% beperkt.⁶⁷

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: OCW, EZ, BZK, AZ, FIN. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij de werkgroep betrekken, bijvoorbeeld de Agent en het Centraal Planbureau. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een secretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start op 1 september 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

⁶⁷ Risico is minder makkelijk te meten dan uitgaven. De werkgroep wordt gevraagd gebruikt te maken van de wijze waarop elders op financiële markten risico's meetbaar gemaakt worden.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Peter Heij Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Secretariaat

Jens Risberg Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Roderick Fitz Verploegh Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Catharina Lavrijssen Ministerie van Financiën
Daniël Overduijn Ministerie van Financiën (tot 31 december 2015)

Werkgroepleden

Ron van der Meer Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Johan van den Berg Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (vanaf 1 december 2015)
Peter Stein Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (tot 30 november 2015)
Eddie Zondervan Ministerie van Algemene Zaken
Maarten Cornet Ministerie van Financiën
Sabine Galjé Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Maarten Kool Ministerie van Economische Zaken

Expertleden

Niek Nahuis Agentschap van de Generale Thesaurie
Emile Spijkerman (plv. lid) Agentschap van de Generale Thesaurie
Michiel Bijlsma Centraal Planbureau

Bijlage 3 Geïnterviewde personen

- Huub Vromen, Scholengroep Rijk van Nijmegen
- Eric Bouwens, Pro College
- Pauline Bieringa, BNG
- Jeroen Tebbens, BNG
- Jeffrey Nijhuis, BNG
- Ceel Elemans, ING
- Peter Vrancken, ROC Da Vinci College
- Ineke Van Oldeniel, Saxion
- Koen Berkenbosch, Naturalis
- Edward Coenen, Rijksvastgoedbedrijf
- Wijnand Metten, Rijksvastgoedbedrijf
- Lida Bosma, Rijksvastgoedbedrijf
- Hans Schutte, ministerie van OCW, DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie
- Femke Lind, ministerie van OCW, directie Vo
- Margreet Cammel, ministerie van OCW, directie FEZ
- Marcel Goedhart, ministerie van OCW, directie Mbo
- Selma van Westen, ministerie van OCW, directie Mbo
- Ton Opstal, ministerie van OCW, directie M&C
- Paul Aben, ministerie van OCW, directie E&K
- René Groeneveld, ministerie van OCW, directie HoS
- Mariëlle Oosterhout, ministerie van BZK
- Fleur van Amelsvoort, Agentschap van de Generale Thesaurie
- Martijn Smit, Agentschap van de Generale Thesaurie
- Taras Bogoslavskii, Agentschap van de Generale Thesaurie

Bijlage 4 Beschikbare producten schatkistbankieren

Rekening courant

Elke deelnemer aan schatkistbankieren heeft in ieder geval één rekening-courant bij het ministerie van Financiën. Met de rekening-courant houdt de deelnemer zijn liquide middelen aan in de schatkist. Voor elke rekening-courant is er een privaatrechtelijke rekening-courantovereenkomst tussen het Agentschap en de deelnemer waarin alle wederzijdse rechten en plichten zijn vastgelegd. Per instelling wordt een overeenkomst wordt opgesteld.

Rekening-courantkrediet

Via het rekening-courantkrediet kunnen bepaalde deelnemers (tijdelijk) rood staan op hun rekening-courant bij de schatkist. In overleg tussen het Agentschap, de betreffende instelling en het betrokken vakdepartement wordt daarvoor het maximum bepaald. Voor RWT's geldt dat het vakdepartement, conform de Comptabiliteitswet 2001, moet instemmen met het rekening-courantkrediet. Het vakdepartement staat ook garant voor het risico dat de deelnemer niet (tijdig) terugbetaalt.

Deposito's

Met een deposito kan een deelnemer een deel van de aangehouden middelen in de schatkist voor langere tijd vastzetten, tegen in het algemeen een hogere rente. Een deposito kan worden afgesloten voor elke looptijd van 1 week tot 30 jaar.

Leenfaciliteit

Tot slot is er de leenfaciliteit, waarmee bepaalde deelnemers kunnen lenen bij de schatkist. Voor RWT's geldt dat het betrokken vakdepartement moet instemmen met een lening en ook garant staat voor het risico dat de deelnemer de rente of aflossing niet (tijdig) kan voldoen. Omdat het vakdepartement hierdoor risico loopt kan het aan de deelnemer extra zekerheden vragen.

