

Vergaderjaar 2016–2017

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 101

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2016

De afgelopen jaren is het onderwerp schatkistbankieren steeds vaker aan de orde gekomen, ook in uw Kamer. Met de stijging van het aantal deelnemers aan het schatkistbankieren bij OCW ontstond bij het kabinet de wens om schatkistbankieren in een breder verband te bekijken en te laten beoordelen. Middels een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) is onderzocht op welke manier de risico's rond schatkistbankieren bij OCW beter beheerd en beheerst kunnen worden. Bijgevoegd vindt u het rapport «Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren» dat de IBO-werkgroep heeft opgesteld (hierna afgekort tot IBO schatkistbankieren)¹.

Deze brief geeft de reactie van het kabinet weer, waarbij het kabinet tevreden is met de algemene conclusie van de IBO-werkgroep dat de risico's via de huidige systematiek voldoende beheerst zijn. Tevens heeft de werkgroep aandachtspunten meegegeven, die het kabinet graag ter harte neemt.

1. Achtergrond bij het IBO rapport over schatkistbankieren

Sinds 2004 kunnen onderwijsinstellingen op vrijwillige basis bij de schatkist bankieren, waarbij, naast het sparen bij de schatkist de mogelijkheid bestaat om te lenen voor investeringen in huisvesting en/of een rekening courantkrediet te verkrijgen. OCW staat voor deze leningen en kredieten garant, conform de Comptabiliteitswet 2001. Naast onderwijsinstellingen kunnen ook musea die onder de Erfgoedwet vallen op vrijwillige basis bij de schatkist bankieren.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Mede door de relatief lage leentarieven bij schatkistbankieren en de beperkte mogelijkheid van sommige instellingen (met name musea) om bij een commerciële bank te kunnen lenen, zijn de afgelopen jaren steeds meer instellingen bij de schatkist gaan lenen. Het totaal aan uitstaande langlopende leningen aan onderwijsinstellingen is gegroeid van ongeveer € 122 mln. in 2005 tot circa € 1,2 mld. in 2015. De maximale limiet van roodstand is gegroeid van € 90 mln. in 2005 naar bijna € 587 mln. in 2015. Hoewel OCW in het proces van het schatkistbankieren verschillende «checks and balances» heeft ingebouwd, vormden de toename van het aantal leningen dat verstrekt wordt door de schatkist aan onderwijsinstellingen en RWT-musea grotere risico's voor de begroting van OCW. Deze toename van risico's vormden voor het kabinet aanleiding tot het instellen van het IBO risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren.

Leeswijzer

In deze brief wordt eerst ingegaan op de algemene conclusie van de IBO werkgroep. Vervolgens wordt reactie gegeven op de aandachtspunten van de werkgroep. Bij de additionele aandachtspunten (onderdeel 4) is een onderscheid gemaakt tussen onderwijs en RWT-musea, vanwege de verschillen tussen deze sectoren. Tot slot wordt ingegaan op het door de IBO-werkgroep gesignaleerde knelpunt van de (gewijzigde) manier van taxeren. Om dit knelpunt te onderzoeken is een apart onderzoek gedaan, wat heeft geresulteerd in een rapport met de titel «Schatkistbankieren en leencapaciteit»².

Voor de volledigheid wordt in de bijlage een toelichting gegeven op de beleidsvarianten die in het IBO-rapport worden beschreven.

2. Algemene conclusie van de IBO-werkgroep

De IBO-werkgroep concludeert op basis van de analyse van de risico's voor OCW en de risicobeperkende maatregelen die binnen OCW worden genomen dat de aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW beperkt zijn. De werkgroep ziet geen noodzaak de huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW grondig te herzien.

Het kabinet is zich er evenwel van bewust dat dit niet betekent dat er voor de begroting van OCW geen risico's zijn verbonden aan het schatkistbankieren. De werkgroep signaleert ook een aantal verbeterpunten om het risicobeheer en de risicobeheersing verder te versterken. OCW heeft waardering voor de door de werkgroep geïnventariseerde aanbevelingen en verbeterpunten en gaat hier mee aan de slag.

De werkgroep stelt vast dat – door veranderingen in de regelgeving voor taxateurs – de taxaties van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) met ingang van dit jaar op een andere grondslag zijn gebaseerd. De werkgroep heeft het kabinet geadviseerd deze gewijzigde taxatiemethode nader te onderzoeken en met een beleidsreactie te komen. Het kabinet heeft dit vraagstuk met hulp van een externe vastgoeddeskundige nader onderzocht en in paragraaf 5 meegenomen in deze kabinetsreactie.

3. Aandachtspunten voor verdere versterking van het risicobeheer en risicobeheersing

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens ingegaan op de in het rapport geschetste aandachtspunten.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

3.1 Ex post monitoring

De werkgroep constateert dat er ex ante voldoende checks and balances zijn ingebouwd, maar dat de ex post monitoring beperkt is vormgegeven. Ontwikkelingen na toekenning van de lening kunnen invloed hebben op de risico's, bijvoorbeeld verandering in de financiële positie, bestuurswisselingen en tegenvallende (nieuw)bouwkosten. De werkgroep geeft de overweging mee om bij instellingen die bij de schatkist lenen gedurende de looptijd van een lening op een specifiekere manier te monitoren.

