

IBO Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW

Onderwerp

Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kunnen publiek bekostigde onderwijsinstellingen op vrijwillige¹ 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, zekerheidsstelling 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: 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.

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

¹ Zie art. 45 CW. De Eerste Kamer heeft in 2002 besloten dat onderwijsinstellingen niet verplicht mochten worden tot schatkistbankieren.

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

Beleidsbeschrijving, analyse, beleidvarianten

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.²

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: OCW, EZ, BZK, AZ en FIN. Daarnaast zullen de Agent en het Centraal Planbureau als extern lid optreden. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een cosecretaris vanuit OCW.

² 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.

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.