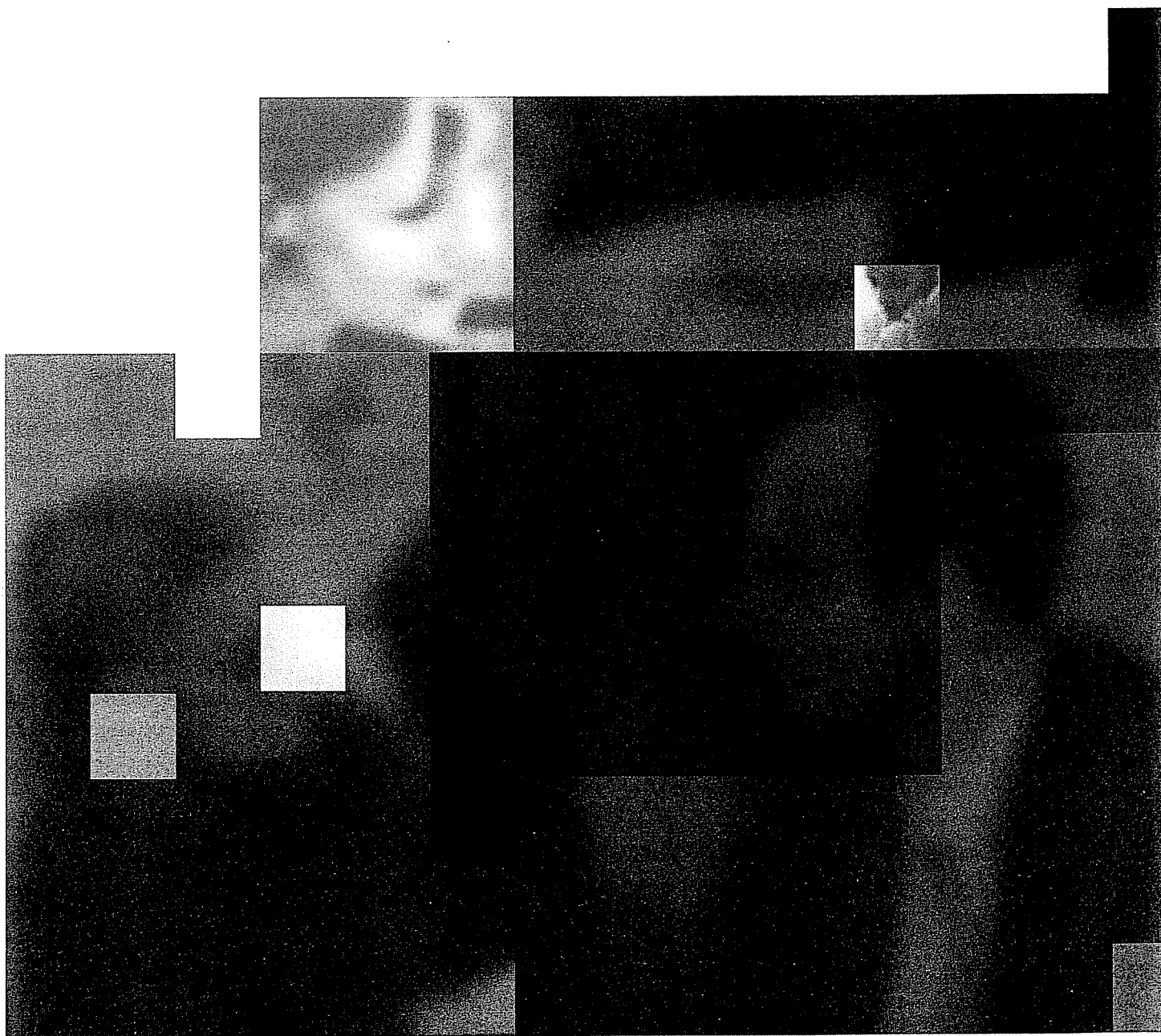




Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Waarborgconstructies in de onderwijssector



Interdepartementaal beleidsonderzoek

‘Waarborgconstructies in de onderwijssector’

EINDRAPPORT

© september 2000

Inhoudsopgave

Samenvatting

Hoofdstuk 1	Probleemstelling	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Doelstelling	1
1.3	Afbakening onderzoek	1
1.4	Onderzoeksvragen	3
1.5	Methode van onderzoek	4
1.6	Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2	Waarborgconstructies	5
2.1	Functies van waarborgfondsen en financiële vangnetten	5
2.2	Kenmerken waarborgfondsen	6
2.3	Kenmerken financiële vangnetten	15
2.4	Voordelen en nadelen van waarborgconstructies	23
2.5	Conclusies	24
Hoofdstuk 3	Inrichting van de onderwijssectoren en de toegevoegde waarde van waarborgconstructies	27
3.1	Sturingsrelaties en bekostigingssystematieken	27
3.2	Financiële risico's en financiële positie	32
3.3	Langlopende leningen en financieringsbehoefte	39
3.4	Conclusies	43
Hoofdstuk 4	Beleidsvarianten: vormgeving van waarborgconstructies in de onderwijssectoren	45
4.1	Randvoorwaarde: concurrentieverhoudingen	45
4.2	Uitgangspunten beleidsvarianten	46
4.3	Beleidsvarianten	49
4.3.1	Variant 0: handhaven bestaande situatie	49
4.3.2	Variant 1 : financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE (en HBO)	50
4.3.3	Variant 2: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO	51
4.3.4	Variant 3: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en een financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO	51

	4.3.5 Variant 4: één waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO	52
4.4	Slotbeschouwing: vergelijking tussen de varianten	53
Bijlagen		
	1 Taakopdracht	I
	2 Samenstelling van de werkgroep	III
	3 Lijst met organisaties die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd	IV
	4 Overzicht van waarborgconstructies bij de rijksoverheid	V
	5 Concurrentieverstoring	XV

Samenvatting

Centraal thema van dit onderzoek is de toepassing van waarborgconstructies in de onderwijssector. Waarborgconstructies zijn te onderscheiden in twee typen: waarborgfondsen en financiële vangnetten. Waarborgfondsen zijn met name gericht op het aanbieden van goedkope financiering voor deelnemende onderwijsinstellingen. Financiële vangnetten daarentegen zijn gericht op het vroegtijdig signaleren en waar nodig oplossen van financiële problemen bij onderwijsinstellingen.

Doel

Doel van het onderzoek is te beoordelen of en in welke onderwijssectoren waarborgconstructies:

- de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten,
- de autonomie van de instellingen kunnen vergroten en
- de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken,

Tevens wordt in dit onderzoek aangegeven hoe waarborgconstructies kunnen worden vormgegeven.

Reikwijdte

Het onderzoek beperkt zich tot publiek bekostigde instellingen. De beleidsvarianten van de werkgroep mogen daarom niet leiden tot een verstoring van het 'level playing field' (gelijke speelveld) tussen publiek gefinancierde instellingen enerzijds en privaat gefinancierde instellingen anderzijds. Het 'level playing field' is dus als randvoorwaarde gehanteerd bij de beleidsvarianten. Daarnaast wordt in de afbakening van het onderzoek een relatie gelegd met de regeringsdiscussie over schatkistbankieren. Dit om te voorkomen dat de actualiteit delen van het rapport onbruikbaar maakt.

Functies van waarborgfondsen

Een waarborgfonds vervult een zekerheidsfunctie richting financiers. Onderwijsinstellingen krijgen door deelname aan een waarborgfonds goedkope toegang tot de kapitaalmarkt. Het rentevoordeel dat deelnemende kunnen behalen, is mede afhankelijk van de wijze waarop het fonds is vormgegeven. Dit blijkt uit een inventarisatie van bestaande waarborgfondsen. In dit onderzoek wordt daarom geconcludeerd dat het verstandig is acht uitgangspunten te hanteren bij de vormgeving van waarborgfondsen in de onderwijssector.

In de eerste plaats kan een waarborgfonds zowel leningen borgen voor onroerende als voor roerende zaken.

In de tweede plaats vergroot een achtervang van het Rijk, in casu het betrokken departement, het rentevoordeel voor deelnemende onderwijsinstellingen.

In de derde plaats zorgt een initiële storting in het fonds door de betrokken vakminister voor het benodigde startkapitaal van een waarborgfonds. De achtervang en initiële storting zorgen voor een betrokkenheid van het departement bij het fonds. Deze betrokkenheid leidt ertoe dat het departement een aantal bevoegdheden heeft bij beleidswijzigingen en besluiten van het fonds. Voorbeelden zijn het recht op informatie en het goedkeuren van het reglement van deelneming.

In de vierde plaats is een zelfstandige positie van een waarborgfonds, onafhankelijk van politieke besluiten, noodzakelijk voor het verkrijgen van vertrouwen van financiers. De samenwerking tussen het waarborgfonds en het Rijk wordt daarom vastgelegd in een (tweezijdige) privaatrechtelijke overeenkomst.

In de vijfde plaats kan een monitor- en saneringsfunctie van een waarborgfonds de zekerheidsfunctie versterken. Hierdoor kan het rentevoordeel van deelnemende onderwijsinstellingen verder worden vergroot en het risico voor het Rijk als achtervang wordt verkleind.

In de zesde plaats wordt deelname aan een waarborgfonds vrijwillig gesteld. Een vrijwillige deelname aan een waarborgfonds draagt bij aan het bestuurlijk draagvlak bij de instellingen: de financiële voordelen van deelname aan een waarborgfonds moeten voor zich spreken en komen ten gunste van de instellingen zelf.

In de zevende plaats wordt een drietal eisen aan deelnemers gesteld: ze dienen kredietwaardig te zijn, ze een obligo aan te houden en ze betalen een disagiopremie per geborgde lening. Deze eisen aan deelnemers vergroten de betrokkenheid bij het fonds en zorgen daarmee voor een extra prikkel bij deelnemers tot het gezond houden van het fonds.

Tot slot geldt dat hoe meer instellingen deelnemen aan een waarborgfonds hoe kleiner de risico's zijn voor een waarborgfonds en een (eventuele) achtervang van het Rijk en dus hoe groter het rentevoordeel kan worden.

Functies van financiële vangnetten

Financiële vangnetten hebben primair een monitor- en saneringsfunctie die bijdraagt aan de continuïteit van individuele instellingen. De continuïteit van individuele instellingen draagt op haar beurt bij aan een vergroting van de financiële gezondheid van de sector. In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het verstandig is een vijftal uitgangspunten te hanteren bij de vormgeving van financiële vangnetten in de onderwijssector.

Ten eerste richt een financieel vangnet zich op de totale financiële positie van alle onderwijsinstellingen in een sector.

Ten tweede wordt deelname aan een financieel vangnet verplicht gesteld om 'adverse selection'¹ te ondervangen.

Ten derde wordt een financieel vangnet financieel gevoed door bijdragen van alle instellingen in de sector. Eventueel noodzakelijke sanering en/of steunverlening wordt gefinancierd door een vangnet en vindt alleen plaats indien er voldoende toekomstperspectieven zijn; faillissement blijft in beginsel mogelijk.

Ten vierde wordt 'moral hazard'² ondervangen door strikte voorwaarden te stellen aan een eventueel beroep op een financieel vangnet. Een voorbeeld van een strikte voorwaarde is de eis dat

¹ Met adverse selection (hidden information) wordt in dit geval bedoeld dat potentiële deelnemers verschillen wat betreft de financiële risico's die ze lopen. Het gevolg hiervan kan zijn dat financieel sterke instellingen niet zullen deelnemen aan een financieel vangnet waarmee het financieel draagvlak van en de mogelijkheid tot risicospreiding door een vangnet wordt uitgehold

² Met moral hazard wordt in dit geval bedoeld dat deelnemers aan een financieel vangnet over het algemeen (financiële) activiteiten kunnen ontplooiën die moeilijk waar te nemen zijn voor een financieel vangnet maar die wel (negatieve) financiële gevolgen kunnen hebben voor een financieel vangnet. Door aan een beroep op een financieel vangnet zware eisen te stellen, krijgen deelnemers een prikkel om hun financiële activiteiten goed te beheersen.

een saneringsplan moet worden opgesteld om in aanmerking te komen voor een saneringsbijdrage. Daarnaast bestaan saneringsbijdragen van een financieel vangnet veelal uit (renteloze) leningen aan instellingen.

Ten slotte bieden financiële vangnetten de mogelijkheid voor instellingen om kredietwaardig te worden zodat ze (alsnog) in aanmerking komen voor deelname aan een waarborgfonds.

Inrichting van de onderwijssectoren

In het onderwijs worden vijf sectoren onderscheiden:

- primair onderwijs (PO)
- voortgezet onderwijs (VO)
- beroepsonderwijs en volwasseneducatie (BVE)
- hoger beroepsonderwijs (HBO)
- wetenschappelijk onderwijs (WO)

Bij het merendeel van de bovenstaande sectoren is de laatste jaren sprake van toenemende autonomie voor de instellingen. Toenemende autonomie gaat gepaard met toenemende (financiële) risico's voor de individuele instellingen en/of de onderwijssectoren zelf. Uitzondering hierop is de sector PO. Door declaratiebekostiging worden de risico's in deze sector nog grotendeels door het ministerie van OCenW gedragen.

Toegevoegde waarde van een financieel vangnet

Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat de sectoren VO, BVE en HBO baat hebben bij een vangnet met een saneringsfunctie (HBO) of daarbij baat kunnen hebben (BVE en VO). De toegevoegde waarde van een vangnet vloeit voort uit enerzijds het risicoprofiel en anderzijds de diversiteit in financiële posities. Gezien de goede financiële positie van het wetenschappelijk onderwijs (WO) en de beperkte diversiteit ligt een financieel vangnet voor deze sector niet direct voor de hand.

Toegevoegde waarde van een waarborgfonds

Een waarborgfonds met achtervang van het Rijk kan voor instellingen in het BVE en HBO financiële voordelen hebben voor de investeringen die met vreemd vermogen worden gefinancierd. Het financieel voordeel kan ten opzichte van de huidige situatie oplopen tot 12 miljoen per jaar. Daarnaast ligt een waarborgfonds in de sectoren PO en VO niet voor de hand. Investerings in de huisvesting zijn in deze sectoren namelijk gedecentraliseerd naar de gemeenten. Tot slot heeft een waarborgfonds vooralsnog geen toegevoegde waarde voor de sector WO. Deze sector is financieel gezond en solvabiliteitsvrij verklaard door De Nederlandse Bank (DNB). Bovendien financiert WO haar investeringen hoofdzakelijk met eigen vermogen.

Beleidsvarianten: vormgeving van waarborgconstructies in de onderwijssectoren

De werkgroep is op basis van het onderzoek tot de volgende vijf beleidsvarianten gekomen.

Variant 0: handhaven van de bestaande situatie

Variant 1: financieel vangnet met verplichte deelname voor de sectoren VO, BVE (en HBO)

- Variant 2: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO met vrijwillige deelname
- Variant 3: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en een financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO
- Variant 4: één waarborgfonds voor de sectoren BVE en HBO en één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO

Achtereenvolgens worden de vijf onderscheiden varianten beschreven.

Variant 0: handhaven van de bestaande situatie

De essentie van deze variant is dat alles bij het oude blijft. In zowel de HBO- als de BVE-sector is op dit moment een waarborgfonds zonder achtervang van het Rijk operationeel. Het HBO beschikt daarnaast over een financieel vangnet. Nadeel van deze variant is dat het rentevoordeel van een waarborgfonds in deze situatie beperkt is. Daarnaast is er in de sectoren VO en BVE sprake van (zorgelijke) financiële risico's waarvoor een financieel vangnet kan worden ingezet. Voordeel hiervan is een extra waarborg voor de continuïteit van instellingen en de financiële gezondheid van de sector.

Variant 1: financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE (en HBO)

Kern van deze variant is dat prijsprikkels in eerste instantie bij de instellingen zelf wordt neergelegd (autonomie). Financiële steun kan worden verleend indien de continuïteit van een individuele instelling in gevaar komt. Een financieel vangnet bevordert hiermee de financiële gezondheid van de totale onderwijssector. Dit versterkt bovendien de autonomie van de sector. Het HBO beschikt al over een financieel vangnet. In de sector BVE kan een financieel vangnet worden opgericht waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen bij het vangnet HBO, het College Tarieven Gezondheidszorg en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Naar de mening van de werkgroep kan er op de korte termijn voor worden gekozen om een apart financieel vangnet voor het VO op te richten. Indien ook in het PO wordt overgegaan op lumpsumbekostiging, kunnen de specifieke taken van het huidige Vervangingsfonds en Participatiefonds worden vervangen door de meer algemene taken van een financieel vangnet.

Variant 2: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO

Kern van deze variant is dat er goedkoper kan worden geleend door de sectoren BVE en HBO. In deze variant worden de bestaande waarborgfondsen in het BVE en het HBO namelijk voorzien van een achtervang van het Rijk. In deze variant worden in een waarborgfonds naast de zekerstellingsfunctie, de sanerings- en monitorfunctie ondergebracht. Van belang is dat de zekerstelling wordt gekoppeld aan de sanerings- en monitorfunctie. Daarmee wordt de zekerheidsstructuur namelijk versterkt. Een betere zekerheidsstructuur vergroot het rentevoordeel en verkleint het risico voor de rijksachtervang. Met andere woorden: monitoring en sanering als voorportaal van de zekerstelling. Dreigend gevaar in de sfeer van de kredietwaardigheid van deelnemende instellingen wordt hierdoor snel zichtbaar ('early warning') en waar nodig kan vroegtijdig worden ingegrepen (sanering).

Nadeel van deze variant is dat geen sluitende financiële monitoring van de sector BVE wordt gerealiseerd omdat deelname aan het waarborgfonds vrijwillig is. De voordelen van de monitoring- en saneringsfunctie (het vroegtijdig signaleren, oplossen en voorkomen van financiële problemen) beperken zich hierdoor slechts tot de deelnemers aan het waarborgfonds. Met deze constructie kan dus niet de financiële gezondheid van de totale onderwijssector worden verzekerd. Bovendien is het voor instellingen die niet aan de eisen van kredietwaardigheid voldoen, niet mogelijk om zich door middel van sanering te kwalificeren voor deelname aan het waarborgfonds. Dit betekent dat de financiële voordelen van een waarborgfonds eenzijdig neerslaan bij instellingen die al kredietwaardig zijn.

Variant 3: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en een financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO

Bij deze variant, een koppeling van varianten 1 en 2, is sprake van een drie-eenheid: goedkoop lenen, prijsprikkels waar beleidsmatig gewenst (autonomie) en financiële steun voor sanering via een financieel vangnet als het desondanks niet goed zou lopen.