Reactie kabinet

Bij het afsluiten van een lening bij een bank, zal de bank ook na het afsluiten van de lening deze lening monitoren en regelmatig contact met de lenende partij hebben. Dit is een begrijpelijke gang van zaken omdat de bank tenslotte kredietrisico loopt en lang niet altijd inzicht heeft in het reilen en zeilen van de lenende partij. Dit legt beslag op de personele capaciteit bij de bank en de instelling.

Bij bekostigde onderwijsinstellingen houdt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) toezicht op het reilen en zeilen van de instelling. De inspectie voert met regelmaat een generieke of sectorspecifieke risicoanalyse uit over de onderwijsinstellingen. OCW ontvangt jaarlijks een overzicht van de risicoanalyse van de inspectie met alle instellingen, inclusief de instellingen die bij de schatkist lenen. OCW kan de inspectie benaderen, indien er vragen zijn over een onderwijsinstelling die bij OCW een leenaanvraag indient, bij de start en gedurende het looptijd van de lening. Als de financiële positie van een instelling verslechtert, wordt, conform de huidige manier van werken, in overleg met de inspectie bekeken of er noodzaak is tot ingrijpen.

Bij RWT-musea is de verantwoording over de meerjarige onderhouds- en instandhoudingsplanning anders dan bij onderwijs. De langjarige huisvestingsbekostiging bij RWT-musea staat apart van de vierjaarlijkse exploitatiebekostiging. Door de musea moet jaarlijks over het onderhoud en de instandhouding worden gerapporteerd. OCW heeft derhalve goed zicht op de lopende risico's van schatkistleningen aan RWT-musea. Bovendien is de omvang van de leningenportefeuille in deze sector aanzienlijk kleiner dan in het onderwijs.

3.2 Expertise bij OCW

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft eind 2015 geconstateerd dat, naast de goede ontwikkelingen binnen OCW (toegenomen aandacht, financieel toetsingsdocument), OCW onvoldoende expertise heeft op het gebied van de kredietbeoordeling bij een leenaanvraag. Volgens de ADR heeft dit te maken met onvoldoende deskundigheid of tijd bij de beoordelaars van de leenaanvraag. De IBO-werkgroep geeft daarbij als aandachtspunt om de expertise op het gebied van kredietbeoordeling bij OCW te vergroten.

Reactie kabinet

In 2015 heeft de ADR in het gevraagde onderzoek opgemerkt dat kredietbeoordeling een vak apart is, dat je er niet even bij kunt doen (ADR-rapport 10/11, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/publicaties/2016/06/24/bijlagen-bij-besluit-wob-verzoek-adr-rapporten-2015-ocw>). Aan de hand van het ADR-rapport en vooruitlopend op het IBO-rapport is OCW reeds aan de slag gegaan om de expertise te verbeteren. Hiervoor zijn interne cursussen opgestart om het kennisniveau te verhogen en kennis te delen. Ook wordt meer tijd genomen om een leenaanvraag te beoordelen en worden hier ook

meerdere directies binnen OCW bij betrokken, zodat de leenaanvraag vanuit verschillende uitgangspunten wordt beoordeeld.

De opgedane ervaringen hebben ook geleid tot gewijzigde inzichten. Zo kiest een aantal instellingen er voor om bullet-leningen afsluiten. In plaats van gedurende de looptijd van de lening af te lossen, vindt bij dergelijke leningen, de volledige aflossing aan het eind van de leenperiode plaats. Omdat het risico voor OCW bij bulletleningen hoger is dan bij leningen waarop gedurende de looptijd (lineair of annuitair) wordt afgelost, stelt OCW het aflossen gedurende de looptijd van de lening verplicht, conform hetgeen in de markt inmiddels gebruikelijk is en worden nieuwe bulletleningen door OCW niet meer toegestaan.

Door de ervaring van OCW met het schatkistbankieren, ontwikkelt OCW steeds meer expertise en past, indien nodig, het beleid daar op aan.

3.3 Scheiding rollen kredietbeoordelaar en beleidsmaker

De werkgroep constateert het belang van een scheiding van de rol van kredietbeoordelaar ten opzichte van de rol van beleidsmaker. Omdat de Directeuren-Generaal integraal verantwoordelijk zijn voor zowel de kredietbeoordeling als voor het beleid in hun portefeuilles, ziet de werkgroep hier het risico dat het instrument schatkistbankieren kan worden ingezet om bepaalde beleidsdoelen te bereiken. De werkgroep raadt daarom aan de rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker expliciet te (onder)scheiden en beide invalshoeken transparant ter tafel te hebben.

Reactie kabinet

Het kabinet onderkent de beperkte scheiding tussen kredietbeoordelaar en beleidsmaker. De beleidsdirectie heeft echter binnen OCW de meeste kennis van de sector en de betreffende onderwijsinstelling/RWT-museum en om deze redenen kunnen beleidsdirecties het beste de kredietbeoordeling uitvoeren. Bovendien verhaalt OCW een eventueel faillissement van een instelling met een openstaande lening met restschuld op de betreffende sector (tenzij er sprake is van een gemeentegarantie), wat het belang van de beleidsdirectie om tot een zorgvuldige afweging te komen, versterkt.

