

Vergaderjaar 2016–2017

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 104

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 februari 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 16 november 2016 inzake het rapport interdepartementale werkgroep schatkistbankieren (Kamerstuk 33 495, nr. 101).

De Minister en de Staatssecretaris hebben deze vragen beantwoord bij brief van 13 februari 2017. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

1

Op welke termijn zullen de interne cursussen, die zijn opgestart om het kennisniveau te verhogen en kennis te delen, tot gevolg hebben dat de expertise van OCW¹-beoordelaars van een leenaanvraag niet langer tekortschiet? Hoe wordt deze expertise onderhouden?

De interne cursussen hebben grotendeels al plaatsgevonden. Het behoud van het kennisniveau en het delen van deze kennis is een blijvend punt van aandacht. Er is daarom met regelmaat overleg met het Agentschap van Financiën, de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), evenals met banken om samen na te gaan waar mogelijkheden voor verbetering liggen. Er is daarmee geen sprake (meer) van expertise die tekortschiet.

2

Welke mogelijkheden heeft u nu om in te grijpen bij onderwijsinstellingen die schatkistbankieren indien daar aanleiding toe is?

De mogelijkheden om in te grijpen zijn niet anders bij instellingen die bij de schatkist bankieren dan bij instellingen die bij een commerciële bank bankieren. De mogelijkheden die er zijn, zijn afhankelijk van de problematiek van de onderwijsinstelling. De inspectie is de partij die (financiële) problemen onderzoekt en afhankelijk van deze problemen wordt gekeken op welke manier deze kunnen worden opgelost. Deze inventarisatie door de inspectie is gericht op alle instellingen, ongeacht of ze al dan niet bij de schatkist bankieren.

3

Hoe reageren instellingen erop nu OCW niet langer bulletleningen toestaat? Gaan ze over op leningen bij OCW waarbij ze gedurende de looptijd van de lening verplicht zijn lineair of annuïtair af te lossen, gaan ze elders lenen, of zien ze af van leningen?

Omdat op een bulletlening niet tussentijds wordt afgelost, is besloten dat deze vorm van lenen voor OCW-instellingen die bij de schatkist lenen niet meer wordt toegestaan. In de kabinetsreactie (Kamerstuk 33 495, nr. 101) is dit besluit gecommuniceerd. De instellingen kunnen nu alleen nog leningen afsluiten met een lineair of annuïtair aflossingspatroon. Op het afschaffen van de mogelijkheid voor bulletleningen is vooralsnog geen reactie van instellingen ontvangen.

4

Hoe vaak is het de afgelopen jaren voorgekomen dat een onderwijsinstelling failliet ging, zodat OCW een openstaande lening moest verhalen op de betreffende sector?

In de afgelopen jaren is het één keer voorgekomen dat een onderwijsinstelling (Ibn Ghaldoun) failliet is gegaan én een lening in de vorm van een rekening courantkrediet bij de schatkist had. Dit betrof een krediet van circa € 184.000. Voor dergelijke kosten wordt de specifieke begrotingsreserve gebruikt die is opgebouwd uit het opslagpercentage op de rente. Deze bedraagt 0,1 procent bij hypothecaire leningen en 0,25 procent bij het rekening courantkrediet.

5

Waarom is het u niet gelukt om de IBO²-werkgroep schatkistbankieren te overtuigen dat het een slecht idee zou zijn om de rollen van kredietbeoordelaar en beleidsmaker expliciet te scheiden? Op grond van welke over-

¹ OCW: Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

² IBO: Interdepartementaal Beleidsonderzoek

wegingen vond de IBO-werkgroep het niet genoeg indien de integrale verantwoordelijkheid zijn basis vindt in adviezen waarin de verschillende rollen helder worden onderscheiden?