Bijlage 5 De verzelfstandigde Rijksmusea

De verzelfstandigde Rijksmusea

1. Stichting tot Beheer van Museum Boerhaave;
2. Stichting Museum Catherijneconvent;
3. Stichting het Geld- en Bankmuseum;
4. Stichting Kröller Müller;
5. Stichting Museum Slot Loevestijn;
6. Stichting Paleis het Loo Nationaal Museum;
7. Stichting Koninklijk Kabinet van Schilderijen Mauritshuis;
8. Stichting Museum van het Boek/Museum Meermanno;
9. Stichting Rijksmuseum Muiderslot;
10. Stichting Nationaal Natuurhistorisch Museum Naturalis;
11. Stichting Rijksmuseum van Oudheden;
12. Stichting het Rijksmuseum;
13. Stichting Nederlands Scheepvaart Museum Amsterdam;
14. Stichting Rijksmuseum Twenthe;
15. Stichting van Gogh Museum/Museum Mesdag;
16. Stichting Rijksmuseum voor Volkenkunde;
17. Stichting Rijksmuseum het Zuiderzeemuseum.

MEF (Rvb)

1. Gevangenpoort
2. Huis Doorn
3. Loevestein
4. Muiderslot

RWT-musea met eigendom pand

5. Glasmuseum
6. HNI
7. Joods Historisch Museum
8. Teylers Museum

RWT-musea met huurpand

9. Eye
10. Fotomuseum
11. Persmuseum
12. Princessehof

Bijlage 6 Beoordeling leenaanvraag door OCW

Het proces binnen OCW

De huidige werkwijze bij OCW voor schatkistbankieren door onderwijsinstellingen is grofweg ontstaan in 2012, toen een nieuw protocol tussen OCW en het AGT van kracht is geworden. OCW was al vanaf 2004 verantwoordelijk voor het kredietrisico van leningen voor huisvesting en werd vanaf 2012 ook verantwoordelijk voor het risico van in het kader van schatkistbankieren afgegeven rekening-courantkredieten.

Het proces voor het aanvragen van schatkistbankieren door onderwijsinstellingen is voor alle categorieën instellingen globaal hetzelfde. Voor musea is er geen standaard procedure die gevolgd kan worden en wordt het proces voor Mbo-, Ho-instellingen gevolgd.

De stappen in het proces zien er als volgt uit:

1. Oriënterend gesprek bij het Agentschap
 - Offerte van het Agentschap
 - Documenten voor aanvraag garantiestelling OCW
2. Aanvraag schatkistbankieren en garantiestelling OCW
 - Taxatie RVB (bij Mbo-, Ho-, en Wo-instellingen)
2. Beoordelen aanvraag beleidsdirectie
 - Advies van Onderwijsinspectie (onderwijsinstellingen) of NRF (Rijksmusea)
3. Besluit DG
4. Definitieve offerte Agentschap
5. Vastlegging notaris
6. Inregelen proces Agentschap

Onderwijsinstellingen

Stap 1: gesprek met Agentschap

Voor alle processen geldt dat een instelling zich wendt tot het Agentschap van het ministerie van Financiën als het wil schatkistbankieren. Na een oriënterend gesprek tussen het Agentschap en de instelling krijgt de instelling een offerte die voor enkele dagen geldig is. Deze offerte vormt samen met het Financieel Toetsingsdocument, het gespreksverslag en een door de Raad van Toezicht of de toezichthoudende persoon binnen het bestuur van de instelling ondertekende en goedgekeurde aanvraag het dossier voor OCW.

Stap 2: aanvraag garantiestelling OCW

De instelling dient na het gesprek met het Agentschap een verzoek in bij OCW om garant te staan voor een lening/ roodstandfaciliteit bij de schatkist. Po- en Vo-instellingen hebben hiervoor een gemeente garantie nodig.