Het waarborgfonds heeft als primaire taak om leningen te borgen voor kredietwaardige deelnemers. Indien blijkt dat instellingen niet langer kredietwaardig zijn, worden ze doorverwezen naar het financieel vangnet. Het financieel vangnet kan instellingen in staat stellen opnieuw aan de eisen van kredietwaardigheid te voldoen. Ook instellingen in de BVE-sector die vooralsnog niet kredietwaardig zijn, kunnen via de aparte saneringsfunctie van het financieel vangnet alsnog kredietwaardig worden. Door deze scheiding van taken tussen een waarborgfonds en een financieel vangnet loopt het waarborgfonds, en daarmee de achtervang van het Rijk, zelf minder risico's. De sanering en de daarmee samenhangende financiële effecten zijn immers ondergebracht in een apart vangnet. Op deze manier wordt een sluitende aanpak van monitoring gerealiseerd voor de betrokken onderwijssector.

Variant 4: één waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO

In de hierboven beschreven varianten wordt ingegaan op waarborgfondsen en financiële vangnetten voor de onderscheiden onderwijssectoren. De kern van deze variant is dat er slechts één waarborgfonds en één vangnet komt voor de sectoren VO, BVE en HBO. Voordeel van één waarborgfonds en één financieel vangnet is dat de risico's binnen een fonds en een financieel vangnet op deze wijze beter kunnen worden gespreid en derhalve kleiner zijn: zowel voor de deelnemers zelf als voor de achtervang van het Rijk i.c. de minister van OCenW. Een bundeling van vermogen en te borgen leningen kan ook het potentiële rentevoordeel voor deelnemende instellingen vergroten³.

³ Een grotere omvang van een waarborgfonds bevordert de verhandelbaarheid van de door het waarborgfonds gegarandeerde leningen hetgeen het rentevoordeel voor deelnemende instellingen kan vergroten.

Positief neveneffect is bovendien dat de overheadkosten kunnen dalen en dat expertise binnen sectoren kan worden gebundeld en uitgewisseld. Richting financiers betekent dit daarnaast een vereenvoudiging van de huidige situatie⁴. De keuze voor één waarborgfonds is tot slot ook ingegeven door de relatief beperkte financiële omvang van het aantal leningen dat op dit moment via de waarborgfondsen in het BVE en het HBO wordt geborgd. In de verdere uitwerking van deze variant moet gekeken worden of en zo ja hoe de bestaande waarborgfondsen in het BVE en het HBO en het bestaande vangnet in het HBO (met bestaande vermogens) geïntegreerd kunnen worden in één fonds en één vangnet.

Vergelijking tussen de vijf beleidsvarianten

Doel van het onderzoek is te beoordelen of en in welke onderwijssectoren waarborgconstructies de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten, de autonomie van de instellingen kunnen vergroten en de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken. Tot slot worden daarom de vijf beleidsvarianten aan de hand van de volgende drie criteria vergeleken:

- bijdrage aan doelmatigheid,
- bijdrage aan autonomie,
- bijdrage aan beperking risico's OCenW-begroting

(*=de mate waarin de variant bijdraagt aan; hoe meer * hoe hoger de bijdrage)	Variant 0	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
Doelmatigheid					
Bijdrage aan:					
- kostenvoordeel voor individuele instelling	*	*	***	***	****
- beheersing financiële risico's in de sector/financiële gezondheid van de sector	*	***	*	***	****
Bijdrage aan autonomie					
- individuele instelling (micro)	*	**	****	***	***
- onderwijssector (meso)	*	***	**	****	***
Beperking risico's OCenW-begroting					
- beperking potentiële risico's voor de OCenW-begroting	*	****	*	**	***

Toelichting

Kostenvoordeel voor een individuele instelling

Met kostenvoordeel wordt in dit geval het rentevoordeel bedoeld wat instellingen kan realiseren door een waarborgfonds. Het financieel vangnet levert geen direct kostenvoordeel op voor een instelling. Uit het onderhavige onderzoek is wel gebleken dat door een waarborgfonds met achtervang van het Rijk tot een extra rentevoordeel van 0,5% kan leiden. Dit rentevoordeel ontstaat met name omdat door een achtervang van het Rijk de solvabiliteitseis van DNB vervalt.

⁴ Het waarborgfonds kan de triple A status aanvragen, waardoor onderwijsinstellingen, vanwege de herkenbaarheid van een waarborgfonds, aantrekkelijk worden voor buitenlandse financiers.

Met 2,4 miljard aan langlopende leningen in het HBO en BVE tezamen kan door de achtervang van het Rijk een maximum jaarlijks extra rentevoordeel van 12 miljoen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige situatie⁵. Indien wordt gekozen voor één waarborgfonds met een per saldo grotere omvang van te borgen leningen kan dit het rentevoordeel voor deelnemende instellingen verder vergroten. De voordelen voor een individuele instelling zijn mede afhankelijk van de bijzonderheden van de specifieke lening en kan dus per instelling verschillen.

Beheersing financiële risico's in de sector / financiële gezondheid van de sector

De monitor- en saneringsfunctie van een waarborgconstructie zorgen ervoor dat in een vroeg stadium ('early warning') financiële problemen worden gesignaleerd, eventueel voorkomen en waar nodig in een vroeg stadium worden opgelost. Het instrument van 'early warning' kan hiermee bijdragen aan de continuïteit van een individuele instelling en aan de financiële gezondheid van de betrokken sector. De voordelen van monitoring en sanering voor de sector zijn het grootst als deze zijn ondergebracht in een apart financieel vangnet. Ook hier geldt dat de voordelen toenemen naarmate het aantal deelnemers aan een financieel vangnet groeit. In dat geval wordt de (relatieve) financiële aanspraak op een vangnet verkleind omdat de risico's beter gespreid kunnen worden.

Autonomie van de instelling, de sector

De mate waarin deelname aan een waarborgconstructie vrijwillig dan wel verplicht is gesteld, is bepalend voor de mate waarin de autonomie van instellingen c.q. de sector tot zijn recht kan komen. In het onderzoek is vastgesteld dat vrijwillige deelname aan een waarborgfonds wenselijk is omdat daarmee onder andere de financiële soliditeit van het fonds kan worden bewaakt. Bij financiële vangnetten daarentegen is geconstateerd dat vrijwilligheid onvoldoende basis biedt voor het optimaal functioneren van een vangnet (adverse selection). Vrijwilligheid waarborgt daarnaast de financiële gezondheid van de totale sector niet. Verplichte deelname kan door individuele instellingen echter wel worden beschouwd als inbreuk op hun autonomie. Daar staat tegenover dat verplichte deelname de het zelfsturend vermogen van de sector als totaal vergroot. Een financieel vangnet waarborgt immers de continuïteit van een individuele instelling en daarmee de financiële gezondheid van de sector.

Hoe meer deelnemers aan een financieel vangnet (en aan een waarborgfonds) hoe beter de risico's gespreid kunnen worden dus hoe kleiner het feitelijke risico voor een financieel vangnet (respectievelijk waarborgfonds). Keuze voor één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO alsmede één waarborgfonds voor de sectoren BVE en HBO betekent een ontschotting tussen de sectoren. Dit kan door sectoren als een inbreuk op de autonomie van de sector worden beschouwd.

Beperking risico's van de OCenW-begroting c.q. stelselverantwoordelijkheid minister van OCenW

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCenW uit zich in zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid, kwaliteit, doelmatigheid en continuïteit van onderwijsvoorzieningen. Financiële vangnetten van en voor het veld zijn instrumenten om de financiële gezondheid van onderwijssectoren

⁵ (2,4 miljard * 0,5% = 12 miljoen)

te vergroten. Het zijn instrumenten waarmee op een doelmatige manier de continuïteit van de onderwijsvoorzieningen kan worden veiliggesteld. De kans dat de minister financieel wordt aangesproken, wordt hierdoor bovendien verkleind.

Bij een waarborgfonds met achtervang van het Rijk, i.c. de minister van OCenW, wordt het risico voor de OCenW-begroting indirect vergroot. In de praktijk is dit risico niet aanzienlijk vanwege de zekerheidsstructuur van een waarborgfonds. Deze zekerheidsstructuur wordt versterkt indien naast een waarborgfonds een financieel vangnet functioneert met een monitor- en saneringsfunctie. Naarmate het aantal deelnemers toeneemt, worden de risico's bovendien beter gespreid..

1 Probleemstelling

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding, doelstelling, onderzoeksvragen en methode van onderzoek. Aan het einde van het hoofdstuk is een leeswijzer voor het rapport opgenomen. Dit hoofdstuk vormt een nadere uitwerking van de taakopdracht van de werkgroep zoals deze in november 1999 door de regering naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal is verzonden⁶.

1.1 Aanleiding

'Ik acht het van groot belang dat de onderwijsinstellingen hun autonomie verder vergroten. Meer ruimte voor zelfregulering is daarvoor de weg. Er moet een evenwicht ontstaan tussen een verantwoordelijke rijksoverheid die met minder regels toe kan en daadwerkelijk verantwoordelijke instellingen. Bij autonomievergroting en deregulering gaat het in wezen om het nieuw te vinden evenwicht tussen regulering en zelfregulering'. Dit schrijft de minister van OCW in zijn brief aan de Kamer over 'Autonomie en Deregulering' in het onderwijs⁷. De toenemende autonomie voor instellingen heeft een vertaling gekregen in de wijze van bekostigen van de diverse onderwijssectoren. Er wordt in het onderwijs bekostigd op basis van declaratie (primair onderwijs) en lump sum (overige onderwijssectoren). In dit onderzoek wordt gekeken in hoeverre waarborgconstructies kunnen bijdragen aan het vergroten de autonomie van de instellingen, het beperken van de risico's voor de OCenW-begroting en als zodanig de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten.

1.2 Doelstelling

Doel van het onderzoek is te beoordelen of en in welke onderwijssectoren waarborgconstructies

- de autonomie van de instellingen kunnen vergroten, de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken en als zodanig de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten en
- hoe waarborgconstructies in die gevallen kunnen worden vormgegeven.

1.3 Afbakening onderzoek

Definitie waarborgconstructies

Waarborgconstructies zijn constructies die financiële borging verschaffen. Waarborgconstructies kunnen worden vormgegeven door één of een combinatie van de volgende twee typen⁸: waarborgfondsen en financiële vangnetten.

⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 26874, nr. 1. De taakopdracht is in bijlage 1 van het rapport opgenomen.

⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1998-1999, 26 480, nr. 1 & 2.

⁸ Garanties zijn ook een type waarborgconstructie. Deze vorm van waarborg is in het verleden veelvuldig toegepast. Deze vorm van waarborg wordt verder buiten het onderzoek gelaten gezien de grote financiële risico's voor de overheid en het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 945, nrs. 1-21) ten aanzien van garantstelling.

Onder een waarborgfonds wordt in dit onderzoek een fonds verstaan dat instaat voor de dekking van financieringsverplichtingen van de deelnemers aan derden (aflossings-, renteverplichtingen en overige kosten). Waarborgfondsen hebben als primair doel instellingen in staat te stellen tegen zo laag mogelijke kosten te lenen. Onder een financieel vangnet wordt in dit onderzoek een vangnet verstaan dat financiële problemen van deelnemers voorkomt, voortijdig signaleert en waar nodig oplost. Financiële vangnetten hebben als primair doel instellingen in een sector financieel gezond te houden en te maken. Hiertoe worden de instellingen gevolgd (monitoring) en waar nodig kan sanering van een instelling plaatsvinden. Financiële vangnetten kunnen zelfstandig opereren of gekoppeld zijn aan een waarborgfonds.

Definitie doelmatigheid

Onder het bevorderen van doelmatigheid wordt in de context van dit onderzoek verstaan: het realiseren van kostenvoordelen bij uitgaven die niet primair op onderwijs betrekking hebben (ondersteunende uitgaven) en op de kostenvoordelen die voortvloeien uit het beheersen van uitgaven die samenhangen met de risico's die instellingen in een onderwijssector lopen. De doelmatigheid c.q. kostenvoordelen die door komen ten goede aan de onderwijssector zelf.

Reikwijdte doelgroep

De huidige risico's voor de OCenW-begroting beperken zich tot onderwijsinstellingen die door het ministerie van OCenW worden bekostigd (publiek gefinancierde instellingen). De minister heeft hier, in tegenstelling tot de privaat gefinancierde instellingen, tevens een verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven op stelselniveau. De werkgroep kiest er dan ook voor om de doelgroep van het onderzoek tot deze categorie instellingen te beperken. Door de reikwijdte van het onderzoek te beperken tot publiek gefinancierde instellingen mogen de beleidsvarianten van de werkgroep niet leiden tot een verstoring van het 'level playing field' (gelijke speelveld) c.q. de concurrentieverhoudingen tussen publiek gefinancierde instellingen enerzijds en privaat gefinancierde instellingen anderzijds. De werkgroep hanteert het 'level playing field' daarom als randvoorwaarde bij de beleidsvarianten van de werkgroep.

Samenhang met actuele regeringsdiscussie over schatkistbankieren

Om te voorkomen dat de actualiteit delen van het onderzoek onbruikbaar maakt, wordt in deze afbakening van het onderzoek de samenhang tussen dit onderzoek en de regeringsdiscussie over schatkistbankieren beschreven. Wat is schatkistbankieren? Schakistbankieren bestaat uit twee delen:

1. het verplicht onderbrengen van de bankrekeningen van individuele instellingen bij de concernrekening van de staat (geïntegreerd middelenbeheer) en
2. het creëren van de mogelijkheid voor instellingen, die in het kader van het geïntegreerd middelenbeheer hun liquide middelen bij de schatkist aanhouden, om op basis van vrijwilligheid tegen marktconforme tarieven te lenen bij de schatkist.

Met name dit laatste aspect is relevant in het kader van dit onderzoek. Bij de uitwerking van het lenen bij de schatkist wordt opgemerkt dat de leningen via de begroting van het verantwoordelijke

departement zichtbaar moeten worden gemaakt en dat de minister zich verantwoordelijk en dus garant stelt voor de terugbetaling van rente- en aflossingsverplichtingen.

Doel van een waarborgfonds is om een goedkope toegang tot de kapitaalmarkt te realiseren voor instellingen (rentevoordeel). Lenen bij de schatkist, met directe garantstelling door de minister van OCenW, zou wellicht tot een nog goedkopere toegang tot de kapitaalmarkt kunnen leiden. Indien onderwijsinstellingen onder de reikwijdte van het schatkistbankieren zouden komen te vallen, is de vraag relevant wat in dit geval nog de toegevoegde waarde van een apart waarborgfonds kan zijn. Of onderwijsinstellingen onder de reikwijdte vallen is op dit moment onderwerp van nader onderzoek. Besproken is de mogelijkheid om de beoordeling van leenaanvragen die instellingen willen aangaan bij de schatkist niet in eerste instantie bij het ministerie van OCenW neer te leggen, maar te mandateren aan een waarborgfonds. Voordeel hiervan is dat het waarborgfonds de toets uitvoert of een instelling kredietwaardig genoeg is om te lenen bij de schatkist. Bovendien wordt de directe verantwoordelijkheid voor de leningen in eerste instantie bij de instellingen neergelegd (via het betalen van een disagio en obligo aan het in stand houden van het waarborgfonds). Pas als het fonds onvoldoende middelen heeft kan de minister van OCenW worden aangesproken als achtervang van het waarborgfonds. Kortom: een waarborgfonds als intermediair voor en door de instellingen ten behoeve van het lenen bij de schatkist. De werkgroep heeft hierover geen verdere conclusies getrokken.

1.4 Onderzoeksvragen

Met het oog op de doelstelling van het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen in het rapport beantwoord:

1. Wat zijn de functies van waarborgconstructies en wat kan er worden geleerd van bestaande waarborgconstructies binnen de rijksoverheid voor de vormgeving van waarborgconstructies in de onderwijssectoren?

Doel van deze inventarisatie is om aan te geven wat waarborgconstructies zijn en hoe ze in de praktijk kunnen worden vormgegeven. Op basis van de inventarisatie kan worden aangegeven welke elementen een belangrijke rol spelen bij het vormgeven van waarborgconstructies in de onderwijssectoren.

2. Hoe is de inrichting van de verschillende onderwijssectoren en hoe kunnen waarborgconstructies in deze sectoren de autonomie versterken, de risico's voor de OCenW-begroting beperken en als zodanig de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven vergroten?

Om antwoord te geven op deze vraag wordt aandacht besteed aan de kenmerken van deze sectoren zoals: de sturings- en bekostigingsrelatie (mate van autonomie), de (financiële) risico's die zich binnen de onderwijssectoren kunnen voordoen, de financiële positie van de sectoren en de investerings- en financieringsbehoefte.

3. Hoe kan een (eventuele) waarborgconstructie er voor de onderwijssectoren uitzien?

Als antwoord op deze vraag wordt door de werkgroep een aantal mogelijke beleidsvarianten geschetst.

1.5 Methode van onderzoek⁹

De werkgroep heeft geïnventariseerd welke waarborgconstructies er binnen (en buiten) de rijksoverheid bestaan. Dit is gebeurd aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie (waaronder een analyse van de jaarverslagen van bestaande waarborgconstructies), het voorleggen van concrete informatieverzoeken aan bestaande waarborgconstructies, het gebruik maken van eerdere onderzoeken op dit terrein en door middel van gesprekken met experts (vertegenwoordigers van waarborgconstructies). Daarnaast is alle departementen gevraagd aan te geven welke waarborgconstructies, conform de gehanteerde definitie, er binnen hun departement operationeel zijn.

Voorts is een beschrijving gemaakt van de verschillende onderwijssectoren primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), hoger beroepsonderwijs (HBO) en wetenschappelijk onderwijs (WO). Hierbij is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie bij het ministerie van OCW, zoals eerdere onderzoeken, jaarverslagen van onderwijsinstellingen en financiële monitors. Ook is met diverse vertegenwoordigers binnen de onderwijssectoren nader van gedachten gewisseld. Om te bepalen wat de toegevoegde waarde van een waarborgconstructie voor de onderwijssectoren kan zijn, is tot slot gesproken met enkele belangrijke financiers voor de diverse onderwijssectoren.

1.6 Leeswijzer

De doelstelling van het onderzoek is te beoordelen of waarborgconstructies de autonomie van instellingen kunnen vergroten, de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken en als zodanig de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten. Om deze beoordeling uit te kunnen voeren, wordt in hoofdstuk 2 op basis van een rijksbrede inventarisatie van waarborgconstructies eerst een schets gegeven van de functies en kenmerken van waarborgconstructies. Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met aandachtspunten die in het algemeen een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van waarborgconstructies. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beschrijving gegeven van de inrichting van de onderwijssectoren. Op basis van een analyse van de inrichting van de onderwijssectoren in relatie tot de functies en kenmerken van waarborgconstructies (H2) wordt in de conclusies van hoofdstuk 3 in het licht van de doelstelling van het onderzoek aangegeven in welke onderwijssectoren een waarborgconstructie een toegevoegde waarde heeft. In hoofdstuk 4 wordt, op basis van de voorgaande hoofdstukken, uitgewerkt hoe waarborgconstructies in de diverse onderwijssectoren kunnen worden vormgegeven (beleidsvarianten) waarbij ook wordt ingegaan op de voor- en nadelen van de diverse varianten.