De reden om de rol van kredietbeoordelaar en beleidsmaker niet expliciet te scheiden is dat er voldoende kennis over de instelling en het vigerende beleid moet zijn om te kunnen beoordelen in hoeverre het verlenen van de lening leidt tot financiële risico's. Naast het advies van de beleidsdirectie wordt nu ook het advies van de «concernafdeling» van OCW gevoegd, zodat de afweging voor het al dan niet toekennen van een lening niet alleen vanuit het oogpunt van het beleid wordt gemaakt. Bij een afwijking tussen het advies van de beleidsdirectie en concern wordt de leenaanvraag aan de betreffende bewindspersoon voorgelegd. Hiermee blijft de beleidsdirectie weliswaar integraal verantwoordelijk maar worden de verschillende rollen wel helder onderscheiden. Naast de beleidsmaker, heeft ook de inspectie kennis van de (financiële) situatie van een onderwijsinstelling. Omdat de inspectie toezichthouder van dezelfde onderwijsinstelling is, kan zij geen zelfstandige kredietbeoordeling uitvoeren of toestemming geven voor een krediet waarop zij later toezicht moet houden. Dit is niet verenigbaar met de onafhankelijkheid als toezichthouder.

6

Hoe vaak zijn de afgelopen jaren risico's voor de OCW-begroting, die werden beperkt doordat mbo³- en ho⁴-instellingen de huisvesting deels met eigen vermogen mochten financieren, alsnog op OCW afgewenteld doordat instellingen onverantwoord omsprongen met deze mogelijkheid? In hoeverre is deze mogelijkheid van invloed geweest bij het debacle van ROC⁵ Leiden?

Tot nu toe zijn geen risico's als gevolg van huisvesting, gefinancierd via de schatkist, op OCW afgewenteld. Zie hiervoor ook het rapport van de inspectie «Huisvesting in het mbo, hbo en wo» (Kamerstuk 33 495, nr. 97) die constateert dat in haar onderzoek geen aanwijzingen zijn gevonden dat er nieuwe instellingen zijn waarbij de financiering tot grote risico's leidt. Daarnaast stelt de inspectie in haar rapport dat het van het grootste belang is dat instellingen zélf de risico's van vastgoedinvesteringen minimaliseren. Zo moeten zij zich tijdig verzekeren van deskundig advies en goede interne tegenspraak, onder meer door de Raad van Toezicht. Dit komt overeen met de rol van de Raad van Toezicht, zoals deze door de commissie Meurs in het rapport «Ontspoorde ambitie» is beschreven (Kamerstuk 33 495, nr. 83). Verder constateert de commissie Meurs dat de reeds bestaande elementen en instrumenten hun werk moeten doen en actoren vooral rolvast moeten blijven opereren.

Vaak is niet direct huisvesting de oorzaak voor financiële problemen als wel dat de «checks and balances» ten aanzien van omvangrijkrijke besluitvormings-processen niet goed geregeld zijn. Indien een instelling in de financiële problemen komt, al dan niet als gevolg van huisvestingskeuzes, worden de financiële gevolgen hiervan niet per definitie op OCW afgewenteld. In geval van financiële problemen of een dreigend faillissement van een instelling weegt OCW per casus af of het gewenst of noodzakelijk is om in te grijpen of steun te verlenen. In de casus van ROC Leiden is gekozen voor een subsidie van € 40 miljoen. Deze € 40 miljoen is beschikbaar gesteld uit het macrobudget van het mbo. Daarmee draagt de sector de kosten.

³ mbo: middelbaar beroepsonderwijs

⁴ ho: hoger onderwijs

⁵ ROC: Regionaal Opleidings Centrum

7

Op welke wijze(n) zal het voor de scholen voor openbaar onderwijs verschil uitmaken, nu de gemeentegarantie voor een rekening courantkrediet wordt afgeschaft?

Het afschaffen van de gemeentegarantie bij een rekening courantkrediet voor het openbaar onderwijs heeft tot gevolg dat de instelling een rekening courantkrediet kan afsluiten, zonder dat de gemeente hier garant voor hoeft te staan. Het wordt hierdoor voor een instelling in het openbaar funderend onderwijs eenvoudiger om een krediet af te sluiten. Hiermee zijn de mogelijkheden bij de schatkist tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs gelijk getrokken.

8

Hoe vaak hebben banken de afgelopen jaren onderwijsinstellingen te hoge of risicovolle leningen verstrekt, omdat zij uitgingen van een impliciete garantie van de Minister van OCW?

OCW heeft hierover geen informatie beschikbaar.

