

Vergaderjaar 2012–2013

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde Onderwijsinstellingen

Nr. 32

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2013

Op 4 november 2009 hebben wij u, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken, het rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen aangeboden (Kamerstuk 32 123 VIII, nr. 30). Wij hebben uw Kamer in de beleidsreactie op het rapport een evaluatie van de acties toegezegd.

In deze brief geven wij, in afstemming met de Minister van Economische Zaken voor het groene onderwijs, een terugkoppeling van de eerder aan u gemelde en overige acties die wij naar aanleiding van het rapport hebben uitgevoerd.

Tevens gaan we in deze brief in op de motie Elias en Van Gent (Kamerstuk 33 000-VIII, nr. 196), de motie Klaver (Kamerstuk 33 489, nr. 4) en drie toezeggingen, het vierpuntenplan van de heer Klaver, het informeren van de Kamer over het al dan niet aanpassen van de regeling «Beleggen en Belenen» en de toezegging van 28 mei 2013 met betrekking tot «de brief van de Minister van Financiën over derivaten en schatkistbankieren».

1. Evaluatie van de acties naar aanleiding van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen

Bij de aanbieding van het rapport van de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen hebben wij uw Kamer de volgende acties toegezegd:

- Het versterken van het financieel beheer en de financiële deskundigheid.
- Het versterken van het toezicht. Deze actie bestond uit 2 onderdelen:
 - Primair en voortgezet onderwijs. Onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar schoolbesturen in het po en vo met een hoge

- kapitalisatiefactor.¹ Hierin is voor 400 onderwijsinstellingen de financiële situatie beoordeeld.
- Middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Voor deze sectoren is onderzoek gedaan om een waarde voor de kapitalisatiefactor te bepalen.
 - Het wegnemen van belemmeringen voor het benutten van vreemd vermogen. Daarbij is samen met het Ministerie van Financiën bekeken op welke manier de toegang van onderwijsinstellingen tot de schatkist kon worden vergemakkelijkt.

Versterking financiële deskundigheid bij onderwijsinstellingen

De aangekondigde acties zijn uitgevoerd door de Inspectie van het Onderwijs en samen met de PO-raad en de VO-raad. De raden zien het belang in van goede financiële deskundigheid bij hun leden. Daarnaast zijn er ook een aantal extra acties uitgevoerd. Over een aantal van deze acties bent u al geïnformeerd bij de evaluatie lumpsum primair onderwijs (Kamerstuk 31 293, nr. 84).

Om na te gaan of de financiële deskundigheid in de onderwijssectoren primair en voortgezet onderwijs is verbeterd, hebben wij onderzoek laten verrichten. Dit heeft geresulteerd in bijgevoegd rapport «Financiële deskundigheid po en vo»².

In het rapport wordt geconcludeerd dat er in de afgelopen jaren, sinds 2009 in beide sectoren stappen zijn gezet in de verdere ontwikkeling van de financiële deskundigheid. De acties hebben voor een ontwikkeling gezorgd binnen de besturen, waarbij tevens wordt opgemerkt dat niet alle scholen even ver zijn. Verdere ontwikkeling is noodzakelijk. Met de ingezette acties is er binnen de besturen een basis gelegd voor deze verdere ontwikkeling waar ook de komende jaren zal worden doorgebouwd.

We verwijzen hierbij ook naar de brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» (Kamerstuk 33 495, nr. 10), die op 19 april jl. aan uw Kamer is gestuurd. In deze brief is het onderwerp financieel beheer breder uitgewerkt en voor alle onderwijssectoren.

We blijven, samen met de sectorraden, investeren in het versterken van de financiële deskundigheid. Voor de onderwijssectoren primair en voortgezet onderwijs zijn, zoals ook bij de aanbidding van het rapport CVO 400 (Kamerstuk 31 293/31 289, nr. 146) is aangegeven, de volgende acties in gang gezet.

Voor het primair onderwijs gaat het om intensivering van het programma «Eerst kiezen Dan delen» van de PO-raad, de inzet van financiële serviceteams die besturen die in financiële problemen dreigen te komen ondersteunen bij het weer op orde krijgen van hun financiën, het opnemen van financiële deskundigheid als onderdeel van de deskundigheidsbevordering van schoolleiders en samenwerking met de PO-raad bij de ontwikkeling van Vensters PO.