⁹ In bijlage 3 van het onderhavige rapport is een lijst opgenomen met organisaties die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. De bijdrage varieert van het beantwoorden van concrete vragen tot het toesturen van een jaarverslag.

2 Waarborgconstructies

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat zijn de functies van waarborgconstructies en wat kan er worden geleerd van bestaande waarborgconstructies voor de vormgeving van waarborgconstructies binnen de onderwijssectoren?* Om deze vraag te beantwoorden wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens antwoord gegeven op de onderstaande vragen:

- Wat zijn de functies van waarborgfondsen en financiële vangnetten? (2.1)
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van bestaande waarborgfondsen bij de rijksoverheid? (2.2)
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van bestaande financiële vangnetten bij de rijksoverheid? (2.3)
- Wat zijn de belangrijkste voordelen en nadelen van waarborgconstructies? (2.4)
- Wat zijn samengevat aandachtspunten die een belangrijke rol spelen bij de vormgeving van waarborgconstructies? (2.5)

Voor een uitgebreidere beschrijving van bestaande waarborgconstructies binnen de rijksoverheid wordt verwezen naar bijlage 4 van het rapport.

2.1 Functies van waarborgfondsen en financiële vangnetten

De verschillende functies die een waarborgconstructie kan vervullen, zijn schematisch in kaart gebracht:

Functies	Waarborgfonds	Financieel vangnet
Zekerheidsfunctie/ garantiefunctie	X	
Saneringsfunctie/ financiële steunverlening	X	X
Monitorfunctie	X	X

Met de *zekerheidsfunctie/garantiefunctie* worden (langlopende) leningen die door deelnemende instellingen zijn afgesloten met derden (financiers) geborgd door het waarborgfonds. Financiers zijn hiermee verzekerd van betaling van rente en aflossing door instellingen. Voor instellingen wordt hiermee toegang tot de kapitaalmarkt verschaft tegen een lager rentetarief dan zonder borging via een waarborgfonds.

Voor de soliditeit van een waarborgfonds dienen deelnemers aan een waarborgfonds kredietwaardig te zijn. Via *monitoring* door het waarborgfonds van de financiële positie wordt de kredietwaardigheid getoetst van potentiële deelnemers en gevolgd voor deelnemers waarvoor leningen zijn geborgd door het waarborgfonds. Indien een deelnemer waarvoor leningen door het fonds zijn geborgd niet langer kredietwaardig is, kan door middel van *sanering* worden gezorgd dat de instellingen opnieuw kredietwaardig worden. De monitoring- en saneringsfunctie versterken hierdoor de zekerheidsfunctie

omdat financiers erop kunnen rekenen dat ze met een kredietwaardige instelling zaken doen. Ook instellingen die willen gaan deelnemen aan een waarborgfonds maar die nog niet kredietwaardig zijn, kunnen met behulp van sanering kredietwaardig worden waardoor ze alsnog kunnen deelnemen aan een waarborgfonds.

Zoals uit de tabel blijkt, kunnen de monitor- en saneringsfunctie zijn geïntegreerd in een waarborgfonds of apart worden ondergebracht in een financieel vangnet. Indien voor een zelfstandig financieel vangnet wordt gekozen, is *monitoring* en *sanering* van een sector c.q. individuele instelling erop gericht eventuele financiële problemen van individuele instellingen in een vroeg stadium te signaleren, te beperken en indien nodig in een vroeg stadium op te lossen ('early warning system' c.q. risicoanalyse) om daarmee de continuïteit van een instelling en de sector als totaal te waarborgen.

2.2 Kenmerken waarborgfondsen

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van bestaande waarborgfondsen bij de rijksoverheid (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, Waarborgfonds voor de Zorgsector, Waarborgfonds BVE, Waarborgfonds HBO, Waarborgfonds Kinderopvang, Borgstellingsfonds en Waarborgfonds Eigen Woningen) aan de hand van de volgende kenmerken:

- aanleiding voor het instellen,
- reikwijdte,
- zekerheidsstructuur,
- voorwaarden deelnemers,
- financiële voeding,
- organisatie,
- relatie met het betrokken ministerie,
- kosten en baten,
- voorwaarden voor het optimaal functioneren.

Aanleiding

De aanleidingen voor het oprichten van reeds bestaande waarborgfondsen kunnen worden samengevat onder de noemer decentralisatie: verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de rijksoverheid worden overgedragen naar de betrokken sectoren. Deze decentralisatie is veelal gepaard gegaan met een wijziging van de financiering van deze sectoren. Bij de bestaande waarborgfondsen in het onderwijs (BVE en HBO) ging het om een decentralisatie van de huisvesting: het budget, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor huisvesting zijn van de rijksoverheid overgedragen aan de onderwijsinstellingen in deze sectoren. Binnen het onderwijs staat deze decentralisatiebeweging bekend als de Omkering Kapitaalfinanciering (OKF-operatie). Bij andere waarborgfondsen ging decentralisatie onder andere gepaard met het stopzetten van bestaande garantieregelingen en het stopzetten van subsidieregelingen. Decentralisatie betekent voor de sectoren dat ze niet langer bij de rijksoverheid terecht kunnen voor de directe financiering, op basis van declaratie, van hun

investeringen. Een waarborgfonds is veelal opgericht om deze financiële autonomie van sectoren te ondersteunen.

Reikwijdte bestaande waarborgfondsen

Waarborgfondsen borgen leningen die voor investeringen worden aangegaan. Reguliere exploitatiekosten komen dus niet in aanmerking voor borging via een waarborgfonds. Uit de inventarisatie van de bestaande waarborgfondsen blijkt dat de reikwijdte van een waarborgfonds varieert wat betreft het object van financiering en de daarmee samenhangende looptijd van de financiering. Bij de sociale woningbouw en de kinderopvang en de waarborgfondsen in het onderwijs beperkt het object zich tot onroerend goed. Een verklaring hiervoor is te vinden in de aard van de sector (sociale woningbouw) en in de aanleiding voor het instellen van een waarborgfonds (bevorderen aantal fysieke kinderopvangplaatsen, decentralisatie van de huisvestingsbudgetten in het BVE en het HBO). In bijvoorbeeld de sector zorg daarentegen is niet alleen de huisvesting van belang, maar zijn ook de investeringen in relatief dure medische apparatuur noodzakelijk voor het functioneren van de sector. In deze sector worden dan ook leningen geborgd voor zowel onroerende als roerende goederen. De looptijd van de leningen die via een waarborgfonds worden geborgd varieert. In de praktijk wegen de rentevoordelen van een waarborgfonds niet op tegen de kosten indien kortlopende leningen (<2 jaar) worden geborgd via een waarborgfonds.

Zekerheidsstructuur

Er zijn over het algemeen 3 zekerheden in het fonds ingebouwd die de zekerheidsfunctie ondersteunen:

primaire zekerheid:	kredietwaardigheid van deelnemende instellingen
secundaire zekerheid:	beschikbare eigen vermogen van het waarborgfonds (opgebouwd uit bijdragen van deelnemers) en het vermogen dat opeisbaar is door de obligo's van de deelnemers op te vragen (garantievermogen van het fonds)
tertiaire zekerheid:	achtervang van het Rijk (en/of gemeenten) In geval het garantievermogen van een waarborgfonds onvoldoende is om aan de verplichtingen te voldoen (<0,25% garantievermogen), en de bijdragen van de deelnemers al zijn benut, betekent de achtervang van het Rijk dat het Rijk, i.c. verantwoordelijke minister, het risicovermogen van het waarborgfonds aanvult zodat het fonds aan haar verplichtingen kan voldoen. Dit gebeurt veelal in de vorm van (renteloze) achtergestelde leningen.

De tertiaire zekerheid van de achtervang van het Rijk is niet aanwezig bij het Waarborgfonds HBO, het Waarborgfonds BVE en het Waarborgfonds Kinderopvang. De potentiële risico's voor het Rijk en de rol van het Rijk bij een waarborgfonds met achtervang vormen op het moment van oprichting van deze waarborgfondsen (respectievelijk 1994, 1997, 1997) de belangrijkste argumenten om als Rijk niet de achtervangfunctie te vervullen.

Ervaringen bij het meest omvangrijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), opgericht in 1983, nuanceren de feitelijke risico's van de achtervang van het Rijk. Tot op heden heeft het WSW nog geen deelnemers gehad die niet aan hun financieringsverplichtingen konden voldoen. Bij het Borgstellingsfonds (LNV), opgericht in 1951, is daarentegen wel sprake van claims op het waarborgfonds. Deels kan dit te maken met het karakter van- en de ontwikkelingen in de sector en deels kan dit worden verklaard uit het feit dat bij het Borgstellingsfonds niet sprake is van een saneringsfunctie en dat de eisen die aan deelnemers worden gesteld minder strikt zijn dan bij het WSW.

De zekerheidsstructuur van een waarborgfonds wordt bij de meerderheid van de bestaande fondsen verder versterkt door monitoring en sanering. Ten behoeve van de doeltreffendheid/soliditeit van de zekerheidsstructuur is het noodzakelijk dat instellingen waarvoor via het waarborgfonds een lening geborgd is kredietwaardig blijven. Om de kredietwaardigheid te handhaven, worden de deelnemende instellingen gemonitord en is er de mogelijkheid om tot sanering van een instelling over te gaan. Indien bij het jaarlijks door een waarborgfonds uit te voeren herhalingsonderzoek de kredietwaardigheid als onvoldoende wordt beoordeeld, kan een aanwijzing worden gegeven tot het opstellen van een saneringsplan. Dit met het oog op het in evenwicht brengen van de financiële positie van een deelnemer en de financiële risico's van de geldlening die voor deze deelnemer via het waarborgfonds is geborgd. De saneringsfunctie kan in het waarborgfonds zelf zijn ondergebracht dan wel in een apart financieel vangnet.

Uit de rijksbrede inventarisatie blijkt dat:

- monitoring van deelnemers aan het waarborgfonds altijd is ondergebracht bij een waarborgfonds
- monitoring van de gehele sector (dus inclusief instellingen die niet deelnemen aan een waarborgfonds) tevens kan zijn ondergebracht in een apart financieel vangnet
- sanering van deelnemende instellingen aan een waarborgfonds kan zijn ondergebracht bij het waarborgfonds zelf en/of bij een apart financieel vangnet,
- sanering via een waarborgfonds zich beperkt tot deelnemende instellingen; sanering vindt dus niet plaats voor instellingen die door onvoldoende kredietwaardigheid niet kunnen toetreden tot een waarborgfonds,
- sanering voor potentiële toetreders tot een waarborgfonds in sommige gevallen plaatsvindt door een apart financieel vangnet,
- sanering niet plaatsvindt bij het waarborgfonds Kinderopvang en het Borgstellingsfonds (waarbij beide fondsen ook niet kunnen terugvallen op een financieel vangnet), hetgeen de zekerheidsstructuur van beide fondsen zwakker maakt in vergelijking met fondsen die wel een saneringsfunctie hebben dan wel aansluiting hebben met een financieel vangnet.

Voorwaarden deelnemers

De deelname aan waarborgfondsen is over het algemeen *vrijwillig* gesteld. Belangrijkste argumenten voor vrijwillige deelname zijn de volgende:

- niet kredietwaardige instellingen moeten kunnen worden uitgesloten om als fonds de doelstelling (zekerstelling) te kunnen waarmaken (geen kneuzenfonds),

- instellingen dienen op basis van positieve prikkels zelf het besluit tot toetreding te nemen (het financiële voordeel moet voor zich spreken),
- vrijwilligheid leidt ertoe dat het waarborgfonds de gunst van geldbehoevende instellingen moet verkrijgen (prikkel voor doelmatig en doeltreffend financieel beleid).

Bij het waarborgfonds HBO en BVE is deelname aan het waarborgfonds verplicht gesteld. Het gaat hierbij om een verplichting tot het in stand houden van het waarborgfonds; de keuze om al dan niet via een waarborgfonds leningen af te sluiten is vrijwillig. Voor verplichte deelname aan het waarborgfonds is destijds gekozen om daarmee een garantie te scheppen, op basis van onderlinge solidariteit, richting de financiers. Deze garantie was nodig om de bestaande *à fonds perdu*-financiering voor de huisvesting om te kunnen zetten in leningen die instellingen bij financiers afsloten aangezien de tertiaire zekerheid, achtervang van het Rijk, ontbrak bij beide fondsen. Uiteindelijk hebben alle instellingen deze initiële leningen (het zogenaamde A-traject) via het waarborgfonds geborgd. Ten tijde van de overdracht was het afwijzen van een borgingsverzoek van instellingen door beide waarborgfondsen niet mogelijk. Toen de decentralisatieoperatie was afgerond, zijn strengere eisen gesteld aan instellingen die nieuwe leningen via het waarborgfonds wilden laten borgen (het zogenaamde B-traject).

Bij de beide waarborgfondsen is tevens sprake van een monitor en saneringsfunctie. Indien financiële problemen bij instellingen waarvoor leningen via het waarborgfonds zijn geborgd, leiden tot financiële problemen van het waarborgfonds kan en moet het waarborgfonds een financieel beroep doen op alle instellingen in de sector. In het ergste geval kan dit betekenen dat alle instellingen in de desbetreffende sectoren in de problemen komen (domino-effect). Zover zal het volgens financiers echter niet komen, aangezien de minister van OCenW in een dergelijke situatie zal worden aangesproken op zijn verantwoordelijkheid voor toegankelijk onderwijs en/of het stelsel. Hoewel de waarborgfondsen onafhankelijk van het ministerie van OCenW opereren staat de minister van OCenW in de perceptie van de financiers wel garant.

Bij de belangrijkste overige waarborgfondsen dienen de deelnemers vanaf de start van een waarborgfonds *kredietwaardig* (solvabel) te zijn. Bij deze beoordeling door het onafhankelijke waarborgfonds speelt de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen een belangrijke rol. Bij verzoek tot toetreding wordt de kredietwaardigheid van de potentiële toetreders door het waarborgfonds beoordeeld. Nadat de deelnemer is toegelaten vindt jaarlijks een beoordeling van de kredietwaardigheid plaats.

De deelnemer mag een wezenlijk deel van zijn bezit niet verpanden, teniet doen gaan, vervreemden of met zekerheidsrecht en/of ander zakelijk recht bezwaren zonder toestemming van het betrokken waarborgfonds. Voor de leningen die door een waarborgfonds worden gewaarborgd, verleent de deelnemer ter hoogte van de lening het zakelijk recht van hypotheek (onroerend goed) en/of pandrecht (roerende goederen). Tevens mag de deelnemer zich op geen enkele wijze verbinden tot nakoming

van schulden van derden. Tot slot dient de deelnemer zijn onroerende zaken tegen herbouwwaarde te verzekeren tegen brand- en stormschade.

Voeding van de waarborgfondsen

Het merendeel van de fondsen wordt gevoed door een initiële storting van het Rijk en door bijdragen van de deelnemers.

Initiële storting

Een initiële storting van het betrokken ministerie is veelal bedoeld om een waarborgfonds bij oprichting een startkapitaal mee te geven. Deze storting dient te worden aangehouden in het risicovermogen van de stichting en is dus niet bedoeld ter financiering van de apparaatskosten van een waarborgfonds. De apparaatskosten worden betaald uit de bijdragen van de deelnemers en het rendement op het eigen vermogen. De initiële storting van het fonds dient bij het Waarborgfonds voor de Zorg te worden terugbetaald op het moment dat het vermogen van het waarborgfonds toereikend is. Bij het waarborgfonds WSW, HBO en BVE geldt deze terugbetalingsplicht niet. De keuze om een storting al dan niet terug te laten betalen, blijkt samen te hangen met de aanleiding tot de oprichting van een waarborgfonds. In de gevallen dat sprake was van budgetoverheveling en overheveling van verantwoordelijkheden is de oprichting van het waarborgfonds veelal gepaard gegaan met een eenmalige ondersteuning vanuit het Rijk.

Bijdragen deelnemers

Naast de initiële storting wordt het eigen vermogen van een waarborgfonds gevoed met bijdragen van deelnemers. Deze bijdragen bestaan uit een premie die een deelnemer moet betalen bij het borgen van een lening via het waarborgfonds, het zogenaamde disagio. Het disagio is een percentage van de omvang van de lening waarvoor borging via het waarborgfonds plaatsvindt. De hoogte van het disagio wordt door de waarborgfondsen vastgesteld (ultimo 1998 gehanteerde percentages 0,5% en 0,75%). Tevens dienen deelnemers bij het waarborgfonds WSW en het waarborgfonds voor de zorgsector de kosten van de jaarlijkse kredietbeoordeling te betalen. Bij het waarborgfonds HBO hoeven de deelnemers geen disagio te betalen.

Het garantievermogen van een waarborgfonds wordt in de regel gevoed door een obligoverplichting van de deelnemers. Dit is een verplichting waarop een waarborgfonds een beroep kan doen in geval het risicovermogen (activa minus passiva) van een waarborgfonds onder het garantieniveau komt (veelal kleiner dan 0,25% van de resterende omvang van de geborgde leningen). De hoogte van de obligoverplichting wordt eveneens door de waarborgfondsen vastgesteld (ultimo 1998 variërend tussen 1% en 3%). Bij het waarborgfonds BVE geldt een obligoverplichting van 2% van de rijksbijdrage en dus niet een percentage van de omvang van de geborgde leningen. Bij het waarborgfonds HBO geldt een andere obligoverplichting dan bij andere waarborgfondsen. Van deelnemers wordt geëist dat zij ter hoogte van nominale leensom een bankgarantie afsluiten. De kosten van de bankgarantie kunnen variëren van 0,25% tot 1% op jaarbasis. Bij het waarborgfonds HBO geldt dat voor leningen na de

OKF-operatie voor 2% van het nominale leenbedrag een bankgarantie moet worden aangehouden. Dit komt neer op 0,005% tot 0,02% van het nominale leenbedrag als jaarlijkse kosten (structurele kosten).

Tot slot heeft een waarborgfonds het recht van regres bij deelnemers waarvoor een waarborgfonds tegenover een geldgever betalingen heeft verricht. Het recht van regres houdt in dat een waarborgfonds het recht heeft om ter voldoening van verplichtingen aan een geldgever, tot de som van die verplichtingen, verhaal te hebben op de deelnemer die de verplichtingen voor een waarborgfonds heeft veroorzaakt. De deelnemer blijft met andere woorden in eerste instantie aansprakelijk voor haar/zijn rente- en aflossingsverplichtingen. Is de deelnemers toch niet in staat om aan haar verplichtingen te voldoen dan wordt het vermogen van het waarborgfonds aangesproken en voor zover beschikbaar wordt een beroep gedaan op de achtervanger (zie zekerheidsstructuur).