Het kabinet houdt daarom vast aan de kredietbeoordeling door de beleidsdirectie. Echter naast het advies van de beleidsdirectie wordt vanaf nu ook het «concernadvies» van de directie Financieel Economische Zaken van OCW vastgelegd. Uiteindelijk beslist de betreffende Directeur-Generaal op basis van zowel het beleidsadvies als het concernadvies of met de leenaanvraag akkoord kan worden gegaan. Langs deze lijn blijft de integrale verantwoordelijkheid in stand, maar vindt zijn basis in adviezen waarin de verschillende rollen helder worden onderscheiden.

Indien een concernadvies van de directie FEZ van OCW negatief is en de DG de lening toch wenst te verstrekken wordt altijd aan de betreffende bewindspersoon van OCW gevraagd of met de leenaanvraag akkoord kan worden gegaan, bijvoorbeeld als de betreffende instelling onder aangepast financieel toezicht van de inspectie staat.

3.4 Algemeen afwegingskader voor garantstellingen

De werkgroep constateert dat er geen beleidslijn is met betrekking tot het maximaal acceptabele risico op de OCW begroting en met betrekking tot de maximale acceptabele omvang aan garantstellingen die de begroting van OCW in totaal kan of mag dragen.

Reactie kabinet

Om de risico's op de begroting zoveel mogelijk te beperken, houdt OCW de borging door middel van het vestigen van een hypotheek en de gemeentegarantie in stand. De risico's worden verder beperkt doordat mbo- en ho-instellingen de huisvesting deels met eigen vermogen financieren (Themaonderzoek Inspectie van het Onderwijs, «Huisvesting in het mbo, hbo en wo», Kamerstuk 33 495, nr. 97). Hierbij wordt ook verwezen naar de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de maximale leencapaciteit, zoals in paragraaf 5 wordt toegelicht.

De constatering van de werkgroep is echter wezenlijk voor de toekomst van het lenen bij de schatkist. Er bestaat op dit moment een aan onderwijs gerelateerde leningenportefeuille van € 1,2 mld. Het kabinet ziet, gegeven de risicobeperkende voorwaarden van OCW en de ervaringen met het schatkistbankieren tot nu toe, geen dwingende noodzaak tot het instellen van een plafond.

OCW wil graag scherp blijven op verbeteringen ten aanzien van het risicobeheer en risicobeheersing en zal daarom de ADR vragen in 2018 opnieuw een onderzoek uit te voeren om na te gaan of het verbetertraject voldoende heeft opgeleverd, en of nieuwe verbeterpunten zijn ontstaan.

4. Additionele aandachtspunten voor de doelmatigheid of doeltreffendheid van het schatkistbankieren

OCW waardeert dat de werkgroep zich niet heeft beperkt tot de opdracht en ook in het rapport additionele aandachtspunten in haar rapport heeft opgenomen.

A. Onderwijs

4.1 Onderscheid openbaar en bijzonder in het funderend onderwijs

De werkgroep constateert dat de logica van een gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs voor een rekening courantkrediet ontbreekt, omdat de gemeenten niet zelf verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van het primair en voortgezet onderwijs.

Reactie kabinet

Het kabinet onderkent de constatering van de werkgroep. In de brief van 2 juli 2015 «Wegnemen ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs» (Kamerstuk 31 135, nr. 54) is dit verschil ook aan de orde geweest en is aangegeven de uitkomsten van dit IBO-rapport af te wachten. Aan de hand van dit onderzoek is de conclusie van het kabinet dat de gemeentegarantie voor een rekening courantkrediet voor het openbaar onderwijs wordt afgeschaft. Ondanks dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor openbaar onderwijs, loopt de bekostiging van het openbaar onderwijs via OCW en blijkt in de praktijk dat de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid meestal is overgedragen aan het onderwijsbestuur. De invloed van de gemeente is daardoor beperkt, waardoor de invloed van de gemeente bij een rekening courantkrediet van een instelling in het openbaar onderwijs nauwelijks anders is dan bij een rekening courantkrediet in het bijzonder onderwijs. Het beleid voor het vragen van een gemeentegarantie voor een rekening courantkrediet in het openbaar onderwijs wordt daarom afgeschaft. Zoals de werkgroep ook constateert zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor de bekostiging van de huisvesting voor het primair en voortgezet onderwijs en zal de verplichte gemeentegarantie voor leningen voor

huisvesting in stand worden gehouden voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs.

4.2 Taxaties in het mbo en ho

In het IBO-rapport wordt geconstateerd dat er met name van mbo-instellingen signalen zijn dat schoolgebouwen laag worden getaxeerd waardoor zij renovatie- en nieuwbouwprojecten niet kunnen financieren/realiseren en instellingen daardoor vaak kiezen voor een bancaire lening in plaats van een lening bij de schatkist. De werkgroep constateert bij bancaire leningen het risico dat als gevolg van «moreel gevaar» (moral hazard) te hoge of risicovolle leningen worden verstrekt wanneer banken uitgaan van een impliciete garantie van de Minister van OCW.