Check bij IvhO en taxatie door het Rijksvastgoedbedrijf

De onderwijsinspectie adviseert de betreffende beleidsdirectie bij aanvragen van de onderwijsinstellingen. Naast de beleidsafdeling van OCW voeren zij een onafhankelijke financiële toets uit. De Inspectie controleert of de betreffende onderwijsinstelling al dan niet in het risicoprofiel zit. Daarnaast voert het Rijksvastgoedbedrijf een taxatie uit op het onderpand van de onderwijsinstelling. Dit geldt alleen van de Mbo-, Ho- en Wo-instellingen.

Stap 3: beoordelen aanvraag door OCW

Op basis van het taxatierapport en het Financieel Toetsingsdocument beoordeelt OCW de aanvraag en besluit om al dan niet garant te staan voor de lening. De beleidsmedewerker van de desbetreffende directie bekijkt de uitkomst van het Financieel Toetsingsdocument en betreft hierbij de melding van de Inspectie van het Onderwijs over het risicoprofiel. Daarnaast worden de leerlingenaantallen vergeleken met de leerling-ramingen. Wanneer de leerlingaantallen niet positiever worden ingeschat dan de leerling-raming, wordt dit geaccordeerd.

In het financiële toetsingsdocument wordt o.a. gekeken naar:

- Solvabiliteit 2 (inclusief voorzieningen): wanneer deze lager dan 30% is wordt door OCW aan de instelling om toelichting gevraagd naar de oorzaken hiervan. Er wordt gekeken naar de investeringsportfolie en wat het effect van de lening op de solvabiliteit zou zijn. Dit is in principe een kwalitatief oordeel van OCW.
- Liquiditeit: voor het Vo is richtgrens van de liquiditeit 0,75 en voor het Po 1. PM MBO Wanneer de instelling een lagere liquiditeit heeft wordt strikt bekeken of er maandelijks een begroting wordt opgesteld waarin de liquiditeitspositie wordt gemanaged. NB: het hebben van de liquiditeitsbegroting is één ding, hem dagelijks gebruiken het wezenlijke. Beschikbaarheid over een roodstandfaciliteit, waarmee de liquiditeitspositie beheerst kan worden, wordt meegenomen in het oordeel.
- Leerlingaantallen: de onderwijsinstelling moet aangeven hoeveel leerlingen het de komende jaren denkt te accommoderen. Er wordt gekeken of (grotere) nieuwbouw realistisch is.

De niet-financiële toets bestaat uit de informatie die op de directie voorhanden is: waar worden de middelen voor ingezet? Wat weten we over de bestuurlijke verhoudingen? De Inspectie verstrekt hier informatie over. FEZ beoordeelt afzonderlijk en wordt betrokken bij het opstellen van het advies. Voor het akkoord van de garantstelling dient het Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008 gevolgd te worden. De beleidsdirectie stelt een advies op ter besluitvorming aan de DG.

Stap 4: Besluit DG

FEZ informeert het Agentschap over het besluit van OCW. Wanneer OCW niet akkoord gaat, wordt een (korte) toelichting bij de afwijzing gegeven. Na ontvangst van het akkoord of de afwijzing van OCW informeert het Agentschap de instelling. Indien OCW akkoord is zal het Agentschap de toekenning van de lening en/of roodstandfaciliteit verder voorbereiden.

Stap 5: definitieve offerte van het Agentschap

Nadat OCW heeft besloten garant te willen staan vraagt de betreffende instelling een definitieve offerte aan bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën. Indien het rentepercentage gelijk of lager is dan het in het toetsingskader gebruikte percentage dan kan de betreffende DG het instemmingsformulier van de lening tekenen en kan de lening feitelijk verstrekt worden.

Stap 6: Vastlegging bij de notaris

Stap 7: inregelen door Agentschap

Het Agentschap zal de instelling inregelen en de praktische zaken van de lening regelen zoals bijvoorbeeld de uitbetaling.

Cultuurinstellingen

Bij aanvragen voor schatkistbankieren van Rijksmusea wordt het protocol gevolgd dat ook gebruikelijk is bij leenaanvragen van hoger onderwijsinstellingen. Dit betekent dat de Rijksmusea het toetsingskader invullen zoals dat is opgegeven door het Agentschap met daar bovenop een risico-opslag. Het ingevulde kader wordt vervolgens beleidsmatig en financieel getoetst binnen OCW. Door de beleidsdirectie Erfgoed en Kunsten wordt beoordeeld of het voorstel past binnen het museale beleid. Daarna volgt een onafhankelijke en externe toets van het NRF. Vervolgens gaat het geheel met een advies van deze partijen naar DGCM. Pas wanneer DGCM akkoord is, wordt er een formele offerte bij Financiën aangevraagd met een rentepercentage dat gelijk of lager is dan het in het toetsingskader gebruikte percentage. Ten slotte geeft DGCM akkoord op dat definitieve voorstel.