Organisatie van het fonds

Er is bij alle waarborgfondsen gekozen voor een waarborgfonds veelal opgericht en vormgegeven door de instellingen uit de sector zelf. Dit is een bewuste keuze geweest. Enerzijds omdat daarmee prikkels worden ingebouwd voor een verantwoorde bedrijfsvoering van het fonds. De sector heeft een gezamenlijk belang bij het goed functioneren van het fonds en van de sector. Anderzijds om voor financiers duidelijk te maken dat het fonds zelfstandige verantwoordelijkheid heeft, in de zin dat het onafhankelijk van politieke beslissingen kan opereren. De organisatie is veelal een privaatrechtelijke stichting met een directie en een Raad van Toezicht c.q. Raad van Commissarissen. In de Raad van Toezicht zijn soms betrokkenen (koepels) uit de sector vertegenwoordigd (Zorgsector). Bij andere waarborgfondsen zijn de deelnemers vertegenwoordigd in een deelnemersraad (WSW, BVE) Bij het waarborgfonds HBO en het Waarborgfonds voor de Zorgsector hebben ook kredietverschaffers zitting in de Raad van Toezicht.

Relatie met het betrokken ministerie

Aangezien in de praktijk bij alle waarborgfondsen een ministerie zich via (tertiaire) achtervang garant heeft gesteld en/of sprake is geweest van een initiële storting is sprake van toezicht op afstand. Dit toezicht is veelal geregeld in een private, en dus niet politiek gevoelige, overeenkomst tussen een waarborgfonds en de betrokken minister. Samengevat komt het erop neer dat een achtervang van het Rijk betekent dat bepaalde beleidswijzigingen en besluiten van het fonds voor goedkeuring aan het ministerie moeten worden voorgelegd. Voorbeelden hiervan uit de zorg en volkshuisvesting zijn de model-leningsovereenkomsten en de model-overeenkomsten van borgtocht. Daarnaast bestaat er een reguliere informatieplicht van het fonds aan het ministerie. In de box hieronder wordt als voorbeeld de toezichtsrelatie tussen het Waarborgfonds voor de zorgsector en de minister van VWS beschreven.

Toezicht (op afstand)

Het toezicht bij het waarborgfonds voor de zorgsector is gebaseerd op de organisatie van het toezicht bij het WSW en ziet er als volgt uit:

- het toezicht van de minister van VWS is vastgelegd in een aparte overeenkomst tussen het waarborgfonds en het Rijk,
- wijzigingen in de volgende regelingen behoeven de goedkeuring van de minister van VWS: reglement van deelneming, overeenkomst tussen waarborgfonds en het Rijk, het beleggingsstatuut, de standaardleningen borgtochtovereenkomst en de overeenkomst inzake de toezichts- en verantwoordingsstructuur tussen waarborgfonds en het Rijk,
- begroting, liquiditeitsprognose, jaarrekening en jaarverslag van de stichting worden ter informatie overhandigd aan het ministerie van VWS
- informatieplicht van waarborgfonds richting minister van VWS,
- de benoeming van de Raad van Toezicht behoeft de goedkeuring van de verenigingen¹⁰ en de minister van VWS.
- twee keer per jaar regulier overleg tussen de stichting en het ministerie van VWS over in ieder geval de solvabiliteit van de stichting, de gehanteerde tarieven, het toetsingsbeleid inzake aspirant-deelnemers, jaarrekening en jaarverslag en voorgenomen regelgeving van de zijde van het ministerie die van invloed kan zijn op de stichting.

Opbrengsten voor de deelnemers

In de onderstaande tabel wordt op geaggregeerd niveau weergegeven wat de omvang is van het budgettaire voordeel van deelname aan een waarborgfonds voor alle deelnemers gezamenlijk. De werkgroep gaat ervan uit dat de kosten- c.q. rentevoordelen bij de deelnemers neerslaan omdat alleen dan de prikkel bij instellingen aanwezig is om deel te nemen aan een waarborgfonds. In de tabel wordt alleen ingegaan op het financiële voordeel. Het belangrijkste niet-financiële voordeel is dat de toegang tot de kapitaalmarkt voor zowel de grote als de kleine instellingen binnen een sector wordt zekergesteld¹¹.

¹⁰ Vereniging van Ziekenhuizen, Nederlandse Vereniging voor Verpleeghuiszorg, Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Geestelijke Gezondheidszorg

¹¹ Als gevolg van het ontstaan van een Europese kapitaalmarkt is de onderhandse kapitaalmarkt kleiner. Met name instellingen met een beperkt leningenvolume zijn te klein om te opereren op de Europese kapitaalmarkt geworden (zie ook: NYFER *De Euro en het financieringsperspectief voor de sociale woningbouw en zorgsector*, 1998). Een waarborgfonds kan een rol spelen in de bundeling van leningen om daarmee de toegang tot de kapitaalmarkt, ook voor kleine instellingen, te garanderen.

Tabel 1: Opbrengsten voor de deelnemers

Waarborgfonds	Uitstaande leningen via het waarborgfonds geborgd (ultimo 1998)	Maximaal rentevoordeel ten opzichte van de situatie zonder waarborgfonds (schattingen) ¹²	Maximaal budgettair rentevoordeel van borging via een waarborgfonds
HBO (zonder achtervang)	1,36 miljard	30 basispunten	4,1 miljoen per jaar
BVE (zonder achtervang)	0,50 miljard	30 basispunten	1,5 miljoen per jaar
Zorg (met achtervang)	n.v.t. Bij de oprichting is uitgegaan van de gemiddelde investeringsbehoefte van 1,6 miljard per jaar ¹³ met een looptijd van 30 jaar die via het waarborgfonds wordt geborgd. Een ingroeitraject van 30 jaar leidt dit tot maximaal 25 miljard ¹⁴ aan gemiddeld uitstaande leningen ¹⁵ . Op basis hiervan is in deze tabel het jaarlijkse rentevoordeel uitgerekend dat na de realisatie van het ingroeitraject kan worden behaald	60 tot 80 basispunten	tussen de 150 miljoen en 200 miljoen per jaar
WSW (met achtervang)	100,4 miljard	80 tot 100 basispunten	tussen de 800 miljoen en 1 miljard per jaar

Veronderstellingen

Bij de berekening van het rentevoordeel is de situatie zonder waarborgfonds als uitgangspunt genomen. De gepresenteerde rentevoordelen (in basispunten) betreffen dus het voordeel ten opzichte van de situatie zonder waarborgfonds. Bovendien is, met uitzondering van het waarborgfonds voor de zorgsector, gekeken naar het rentevoordeel op basis van de omvang van de leningen die op dit moment via het waarborgfonds worden geborgd. In de praktijk kan het voordeel in met name de onderwijssectoren hoger uitvallen, aangezien in deze sectoren leningen niet via het waarborgfonds worden geborgd. Daarnaast is op een zeer hoog abstractieniveau naar het rentevoordeel gekeken. Dit betekent dat het budgettair voordeel voor individuele instellingen kan afwijken van de hier gepresenteerde cijfers. Het individuele voordeel is mede afhankelijk van de looptijd van de leningen, de solvabiliteit van een instelling, type lening en de relatie die een instelling heeft opgebouwd met zijn/haar kredietverlener.

¹² Mede gebaseerd op het rapport 'WSW en de beschikbaarheid van middelen en de financieringskosten woningbouwcorporaties', Sovereign Financial Consultancy en op gesprekken met kredietinstellingen.

¹³ De jaarlijkse investeringsbehoefte is 3,2 miljard per jaar. In de berekeningen bij de oprichting van het waarborgfonds is ervan uitgegaan dat de helft (1,6 miljard) geborgd gaat worden via het waarborgfonds.

¹⁴ De formule luidt: $(n+1)/2 \times$ omvang van het jaarlijkse investeringsbedrag. n staat voor het aantal jaren dat het ingroeitraject duurt. Na n-jaar is het maximale investeringsniveau gerealiseerd. In dit geval is dit dus $31/2 \times 1,6 = 25$ miljard (afgerond).

¹⁵ In de berekeningen wordt ervan uitgegaan dat de leningen in 30 jaar worden afgelost. Dit betekent dat na een ingroeitraject van 30 jaar op basis van gelijkblijvende investeringsbehoefte gemiddeld 24 miljard aan uitstaande leningen zal zijn. Dit is dan ook het bedrag waarover de rente is berekend.

Verklaring voor het verschil in de rentevoordelen.

Het verschil in rentevoordeel zoals dit in de tabel is beschreven kan mede worden verklaard uit het verschil in de zekerheidsstructuur tussen de verschillende waarborgfondsen. Voor een waarborgfonds zonder achtervang van het Rijk is, voor zover leningen bij banken worden afgesloten, de solvabiliteitseis van DNB van toepassing. De kosten van deze eis voor de financiers wordt doorberekend aan de klant waardoor het rentevoordeel lager uitvalt (hogere kostprijs). Bovendien betekent een waarborgfonds zonder achtervang minder zekerheid en dus meer risico voor de financiers. Financiers brengen de kosten van dit risico in rekening bij degene die de lening wil afsluiten. Daarnaast betekent minder zekerheid voor financiers veelal dat zij zelf analyses moeten maken van de risico's die zij per af te sluiten lening lopen en dat zij de kredietwaardigheid van hun debiteuren moeten blijven volgen. Dit leidt tot extra kosten die zullen worden doorberekend aan de klant die de lening wil afsluiten. Het waarborgfonds WSW kent het hoogste rentevoordeel. Dit heeft te maken met de opgebouwde reputatie van het WSW bij financiers, onder andere tot uiting komend in een erkende triple A status.

Kosten en opbrengsten voor de deelnemers¹⁶

Hieronder wordt het budgettaire voordeel, zoals berekend in de bovenstaande tabel, afgezet tegen de kosten voor de deelnemers (op geaggregeerd niveau). Op deze manier wordt getracht een indicatie te geven van het werkelijke budgettaire voordeel voor deelnemers in de diverse sectoren.

Tabel 2: Netto-opbrengsten voor de deelnemers

Waarborgfonds	Uitstaande leningen (ultimo 1998)	Totaal eenmalige kosten disagio (eenmalige kosten) (1)	Overige kosten (2)	Totaal kosten voor deelnemers (3)=(1)+(2)	Netto-opbrengsten voor deelnemers (voor de opbrengsten zie tabel 1) eerste jaar van deelname structureel	
HBO	1,36 miljard	geen	kosten bankgarantie ¹⁷ tussen de 0,005% en 0,02% van de nominale leensom	0,067 tot 0,27 mln.	4,1 mln. - 0,3 mln. = 3,8 mln.	3,8 mln.
BVE	0,50 miljard	0,5%	geen	2,5 miljoen	1,5 - 2,5 = -1 miljoen	+1,5 miljoen
Zorg ¹⁸	-	-	-	-	-	-
WSW	100,4 miljard	0,25%-0,6% =251-602 miljoen	2 miljoen ¹⁹ i.v.m. jaarlijkse kredietbeoordeling	tussen de 253 en de 604 miljoen per jaar	tussen de 200 en 750 miljoen	tussen de 800 miljoen en 1 miljard

¹⁶ In dit hoofdstuk wordt verder niet ingegaan op de apparaatskosten van het waarborgfonds zelf. Uiteindelijk gaat het erom of en voor welke omvang deelnemers aan een waarborgfonds een financieel voordeel kunnen realiseren. Als dit kan worden gerealiseerd, dan zou gesteld kunnen worden dat de apparaatskosten van een waarborgfonds de moeite waard zijn.

¹⁷ Voor 2% van de nominale leensom dient een bankgarantie te worden afgesloten. Kosten van de bankgarantie bedragen tussen de 0,25% en de 1% van de omvang van het bedrag waarvoor een bankgarantie wordt afgegeven.

¹⁸ Aangezien het waarborgfonds voor de zorgsector in 1999 van start gegaan is, zijn hier nog geen representatieve cijfers voorhanden.

¹⁹ 636 (aantal deelnemers)*3000 (jaarlijkse kosten kredietbeoordeling) =2 miljoen (afgerond). Zie ook bijlage 4.

Richtinggevende voorwaarden voor optimaal functioneren van een waarborgfonds

- inzicht in activiteiten, zoals bijvoorbeeld investeringen die met eigen vermogen worden gefinancierd, deelnemingen etc., die door de deelnemende instellingen zelf worden verricht en die niet onder de borging vallen. Deze activiteiten kunnen invloed hebben op de kredietwaardigheid van de instellingen en daarmee op de risico's die het waarborgfonds loopt met leningen die voor deze instellingen zijn geborgd,
- vermogen van het fonds (minimaal garantievermogen van 0,25% van de uitstaande leningen),
- achtervang van het Rijk (door middel van renteloze leningen),
- kredietwaardigheid van aangesloten instellingen ,
- het gebruik maken van een systeem van 'early warning': indien de solvabiliteit beneden een vooraf vastgestelde grens dreigt te komen, worden afspraken gemaakt over sanering en/of fusies,
- het waarborgfonds kan en maakt veelal gebruik van eigen verslagstaten voor de financiële verslaggeving door aangesloten instellingen. Hierdoor kunnen instellingen op een uniforme manier worden vergeleken en kan een eenduidige waardering van activa worden bepaald,
- duidelijke afspraken en informatie-uitwisseling tussen een waarborgfonds en een (eventueel) daaraan gekoppeld financieel vangnet,
- hoe meer deelnemers aan een waarborgfonds hoe beter een spreiding van risico's kan plaatsvinden en hoe kleiner daarmee het financieel risico voor het waarborgfonds.²⁰

2.3 Kenmerken financiële vangnetten

In deze paragraaf wordt een aantal bestaande financiële vangnetten bij de rijksoverheid nader beschreven. In tegenstelling tot waarborgfondsen kennen financiële vangnetten een grote diversiteit waardoor het niet mogelijk is een samenvatting te geven van de belangrijkste kenmerken van een financieel vangnet. Er is gekozen voor een beschrijving van de financiële vangnetten in die sectoren waarin ook een waarborgfonds aanwezig is. Dit maakt het mogelijk om ook in te gaan op de relatie tussen een financieel vangnet en een waarborgfonds. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, het CTG en het Vangnet HBO. Tot slot wordt nog apart ingegaan op het Participatiefonds en het Vervangingsfonds: twee fondsen bij het ministerie van OCenW die voor een deel ook het karakter van een financieel vangnet hebben.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV)
- College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)
- Vangnet HBO
- Vervangingsfonds en Participatiefonds
- Voorwaarden voor optimaal functioneren van een financieel vangnet

²⁰ Een gebruikelijke maatstaf voor risico is de standaarddeviatie σ . Indien het risico van een populatie (n) wordt gemeten dan is het risico σ/n . Dus hoe groter de n (aantal deelnemers) hoe kleiner het risico.

Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting

Organisatie van het financieel vangnet

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is een zelfstandig bestuursorgaan, met een bestuur dat bestaat uit een vijftal onafhankelijke deskundigen, benoemd door de Staatssecretaris van Volkshuisvesting. Door het bestuur is een Reglement vastgesteld, waarin de wijze van functioneren is geregeld.

Belangrijkste taken van het financieel vangnet

In mei 1998 trad een wijziging van het Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting in werking. Daarbij werden aan de bestaande saneringstaak van het Centraal Fonds taken op het terrein van het toezicht toegevoegd, waarbij de zogenaamde *early-warning-taak* centraal staat. Door een tijdige signalering van financieel zwakke corporaties dient het Fonds mogelijk te maken dat de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer middels het uitoefenen van toezichtsbevoegdheden een bijstelling van het corporatiebeleid afdwingt, dat voor zover mogelijk financiële problemen bij corporaties zal moeten voorkomen.

De nieuwe rol van het Fonds houdt in dat aan het Fonds de volgende specifieke taken op het gebied van financieel toezicht zijn opgedragen:

- de signaleringstaak (monitoring) met betrekking tot mogelijke toekomstige saneringsgevallen door de rapportage over de financiële positie van individuele corporaties aan de hand van door de corporaties geleverde jaarstukken en aanvullende informatie;
- de adviestaak met betrekking tot de financiële aspecten van nieuwe toelatingen, fusies en statutenwijzigingen;
- inbreng met betrekking tot de financiële situatie van de sector als onderdeel van de rapportage van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de sector als geheel (het Toezichtsverslag).

Daaraan is in 1999 op grond van het interim toezichtbeleid toegevoegd de financiële beoordeling van nevenactiviteiten. Na inwerkingtreding van de nieuwe Woningwet krijgt het Centraal Fonds wat betreft de rapportage over de sector als geheel, een meer zelfstandige rol. Deze bijdrage aan het Toezichtsverslag is van belang om de financiële spankracht van de sector in beeld te brengen, zodat een relatie kan worden gelegd met de te leveren prestaties

Voor het overige gaat het, ook onder vigore van de gewijzigde Woningwet, om adviestaken. Het eigenlijke toezicht op de woningcorporaties ligt bij de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Wat betreft het volkshuisvestingstoezicht laat deze zich bijstaan door de Inspectie van de Volkshuisvesting. Aangezien financieel toezicht en volkshuisvestingstoezicht veel raakvlakken hebben, wordt door het Centraal Fonds nauw met de Inspectie samengewerkt.

Zowel bij de signaleringstaak als bij de adviestaak gaat het om het onderkennen van de factoren die de financiële gezondheid van corporaties bedreigen. Risicoanalyse staat derhalve centraal. Te denken valt aan zaken als slechte verhuurbaarheid van (delen van) het bezit, hoge beheerkosten, bouwkundige problemen in het bezit, weinig of geen extra verdien capaciteit bij voortgezette exploitatie, een hoog renterisico bij herfinanciering en mogelijk onvoldoende bestuurskracht om deze problemen te lijf te gaan. De door het Fonds ontwikkelde methodiek is erop gericht dat de ontwikkelde instrumenten voor risicobeoordeling een meerwaarde kunnen hebben voor de zelfsturing c.q. autonomie van corporaties.

Het Fonds gaat bij de uitoefening van zijn toezichtstaak uit van de vertrouwelijkheid van de hem verstrekte gegevens. Bij verzoeken om inzage in de stukken die het Fonds van de corporatie ter beschikking heeft, zal zij eventuele informatievragers primair naar de corporaties verwijzen. De Staatssecretaris van Volkshuisvesting heeft besloten dat de Tweede kamer, op verzoek en in strikt vertrouwen, inzage heeft in de door het Fonds aan hem te verstrekken gegevens.