De aanpassing van de wijze van taxeren van schoolgebouwen door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) sinds 1 januari 2016 biedt naar verwachting mogelijk een oplossing voor het door onderwijsinstellingen als krap ervaren leencapaciteit.

Reactie kabinet

Dit punt wordt in paragraaf 5 van de kabinetsreactie nader uitgewerkt.

Toelichting ten aanzien van «moreel gevaar»

De werkgroep constateert het risico van «moreel gevaar» wanneer banken te hoge of risicovolle leningen verstrekken onder de aannahme van een impliciete garantie van de Minister van OCW. In reactie op deze constatering van de werkgroep wordt zowel verwezen naar de recente Regeling beleggen, lenen en derivaten waarin duidelijk is weergegeven dat bij een lening zonder onderpand de bank bij een faillissement van een instelling geen beroep kan doen op OCW. Als een bank dit risico niet wil nemen, kunnen ze een hypothecair onderpand vragen, waarbij overigens ook geen impliciete garantie van OCW geldt.

De Minister van OCW is alleen verantwoordelijk voor de continuïteit van het onderwijs, niet voor het voortbestaan van individuele instellingen en de gevolgen van een faillissement voor schuldeisers.

Bij het lenen bij de schatkist wordt uitgegaan van een korting (afslagpercentage) van 20% op de marktwaarde (nader toegelicht in paragraaf 5), om te voorkomen dat de hypothecaire lening hoger is dan de onderliggende waarde. Daarnaast is het bij het schatkistbankieren niet toegestaan een tweede hypotheek op een pand te vestigen.

B. RWT-musea

De situatie bij RWT-musea verschilt met het onderwijs, omdat een groot deel van de RWT-musea geen hypothecair onderpand of gemeentegarantie kunnen leveren. In totaal zijn er momenteel 29 RWT-musea: 17 rijksmusea en 12 andere rijksge subsidieerde musea met een wettelijke taak.

Per 1 januari 2017 geldt een nieuw huisvestingsstelsel voor de 17 rijksmusea: de verantwoordelijkheid voor onderhoud en instandhouding van de gebouwen wordt dan overgedragen aan de musea voor een pilotperiode van 5 jaar, waarbij het RVB juridisch eigenaar van de gebouwen blijft.

Een deel van deze musea zal ook na 1 januari 2017 gebruik blijven maken van de diensten van het RVB voor onderhoud van de gebouwen. Het andere deel organiseert dit buiten het RVB om, zodat beide werkwijzen met elkaar vergeleken kunnen worden. Musea moeten zelf (schatkist-

)financiering regelen voor investeringen, de leenfaciliteit van het RVB is hiervoor niet meer beschikbaar.

In beide situaties wordt de leencapaciteit beoordeeld in relatie tot de meerjarige bekostiging voor huisvesting zoals dit in de Erfgoedwet is vastgelegd.

4.3 Leenplafond musea

Voor de 17 RWT-musea zonder hypotheccair onderpand is een leenplafond vastgesteld van € 450 mln. voor de komende 15 jaar, opgedeeld in drie periodes van € 150 mln. per 5 jaar. De werkgroep constateert dat het leenplafond van 150 miljoen voor de komende periode al is bereikt. Dit zou betekenen dat de andere RWT-musea zonder hypotheccair onderpand tot en met 2021 geen leningen meer af kunnen sluiten bij de schatkist. De RWT-musea hebben echter wel de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van en het onderhoud aan hun gebouw.

Reactie kabinet

Het niet kunnen inbrengen van onderpand maakt het aantrekken van bankfinanciering lastiger. RWT-musea kunnen sparen, of zijn afhankelijk van de schatkist voor de financiering van onderhoud- en vervangingsinvesteringen.

Om de risico's bij leningen voor RWT-musea, zonder hypotheccair onderpand, voor de begroting van OCW te beperken heeft het kabinet verschillende maatregelen genomen:

1. De leencapaciteit wordt beoordeeld in relatie tot de meerjarige bekostiging voor huisvesting zoals dit in de Erfgoedwet is vastgelegd.
2. Als compensatie voor de afwezigheid van een hypotheccair onderpand, wordt 1,1% van het uitgeleende bedrag in een garantiefonds bij het Nationaal Restauratiefonds (NRF) gestort (1% door OCW en 0,1% via de risico-opslag op de rente).
3. Leenaanvragen worden zowel door OCW getoetst als door experts van het NRF.
4. Een leenplafond voor leningen zonder onderpand van € 450 mln. over 15 jaar.

Bij de evaluatie van het huisvestingsstelsel voor rijksmusea in 2022 wordt deze systematiek geëvalueerd. Vooruitlopend op deze evaluatie wordt het plafond van € 450 mln. over 15 jaar niet meer opgedeeld in drie periodes van 5 jaar, zoals eerder was afgesproken. Gebleken is dat investeringen vooral in de eerste jaren zullen plaatsvinden. Het kabinet vindt dat de risico's van leningen voor RWT-musea zonder hypotheccair onderpand voor de begroting van OCW op basis van de hierboven geschetste maatregelen voldoende zijn beheerst.