9

In hoeverre delen mbo-instellingen de verwachting van de IBO-werkgroep, dat de aanpassing van de wijze van taxeren van schoolgebouwen door het Rijksvastgoedbedrijf sinds 1 januari 2016 een oplossing biedt voor de door hen als krap ervaren leencapaciteit?

De mbo-instellingen die na de aanpassing van de wijze van taxeren hun schoolgebouwen hebben laten taxeren, waren tevreden met de leencapaciteit die hierdoor geboden kon worden. Echter, gezien het geringe aantal instellingen die met de aangepaste wijze van taxeren te maken hebben gehad, zijn meer casussen nodig om tot een oordeel te kunnen komen. In 2017 wordt nagegaan of de nieuwe wijze van taxeren voor de instellingen een oplossing biedt ten opzichte van de wijze van taxeren van vóór 1 januari 2016.

10

Kan de Minister toelichten in hoeverre het huidige toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) rekening houdt met risico's rondom schatkistbankieren, zoals de invloed van bestuurswisselingen en tegenvallende (nieuw)bouwkosten?

De inspectie houdt in haar risicogericht toezicht rekening met investeringen in vastgoed en de financiering daarvan. Het toezicht van de inspectie is gericht op alle onderwijsinstellingen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen instellingen die wel en instellingen die niet bij de schatkist bankieren. Indien de risico-inschatting daar om vraagt, zal de inspectie ook andere factoren die de continuïteit kunnen beïnvloeden bij de risico-inschatting betrekken, zoals bijvoorbeeld bestuurswisselingen. De omvang en diepgang van de risicoanalyse wordt per geval bepaald.

11

In hoeverre heeft de inspectie voldoende kennis over de risico's rondom schatkistbankieren?

Zoals aangegeven, maakt de inspectie in haar toezicht geen onderscheid tussen instellingen die bij de schatkist bankieren en instellingen die dit niet doen. De inspectie houdt bij haar toezicht rekening met de effecten van financiering, ongeacht de geldverstrekker. Het toezicht is gericht op risico's die de (financiële) continuïteit van de instelling bedreigen.

Bij een leenaanvraag van een onderwijsinstelling wordt de inspectie gevraagd of de betreffende instelling al dan niet onder aangepast financieel toezicht staat. Daarnaast is er regelmatig overleg met de inspectie, waarbij, afhankelijk van de financiële situatie, ook instellingen besproken kunnen worden die een lening bij de schatkist hebben.

12

Welke mogelijkheid hebben RWT⁶-musea om leningen op de commerciële markt aan te trekken? Hoeveel leningen hebben deze musea buiten de schatkist en voor welk bedrag?

Er zijn 17 RWT-musea die gehuisvest zijn in een pand dat eigendom is van het Rijksvastgoedbedrijf (hierna: RVB). Met ingang van 2017 zijn deze musea, voor een proefperiode van vijf jaar, zelf verantwoordelijk voor het onderhoud en de instandhouding van hun huisvesting. Van deze 17 musea zijn er 7 waarbij het RVB in opdracht van het museum het beheer en onderhoud uitvoert. De andere 10 musea zijn zelf verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud. Doordat het museum niet zelf eigenaar van de huisvesting is, is het voor de musea lastig op de commerciële markt financiering aan te trekken voor investeringen in de huisvesting. Er kan immers door de bank geen hypotheek worden gevestigd. De mogelijkheden van deze musea om hypothecaire leningen op de commerciële markt aan te trekken zijn daardoor (zeer) beperkt. Wat betreft het aangaan van leningen voor vastgoed: tot 2017 was het RVB de instantie die leningen aanging bij de schatkist en de lasten daarvan via de huur in rekening bracht bij de instellingen. OCW heeft geen informatie beschikbaar over aantal en omvang van leningen buiten de schatkist van deze musea.

13

Zijn de 17 RWT-musea zonder hypothecair onderpand dezelfde als de 17 rijksmusea? Zo nee, wat zijn de verschillen?

Ja, de 17 RWT-musea zonder hypothecair onderpand zijn de 17 rijksmusea.

14

Hoe wordt bepaald of het leenplafond van € 450 miljoen voldoende is voor de financieringsbehoefte van alle RWT-musea?