Voeding van het financieel vangnet

Het CFV verkrijgt haar middelen door het opleggen van verplichte individuele bijdragen aan alle toegelaten instellingen van het CFV en is dus in wezen een solidariteitsfonds, vangnet en saneringsfonds tegelijk. De hoogte van de jaarlijkse bijdrage wordt mede vastgesteld op basis van de stand van het vermogen van het fonds en de verwachtingen over toekomstige 'schadegevallen'.

Financieel beroep op het financieel vangnet

Indien wordt overgegaan tot steunverlening gebeurt dit veelal in de vorm van renteloze leningen. Het beroep op de steunverlening door het CFV was in 1998 ongeveer 151 miljoen. Afgezet tegen de financiële omvang van de sector is dit een gering bedrag²¹.

Relatie met het waarborgfonds WSW

Tussen het CFV, in zijn taak als saneerder, en het WSW bestaat een naadloze aansluiting. Het CFV heeft als taak die corporaties die vanwege hun slechte financiële positie geen borging van het WSW meer krijgen te saneren. Maar ook sanering van corporaties die niet zijn aangesloten bij het WSW ligt in de taakopdracht van het CFV besloten. De sanering vindt plaats door het CFV en de steun, verstrekt op basis van een saneringsplan, kan geschieden door middel van een gift of een renteloze lening.

Relatie met het betrokken ministerie

Op het functioneren van het Fonds wordt toezicht gehouden door het Ministerie van Volkshuisvesting. Door het Ministerie is daartoe een Handboek Toezicht ontwikkeld. Op grond van het in 1998 gewijzigde Besluit Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting bezit de bewindsman van Volkshuisvesting de volgende bevoegdheden:

- benoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden;

²¹ Ultimo 1998 was het balanstotaal 179,5 miljard, het eigen vermogen 15,9 miljard en waren de huuropbrengsten 18,7 miljard.

- de vaststelling van de per toegelaten instelling per jaar per wooneenheid verschuldigde bijdrage.

Daarnaast doet het Fonds jaarlijks voor 1 juli aan de Minister verslag omtrent het beheer van het Fonds in het laatst verstreken kalenderjaar, dient het Fonds op verzoek van de bewindspersoon inzage te geven in door hem verlangde bescheiden en geeft door hem verlangde inlichtingen. Met de Inspectie Volkshuisvesting vindt geregeld overleg plaats, evenals met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.

College Tarieven Gezondheidszorg

Organisatie van het financieel vangnet

Het CTG is een zelfstandig bestuursorgaan dat op basis van de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) balanceert tussen het algemeen belang en het belang van de verschillende partijen in de gezondheidszorg. De taken en bevoegdheden van het College zijn in de wet nauwkeurig omschreven. Op basis van de WTG bestaat het College uit (maximaal) negen onafhankelijke leden (inclusief de voorzitter), die door de Minister van VWS worden benoemd.

Belangrijkste taken van het financieel vangnet

De belangrijkste wettelijke taken van het CTG zijn:

- het vaststellen van beleidsregels die het kader vormen voor de onderhandelingen van partijen over tarieven;
- het goedkeuren/vaststellen van tarieven ten behoeve van organen voor gezondheidszorg;
- het op verzoek van de Minister van VWS doen van uitvoeringstoetsen en het op eigen initiatief signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidszorg die van belang zijn voor de uitvoering van de WTG.

De laatste taak van het CTG maakt dat het CTG wat deze taak betreft een financieel vangnet is. In het kader van de laatste taak voert het CTG een steunverleningsfunctie. Dit houdt in dat het CTG de financiële positie van de instellingen monitort en dat instellingen zich in geval van financiële problemen kunnen aanmelden bij het CTG. Het CTG heeft dan de mogelijkheid om op individuele basis (d.w.z. er zijn geen algemeen geldende richtlijnen, maar het CTG beoordeelt ieder geval afzonderlijk) additionele financiële middelen aan de instelling toe kan kennen om uit de problemen te komen. Er is geen algemene regeling op grond waarvan een instelling financiële middelen kan claimen. Het is dan ook niet bedoeld als stroppenpot. Steunverlening vindt alleen plaats wanneer op zijn minst is voldaan aan een aantal randvoorwaarden. De voorwaarden die aan de steunverlening worden gesteld komen overeen met de saneringsfunctie van een financieel vangnet. Sanering vindt alleen plaats indien:

- de continuïteit van de instelling, die voor de continuïteit van de zorg als essentieel wordt beschouwd, in gevaar is,

- een saneringsplan door de instelling is opgesteld dat op korte termijn leidt tot een gezond financieel beheer en een sluitende begroting,
- het eigen vermogen negatief is zodat een instelling haar problemen niet met eigen middelen kan oplossen,
- de oorzaken voor het ontstaan van financiële problemen niet zijn gelegen in oneigenlijke activiteiten,
- de tijdstippen waarop de financiële problemen zijn ontstaan niet duidelijk te herkennen waren dan wel te voorkomen waren en indien een instelling zelf adequate maatregelen heeft genomen om (verdere) financiële problemen te voorkomen,
- de financiële problemen niet voor een deel afgewenteld kunnen worden op derden die betrokken zijn en verantwoordelijk zijn voor de instelling,
- het management zelf haar verantwoordelijkheid heeft genomen om financiële problemen te voorkomen dan wel op te lossen,

Indien op basis van de bovenstaande randvoorwaarden de conclusie wordt getrokken dat een instelling in aanmerking komt voor steunverlening dat houdt deze steunverlening het volgende in:

- a. een instelling dient een eigen financiële bijdrage te leveren aan de sanering ('inverdientaakstelling'),
- b. de aanvullende financiële middelen van het CTG komen in termijnen beschikbaar voor de instelling,
- c. de tweede en volgende termijnen worden pas beschikbaar gesteld aan de instelling nadat de instelling in een door de accountant goedgekeurd plan van aanpak heeft aangegeven dat men op schema ligt met de sanering en met de opgelegde inverdientaakstelling,
- d. het beschikbaar stellen van de termijnen vergt expliciete besluitvorming van het CTG.

De keuze om de steunfunctie bij het CTG te leggen is ingegeven door de rol die het CTG speelt als apart bestuursorgaan op het gebied van tarieven. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is aangesloten bij de bestaande werkzaamheden van het CTG in plaats van het in het leven roepen van een nieuw orgaan.

Voeding van het financieel vangnet

De exploitatie van het CTG wordt gefinancierd uit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ). Hieruit wordt ook de steunverlening gefinancierd. Dit betekent feitelijk dat er sprake is van een solidariteitsfonds: middelen voor steunverlening gaan ten laste van alle instellingen uit het AFBZ gefinancierd worden. De voeding uit het AFBZ voor alle taken van het CTG voor 1998 bedroeg 15 miljoen.

Financieel beroep op het financieel vangnet

Gezien de strikte voorwaarden die het CTG aan steunverlening verbindt is het beroep op steunverlening niet groot. Gemiddeld worden vijf á tien gevallen per jaar (op een totaal van enkele duizenden instellingen) voorgelegd aan het CTG. De omvang van de toegekende bedragen in de afgelopen jaren varieert van enkele honderd duizenden tot ruim tien miljoen per geval.

Relatie met het waarborgfonds

Wanneer een instelling aan het Waarborgfonds wil deelnemen, maar daar niet wordt toegelaten, betekent dit dat in veel gevallen financieel orde op zaken moeten worden gesteld. Voorzover een instelling daar zelf niet toe in staat is, kan men zich ook wenden tot het CTG (steunverleningsfunctie). Zodra een instelling is toegelaten tot het Waarborgfonds, kan niet langer een beroep worden gedaan op de steunverlening van het CTG. Vanaf dan is het Waarborgfonds de instantie die een eventuele financiële sanering doet uitvoeren bij de instelling (sanering binnen het waarborgfonds). Instellingen hebben zich verplicht om gehoor te geven aan de aanwijzingen van het fonds. Op het moment dat iedere instelling deelneemt aan het waarborgfonds (100% participatie) vervalt dus als het ware de functie van het financieel vangnet.

Relatie met het betrokken ministerie

Het CTG is een zelfstandig bestuursorgaan op basis van de WTG. De taken van het CTG zijn in deze wet omschreven. Het orgaan beschikt bij de aan haar toegewezen taken over ruime discretionaire taken. De minister van VWS is echter wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de WTG en als zodanig voor het de aansturing van en de controle op het functioneren van het CTG, waarbij de minister zich onthoudt van inmenging met individuele gevallen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CTG en het ministerie van VWS zijn verder vastgelegd in de WTG. De minister wordt geïnformeerd over de werkzaamheden van het CTG en indien nodig kan de minister het CTG aanwijzingen geven.

Vangnet HBO

Organisatie van het financieel vangnet

In het kader van het wachtgeldakkoord HBO (voorjaar 1996) is besloten tot de oprichting van de stichting Vangnet HBO. Deze privaatrechtelijke stichting die in 1999 operationeel werd, is een financieel vangnet van de gezamenlijke hogescholen. Met alle bekostigde hogescholen zijn individuele overeenkomsten afgesloten. Het Vangnet opereert onafhankelijk van de HBO-Raad en de minister.

Belangrijkste taken van het financieel vangnet

Het Vangnet heeft tot doel de continuïteit van de hogescholen te waarborgen in het licht van de financiële risico's die hogescholen lopen. De belangrijkste taken zijn:

- het volgen van de ontwikkelingen van hogescholen en via een systeem van 'early warning' dreigende financiële problemen bij instellingen vroegtijdig te signaleren,
- het beheren van de gelden die aan het Vangnet ter beschikking worden gesteld voor sanering,
- beslissen over de financiering van saneringsprogramma's.

Indien uit het systeem van 'early warning' blijkt dat er sprake is van een reëel probleem treedt het Vangnet in actief overleg met de instelling en wordt gezien welke maatregelen getroffen dienen te worden en welke rol het Vangnet hierbij kan spelen. Op voorhand wordt daarbij geen enkele vorm van steun uitgesloten. De hulp die het Vangnet kan bieden, varieert van daadwerkelijke financiële

ondersteuning (rentedragende lening) tot en met het geven van advies en ondersteuning bij sanering en/of overname/fusie van (delen van) hogescholen.

Voeding van het financieel vangnet

Het Vangnet wordt gevoed uit bijdragen van de hogescholen. Bij de invoering van het Wachtgeldarrangement HBO 1996-2004 zijn hiervoor door het ministerie van OCenW, via een verhoging van de rijksbijdragen, financiële middelen aan de hogescholen ter beschikking gesteld. In het Vangnet zit op dit moment ca. 17 mln.

Relatie met het waarborgfonds

De Stichting Vangnet en de stichting Waarborgfonds HBO hebben gedurende ruime tijd overleg gevoerd met het oog op een te sluiten overeenkomst van samenwerking. Beoogd werd de activiteiten van beide stichtingen in de richting van de hogescholen zodanig op elkaar af te stemmen dat doublures in de informatievergaring werden voorkomen en derhalve de informatielast voor de hogescholen zou worden beperkt. Het overleg heeft niet geleid tot een overeenkomst tussen beide stichtingen²². Wel is het zo dat wanneer het volgens het Vangnet mogelijk, nuttig en wenselijk is wordt samengewerkt met het Waarborgfonds HBO.

Participatiefonds en Vervangingsfonds

In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs is een tweetal fondsen opgericht om werkgevers en werknemers meer zeggenschap te geven over het terrein van arbeidsmarktbeleid. Ook de beheersing van uitgaven door een sterker verband te leggen tussen beslissen, betalen en genieten was een belangrijk element van de overweging tot oprichting van beide fondsen. Strikt genomen behoren deze fondsen niet tot de definitie van waarborgconstructies, i.c. financieel vangnet, aangezien er sprake is van een declaratiesysteem. Gezien het feit dat deze fondsen wel een belangrijke rol vervullen in het opvangen van (financiële) risico's in de onderwijssectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs acht de werkgroep het toch van belang hier kort aandacht aan te besteden.

Vervangingsfonds

Een school regelt in geval van ziekte zelf een vervanger, maar kan de kosten declareren bij het Vervangingsfonds. Het fonds wordt in stand gehouden door premies die de scholen betalen. Deze premie is hoger naarmate de scholen vaker een beroep op het fonds doen. De scholen ontvangen een vergoeding van deze premie van het rijk als onderdeel van het formatiebudget in de vorm van een procentuele opslag op het sociaal coördinatieloon van de onderwijsinstellingen. Bij de start van het Vervangingsfonds namen zowel het primair onderwijs als het voortgezet onderwijs deel aan het Vervangingsfonds. In een recente kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) vervangingsfonds heeft de regering besloten, conform de conclusies van het onderzoek, dat het voortgezet onderwijs uit het Vervangingsfonds zal treden. Belangrijkste reden hiervoor is dat de

²² Jaarrekening 1998 Stichting Waarborgfonds HBO.

invoering van de lumpsumbekostiging zich niet langer verhoudt met het declaratiesysteem bij vervanging voor ziekte die door het Vervangingsfonds wordt gehanteerd.

Participatiefonds

Het Participatiefonds is opgericht ter beperking van de wachtgelduitgaven in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Het fonds werkt als volgt: een ontslagmelding gaat naar het fonds. Het fonds toetst of het ontslag onvermijdelijk is. Zo ja, dan zijn de kosten voor het fonds. Zo nee, dan zijn de kosten voor rekening van de instelling zelf. In het formatiebudget dat de schoolbesturen van het ministerie krijgen, zit een vergoeding voor de bijdrage die de scholen via een premieregeling aan het fonds leveren. Naast het Participatiefonds zijn voor de beheersing van de wachtgelduitgaven ook andere maatregelen genomen om de wachtgelduitgaven te beheersen, zoals een vorm van eigen risicodragerschap van het schoolbestuur. Feitelijk is ook hier sprake van een declaratiesysteem voor bepaalde specifieke uitgaven. Op dit type uitgaven is de lumpsumbekostiging nog niet volledig doorgevoerd.

Richtinggevende voorwaarden voor optimaal functioneren van een financieel vangnet

- verplichte deelname omdat anders sprake kan zijn van 'adverse selection'; met adverse selection (hidden information) wordt in dit geval bedoeld dat potentiële deelnemers verschillen wat betreft de financiële risico's die ze lopen. Het gevolg hiervan kan zijn dat financieel sterke instellingen niet zullen deelnemen aan een financieel vangnet waarmee het financieel draagvlak van en de mogelijkheid tot risicospreiding door een vangnet wordt uitgehouden; vanuit het oogpunt van de financiële gezondheid van een totale sector is verplichte deelname noodzakelijk (onderlinge solidariteit),
- strikte voorwaarden aan saneringsbijdragen om het probleem van 'moral hazard' ('hidden action') te ondervangen; met moral hazard wordt in dit geval bedoeld dat deelnemers aan een financieel vangnet over het algemeen (financiële) activiteiten kunnen ontplooien die moeilijk waar te nemen zijn voor een financieel vangnet maar die wel (negatieve) financiële gevolgen kunnen hebben voor een financieel vangnet. Door aan een beroep op een financieel vangnet zware eisen te stellen, krijgen deelnemers een prikkel om hun financiële activiteiten goed te beheersen. Een deelnemer wil voorkomen dat het bij een financieel vangnet moet aankloppen. Ervaringen bij het CFV leren dat deze prikkel goed werkt,
- duidelijke afspraken en informatie-uitwisseling tussen een waarborgfonds en een (eventueel) daaraan gekoppeld financieel vangnet,
- hoe meer deelnemers aan een financieel vangnet hoe beter een spreiding van risico's kan plaatsvinden en hoe kleiner daarmee het financieel risico voor het financieel vangnet.

2.4 Voordelen en nadelen van waarborgconstructies

Vanuit de invalshoek van autonomie, risicobeheersing en doelmatigheid (zie doelstelling van het onderzoek) worden hieronder de voor- en nadelen van waarborgconstructies beschreven:

Een waarborgfonds heeft als voordelen dat:

- toegang tot de geld- en kapitaalmarkt voor de deelnemende instellingen kan bevorderen (aan de financieringsbehoefte van deelnemende instellingen kan worden voldaan) indien sprake is van een slechte toegang,

Zorginstellingen ondervonden ten tijde van de oprichting van het waarborgfonds geen problemen bij het verkrijgen van vreemd vermogen. De goede toegang tot de kapitaalmarkt kan wellicht voor een deel worden verklaard uit het feit dat banken er tot op dat moment goed op konden verdienen. De zorginstellingen hadden geen prikkels om na stevige onderhandelingen met banken goedkope leningen af te sluiten. Zorginstellingen kregen de rente op langlopende leningen namelijk nog volledig nagecalculeerd in het budget. Op dit moment wordt in CTG-verband gewerkt aan volledige normering van rentelasten. Hierdoor zal de druk op kapitaalverstrekkers om goedkope leningen te verschaffen toenemen. In die situatie kan het bestaan van een waarborgfonds de risico's en kosten voor kapitaalverschaffers verkleinen waardoor de toegang tot de kapitaalmarkt voor zorginstellingen blijvend wordt bevorderd.

- door een waarborgfonds wordt gewerkt met standaardcontracten, hetgeen de verhandelbaarheid op financiële markten vergroot en hetgeen gunstig uitwerkt op de te betalen rente door deelnemers,
- door goedkopere financiering er meer budget beschikbaar blijft voor het primaire proces,
- bestuurlijk gezien waarborgfondsen autonomie van individuele instellingen () kunnen bevorderen omdat waarborgfondsen deelnemende instellingen (groot en klein) in staat stellen goedkoper in hun financieringsbehoefte te voorzien,
- er door de deelnemende instellingen gebruik kan worden gemaakt van specifieke sector- en materiedeskundigheid die het waarborgfonds door haar werkzaamheden opbouwt (het wiel hoeft niet iedere keer opnieuw te worden uitgevonden door instellingen).

Een financieel vangnet heeft als voordelen dat:

- de continuïteit van een instelling wordt bevorderd (micro-niveau),
- de financiële gezondheid van de gehele sector alsmede de zelfsturing van de sector wordt bevorderd (mesoniveau) omdat financiële problemen in een vroeg stadium kunnen worden voorkomen dan wel opgelost en omdat door een spreiding van risico's de financiële risico's voor de totale sector kunnen worden verkleind,
- problemen in de sector door de sector zelf worden opgelost en er dus geen beroep op de begroting van het betreffende departement nodig en/of mogelijk is (macroniveau),
- in een vroeg stadium financiële problemen worden gesignaleerd, voorkomen en/of opgelost hetgeen de kosten samenhangend met deze problemen kan beperken,

- financiële positie van een instelling verbetert zodat deelname aan een waarborgfonds mogelijk wordt,
- financieel toezicht op afstand plaatsvindt door de minister waarmee hij kan voldoen aan zijn stelselverantwoordelijkheid; minister wordt niet aangesproken op individuele gevallen,
- als het vangnet goed functioneert een (eventueel) waarborgfonds minder vaak financieel wordt aangesproken hetgeen de risico's voor de achtervang van het Rijk verkleint.