4.4 Risico-opslag bij RWT-musea

De risico-opslag bij RWT-musea zonder hypotheccair onderpand is opgebouwd uit twee componenten. Ten eerste een opslag van 100 basispunten (1%). Deze opslag wordt door OCW in één keer aan het begin van de looptijd van de lening betaald uit het huisvestingsbudget voor musea. De tweede component is een opslag van 10 basispunten (0,1%), die door het betreffende museum zelf wordt betaald. Deze opslag van 10 basispunten wordt ook bij hypotheccaire leningen in rekening gebracht. De werkgroep constateert dat er ongewenste gedragseffecten («moreel gevaar») kunnen optreden bij musea doordat slechts een klein deel van de risico-opslag (10 van de 110 basispunten) door musea zelf wordt betaald.

De risico-opslag van 110 basispunten dient om de risicoblootstelling van de begroting van OCW te beperken.

Het risico dat de werkgroep signaleert, dat RWT-musea door de lage bijdrage aan de totale risico-opslag kunnen besluiten om een risicovol project op te starten, is beperkt. De hoogte van de leencapaciteit van een museum wordt bepaald door de hoogte van de bekostiging voor huisvesting. Daarnaast wordt de leenaanvraag ook door het NRF getoetst, waardoor ongewenste gedragseffecten zoveel mogelijk worden beperkt. Bij de evaluatie van het huisvestingsstelsel in 2022 wordt ook de hoogte van de risico-opslag voor leningen aan musea zonder onderpand en de verdeling van de risico-opslag tussen museum en OCW meegenomen. Aan de hand van deze evaluatie zal worden bekeken of er een wijziging in de risico-opslag voor RWT-musea moet plaatsvinden.

5. Wijziging uitgangspunten taxaties

Tijdens de looptijd van het opstellen van het IBO-rapport zijn de taxaties van het RVB op een andere grondslag gebaseerd. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de taxatiewaarde en kan daardoor invloed hebben op de leencapaciteit en daarmee op de hoogte van de risico's bij OCW. Dit punt is, samen met de constatering van de IBO-werkgroep dat er met name uit het mbo signalen zijn dat schoolgebouwen laag worden getaxeerd, door het kabinet opgepakt en in deze kabinetsreactie meegenomen. Om deze kwestie goed te kunnen beoordelen is de advies aan een externe vastgoeddeskundige gevraagd.

Het kabinet onderkent de door de werkgroep gesignaleerde problematiek met betrekking tot de taxaties in het mbo en ho. Het RVB stelt voor OCW de taxatiewaarde vast. Tot 1 januari 2016 werd de taxatie uitgevoerd op basis van opiniewaarde. Deze opiniewaarde ging uit van de waarde van een pand bij een gedwongen verkoop waarbij het gebouw zijn functie als onderwijslocatie zou verliezen (assumptie van alternatieve aanwending, dus bijvoorbeeld herbesteding tot kantoorpand). De maximale leencapaciteit werd vervolgens vastgesteld op 95% van deze opiniewaarde. Dit gold voor zowel onderwijsinstellingen als voor musea die een hypotheek onderpand kunnen inbrengen.

Vanaf 1 januari 2016 is het RVB verplicht de taxatie uit te voeren op basis van de nieuwe regels van het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT). Door deze andere manier van taxeren is de verwachting dat de taxatiewaarde van een pand toeneemt, omdat nu wel rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat een pand na een eventueel faillissement wederom een onderwijsfunctie krijgt. Deze gewijzigde manier van taxeren is voor OCW aanleiding tot het inschatten van de risico's die aan deze manier van taxeren zijn verbonden ten opzichte van de oude manier van taxeren op basis van opiniewaarde.

In het bijgevoegde rapport «Schatkistbankieren en leencapaciteit», opgesteld door een externe deskundige, zijn twee opties uitgewerkt.

- De waardering tegen marktwaarde, waarbij een afslag op deze waarde wordt gedaan zodanig dat de uiteindelijke maximale leencapaciteit vergelijkbaar is met de leencapaciteit bij een waardering tegen opiniewaarde, zoals deze vóór 1 januari 2016 werd uitgevoerd. De risico's zijn bij deze optie redelijk vergelijkbaar met de risico's die OCW vóór 1 januari 2016 liep bij een taxatie tegen opiniewaarde.
- De waardering tegen marktwaarde, waarbij de leencapaciteit maximaal 95% van de vastgestelde marktwaarde is. Om de risico's bij deze optie

te beperken wordt vervolgens de financiële toetsing aangepast. Dit betekent dat naast een uitgebreidere financiële toets bij OCW ook de betreffende sector wordt gevraagd een toets op de businesscase uit te voeren. Daarnaast worden de instellingen vervolgens jaarlijks gevraagd, aanvullende, financiële gegevens aan te leveren, die niet reeds in de bestaande regels voor de jaarverslaglegging zijn beschreven.

Bij de eerste optie, leencapaciteit van 80% op basis van marktwaarde inclusief afslag, blijven de risico's bij een hypothecaire lening naar verwachting zoveel mogelijk vergelijkbaar met de situatie zoals deze door de IBO-werkgroep is onderzocht.