De € 450 miljoen is bepaald aan de hand van de meerjarenplanning van onderhouds- en instandhoudingsinvesteringen van het RVB. Uitgaande van de kennis van hun eigen gebouwenbestand en ervaring van het RVB is het beeld dat dit voldoende is voor de financieringsbehoefte van de RWT-musea waarvan het RVB eigenaar is, maar het museum sinds 1-1-2017 zelf verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud.

15

Op welke wijze wordt de beschikbare leenruimte op een eerlijke en effectieve manier verdeeld over de musea?

De leenruimte is gebaseerd op de leenbehoefte zoals is aangegeven bij vraag 14.

16

Wanneer wordt het voor de Minister noodzakelijk om een algemeen afwegingskader te ontwikkelen voor garantstellingen, ofwel een beleidslijn over het maximaal acceptabele risico op de OCW-begroting en de

⁶ RWT: Rechtspersonen met een Wettelijke Taak

maximale acceptabele omvang aan garantstellingen die de begroting van OCW in zijn totaliteit kan of mag dragen?

Conform de Comptabiliteitswet is het alleen mogelijk om leningen bij de schatkist af te sluiten voor investeringen in huisvesting.

De leningen die in het funderend onderwijs worden verstrekt worden afgedekt door een gemeentegarantie omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting in het funderend onderwijs. Hiermee wordt de garantstelling voor leningen in het funderend onderwijs afgedekt door de gemeentegarantie.

Daarnaast wordt in het mbo en ho voor leningen hypothecair onderpand gevraagd. Dit betekent dat wanneer een instelling failliet gaat, het hypothecair onderpand kan worden gebruikt voor het afbetalen van de lening. Dit hypothecair onderpand beperkt daarmee de garantstelling van OCW.

Voor RWT-musea wordt een bedrag als garantstelling in een specifiek fonds bij het Nationaal Restauratiefonds gestort voor musea waarbij het RVB eigenaar van het pand is en de instelling zelf verantwoordelijk is voor het onderhoud. Dit fonds kan worden aangesproken als een RWT-museum die een lening bij de schatkist heeft, in financiële problemen komt.

OCW staat volledig garant voor het rekening courantkrediet van instellingen. Het rekening courantkrediet van instellingen is gemaximeerd op 10% van de jaarlijkse Rijksbijdrage om zo de potentiële risico's die hieraan zijn verbonden te beperken. Daarnaast krijgt OCW een signaal van het Agentschap van Financiën wanneer een instelling de limiet van het rekening courantkrediet overschrijdt. Tevens betaalt de instelling een opslagpercentage op het rentetarief. Dit opslagpercentage bedraagt 0,1% voor een hypothecaire lening en 0,25% voor een rekening courantkrediet. Deze opslag wordt ondergebracht in een specifieke begrotingsreserve. Deze begrotingsreserve kan worden aangesproken als er bij een faillissement van een instelling, met een lening of rekening courantkrediet bij de schatkist, een restschuld overblijft.

Gelet op deze onderliggende zekerheden en omdat er tot nu toe slechts één instelling failliet is gegaan, waarmee een relatief beperkt financieel verlies is gemoeid (zie antwoord vraag 4), heeft OCW op dit moment geen reden een maximum te stellen aan de omvang van het aantal leningen. Wanneer zich echter wijzigingen in de onderliggende zekerheden zullen voordoen, zal opnieuw worden beoordeeld of er een maximum moet worden gesteld.

17

Hoe vaak hebben onderwijsinstellingen voor mbo, hbo⁷ en wo⁸ de afgelopen jaren te kampen gehad met een grote druk op de cashflow en liquiditeitsproblemen als gevolg van financiering van vastgoed met leningen van een (te) grote omvang?

In het verleden zijn er een paar instellingen in het mbo geweest die te maken hadden met een grote druk op de cashflow als gevolg van leningen met een (te) grote omvang ter financiering van het vastgoed. Het meest recente voorbeeld hiervan is ROC Leiden.