Waarborgfondsen en financiële vangnetten hebben als nadelen dat:

- deelname aan een waarborgfonds en/of financieel vangnet kan betekenen dat een waarborgfonds en/of financieel vangnet door sanering direct kan ingrijpen in de bedrijfsvoering van een instelling indien de instelling er financieel slecht aan toe is hetgeen als inbreuk kan worden gezien op de autonomie van de instelling (microniveau).

2.5 Conclusies

De bestaande waarborgfondsen leren ons dat:

- een waarborgfonds een zekerheidsfunctie vervult waardoor deelnemers goedkope toegang kunnen krijgen tot de kapitaalmarkt,
- een achtervang van het Rijk, in casu het betrokken departement, de toegang tot de kapitaalmarkt alsmede de te behalen rentevoordelen kan vergroten;
- een monitor- en saneringsfunctie de zekerheidsfunctie van een waarborgfonds versterkt hetgeen het renteoordeel van deelnemende instellingen kan vergroten en het risico voor het Rijk als achtervang verkleint,
- de reikwijdte van de monitorings- en saneringsfunctie (ondergebracht in een waarborgfonds of in een apart financieel vangnet) zich uitstrekt tot de het totale financiële reilen en zeilen van een instelling;
- de achtervang van het Rijk noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat het departement een aantal bevoegdheden heeft met betrekking tot bepaalde beleidswijzigingen en besluiten van het fonds zoals bijvoorbeeld het recht op informatie en het goedkeuren van het reglement van deelneming,
- de samenwerking tussen het waarborgfonds en het Rijk wordt vastgelegd in een (tweezijdige) privaatrechtelijke overeenkomst omdat een zelfstandige positie van een waarborgfonds, onafhankelijk van politieke besluiten, noodzakelijk is voor het verkrijgen van vertrouwen van financiers;
- vrijwillige deelname aan een waarborgfonds bijdraagt aan het bestuurlijk draagvlak bij de instellingen: de financiële voordelen van deelname aan een waarborgfonds moeten voor zich spreken en komen ten gunste van de instellingen zelf;
- hoe meer instellingen deelnemen aan een waarborgfonds hoe kleiner de risico's zijn voor een waarborgfonds en een (eventuele) achtervang van het Rijk,
- de reikwijdte van een waarborgfonds beperkt is tot de deelnemers aan een waarborgfonds,

- bestuurlijk gezien waarborgfondsen de decentralisatie kunnen bevorderen omdat waarborgfondsen deelnemende instellingen (groot en klein) in staat stellen goedkoop in hun financieringsbehoefte te voorzien en door middel van jaarlijks toezicht de financiële positie van de deelnemers op de voet gevolgd kan worden,
- een initiële storting door de betrokken vakminister in het fonds zorgt voor het benodigde startkapitaal;
- het aanhouden van een obligo door de instellingen en het betalen van een disagio per geborgde lening de betrokkenheid van de deelnemers aan het fonds vergroten en een extra prikkel geven tot het gezond houden van het fonds,

De bestaande financiële vangnetten leren ons dat:

- financiële vangnetten een monitoring- en saneringsfunctie hebben die bijdragen aan de continuïteit van individuele instellingen en die de financiële gezondheid van de sector als zodanig kan vergroten,
- de reikwijdte van financiële vangnetten zich uitstrekt tot alle instellingen in een sector,
- sanering en/of steunverlening alleen plaatsvindt indien er voldoende toekomstperspectieven zijn; faillissement blijft in beginsel mogelijk,
- een financieel vangnet financieel gevoed wordt door bijdragen van alle instellingen in de sector,
- deelname aan een financieel vangnet verplicht is om te voorkomen dat er sprake is van 'adverse selection',
- 'moral hazard' kan worden tegengegaan door strikte voorwaarden, zoals bijvoorbeeld het opstellen van een saneringsplan, te stellen aan een eventueel beroep op een financieel vangnet,
- saneringsbijdragen van een financieel vangnet veelal bestaan uit (renteloze) leningen aan instellingen,
- financiële vangnetten de mogelijkheid bieden voor instellingen om kredietwaardig te worden zodat ze alsnog kunnen deelnemen aan een waarborgfonds,
- sanering van instellingen die deelnemen aan een waarborgfonds kan plaatsvinden binnen een waarborgfonds (zorg) of kan zijn ondergebracht in een financieel vangnet (WSW - CFV).

3 Inrichting van de onderwijssectoren en de toegevoegde waarde van waarborgconstructies

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de sturingsrelaties tussen OCenW en de onderwijssectoren PO, VO, BVE, HBO en WO. Op basis van deze beschrijving worden in paragraaf 3.2 de financiële risico's en de financiële positie van de verschillende onderwijssectoren in kaart gebracht en wordt nagegaan in hoeverre een financieel vangnet bij het beheersen en opvangen van deze risico's een rol zou kunnen spelen (monitorings- en saneringsfunctie). Vervolgens wordt aan de hand van een beschrijving van de financierings- en investeringsbehoefte in paragraaf 3.3 ingegaan op de toegevoegde waarde van een waarborgfonds bij het afsluiten van langlopende leningen door onderwijsinstellingen. De nadruk ligt dan op de zekerheidsfunctie van een waarborgfonds. Op basis van bovenstaande informatie wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2: *Hoe is de inrichting van de verschillende onderwijssectoren en wat kan de toegevoegde waarde zijn van waarborgconstructies voor deze onderwijssectoren?*

3.1 Sturingsrelaties en bekostigingssystematieken

In deze paragraaf wordt ingegaan op de sturingsfilosofie van OCenW en de uitwerking daarvan in de sturingsrelatie per onderwijssector en de bekostigingssystematieken. Doel van deze paragraaf is aangeven wat de (financiële) autonomie voor instellingen nu en in de toekomst betekent. Voorafgaand hieraan wordt aan de hand van een aantal kenmerken eerst een algemeen overzicht gegeven van de verschillen in de aard en omvang tussen de onderwijssectoren²³.

Kenmerken van onderwijssectoren

Sector	Uitgaven x 1mld	Aantal leerlingen x 1 mln	Aantal instellingen	Personeelsleden (fte)	Schoolsoorten
PO	11,4	1,6	8000	100.000	- basisonderwijs - speciaal basisonderwijs - (voortgezet) speciaal onderwijs
VO	8,7	0,9	650	69.000	- voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs - hoger algemeen voortgezet onderwijs - voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
BVE	4,7	0,6	63	34.000	- beroepsopleidende leerweg - beroepsbegeleidende leerweg - educatie
HBO	2,7	0,285	50	20.000	
WO	5,7	0,155	12	44.000	

²³ Bron: Kerncijfers OCenW 2000. De gepresenteerde kengetallen zijn afgeronde ramingen voor het jaar 2000.

Sturingsfilosofie

De besturingsfilosofie van OCenW is uitgewerkt in het Accountability, Toezicht en Control (ATC)-model. De basis van het model is de ministeriële verantwoordelijkheid die vorm heeft gekregen in de sturingsrelatie met de onderscheiden onderwijssectoren. Deze sturingrelatie wordt onder meer ondersteund door de bekostigingswijze, wet- en regelgeving, bestuurlijke afspraken en convenanten.

Het beleid van OCenW is erop gericht de autonomie en zelfstandigheid van de instellingen verder te versterken door voorschriften en regelgeving verder terug te dringen. Hierbij past de vorm van bekostiging, namelijk lumpsum, die in de meeste velden wordt gehanteerd. Instellingen kunnen binnen de gegeven budgettaire ruimte, kwaliteitseisen en met inachtneming van gemaakte prestatieafspraken, zelf bepalen hoe zij de middelen besteden. Bij de instellingen bestaat immers primair het inzicht in de problemen en oplossingen. Keerzijde van de autonomievergroting is de verantwoording. Zonder verantwoording is autonomievergroting niet mogelijk. Onderwijsinstellingen zullen zich tegen de achtergrond van een steeds grotere maatschappelijke betrokkenheid van ouders, leerlingen en studenten steeds meer en beter maatschappelijk moeten verantwoorden

De autonomievergroting van instellingen heeft gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen minister en instellingen. Enerzijds zijn de instellingen verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen die uit hun taakopdracht resulteren, anderzijds is de minister verantwoordelijk voor de algemene doelbepaling en voor het stelsel in totaliteit. Er is dus in beginsel een spanningsrelatie tussen de politieke verantwoordelijkheid voor het stelsel van de minister en de operationele verantwoordelijkheid van de instellingen²⁴. In de praktijk kan het voorkomen dat zich financiële of onderwijskundige problemen voordoen bij een individuele instelling. De instelling is daarvoor primair verantwoordelijk. Het is de intentie dat instellingen vooral zelf in staat worden gesteld om in goed samenspel met andere betrokkenen te reageren op ontwikkelingen in de samenleving. Het ministerie van OCenW biedt hiervoor kaders.

Hieronder wordt ingegaan op de uitwerking van de sturingsfilosofie in de sturings- en toezichtrelaties tussen het ministerie van OCenW en de verschillende onderwijssectoren en de voor de verschillende sectoren geldende bekostigingssystematieken. Inzicht in de technische kant van de bekostigingssystematieken is nodig met het oog op paragraaf 3.2 en 3.3 waarin de (financiële) risico's en financieringsbehoefte worden beschreven waarmee sectoren en instellingen door de autonomievergroting kunnen worden geconfronteerd.

Primair onderwijs (PO)

De autonomiegedachte werkt in deze sector tot op zekere hoogte door in enige bestedingsvrijheid voor de scholen met betrekking tot de personele en materiële middelen die zij krijgen toegekend. Personele

²⁴ Het kan gezien worden als een principaal-agentrelatie.

middelen mogen naar eigen goeddunken van de school worden ingezet, mits voor personele doeleinden. De materiële middelen die een school krijgt toegekend, mogen zowel voor personele als materiële doeleinden worden ingezet. De verantwoordelijkheid voor de huisvesting in het PO is vanuit OCenW gedecentraliseerd naar de gemeenten (1996).

Tot 1 augustus 2002 wordt in het PO gewerkt aan een bestuurlijke krachtenbundeling. Wat er na die datum gaat gebeuren aan een verdere autonomievergroting (lumpsumbekostiging), is afhankelijk van de stand van zaken van die krachtenbundeling. Het PO telt 8000 scholen met 2800 bevoegde schoolbesturen. Op 10 november 1999 was het nog zo dat ruim 1200 schoolbesturen slechts één school bestuurden. Gezien deze stand van zaken van de bestuurlijke krachtenbundeling ziet het er voorsnog niet naar uit dat er in het primair onderwijs op korte termijn sprake zal zijn van lumpsumbekostiging.

De scholen in het PO hoeven geen jaarrekening op te stellen. Ze kennen slechts de Aanvraag Rijksvergoeding (AVR). Er wordt geen verantwoording afgelegd anders dan door de controle van de boeken door accountants. Uit de boeken (de schooladministraties) moet o.a. blijken dat de hoogte van de Rijksvergoeding op de juiste gegevens (categorieën leerlingenaantallen) is gebaseerd. De Inspectie van het Onderwijs ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs.

Het PO kan, wat de bekostigingssystematiek betreft, worden gekarakteriseerd als "declaratie-, open einde sector". Een stijging/daling van bepaalde categorieën leerlingenaantallen betekent meteen dat meer/minder formatie wordt toegewezen en dat de geldstromen van OCenW naar de scholen veranderen. De werkelijke kosten van het personeel worden gedeclareerd bij het ministerie. De materiële vergoeding is afhankelijk van het aantal leerlingen en ook hier gebaseerd op realisatiegegevens. De rijksbijdrage bevat verder een opslag voor de premies die de scholen moeten afdragen aan het Participatie- en Vervangingsfonds (zie hoofdstuk 2).

Voortgezet onderwijs (VO)

De autonomiegedachte komt in deze sector vooral tot uiting in de lumpsumbekostiging die vanaf het schooljaar 1996/1997 is ingevoerd. Scholen hebben hiermee de vrijheid gekregen om de rijksbijdrage naar eigen inzicht in te zetten voor personeel dan wel materieel. Slechts in zeer beperkte mate zijn middelen geoormerkt. De autonomie van de instellingen wordt in de nabije toekomst verder vergroot doordat de verantwoordelijkheid voor het bovenwettelijke deel van de wachtgelduitkeringen naar de instellingen zal worden gedecentraliseerd. Het bovenwettelijk deel wordt nu nog uitgekeerd via het Participatiefonds. Het is de bedoeling ook de verantwoordelijkheid voor de vervangingskosten van ziek personeel op niet al te lange termijn naar de instellingen te decentraliseren. De vervangingskosten lopen nu nog via het Vervangingsfonds. De huisvesting in het voortgezet onderwijs is gedecentraliseerd naar de gemeenten (1996). De instellingen in het VO verantwoorden zich via het jaarverslag. De minister houdt toezicht door toetsing achteraf met behulp van het jaarverslag. Indien blijkt dat de rijksbijdrage niet rechtmatig wordt aangewend, kan de minister besluiten de rijksbijdrage te korten. Hij heeft geen bevoegdheid of plicht tot goedkeuring van de begroting of jaarrekening. Wel

heeft hij richtlijnen aan de hand waarvan het jaarverslag moet worden ingericht. Uit de jaarverslagen van de instellingen worden door OCenW gegevens verzameld waarmee een financiële monitor wordt gevuld. Deze monitor en daaruit voortvloeiende financiële rapportages geven zicht op de financiële positie van het VO-veld. Vanaf 2000 gelden voor de sectoren VO en BVE uniforme richtlijnen voor het Financieel Jaarverslag. Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs vindt plaats door de Inspectie van het Onderwijs.

In het VO is sprake van een "lumpsum, open einde" bekostiging. Net als in het PO betekent een stijging/daling van het aantal leerlingen ook hier dat de geldstromen van OCenW naar de instellingen veranderen. De rijksbijdrage wordt lumpsum uitgekeerd. In de lumpsum zit een vergoeding voor materieel en een opslag voor de premies die de instellingen moeten afdragen aan het Participatie- en Vervangingsfonds. De teldatum voor de vaststelling van de rijksbijdrage is t-1.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)

In de sector BVE is de autonomie voor de instellingen al ver gevorderd. Vergroting van de autonomie komt onder meer tot uitdrukking in de decentralisatie van de verantwoordelijkheden voor huisvesting en de wachtgelden naar de instellingen en in bestedingsvrijheid van de jaarlijkse lumpsum bekostiging. In de lumpsum zit een vergoeding voor personeel, wachtgelden, materieel en huisvesting. De kosten van de wachtgelden zijn voor de instroom na 1 augustus 1998 voor 60% voor rekening van de individuele instelling en voor 40% voor rekening van het collectief. De kosten van de instroom in de wachtgelden voor 1 augustus 1998 zijn volledig voor rekening van het collectief. De eigen verantwoordelijkheid van de instellingen komt verder tot uitdrukking in het feit dat zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden volledig gedecentraliseerd zijn. Voor het BVE wordt met ingang van 2001 een nieuw bekostigingssysteem van kracht waarin behalve het aantal onderwijsdeelnemers ook diploma's en rendementen een rol zullen spelen.

Instellingen leggen ieder jaar verantwoording af in een jaarrekening en een (kwalitatief) jaarverslag. Het jaarverslag hoeft door de BVE-instellingen niet bij OCenW te worden ingediend, maar wordt alleen openbaar gemaakt. De minister stelt richtlijnen op voor de inrichting van jaarrekening. Achteraf wordt getoetst of de rijksbijdrage rechtmatig is aangewend. Voor de toets op de rechtmatigheid wordt afgegaan op de accountantsverklaring. Wanneer de rijksbijdrage onrechtmatig is aangewend, kan de minister besluiten de rijksbijdrage te korten. Uit de jaarrekeningen van de instellingen worden door OCenW gegevens verzameld waarmee een financiële monitor wordt gevuld. Deze monitor en daaruit voortvloeiende rapportages geven zicht op de financiële positie van het BVE-veld. Vanaf 2000 gelden voor het financieel jaarverslag van VO- en BVE-instellingen dezelfde richtlijnen. Toezicht op de kwaliteit in het BVE is de verantwoordelijkheid van de Inspectie van het Onderwijs.

Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie kan worden gekarakteriseerd als "lumpsum, budget sector". Een stijging/daling van het aantal leerlingen binnen een bepaalde bandbreedte betekent hier geen wijziging van de totale geldstroom van OCenW naar het veld, maar wel een verschuiving van de geldstromen tussen de verschillende instellingen in het BVE-veld. Teldatum voor de vaststelling van de

rijksbijdrage is t-2. Behalve rechtstreeks van het Rijk, ontvangen de BVE-instellingen ook geld via de gemeente voor inburgering en educatie.

Hoger Beroepsonderwijs (HBO) en Wetenschappelijk onderwijs (WO)

In het HBO en het WO die samen het hoger onderwijs (HO) vormen, de autonomie het meest vergevorderd. In de lumpsum zit een vergoeding voor personeel, materieel, wachtgelden en huisvestingslasten. Andere onderdelen van de rijksbijdrage in het WO zijn gelden voor onderzoek en de gelden voor de universitaire eerstegraads lerarenopleiding. De eigen verantwoordelijkheid van de instellingen komt verder tot uitdrukking in het feit dat zowel de primaire als secundaire arbeidsvoorwaarden volledig gedecentraliseerd zijn. Voor het HBO wordt, zoals aangekondigd in het HOOP 2000, voor de toekomst een wat andere vorm van rendementsbekostiging overwogen dan nu het geval is (bekostiging op basis van studiepunten).

Wachtgelduitgaven voor de instroom vóór 1 juli 1996 in de wachtgelden, worden gefinancierd ten laste van het collectief. Met ingang van 1 juli 1996 geldt voor de instroom van nieuwe wachtgelden een nieuwe verrekeningssystematiek. De wettelijke kosten voor de nieuwe instroom worden vanaf die datum gedragen door het collectief van de hogescholen. De bovenwettelijke kosten zijn voor rekening van de individuele hogescholen. In het WO zijn zowel de wettelijke als bovenwettelijke lasten van de wachtgelduitgaven voor rekening van de individuele instellingen. Het budget voor de uitkeringen na ontslag wordt verdeeld over de universiteiten en is onderdeel van de lumpsum.