Bij de optie van een leencapaciteit die 95% van de marktwaarde bedraagt, nemen de risico's toe ten opzichte van de situatie zoals deze door de IBO-werkgroep is onderzocht omdat het leencapaciteit toeneemt, terwijl het hypothecair onderpand gelijk blijft. Door middel van bovengenoemde additionele maatregelen wordt beoogd de toegenomen risicoblootstelling op de OCW-begroting te beheersen.

Bij de taxatie op basis van marktwaarde, wordt niet meer op voorhand uitgegaan van de assumptie van alternatieve aanwending. De taxatie houdt daar waar reëel, rekening met de reële optie dat het gebouw na een eventueel faillissement weer een onderwijs- of museumbestemming krijgt. Mede door deze aanpassingen in de uitgangspunten voor de taxatie kan de taxatiewaarde van de huisvesting in sommige gevallen toenemen. Wanneer het kabinet bij het bepalen van de leencapaciteit uitgaat van 95% van de marktwaarde, nemen de risico's op de begroting van OCW eveneens toe, het onderpand blijft immer gelijk.

Daarnaast spelen er bij een keuze tussen een leencapaciteit op basis van opiniewaarde dan wel op basis van marktwaarde de volgende overwegingen:

1. Naar aanleiding van de financiële problemen bij het ROC Leiden waar huisvesting een oorzaak van de financiële problematiek was, heeft de commissie Meurs het rapport «Ontspoorde ambitie» opgesteld. De commissie Meurs geeft in dit rapport aan dat zij geen voorstander is van een nieuw «instituut» en/of het invoeren van een verplichte toets voor grote investeringen inclusief vastgoedbeslissingen. «De reeds bestaande elementen en instrumenten moeten hun werk (gaan) doen en actoren moeten vooral rolvast blijven opereren.»
2. Uit het themaonderzoek van de inspectie «Huisvesting in het mbo, hbo en wo» constateert de inspectie dat:
 - a. instellingen vastgoed kunnen financieren uit eigen vermogen of met leningen, waarbij als leningen een (te) grote omvang hebben dit kan leiden tot een grote druk op de cashflow en liquiditeitsproblemen kan veroorzaken (met name bij een stijging van de rente);
 - b. in het mbo een trend zichtbaar is dat het vastgoed, de laatste jaren, ondanks de zeer lage rentestand, meer vanuit het eigen vermogen dan uit vreemd vermogen wordt gefinancierd;
 - c. het vastgoed in het hbo en het wo vooral met eigen vermogen is gefinancierd;
 - d. veel investeringen in het wo worden gefinancierd met een combinatie van eigen en vreemd vermogen. De sector als geheel heeft een zeer solide financiële basis en kan deze investeringen dragen;
 - e. als het vastgoed voornamelijk met eigen middelen gefinancierd wordt, er meestal geen direct financieel dan wel faillissementsrisico is. De instelling zal juist een zeer hoge solvabiliteit hebben.

Toch kunnen er ook aan financiering met eigen middelen nadelen kleven. Geld dat opgespaard wordt voor financiering van vastgoed kan niet besteed worden aan onderwijs.

Aan de hand van deze overwegingen en het rapport van de externe vastgoeddeskundige «Schatkistbankieren en leencapaciteit» en de onwenselijke situatie om iedere taxatie apart te beoordelen op de mogelijke leencapaciteit, heeft het kabinet voor alle onderwijsinstellingen in het mbo en ho en voor de RWT-musea gekozen voor de waardering tegen marktwaarde waarbij de leencapaciteit maximaal 80% is van de taxatiewaarde, vergelijkbaar met de leencapaciteit tegen opiniewaarde (optie 1).

Argumenten voor de keuze van 80% van de marktwaarde zijn:

1. Het is nog onzeker wat precies het effect zal zijn van de wijziging in taxeren. De verwachting is dat deze wijziging nauwelijks een effect zal hebben op taxaties van vastgoed op A-locaties maar dat deze wijziging voor instellingen op andere locaties wellicht kan leiden tot een hogere taxatiewaarde en daarmee tot een hogere maximale leencapaciteit.
2. Hierdoor is de verwachting dat de leencapaciteit in met name het mbo zal toenemen (omdat zij vaak locaties in de regio hebben), waarmee aan het aandachtspunt van het IBO-rapport wordt tegemoet gekomen.
3. Wanneer de leencapaciteit toeneemt, zal in beginsel ook het risico voor OCW toenemen. Uitgaande van de reële situatie dat bij een eventueel faillissement de onderwijsfunctie in de regio niet vervalt, is de inschatting dat dit risico voor OCW uiteindelijk beperkt zal zijn.
4. In 2017 zal aan de hand van praktijkvoorbeelden worden bekeken wat de uitwerking van deze nieuwe manier van taxeren is en in hoeverre de leencapaciteit op basis hiervan al dan niet moet worden aangepast.
5. Aan de hand van deze overwegingen is de inschatting dat de risico's bij een leencapaciteit van 80% van de marktwaarde nog steeds beheersbaar zijn en daarmee geen afwijking vormen van de conclusie van de IBO-werkgroep.
6. Door het gebruik van de leencapaciteit op basis van 80% van de marktwaarde houdt het kabinet rekening met de leerpunten uit het rapport van de commissie Meurs:
 - a. Er worden grenzen aan de leencapaciteit gesteld, waardoor de risico's van een exponentiële toename van complexiteit met toenemende risico's worden beperkt.
 - b. Leencapaciteit op basis van 95% van de marktwaarde vraagt om een aanvullende toets en jaarlijks terugkerende administratieve lasten voor zowel de instelling als voor OCW. Mede op basis van de aanbeveling van de commissie Meurs is een dergelijke investeringstoets niet wenselijk. Bovendien wordt hierbij jaarlijks om aanvullende financiële gegevens gevraagd, welke vervolgens door OCW moeten worden beoordeeld. Dit is een oneigenlijke taak voor OCW omdat in beginsel de inspectie toezicht houdt op de financiële situatie van een onderwijsinstelling, ongeacht of deze instelling al dan niet bij de schatkist bankiert. In het kader van de rolvastheid, past daarom deze taak niet bij OCW. Door uit te gaan van leencapaciteit van 80% van de marktwaarde hoeven er geen aanvullende acties worden gedaan om de risico's te beperken en kunnen de betreffende instellingen gewoon onder het reguliere toezicht van de inspectie blijven.
7. Tot slot constateert de inspectie dat steeds vaker vastgoed wordt gefinancierd door deels eigen vermogen en deels vreemd vermogen.