Voor het voortgezet onderwijs betreft het de ondersteuning van het door de VO-raad toegankelijk gemaakte opleidingsaanbod voor financiële deskundigheid, een door de VO-raad ontwikkeld model dat het voor besturen mogelijk maakt een financiële QuickScan uit te voeren in samenwerking met financiële experts en net als in het primair onderwijs het opnemen van financiële deskundigheid als onderdeel van de

¹ De kapitalisatiefactor is een verhoudingsgetal dat de relatie weergeeft tussen de hoeveelheid bezittingen (materieel en immaterieel) en de totale baten.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

deskundigheidsbevordering van schoolleiders. Hiermee is tevens de motie Elias en Van Gent uitgevoerd (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 196).

Versterken toezicht

Primair en voortgezet onderwijs

Voor het primair en voortgezet onderwijs heeft de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen bovenwaarden aan de kapitalisatiefactor gegeven. Het toezichtkader van de Inspectie van het Onderwijs biedt de mogelijkheid om ook de doelmatigheid van het financiële beleid aan de orde te stellen. De Inspectie van het Onderwijs heeft op basis van de bovenwaarden van de kapitalisatiefactor onderzoek gedaan naar deze doelmatigheid van de besteding van onderwijsgeld. Hiervoor zijn ongeveer 400 schoolbesturen onderzocht. Op 23 augustus 2012 is het rapport CVO 400 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 31 293/31 289, nr. 146).

Zoals ook bij de aanbieding van het rapport CVO 400 is gemeld zijn we positief dat besturen bereid zijn om op een gecontroleerde manier plannen te maken om middelen in te zetten voor het onderwijs.

Een ander signaal dat bij het rapport CVO 400 is afgegeven is dat de omvang van de middelen voor de hele sector afneemt, omdat er sprake is van afnemende leerlingenaantallen. Juist in deze situatie is het belangrijk dat schoolbesturen goede financiële deskundigheid hebben en meerjarige begrotingen en risicoanalyses maken zodat ze tijds kunnen anticiperen. Mede gezien de realiteit dat de omvang van de reserves van de onderwijssectoren afnemen, is de signaleringswaarde voor de solvabiliteit verhoogd naar 30%. We verwijzen voor het financieel beheer ook naar de brief van 19 april «Versterking bestuurskracht onderwijs» (Kamerstuk 33 495, nr. 10).

Middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs

Voor het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs heeft de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen geen precieze definitie of bovenwaarden voor de kapitalisatiefactor kunnen geven omdat bezit van vastgoed in deze sectoren een verstorende werking heeft op de bruikbaarheid van de indicator. Er is onderzoek gedaan om ook in deze sectoren een waarde voor de kapitalisatiefactor te bepalen. De uitkomsten van dit onderzoek hebben geresulteerd in het rapport «Kapitalisatiefactor mbo en ho, een onderzoek naar mogelijkheden voor normering». Dit rapport is u op 19 december 2011 toegestuurd (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 155).

Zoals bij de aanbieding van het rapport is gemeld, geven de resultaten uit het onderzoek geen aanleiding om de kapitalisatiefactor in te voeren voor het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Bij deze sectoren wordt de financiële situatie door de Inspectie van het Onderwijs gemonitord aan de hand van de huidige kengetallen zoals solvabiliteit en liquiditeit.

Wegnemen van belemmeringen

De commissie Vermogensbeheer onderwijsinstellingen constateert in haar rapport dat het aantrekken van vreemd vermogen een mogelijkheid kan bieden om bepaalde investeringen voor het onderwijs naar voren te halen. Dit onder voorwaarde dat de kosten voor rente en aflossing in de meerjarenbegroting kunnen worden ingepast. Een andere reden voor de

commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen voor het gebruik van vreemd vermogen is dat een bancaire instelling naar de financiële huishouding van een schoolbestuur kijkt, wat een prikkel geeft tot verbetering van de financiële bedrijfsvoering.

Eén van de mogelijkheden om vreemd vermogen aan te trekken is via de schatkist. Met de achtergrond van de commissie en de realiteit dat de omvang van de reserves van de onderwijssectoren afnemen, hebben OCW en het Agentschap van het Ministerie van Financiën afspraken gemaakt zodat het duidelijker is hoe het proces werkt. Een belangrijke voorwaarde bij het lenen bij de schatkist is dat de Comptabiliteitswet bepaalt dat beleidsdepartementen garant staan voor de leningen die worden aangegaan. Dit betekent dat wanneer een onderwijsinstelling failliet gaat, OCW (voor de restschuld) aan de lat staat.