Meer autonomie voor de instellingen is in deze sectoren gekoppeld aan verantwoording achteraf en sturing op kwaliteit. Instellingen leggen ieder jaar verantwoording af in hun Verslag. Dit bestaat uit een jaarrekening, een begroting, een (kwalitatief) jaarverslag en een prospectief deel. De minister stelt richtlijnen op voor de inrichting van het Verslag. Achteraf wordt getoetst of de rijksbijdrage rechtmatig is aangewend. Voor de toets op de rechtmatigheid wordt afgegaan op de accountantsverklaring. Wanneer de rijksbijdrage onrechtmatig is aangewend, kan de minister besluiten de rijksbijdrage te korten. Uit de jaarrekeningen van de instellingen worden door OCenW gegevens verzameld waarmee een financiële monitor wordt gevuld. Deze monitor en daaruit voortvloeiende rapportages geven zicht op de financiële positie van het HBO- en WO- veld. Vanaf 2001 zullen voor het HBO en WO dezelfde richtlijnen gelden voor de inrichting van het Financieel Verslag als voor het VO en het BVE. Behalve een verantwoordingsdocument is het Verslag ook een belangrijk ijkpunt voor de planning en bekostiging van het hoger onderwijs omdat het inzicht biedt in gevoerd beleid en realisaties en de wijze waarop instellingen hun rijksbijdrage willen aanwenden. Het Verslag is daarmee mede input voor nieuw beleid. De minister keurt het Verslag niet goed of af.

Kwaliteitscontrole in het HO vindt plaats door de instellingen/het veld zelf (visitatiecommissies) onder toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. Wanneer de kwaliteit van een instelling langdurig te wensen overlaat, bestaat de mogelijkheid voor de overheid om met inachtneming van zorgvuldige procedures maatregelen te nemen en uiteindelijk de bekostiging van de betrokken opleiding stop te zetten. Daarnaast wordt op dit moment gewerkt aan het uitwerken van een voorstel voor invoering van

accreditatie in het HO dat een nieuwe impuls kan geven aan een verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg.

Het HBO en WO kunnen eveneens worden gekarakteriseerd als "lumpsum, budgetsector". Ook hier wijzigt binnen een bepaalde bandbreedte de geldstromen van OCenW naar de sectoren niet bij stijgende of dalende studentenaantallen dan wel door een verandering in het rendement of aantallen diploma's. Wel vindt een verschuiving plaats van de geldstromen tussen de instellingen. De rijksbijdrage wordt lumpsum uitgekeerd. Teldatum voor de vaststelling van de rijksbijdrage is t-2.

Deelconclusies

De conclusies die uit deze paragraaf kunnen worden getrokken, zijn:

- er is sprake van grote verschillen tussen de onderwijssectoren, qua geld, aantal onderwijsdeelnemers, aantal instellingen en aantal personeelsleden,
- in het PO en VO bestaat nog relatief veel regelgeving; in het BVE, HBO en WO bestaat relatief weinig regelgeving en is de autonomie het meest ver gevorderd,
- de bekostigingssystematieken van de verschillende sectoren verschillen; de hoogte van de rijksbijdrage die onderwijsinstellingen ontvangen is echter altijd op de één of andere manier gekoppeld aan het aantal onderwijsdeelnemers, waarbij in het BVE, HBO en WO ook een relatie is of zal worden gelegd met rendement en/of diploma's.

3.2 Financiële risico's en financiële positie

In deze paragraaf worden risico's opgesomd die ertoe kunnen leiden dat instellingen binnen een sector financiële problemen krijgen. Daarbij wordt ook beschreven hoe die problemen tot nu toe zijn opgelost en welke rol financiële vangnetten (kunnen) spelen bij het in financieel opzicht gezond houden van een sector. De paragraaf besluit met een overzicht van de ontwikkeling van de financiële positie van de onderwijssectoren aan de hand van een set financiële kengetallen.

Financiële risico's en risicobeheersing

De autonomievergroting heeft ertoe geleid dat onderwijsinstellingen in toenemende mate worden geconfronteerd met (financiële) risico's en het beheersen daarvan. Waar vroeger de meeste risico's door het ministerie van OCenW werden gedragen, zijn en worden vele risico's nu verschoven naar de instellingen of de sector zelf. Belangrijke verschuivingen zijn opgetreden door het invoeren van de lumpsumbekostiging, het overdragen van de gebouwen aan onderwijsinstellingen en de decentralisatie van de wachtgelden of het bovenwettelijk deel daarvan naar de instellingen. Deze verschuivingen stellen hoge eisen aan het instellingsmanagement en de bedrijfsvoering. Mede omdat de verschuivingen echter niet gelijktijdig in alle onderwijssectoren zijn doorgevoerd, is de mate waarin deze risico's optreden en worden beheerst voor de instellingen binnen de verschillende sectoren verschillend. Uit een verkennend onderzoek²⁵ naar risico's die onderwijsinstellingen lopen, komt naar

²⁵ Arthur Andersen Business Consulting, *Onderwijsinstellingen en risico's: samen leren*, maart 1999.

voren dat het WO-veld het verst gevorderd is met het structureel in kaart brengen van de risico's en de daarbij behorende regelgeving en het VO het minst ver. Dit laatste hangt samen met de recente introductie van de lumpsum in het VO, de beperkte schaalgrootte van de instellingen en andere ontwikkelingen die de aandacht van de VO-instellingen vragen, zoals de invoering van het studiehuis. Overigens heeft het VO weer minder dan het WO, HBO, en BVE te maken met het risico van de gebouwen. omdat VO- instellingen in het algemeen geen eigenaar zijn van de schoolpanden

De belangrijkste risico's voor de verschillende onderwijssectoren zijn hieronder schematisch weergegeven en met voorbeelden toegelicht. De risico's zijn ingedeeld naar omgevingsrisico's en procesrisico's. De laatste hebben te maken met de interne bedrijfsvoering.

Risicofactoren voor onderwijssectoren

<i>Omgevingsrisico's</i>	PO	VO	BVE	HBO	WO
· ontwikkeling deelnemersaantallen		x	x	x	x
· invoering nieuwe bekostigingssystematiek		x	(x)	(x)	
· huisvesting			x	x	x
· wachtgelden	(x)	(x)	(x)	(x)	x
· vervanging docenten	(x)	(x)			
· contractactiviteiten			x	x	x
<i>Procesrisico's</i>					
· kwaliteit van het financieel beleid (riskante leningen, risicovol beleggen) en overige bedrijfsvoering (efficiency organisatie, personeelsbeleid, onderhoud huisvesting)	(x)	x	x	x	x

(x) speelt in mindere mate voor instellingen binnen een sector of wordt opgevangen door het collectief

Toelichting

In het algemeen kan worden gesteld dat grootschalige instellingen met een professioneel management de meeste van de hierboven opgesomde risico's gemakkelijker kunnen opvangen dan kleine instellingen, ondanks het feit dat er ook bij kleine instellingen sprake is van kwalitatief goed management. Over de risico's kan verder het volgende worden gezegd:

- **Ontwikkeling in deelnemersaantallen**

Het risico van een verandering van de deelnemersaantallen is aanwezig in de onderwijssectoren met een lumpsumbekostiging die in grote mate afhankelijk is van de omvang van deelnemersaantallen. Bij een stijging van het aantal onderwijsdeelnemers is in de sectoren VO, BVE, HBO en WO sprake van voorfinanciering door instellingen omdat de teldatum voor de bepaling van de rijksbijdrage naaijlt na op de werkelijke ontwikkeling van de deelnemersaantallen (voor het BVE, HBO en WO is de teldatum t-2; voor het VO t-1). Instellingen zullen in dat geval het eigen vermogen moeten aanspreken of een lening moeten sluiten. Het probleem van de voorfinanciering speelt op dit moment vooral in het HBO

waarbij sprake is van een sterk groeiend aantal studenten. Maar ook in het VO waar de lumpsumbekostiging nog maar recent is ingevoerd en nog weinig eigen vermogen is opgebouwd, wordt dit probleem door enkele instellingen als probleem ervaren. Het nalijden van de rijksbijdrage op de ontwikkeling van deelnemersaantallen levert echter ook voordelen op. De instellingen hebben bij dalende aantallen enige tijd de gelegenheid om hun exploitatiekosten aan te passen, ondanks hun inflexibele kostenstructuur die wordt veroorzaakt door de grote omvang van de personeelskosten²⁶.

- **Huisvesting**

In de sectoren waarin de huisvesting is overgedragen naar de instellingen (BVE, HBO en WO) bestaat volgens sommigen, ondanks de florissante huisvestingsmarkt, het risico van een negatieve waardeontwikkeling van de gebouwen. Een negatieve waardedaling kan bijvoorbeeld optreden door ontwikkelingen op het gebied van ICT²⁷. Als gevolg van ICT-ontwikkelingen zullen mogelijk steeds minder fysieke locaties nodig zijn om onderwijs te verzorgen. Een ander risico bij huisvesting is dat onderwijsgebouwen door hun specifieke karakter bij verkoop wellicht relatief weinig opbrengen. Dit specifieke karakter van de huisvesting in het onderwijs kan de financiering ervan bovendien bemoeilijken.

- **Invoering nieuwe bekostigingssystematiek**

Lumpsumbekostiging

Invoering van de lumpsum bekostiging heeft naast het bieden van kansen voor instellingen ertoe bijgedragen dat risico's die voorheen door OCenW werden gedragen nu verschoven zijn naar de instellingen. Opgemerkt moet echter worden dat deze risico's ook steeds beter worden onderkend omdat de lumpsumbekostiging niet voor alle sectoren op hetzelfde tijdstip is ingevoerd. Van de ervaringen in de sectoren waarin de lumpsum eerder is ingevoerd, kan worden geleerd. Op dit moment is de lumpsumbekostiging een potentiële risicofactor in het VO. Niet alleen omdat de lumpsum daar nog maar recent is ingevoerd, maar ook omdat in deze sector een aantal belangrijke onderwijskundige vernieuwingen de aandacht van het instellingsmanagement vragen.

Nieuwe bekostigingssystematiek

Voor het BVE-veld wordt met ingang van 2000 een nieuw bekostigingssysteem van kracht waarin diploma's en rendementen een rol zullen spelen. Voor het HBO wordt een nieuwe vorm van rendementsbekostiging overwogen op basis van studiepunten. Gesteld kan worden dat het invoeren van nieuwe bekostigingssystemen in het algemeen risico's meebrengt vanwege mogelijke effecten van de verdeling van het beschikbare budget over de instellingen. De ervaring is echter ook dat de invoering met de nodige zorgvuldigheid gebeurt en dat in de technische verdelingsmodellen mechanismen worden ingebouwd die ervoor zorgen dat de instellingen geleidelijk en pas na verloop van de tijd iets van deze effecten merken.

²⁶ Het aandeel van de personele kosten in de totale kosten loopt voor de verschillende onderwijssectoren uiteen van 60% – 88% (Bron: OCenW).

²⁷ Arthur Andersen Business Consulting, *Onderwijsinstellingen en risico's: samen leren*, maart 1999.

- Wachtgelden

Dit risico speelt in alle onderwijssectoren. Het wachtgeldenprobleem hangt samen met de leeftijdsopbouw van het onderwijspersoneel, het overheidsbeleid (bezuinigingsoperaties, schaalvergroting en daaruit voortvloeiende reorganisaties), ontwikkelingen en verschuivingen in deelnemersaantallen en kan ook samenhangen met een slechte bedrijfsvoering. Tot en met het HBO wordt het wachtgeldenrisico risico in meerdere of mindere mate opgevangen door het collectief van de instellingen binnen een sector. In het PO en VO vangt het collectief het grootste deel op. Het Participatiefonds betaalt de wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen, indien het bestuur van het Participatiefonds van oordeel is dat ontslag onvermijdelijk is. Indien dat niet het geval is, zijn de kosten van het bovenwettelijk deel voor het schoolbestuur. Het is de bedoeling om in het VO de kosten van het bovenwettelijk deel te decentraliseren naar de individuele instelling. In het BVE zijn de kosten van de instroom na 1 augustus 1998 voor 60% voor rekening van de individuele instelling en voor 40% voor rekening van het collectief; in het HBO zijn voor de instroom in de wachtgelden na 1 juli 1996, de kosten van het wettelijk deel voor rekening van het collectief en de kosten van het bovenwettelijk deel voor de individuele instelling; in het WO wordt het volledige risico gedragen door de individuele instellingen.

- Vervanging docenten

Dit risico speelt alleen in het PO en VO en is voor individuele instellingen beperkt omdat de kosten van vervanging grotendeels worden gedragen door het Vervangingsfonds. Instellingen die veelvuldig een beroep doen op het Vervangingsfonds moeten een hogere premie betalen dan door het Rijk wordt gecompenseerd. Sommige instellingen kunnen hierdoor in problemen komen. Het is de bedoeling in het VO op niet al te lange termijn de verantwoordelijkheid voor de vervangingskosten naar de instellingen te decentraliseren.

- Contractactiviteiten

In de sectoren BVE, HBO en WO maken de inkomsten uit contractactiviteiten een behoorlijk deel van hun inkomsten uit. Bij sommige universiteiten is het nu al ruim 30%. Vertegenwoordigers uit de sectoren verwachten dat de omvang van de contractactiviteiten in de toekomst nog zal groeien. Het wegvallen daarvan kan dan in een periode van economische neergang leiden tot financiële problemen²⁸. Indien sprake is van een afgesproken scheiding tussen marktactiviteiten en publieke activiteiten zou dit in principe niet tot problemen kunnen leiden. Voor het BVE moet worden opgemerkt dat de BVE-instellingen voor een deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van de contracten die zij met de gemeenten kunnen sluiten voor educatie en inburgering. Vanaf 2001 kan dit risico toenemen, omdat voor gemeenten vanaf 2001 de verplichting tot het besteden van gelden bij BVE-instellingen voor inburgering en educatie vervalt²⁹.

²⁸ Zie ook rapport commissie Koopmans, *De vermogenspositie van universiteiten. Een delicate balans*, 1999.

²⁹ Het vervallen van de zogenaamde gedwongen winkelnering wordt als apart punt meegenomen in de evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

- Kwaliteit van het financieel beleid en overige bedrijfsvoering

De kwaliteit van het financiële management vormt in vrijwel alle sectoren een risico. In beginsel is het mogelijk dat instellingen hun (tijdelijk overtollige) middelen risicovol beleggen, bijvoorbeeld in van effecten afgeleide producten. Op dit moment werkt de regering overigens aan beleid dat risicovol beleggen bij instellingen met een wettelijke taak aan banden legt.

Niet alleen het financieel beleid maar ook de overige bedrijfsvoering (efficiency van de organisatie, personeelsbeleid enz.) kunnen grote financiële gevolgen hebben voor een instelling. Voor de universiteiten functioneren sinds kort de Raden van Toezicht die toezien op het (financiële) beleid van universiteiten. In het HBO is met het Akkoord Wachtgeldarrangement HBO 1996-2004 de stichting Vangnet HBO in het leven geroepen die de financiële ontwikkeling bij hogescholen bewaakt via een 'early warning' systeem, het beheer voert over de gelden die aan het Vangnet ter beschikking worden gesteld en beslist over de financiering van saneringsprogramma's. De ontwikkelingen in het VO wijzen in de richting van een vangnet vergelijkbaar met dat van het HBO. De directe aanleiding voor deze ontwikkelingen zijn de voornemens om de verantwoordelijkheid voor de kosten van het bovenwettelijk deel van de wachtgelduitkeringen en de vervangingskosten bij de VO-instellingen te leggen. Uit het IBO van 1997 naar het Vervangingsfonds en Participatiefonds bleek dat het gewenst is in een toekomstig vangnet de prikkel tussen 'besluiten en betalen' te handhaven.

OCenW monitort vanuit haar stelselverantwoordelijkheid ook zelf de ontwikkeling van de financiële positie van de onderwijssectoren VO, BVE, HBO en WO op sector en instellingsniveau. Wanneer er sprake is van verslechtering en een reëel probleem dat de hele sector aangaat, kan de regering besluiten tot verhoging van de financiering of vinden technische aanpassingen plaats van de bekostigingssystematiek. Individuele instellingen met financiële problemen komen in sectoren waar geen vangnet bestaat rechtstreeks terecht bij OCenW. Het instrument is dan bestuurlijke interventie.

Voordat het Vangnet HBO werd opgericht, waren dat in het HBO enkele hogescholen die om uiteenlopende factoren in hun voortbestaan werden bedreigd (vooral wachtgeldproblematiek meestal mede ontstaan door dalende studentenaantallen bij monosectorale instellingen en/of kwaliteit van de bedrijfsvoering). OCenW heeft in deze gevallen een extern onderzoek laten uitvoeren en financiële steun voor sanering verleend uit het landelijk HBO-budget. Enkele malen is er ook sprake geweest van fusies tussen instellingen om de problemen op te lossen. Sinds de instelling van het Vangnet HBO worden mogelijke continuïteitsproblemen van individuele instellingen echter vroegtijdig door het Vangnet gesignaleerd en wordt door het Vangnet samen met de instelling naar een oplossing gezocht.

In het BVE is bij de invoering van de Wet Educatie Beroepsonderwijs en de decentralisatie van de huisvesting enige tijd sprake geweest van een financiële noodvoorziening waarop enkele malen een beroep is gedaan. In het VO zijn er signalen dat de voorfinanciering en de voorgenomen

decentralisatie van het bovenwettelijk deel van de werkloosheidsuitkeringen naar de instellingen ter versterking van de autonomie bij VO-instellingen risico's met zich mee brengen.

Overzicht van de financiële situatie van de onderwijssectoren

Eerder in dit hoofdstuk is al opgemerkt dat de ontwikkeling van de financiële posities van de onderwijssectoren VO, BVE, HBO en WO door OCenW wordt gemonitord aan de hand van financiële kengetallen die uit de jaarrekeningen van instellingen worden verzameld. Hieronder wordt een beeld gegeven van de ontwikkeling van de financiële positie van de onderscheiden sectoren. Het PO blijft hierbij buiten beschouwing, aangezien het PO niet in de vorm van een jaarverslag verantwoording aflegt en de informatie over de financiële situatie dus niet via een jaarlijkse monitor van OCenW beschikbaar is. De gehanteerde kengetallen zijn *solvabiliteit* (aandeel eigen vermogen exclusief voorzieningen in het totale vermogen), *liquiditeit* (current ratio: vlottende activa/ kortlopende schulden) en de *rentabiliteit* uit de gewone bedrijfsvoering oftewel het *exploitatieresultaat* (resultaat/totale baten). De gegevens zijn ontleend aan de interne rapportages van het agentschap Centrale Financiën Instellingen (Cfi) over de onderwijssectoren. Voor het HBO en WO zijn de gegevens voor de instellingen die ressorteren onder LNV niet in de berekeningen meegenomen. De kengetallen voor het BVE betreffen alleen de Regionale Opleidingscentra (ROC's). Bij het sectoraal vergelijken van deze getallen moet de nodige voorzichtigheid worden betracht. De richtlijnen voor de jaarrekeningen over de betreffende jaren verschilden voor de verschillende sectoren, de omvang van de instellingen van de verschillende sectoren verschilt en de bekostigingssystematieken verschillen (o.a. verschil in teldatum). Bovendien zijn er grote verschillen ten aanzien van de huisvestingssituatie. In de verschillende sectoren is de verantwoordelijkheid voor de huisvesting op verschillende tijdstippen en niet op dezelfde manier overgedragen aan de instellingen (WO, HBO en BVE) of gemeenten (PO en VO). Het HBO heeft voor de overdracht van de huisvesting fors moeten lenen (ca 1,2 mld), terwijl dat in het BVE in veel mindere mate het geval was (ca 488 mln); in het WO zijn de gebouwen om niet overgedragen.