Mede omdat de verwachting is dat door het nieuwe beleid met een leencapaciteit van 80% op de marktwaarde de risico's zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn met de risico's zoals deze in het IBO-rapport zijn onderzocht, is gekozen voor een afslagpercentage van 20%. Het is echter onzeker of met dit afslagpercentage de leenmogelijkheden in het mbo bij de schatkist kunnen worden verbeterd, doordat nu rekening wordt gehouden met het opnieuw gebruiken van het pand voor onderwijs. OCW zal de leenmogelijkheden ten opzichte van de taxatiewaarde nauwlettend in de gaten houden en nagaan of de werkwijze met een afslagpercentage van 20% juist is dan wel maatwerk noodzakelijk is. OCW zal aan de hand van praktijkvoorbeelden in 2017 na gaan of deze werkwijze voor de sector werkbaar is.

Tot slot kunnen we stellen dat de IBO-werkgroep met het rapport een bijdrage heeft geleverd voor het verdere verbetertraject binnen OCW ten aanzien van het schatkistbankieren. Het heeft OCW bewust gemaakt dat we op de goede weg zijn, maar dat we ook scherp moeten blijven. OCW zal daarom de ADR vragen in 2018 een vervolgonderzoek te doen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
mede namens de Minister van Financiën,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Beleidsvarianten

De werkgroep heeft in het rapport beleidsvarianten beschreven op basis waarvan het schatkistbankieren doelmatiger kan worden ingericht.

Beleidsvariant 1: optimaliseren interne processen bij OCW

- a. Het aanbrengen van een striktere scheiding tussen de rollen van beleidsmaker en kredietbeoordelaar.
- b. Het organiseren van voldoende deskundigheid bij de medewerkers die zich bezighouden met de kredietbeoordeling.
- c. Het stroomlijnen van processen, deze nader concretiseren en duidelijk vastleggen.

Reactie kabinet

OCW heeft reeds invulling gegeven aan het aandachtspunt om een betere scheiding te maken tussen de rollen van beleidsmaker en kredietbeoordelaar. Tevens is een traject ingezet om de expertise van medewerkers die zich met kredietbeoordelingen bezig houden te verbeteren. De werkgroep heeft geconstateerd dat OCW al stappen heeft gezet om de processen van het schatkistbankieren beter te stroomlijnen. OCW wil scherp blijven op mogelijke nieuwe/aanvullende verbeteringen in het proces. OCW zal daarom de ADR vragen in 2018 opnieuw een onderzoek uit te voeren om na te gaan of het verbetertraject voldoende heeft opgeleverd, en of er nieuwe verbeterpunten zijn ontstaan.

Beleidsvariant 2: vereenvoudigen systematiek schatkistbankieren po en vo

- a. Het samenbrengen van de rollen van betaler, beslisser en risicodragers in één hand (de gemeenten) bij leningen voor investeringen in huisvesting. Dit vergt een belangrijke wijziging van de Comptabiliteitswet.
- b. Het vervallen van de gemeentegarantie voor het openbaar onderwijs voor het krediet in rekening courant.

Reactie kabinet

Het kabinet deelt de mening dat de gemeentegarantie voor instellingen in het openbaar onderwijs die een rekening courantkrediet bij de schatkist kan vervallen.

Gezien het beperkt aantal huisvestingsleningen ten opzichte van het totaal aantal besturen in het po en vo, ziet het kabinet op dit moment geen aanleiding de Comptabiliteitswet op dit punt aan te passen.

Beleidsvariant 3: aanpassen leenvoorwaarden mbo en ho in combinatie met strikter risicobeheer en striktere risicobeheersing

- a. Het aanpassen van de taxatiewaarde van het hypothecair onderpand.
- b. Het beperken van de administratieve lasten door over te stappen op een systeem van positieve of negatieve hypotheekverklaring in plaats van het daadwerkelijk vestigen van een hypotheek.