Stap 1: gesprek met Agentschap

Na een oriënterend gesprek tussen het Agentschap en de instelling krijgt de instelling een offerte die voor enkele dagen geldig is. Deze offerte vormt samen met het Financieel Toetsingsdocument, het gespreksverslag en een door de Raad van Toezicht of de toezichthoudende persoon binnen het bestuur van de instelling ondertekende en goedgekeurde aanvraag het dossier voor OCW.

Stap 2: aanvraag garantiestelling OCW

De beleidsdirectie ontvangt van de instelling de aanvraag voor garantstelling door OCW. De beleidsdirectie stuurt de aanvraag door naar het NRF en intern naar FEZ. Het NRF heeft een adviserende rol en voert een financiële toets uit.

Financiële toets NRF

Het NRF stelt op verzoek van OCW een notitie op over de beoordeling van de financieringsaanvraag. In de notitie worden alle bevindingen weergegeven en samengevat in een conclusie met uitgangspunten. De beoordeling van het NRF heeft geen dwingend karakter voor OCW. De financiële toets van het NRF bestaat uit vier vragen:

- Is de door OCW aangereikte systematiek gebruikt? Hierbij wordt niet op regelniveau gekeken of er mogelijk fouten in het model zijn ontstaan;
- Zijn de uitgangspunten met betrekking tot vastgoed realistisch en onderbouwd?
- Zijn de lopende en nieuwe financieringen correct in het model ingevoerd?
- Is er voor de hand liggende alternatieve aanwendbaarheid van het gebouw in het geval dat de museumactiviteiten hier worden gestopt? Is een eventuele taxatie of onderbouwing aanwezig en aannemelijk?

Stap 3: beoordelen aanvraag door OCW

De beleidsmedewerker van de desbetreffende directie bekijkt de uitkomst van het Financieel Toetsingsdocument en betreft hierbij het advies van het NRF en FEZ. Vanuit de beleidsdirectie zijn drie medewerkers inhoudelijk betrokken bij de beoordeling. Naast de beleidsmedewerker huisvesting zijn dit de accounthouder van de betreffende instelling en de financieel beleidsmedewerker. De accounthouder bekijkt of het doel van de aanvraag in lijn is met de prestatieafspraken die aan het begin van de vierjaarlijkse subsidietermijn zijn afgesproken. De prestatieafspraken worden per museum gemaakt.

FEZ beoordeelt afzonderlijk en wordt betrokken bij het opstellen van het advies. Voor het akkoord van de garantstelling dient het Organisatie- en mandaatbesluit

OCW 2008 gevolgd te worden. De beleidsdirectie stelt een advies op ter besluitvorming aan de DG.

Stap 4: Besluit DG

Nadat OCW heeft besloten garant te willen staan vraagt de betreffende instelling een definitieve offerte aan bij het Agentschap van het Ministerie van Financiën. Indien het rentepercentage gelijk of lager is dan het in het toetsingskader gebruikte percentage dan kan de betreffende DG het instemmingsformulier van de lening tekenen en kan de lening feitelijk verstrekt worden.

Stap 5: 2^e offerte van het Agentschap

Het Agentschap brengt opnieuw een offerte uit op basis van de financieringsaanvraag. Als de betreffende DG akkoord gaat dan wordt dat gemeld aan de instelling. De instelling vraagt vervolgens een definitieve offerte aan bij het Agentschap. Indien de offerte gelijk is aan dan wel lager is dan de concept offerte kan de betreffende DG het instemmingsformulier van de lening tekenen en kan de lening feitelijk verstrekt worden.

Stap 6: Vastlegging bij de notaris

Stap 7: inregelen door het Agentschap

Het Agentschap zal de instelling inregelen en de praktische zaken van de lening regelen zoals bijvoorbeeld de uitbetaling.