Zowel de inspectie als OCW hebben geen signalen ontvangen waaruit blijkt dat er op dit moment instellingen zijn die zich in een dergelijke situatie bevinden. Zie ook het rapport van de inspectie, «Huisvesting in het mbo, hbo en wo» (Kamerstuk 33 495, nr. 97) en het rapport over de financiële staat in het onderwijs 2015 (Kamerstuk 34 550 VIII, nr. 101).

⁷ hbo: hoger beroepsonderwijs

⁸ wo: wetenschappelijk onderwijs

18

Waarom zullen de locaties in de regio van mbo-instellingen ertoe leiden dat de leencapaciteit bij de wijziging van de uitgangspunten taxaties in met name het mbo zal toenemen?

De leencapaciteit voor locaties in de regio zal naar verwachting verbeteren omdat bij de nieuwe wijze van taxeren ook rekening wordt gehouden met stichtingskosten en de mogelijkheid dat er opnieuw een onderwijsbestemming aan het betreffende pand kan worden toegekend. Vóór 2016 werd alleen gekeken naar de acute verkoopwaarde van een pand bij een faillissement, zonder dat er rekening mee werd gehouden dat het pand weer gebruikt zou gaan worden voor onderwijs (tenslotte verdwijnen de leerlingen niet bij een eventueel faillissement). Het effect van deze wijziging is het grootst voor locaties in de regio, vanwege het uitgangspunt van continuering van de onderwijsfunctie, waar voorheen alleen rekening werd gehouden met een (lage) acute verkoopwaarde. De waarde van een pand op een A-locatie is al dermate hoog dat het uitgangspunt van continuering van de onderwijsfunctie hier slechts een beperkt effect op heeft. Omdat de mbo-sector over het algemeen meer locaties in de regio heeft, zal de leencapaciteit in deze sector als gevolg van de wijziging in taxeren, naar verwachting toenemen.

19

Welke factoren bepalen bij het afslagpercentage van 20% de onzekere verbetering van de leenmogelijkheden in het mbo bij de schatkist?

De verbetering wordt veroorzaakt doordat in de nieuwe manier van taxeren rekening wordt gehouden met stichtingskosten en de situatie dat het gebouw na verkoop weer een onderwijsbestemming kan krijgen. Dit zal naar verwachting een verbetering geven voor de taxatiewaarde, waarmee ook de leencapaciteit verbeterd kan worden (zie ook het antwoord op vraag 18). Om te voorkomen dat door de gewijzigde manier van taxeren OCW onevenredig grotere risico's loopt, hanteert OCW een (voorlopig) afslagpercentage van 20 procent, waarbij de verwachting is dat met name de taxatie van (mbo-)locaties in de regio hier voordeel van hebben. Aan de hand van de komende taxaties zal OCW bepalen of dit percentage voor de sector werkbaar is.

20

Wanneer kan de Kamer de resultaten van het onderzoek naar de praktische consequenties van verplicht schatkistbankieren dan wel het afschaffen van schatkistbankieren verwachten?

De resultaten van dit onderzoek worden voor de zomer 2017 naar de Kamer gestuurd.

21

Is het voor musea verantwoord om tot 2022 te wachten met het uitwerken van de alternatieven van de IBO-werkgroep?

Om wijzigingen in de huisvesting te kunnen evalueren, is het noodzakelijk deze wijzigingen over een bepaalde periode te ervaren. De wijzigingen gaan officieel per 1 januari 2017 in en een evaluatieperiode van vijf jaar voor huisvestingsprojecten is al kort, waardoor een evaluatie eerder dan 2022 niet opportuun is.

De leenomvang van RWT-musea is begrensd en er wordt, afhankelijk van de hoogte van de lening, een garantstelling bij het Nationaal Restauratiefonds gestort. Door deze zekerheden is het verantwoord te wachten met het uitwerken van alternatieven tot 2022.

22

Hoe worden de RWT-musea betrokken bij de keuzes die gemaakt worden over het schatkistbankieren?

Het beleid ten aanzien van het schatkistbankieren wordt door OCW gemaakt omdat OCW garant staat voor leningen bij de schatkist. Dit beleid wordt afgestemd met het Ministerie van Financiën. De keuzes die hieruit voortvloeien worden (indien van toepassing) vervolgens met onderwijsinstellingen en RWT-musea gecommuniceerd.