Reactie kabinet

Eerder in deze reactie is uitgelegd op welke wijze de taxatiewaarde van een pand wordt gebruikt om de leencapaciteit te bepalen. Op basis hiervan is gekozen dat de leencapaciteit maximaal 80% van de taxatie op basis van marktwaarde is.

De variant waarbij er sprake is van een positieve of negatieve hypotheekverklaring is in overweging genomen. Het afschaffen van het vestigen van een hypotheek kan voor verschillende partijen een vermindering van de administratieve lasten leiden, maar zal bij OCW zeker leiden tot meer werk omdat meer onderzoek moet worden gedaan of de betreffende verklaring terecht is. Bij het afschaffen van een hypotheek zal uitgebreider moeten worden beoordeeld in hoeverre een onderwijsinstelling met beperkte garantstelling (een positieve of negatieve hypotheekverklaring biedt minder garantie dan een hypotheekakte) voldoende financiële dekking kan bieden. Bovendien ontstaat hierdoor een grotere kans op een onjuiste beoordeling. Bij een mogelijk faillissement kan financiële compensatie door de betreffende sector als geheel nodig zijn als de financiële dekking onvoldoende is. Bij een onjuiste beoordeling kan dan niet «automatisch» worden teruggevallen op een onderpand.

Het regelen van een hypothecaire lening vergt bij de aanvraag (en soms ook later) administratieve lasten, maar geeft dermate veel zekerheid waardoor de instellingen onder het reguliere toezicht regime van de inspectie kunnen blijven vallen en er geen aanvullende acties noodzakelijk zijn om de risico's voor OCW en de betreffende onderwijssector te beperken.

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

De werkgroep stelt bij deze variant voor om het schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen verplicht te stellen, vergelijkbaar met agent-schappen van een departement. De werkgroep constateert dat dit leidt tot een aanzienlijke wijziging in de verhouding van OCW met de onderwijsinstellingen en deze variant heeft eveneens aanzienlijke apparaatsconsequenties voor OCW en het Agentschap. Daarnaast speelt hierbij de vraag hoe om te gaan met de decentralisatie van onderwijshuisvesting in het Po en Vo omdat gemeenten geen toegang tot de leenfaciliteit van de schatkist hebben.

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

Door de toegang tot de leenfaciliteit op te heffen, zijn onderwijsinstelling voor de financiering van huisvestingsprojecten aangewezen op eigen middelen of op de commerciële geld- en kapitaalmarkt. Hierbij geldt het risico van «moreel gevaar» wanneer marktpartijen uitgaan van een impliciete overheidsgarantie op leningen aan onderwijsinstellingen.

Reactie kabinet

Het kabinet bedankt de werkgroep dat zij in aanvulling op de taakopdracht deze beleidsvarianten heeft willen uitwerken, om zowel de Minister van OCW als de Tweede Kamer te informeren over de voor- en nadelen van het verplicht schatkistbankieren én beëindigen van de toegang tot de leenfaciliteit van het schatkistbankieren (Motie Van Meenen, Kamerstuk 34 300, nr. 50).

Het is goed om deze voor- en nadelen inzichtelijk te hebben zodat deze tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Een afweging van de voor- en nadelen die optreden voor alle partijen dient zorgvuldig te gebeuren en vanuit verschillende invalshoeken te worden bekeken. Daarom ga ik de praktische consequenties van verplicht schatkistbankieren en het afschaffen van schatkistbankieren in kaart brengen.

Beleidsvariant 6: RWT-musea: maatregelen binnen het schatkistbankieren

In deze variant beoogt de werkgroep het schatkistbankieren doelmatiger te maken door het optimaliseren van de processen (beleidsvariant 1) en het aandachtspunt ten aanzien van het leenplafond.

Reactie kabinet

Bij de beleidsvariant 1 is aangegeven dat OCW aan de slag is gegaan met het optimaliseren van de processen.

Het aandachtspunt ten aanzien van het leenplafond betreft het leenplafond voor RWT-musea zonder eigen onderpand. Dit betreft een leenplafond van € 450 mln. over 15 jaar, verdeeld over drie periodes van 5 jaar met een leenplafond van € 150 mln. per periode. De betreffende RWT-musea kunnen tot 2022 geen leningen meer afsluiten bij de schatkist, omdat het leenplafond van € 150 mln. voor de eerste periode al is bereikt. Zoals eerder is beschreven, wordt, vooruitlopend op de evaluatie van het plafond, het leenplafond van € 450 mln. niet meer opgedeeld in drie periodes van 5 jaar, maar is het leenplafond beschikbaar voor de periode tot en met 2032.

Beleidsvariant 7: RWT-musea: maatregelen buiten het schatkistbankieren

In deze beleidsvariant schetst de werkgroep drie opties:

- a. RWT-musea laten lenen uit de begroting van OCW.
- b. Het opzetten van een waarborgfonds en RWT-musea laten lenen op de kapitaalmarkt.
- c. RWT-musea laten schatkistbankieren via het RVB.

Reactie kabinet

De door de werkgroep geïnventariseerde opties zijn interessant om verder te verkennen. Deze opties kunnen goed meelopen in de evaluatie van het nieuwe huisvestingsstelsel van RWT-musea in 2022, waarbij de pilot met de nieuwe eigendomsrelatie van RWT-musea wordt geëvalueerd.