OCW ziet voor onderwijsinstellingen voordelen in het bankieren bij de schatkist (voor zowel de onderwijsinstelling als de schatkist). OCW heeft daarbij te maken met de volgende omstandigheden:

- OCW staat garant voor de leningen van onderwijsinstellingen bij de schatkist. OCW heeft te maken met een groot aantal onderwijsinstellingen. Als commerciële banken minder gemakkelijk of tegen minder gunstige voorwaarden een lening afgeven, zullen meer onderwijsinstellingen een leenaanvraag bij de schatkist kunnen doen. Indien OCW de aanvraag honoreert, zullen de risico's op de begroting van OCW in beginsel toenemen.
- OCW heeft een systeemverantwoordelijkheid. Dit betekent dat OCW stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen, waarbij het toezicht een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van het beleid. De randvoorwaarde hierbij is dat de instelling zich aan de geldende wet- en regelgeving houdt en de kwaliteit van het onderwijs niet in gevaar komt. Hierdoor hebben onderwijsinstellingen veel verantwoordelijkheden en daarmee zelf de vrijheid om hun financiële bedrijfsvoering vorm te geven en om leningen af te sluiten. Voor verdere toelichting hierop wordt verwezen naar de brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» (Kamerstuk 33 495, nr. 10).

Vanwege de garantstelling van OCW bij de schatkist voor leningen van onderwijsinstellingen (c.q. van het Ministerie van Economische Zaken voor instellingen in het groene onderwijs) vindt er een (vorm van) kredietbeoordeling plaats, wanneer een onderwijsinstelling bij de schatkist wil lenen. In een toetsingsdocument wordt gevraagd naar (toekomstige) kengetallen (zoals solvabiliteit en liquiditeit). Daarnaast wordt de instelling ook gevraagd naar een meerjarenraming en risico-analyse (documenten die de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen als cruciaal bestempelt voor een gezond financieel beleid). OCW kijkt vervolgens naar de minimale ratio's voor (toekomstige) liquiditeit, solvabiliteit en de meerjarenbegroting van de betreffende instelling. Indien OCW de aanvraag van de instelling akkoord bevindt, kan de betreffende onderwijsinstelling bij de schatkist lenen. OCW kan aanvullende voorwaarden stellen aan het verstrekken van een lening of rekening courantkrediet.

Op basis van deze afspraken worden de volgende eisen aan onderwijsinstellingen gesteld wanneer deze een lening bij de schatkist willen aangaan:

- Bij een meerjarige lening voor een huisvestingsproject van een onderwijsinstelling wordt voor het MBO, HBO en WO een hypothecair onderpand gevraagd. De hoogte van de lening wordt afgestemd op een conservatieve taxatie van het onderpand, uitgevoerd door het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf.

- Bij zowel een hypothecaire lening als bij een aanvraag om rood te mogen staan op de rekening courant worden naast de (toekomstige) kengetallen, ook financiële gegevens gevraagd zoals onder andere de meest recente jaarrekening, risicoanalyse en een meerjarenbegroting.
- Voor schatkistbankieren in het primair en voortgezet onderwijs geldt:
 - De gemeenten dienen zorg te dragen voor huisvesting in het primair en voortgezet onderwijs. Deze zorg kan een gemeente door decentraliseren naar de onderwijsinstelling. Indien een onderwijsinstelling zich voor een meerjarige lening voor een huisvestingsproject bij de schatkist meldt en de instelling aan de voorwaarden van het toetsingsdocument voldoet, staat OCW garant bij de schatkist. OCW vraagt voor de garantstelling van deze meerjarige leningen voor huisvesting ook een gemeentegarantie van de betrokken gemeenten.
 - De gemeenten keuren de begroting en jaarrekening van openbaar onderwijs goed. Indien een instelling in het openbaar onderwijs zich voor een rekening courantkrediet bij de schatkist meldt en de instelling aan de voorwaarden van het toetsingsdocument voldoet, staat OCW garant voor deze leningen in het openbaar onderwijs. OCW vraagt voor de garantstelling voor het rekening courantkrediet in het openbaar onderwijs ook een garantstelling van de betrokken gemeenten.

3. Motie zorgplicht banken

In de brief «Versterking Bestuurskracht» (Kamerstuk 33 495, nr. 10) is gemeld dat in deze brief ook zal worden ingegaan op de motie over de zorgplicht van banken (c.q. beleggersbescherming in het kader van het derivatenbeleid) van de heer Klaver (motie Klaver 33 400 VIII, nr. 76). Uw Kamer is ondertussen over de beleggersbescherming in het kader van derivatenbeleid door de Minister van Financiën op 26 april geïnformeerd (Kamerstuk 33 489, nr. 9). In deze brief staat dat het Ministerie van Financiën overkoepelend beleid zal opstellen, waarin zij ook zal ingaan op hoe de beleggersbescherming in de toekomst voor (semi)publieke instellingen moet worden georganiseerd. Het Ministerie van Financiën heeft hierover contact met de Nederlandse Vereniging van Banken. Aan de hand van het overkoepelend beleid van het Ministerie van Financiën ten aanzien van de beleggersbescherming, zal de regeling Beleggen en Belenen worden aangepast. Hierbij zal OCW in de nieuwe regeling Beleggen en Belenen de regeling van de woningcorporaties zoveel mogelijk volgen inzake het gebruik van derivaten. Dit betekent onder andere dat alle onderwijsinstellingen een bank moeten verzoeken hen als een niet-professionele belegger voor derivatentransacties te beschouwen. Aan de hand van de nieuwe regeling Beleggen en Belenen zal worden bezien op welke wijze overleg zal worden gevoerd met de banken.

4. Toezeggingen

De regeling «Beleggen en Belenen»

De regeling Beleggen en Belenen wordt aangepast op basis van het overkoepelend beleid van de Minister van Financiën ten aanzien van derivaten, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van de regeling van de woningcorporaties.

Vierpuntenplan Klaver

De heer Klaver heeft gevraagd naar een schriftelijke reactie op zijn vierpuntenplan. Dit vierpuntenplan bestaat in het kort uit de volgende punten:

1. Schatkistbankieren wordt verplicht voor de grote instellingen met een omzet van meer dan € 15 miljoen.
2. Schatkistbankieren wordt toegankelijk voor alle instellingen, ook de kleinere.
3. De leenfaciliteit van het schatkistbankieren wordt makkelijk toegankelijk. Het Ministerie van OCW stelt zich garant voor instellingen die aantoonbaar degelijk beleid voeren. Hiervoor wordt een acceptatietoets ingevoerd. Ook blijft de mogelijkheid voor een gemeentelijke garantstelling of een hypothecaire zekerheid.
4. Het gebruik van ingewikkelde financiële producten, zoals de meeste soorten derivaten, wordt verboden. Derivaten mogen alleen nog worden gebruikt om het renterisico op leningen te verkleinen en geen inherente vergroting van het (rente gerelateerde) risico inhouden.

Verplicht schatkistbankieren voor grote onderwijsinstellingen

In het verleden is besloten om onderwijsinstellingen buiten de verplichting tot schatkistbankieren te laten. OCW heeft een systeemverantwoordelijkheid, waardoor onderwijsinstellingen zelf de vrijheid hebben om hun financiële bedrijfsvoering vorm te geven en om leningen af te sluiten. Hierbij wordt verwezen naar de brief van 19 april «Versterking bestuurskracht onderwijs» (Kamerstuk 33 495, nr. 10).

Schatkistbankieren toegankelijk voor kleine onderwijsinstellingen

Het Ministerie van Financiën heeft in 2009 bij de aanbidding van de Beleidsdoorlichting Schatkistbankieren gemeld dat het ook relatief kleinere instellingen de mogelijkheid wil geven te schatkistbankieren (Kamerstuk 31 935 nr. 3). Hierdoor is het voor alle onderwijsinstellingen mogelijk om te schatkistbankieren.

Garantstelling OCW met invoering van een acceptatietoets

Een onderwijsinstelling die een lening bij de schatkist aanvraagt waarvoor OCW garant moet staan, moet een toetsingsdocument invullen. In dit document moeten onder andere financiële kengetallen over de afgelopen periode, een meerjarenraming en een risicoanalyse opgenomen worden. Op deze manier is er op het moment dat de lening wordt aangevraagd inzicht in de financiële situatie van de betreffende instelling. Dit document is bedoeld als vorm van kredietbeoordeling of acceptatietoets.

Verbod op ingewikkelde financiële producten zoals derivaten

Het verbod op ingewikkelde financiële producten is door de heer Klaver ook als motie ingebracht (Kamerstuk 31 524, nr. 140). Zoals ook in de brief van 20 november is gemeld (Kamerstuk 31 524, 31 288, nr. 158) is in het regeerakkoord een verbod opgenomen op het speculeren met complexe financiële producten zoals derivaten. Het gebruik van derivaten voor het afdekken van renterisico's is wel mogelijk, maar het oneigenlijk gebruik van derivaten om te speculeren is met het verbod uit het regeerakkoord niet (meer) mogelijk.

Brief van Minister van Financiën over derivaten en schatkistbankieren

Met deze brief wordt tevens invulling gegeven op de toezegging aan de Kamer die is gedaan tijdens het notaoverleg over governance in het onderwijs (28 mei 2013) met betrekking tot de brief van de Minister van Financiën over derivaten en schatkistbankieren.

- In de voorliggende brief wordt een toelichting gegeven op het schatkistbankieren.

- De Minister van Financiën komt nog met een brief met betrekking tot het overkoepelend beleid ten aanzien van derivaten. In de brief van de Minister van Financiën zal niet worden ingegaan op het schatkistbankieren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

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