Ontwikkeling van de sectorsolvabiliteit in het WO, HBO, BVE en VO in %

Sector/jaar	1996	1997	1998
WO	67	64	62
HBO	24	23	22
BVE		52	54
VO		50	50

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat de solvabiliteit van de sectoren als totaal goed is, wanneer bijvoorbeeld wordt uitgegaan van de 20% die als norm in het bedrijfsleven wordt gehanteerd. In het HBO en WO is echter sprake van een licht dalende trend. In het WO lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden voor de solvabiliteit tussen 80% en 40%; in het HBO lagen in datzelfde jaar de uiterste waarden tussen 80% en -44%; in het BVE lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden tussen 72% en 15% en in het VO lagen in datzelfde jaar voor de in deze sector onderscheiden 4 schoolsoortgroepen en overige instellingen de uiterste waarden tussen 95% en -270%.

Geconcludeerd kan worden dat binnen de sectoren op instellingsniveau sprake is van een grote diversiteit in solvabiliteit.

Ontwikkeling van de sectorliquiditeit in het WO, HBO, BVE en VO

Sector/jaar	1996	1997	1998
WO	1,7	1,6	1,6
HBO	1,2	1	0,9
BVE		1,2	1,4
VO		2,2	2,2

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat ook de liquiditeit van de sectoren als totaal goed is te noemen, wanneer bijvoorbeeld wordt uitgegaan van een norm die rond de 1 ligt. In het HBO is sprake van een dalende trend. In het WO lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden tussen 6,58 en 1,05; in het HBO lagen in datzelfde jaar de uiterste waarden tussen 4,33 en 0,14 in het BVE lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden tussen 3,96 en 0,44 en in het VO lagen in datzelfde jaar voor de in deze sector onderscheiden 4 schoolsoortgroepen en overige instellingen de uiterste waarden tussen 12,5 en 0,05. Geconcludeerd kan worden dat binnen de sectoren op instellingsniveau sprake is van grote verschillen in liquiditeit.

Ontwikkeling van het exploitatieresultaat in het WO, HBO, BVE en VO in %

Sector/jaar	1996	1997	1998
WO	2,2	2,9	2,4
HBO	1,4	0,6	-0,3
BVE		0,5	0,9
VO		1,3	1,1

Uit deze tabel kan worden opgemaakt dat er op het niveau van de sector als totaal sprake is van een meer dan sluitende exploitatie in de onderwijssectoren. In het HBO is sprake van een mogelijk zorgelijke ontwikkeling. In deze sector groeit het aantal onderwijsdeelnemers sterk en onder andere omdat de ontwikkeling van de rijksbijdrage naait op de groei van onderwijsdeelnemers is er in 1998 sprake van een exploitatietekort voor de sector als geheel (de rijksbijdrage 1998 is gebaseerd op de onderwijsdeelnemers in 1996). In het WO lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden tussen 7,6% en -2%; in het HBO lagen in datzelfde jaar de uiterste waarden tussen 24% en -21,0%; in het BVE lagen in 1998 de hoogste en laagste waarden tussen 12,1% en -13,4% en in het VO lagen in datzelfde jaar voor de in deze sector onderscheiden 4 schoolsoortgroepen en overige instellingen de uiterste waarden tussen 21% en -17%. Geconcludeerd kan worden dat binnen de verschillende sectoren op instellingsniveau sprake van grote verschillen in exploitatieresultaat.

Deelconclusies

De conclusies die uit deze paragraaf kunnen worden getrokken zijn:

- de autonomievergroting heeft ertoe geleid dat risico's die vroeger werden gedragen door OCenW nu zijn verschoven naar de instellingen zelf of de onderwijssectoren VO, BVE, HBO en WO. De risico's zijn in te delen naar omgevingsrisico's en procesrisico's,
- de risico's in de sector PO worden als gevolg van de declaratiebeposivering grotendeels gedragen door het ministerie van OCenW,
- gezien de solvabiliteit, liquiditeit en het exploitatieresultaat kan de financiële positie van de sector HBO worden beoordeeld als matig tot voldoende; de financiële posities van de overige sectoren WO, BVE en VO zijn goed te noemen,
- binnen de onderwijssectoren HBO, BVE en VO is op instellingsniveau sprake van een grote diversiteit in financiële posities,
- mogelijke zorgelijke financiële posities van instellingen kunnen voorkomen in de sector HBO en in minder mate BVE en VO,
- de sectoren VO, BVE en HBO hebben gezien hun mogelijke zorgelijke financiële posities van individuele instellingen baat bij een vangnet met een saneringsfunctie (HBO) of zouden daarbij baat kunnen hebben (BVE en VO).

3.3 Langlopende leningen en investeringsbehoefte

Deze laatste paragraaf dient ertoe om antwoord te geven op de vraag in hoeverre waarborgfondsen in het onderwijs met achtervang van de overheid kunnen bijdragen aan het versterken van de autonomie van sectoren en het vergroten van de financiële doelmatigheid van de overheidsuitgaven.

Ontwikkeling langlopende leningen en ontwikkeling investeringsbehoefte

In onderstaande tabel, ontleend aan de al eerder genoemde interne Cfi rapportages, wordt voor de jaren 1996 t/m 1998 een overzicht gegeven van de ontwikkeling van langlopende leningen in de sectoren WO, HBO, BVE en VO. De sector PO blijft hierbij buiten beschouwing, omdat de omvang van de langlopende leningen in deze sector niet bekend is. Instellingen in het PO hoeven geen jaarrekening in te dienen. Bovendien worden langlopende leningen in de onderwijssectoren vooral afgesloten voor investeringen in onroerend goed en in het PO is de huisvesting gedecentraliseerd naar de gemeenten. Hoewel dit laatste ook voor de sector VO het geval is, zijn de gegevens voor deze sector volledigheidshalve wel opgenomen.

Behalve de ontwikkeling van de langlopende leningen in de diverse sectoren bevat de tabel voor 1998 ook de verandering in de omvang van de langlopende leningen, de uitbreidingsinvesteringen (bruto investeringen minus afschrijvingen) en het percentage van de langlopende leningen dat ultimo 1998 door de bestaande waarborgfondsen is geborgd. Doel van de tabel is na te gaan in hoeverre onderwijssectoren hun uitbreidingsinvesteringen met vreemd vermogen financieren en in hoeverre ze hiervoor een beroep doen op de bestaande waarborgfondsen. Tevens kan op basis van deze tabel een indicatieve schatting worden gegeven van de investeringsbehoefte in de sectoren.

Ontwikkeling van de langlopende leningen in de onderwijssectoren x 1 mln

Sector/jaar	1996	1997	1998	Toename langlopende leningen in 1998 t.o.v. 1997	Uitbreidings-investeringen 1998	Aandeel langlopende leningen in financiering uitbreidingsinvesteringen (in %)	Omvang van de langlopende leningen geborgd via bestaande waarborgfonds en ultimo 1998 (%)
WO	46,5	73,9	83,6	9,7	115,4	8,4%	n.v.t.
HBO	1.668,5	1.616,2	1.669,0	52,8	275,1	19,2%	81,6%
BVE		603,5	752,5	149	154,7	-	65,9%
VO		331,7	284,2	-47,5	96,8	-	n.v.t.

Uit deze tabel en de achterliggende gegevens blijkt het volgende:

- er bestaat een groot verschil in de omvang van de langlopende leningen tussen de verschillende onderwijssectoren; dit verschil heeft veel te maken met de wijze waarop de decentralisatie van de huisvesting in de verschillende onderwijssectoren heeft plaatsgevonden,
- in het VO is sprake van dalende langlopende leningen. De daling wordt grotendeels verklaard uit een andere wijze van verantwoorden maar ook doorwerking van de decentralisatie van de huisvesting naar gemeenten is hier debet aan,
- in de sectoren WO en HBO zijn in 1998 uitbreidingsinvesteringen voor een groot deel met eigen vermogen gefinancierd,
- in de sector BVE heeft in 1998 op grote schaal financiering met lang vreemd vermogen plaatsgevonden; de belangrijkste verklaring hiervoor is echter dat kortlopende OKF-schulden per 31 december 1997 zijn omgezet in langlopende leningen; onduidelijk is welk deel van de uitbreidingsinvesteringen met vreemd vermogen zijn gefinancierd,
- een groot deel van de langlopende leningen in de sectoren HBO en BVE zijn geborgd via het waarborgfonds. Dit kan worden verklaard uit de grote omvang van de, min of meer verplichte, geborgde leningen die op het moment van decentralisatie van de huisvesting zijn afgesloten (het zogenaamde A-traject). De omvang van de borging na de decentralisatie (het zogenaamde B-traject) is in beide sectoren gering (HBO: 249 miljoen en BVE: 215 miljoen).

Toekomstige investeringsbehoefte

Aan de koepelorganisaties in de sectoren WO, BVE en HBO is gevraagd een schatting te geven van de ontwikkeling in de investeringsbehoefte. Deze organisaties hebben deze schattingen gegeven voor de investeringen in onroerend goed. Uit de schattingen blijkt voor alle sectoren een grote investeringsbehoefte. Deze investeringsbehoefte blijkt echter voor een aanzienlijk deel uit vervangingsinvesteringen te bestaan. Daarnaast zal er gezien de groei van de leerlingen- en studentenaantallen naar de mening van de werkgroep echter ook wel enige groei van uitbreidingsinvesteringen plaatsvinden, maar het ziet er op basis van de huidige gegevens naar uit dat

deze voor zover mogelijk voor een belangrijk deel met eigen vermogen door de sectoren zullen worden gefinancierd. In het navolgende is bij het berekenen van de kostenvoordelen voor deelnemers aan een waarborgfonds met achtervang van het Rijk daarom voorzichtigheidshalve uitgegaan van de uitstaande langlopende leningen ultimo 1998 in de sectoren BVE en HBO.

Waarborgfondsen met achtervang van het Rijk

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben de waarborgfondsen in het HBO en BVE op dit moment geen achtervang van het Rijk. Hieronder wordt ingegaan op de toegevoegde waarde van een achtervang van het Rijk voor deze waarborgfondsen en op de toegevoegde waarde van een waarborgfonds voor het WO. De sectoren PO en VO blijven buiten beschouwing aangezien in deze sector de huisvesting is gedecentraliseerd naar de gemeenten en nauwelijks leningen worden aangegaan voor investeringen in roerende zaken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de toegang tot de kapitaalmarkt, de kostenvoordelen voor deelnemers van een waarborgfonds met achtervang van het Rijk en de autonomie.

De instellingen in het BVE, HBO en WO hebben, zo zijn de signalen uit het veld, op dit moment gemakkelijk toegang tot de kapitaalmarkt en over het algemeen geen moeite met het afsluiten van langlopende leningen. Deze gemakkelijke toegang is bevestigd in de gesprekken die zijn gevoerd met vertegenwoordigers van een aantal verschillende kredietverlenende instellingen³⁰.

De kosten die door banken in rekening worden gebracht bij het verlenen van kredieten zijn afhankelijk van de volgende factoren:

- risicoprofiel van instellingen,
- solvabiliteitseis van DNB voor banken,
- klantenrelatie met een instelling

Het blijkt dat op dit moment instellingen in het BVE, HBO en WO als betrekkelijk risicoloos worden ervaren door bancaire instellingen. De kredietverlenende instellingen blijken ervan uit te gaan dat de overheid een faillissement altijd zal voorkomen. Bij de totale risicoafweging van een bancaire instelling wordt daarnaast ook gekeken naar de maatregelen die de sector zelf neemt om risico's te beteugelen. Een financieel vangnet in het HBO draagt bijvoorbeeld ook bij aan een lager risicoprofiel van de HBO-sector. Vooral als gevolg hiervan en als gevolg van concurrentie tussen de bancaire instellingen zijn de kosten van het risico-opslag voor instellingen in de sectoren BVE, HBO en WO beperkt. Deze situatie blijft bestaan zolang er geen enkele instelling in deze sectoren daadwerkelijk failliet gaat.

De solvabiliteitseis van DNB brengt over het algemeen kosten met zich mee voor bancaire instellingen die worden doorberekend aan de klant. Het blijkt dat een achtervang van het Rijk leidt tot het vervallen van de solvabiliteitseis voor banken op het moment dat zij leningen verstrekken aan instellingen waarvoor het waarborgfonds borg staat. De solvabiliteitseis van DNB is op dit moment niet van

³⁰ Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de BNG, ABN/AMRO en ING.

toepassing op instellingen in het WO. Deze instellingen zijn door DNB als solvabiliteitsvrij aangemerkt. Een waarborgfonds met achtervang heeft voor het WO, mede gelet op het risicoprofiel, dan ook geen toegevoegde waarde. Voor de sectoren BVE en HBO daarentegen leidt een achtervang van het Rijk bij een waarborgfonds tot het vervallen van de solvabiliteits-eis. Voor instellingen die hun leningen laten borgen via een waarborgfonds met achtervang van het Rijk leidt dit ertoe dat de kosten van het solvabiliteitsbeslag niet langer worden doorberekend door de bank. In de gesprekken met bancaire instellingen is naar voren gekomen dat zij de kostenvoordelen van de rijksachtervang, al naar gelang de eigen solvabiliteitspositie, met verschillende basispunten waarderen. Genoemd zijn 20 tot maximaal 50 basispunten. Voor de sectoren BVE en HBO kan dit uitgaande van de omvang van de langlopende leningen ultimo 1998 de volgende indicatieve voordelen opleveren:

Waarborgfonds	Uitstaande langlopende leningen ultimo 1998 (in miljoenen)	Rentevoordelen	Potentieel financieel voordeel
zonder achtervang	2.421,5 (HBO + BVE)	30 basispunten ³¹	7 miljoen per jaar
met achtervang van het Rijk	2.421,5 (HBO + BVE)	50 – 80 basispunten	12,1 - 19,4 miljoen per jaar

Een eventueel voordeel van een waarborgfonds met achtervang moet worden afgezet tegen de voordelen die op dit moment beschikbaar zijn voor klanten van banken. In het algemeen geldt dat instellingen die een omvangrijk dienstenpakket afnemen van banken hiervoor een 'kwantumkorting' krijgen. Bij diensten kan worden gedacht aan betalingsverkeer, leningen en in sommige gevallen verzekeringen. Het verkleinen van de marges voor banken op leningen kan betekenen dat een bank deze marges op andere aangeboden diensten wil vergroten. Vrijwillige deelname aan een waarborgfonds met achtervang van het Rijk stelt een instelling naar de mening van de werkgroep in staat om een eigen kosten en batenafweging te maken. Bovendien leidt concurrentie tussen bancaire instellingen ook op dit vlak tot scherpere prijzen.

Deelconclusies

Uit deze paragraaf kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- In de sectoren PO en VO is de huisvesting naar de gemeenten gedecentraliseerd. Een waarborgfonds heeft in deze sectoren op dit moment nog weinig toegevoegde waarde,
- de omvang van de langlopende leningen in de onderscheiden sectoren heeft veel te maken met de wijze waarop de decentralisatie van de huisvesting in de verschillende onderwijssectoren heeft plaatsgevonden,
- de instellingen in het WO, HBO en het BVE hebben in 1998 een groot deel van uitbreidingsinvesteringen met eigen vermogen gefinancierd,

³¹ Omvang van het rentevoordeel (in basispunten) is bepaald door de situatie zonder waarborgfonds als basis te nemen. Het gaat dus om voordelen ten opzichte van een situatie zonder waarborgfonds.

- instellingen in het BVE, HBO en WO worden door bancaire instellingen als betrekkelijk risicoloos beschouwd,
- de typering van risicoloze instellingen is vooral gebaseerd op de verwachting dat de overheid altijd zal proberen een faillissement te voorkomen en dat instellingen in de praktijk nog nooit failliet zijn gegaan,
- de typering van risicoloze instellingen wordt ondersteund door maatregelen die de sector zelf neemt om risico's te beteugelen; een financieel vangnet is hiervan een voorbeeld,
- een waarborgfonds met achtervang van het Rijk kan een toegevoegde waarde hebben voor instellingen in het BVE en HBO voor de omvang van investeringen die met vreemd vermogen worden gefinancierd,
- een waarborgfonds met achtervang van het Rijk heeft vooralsnog geen toegevoegde waarde voor het WO,
- het is moeilijk aan te geven wat de omvang van de leningen is die in de toekomst via een waarborgfonds zullen worden geborgd; de werkgroep heeft zich wat betreft de financiële voordelen dan ook gebaseerd op de huidige langlopende leningen

3.4 Conclusies

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de conclusie die in de voorgaande paragrafen zijn getrokken:

- de autonomievergroting heeft ertoe geleid dat risico's die vroeger werden gedragen door OCenW nu zijn verschoven naar de instellingen of de onderwijssectoren zelf. De risico's zijn in te delen naar omgevingsrisico's en procesrisico's
- de risico's in de sector PO worden als gevolg van de declaratiebeposiging grotendeels door het ministerie van OCenW gedragen,
- de sectoren VO, BVE en HBO hebben gezien de diversiteit in financiële posities en de mogelijk zorgelijke financiële posities van individuele instellingen baat bij een vangnet met een saneringsfunctie (HBO) of zouden daarbij baat kunnen hebben (BVE en VO),
- een waarborgfonds met achtervang van het Rijk kan een toegevoegde waarde hebben voor instellingen in het BVE en HBO voor de omvang van investeringen die met vreemd vermogen worden gefinancierd,
- In de sectoren PO en VO is de huisvesting naar de gemeenten gedecentraliseerd. Een waarborgfonds heeft voor deze sectoren naar alle waarschijnlijkheid weinig toegevoegde waarde,
- een waarborgfonds heeft op dit moment geen toegevoegde waarde voor de sector WO.

4 Beleidsvarianten: vormgeving van waarborgconstructies in de onderwijssectoren

Doel van het onderzoek is te beoordelen of en in welke onderwijssectoren waarborgconstructies

- de autonomie van de instellingen kunnen vergroten, de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken en als zodanig de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven kunnen vergroten en
- hoe waarborgconstructies in die gevallen kunnen worden vormgegeven.

In dit hoofdstuk wordt op basis van de conclusies uit hoofdstuk 2 en 3 ingegaan op de manier waarop waarborgfondsen en de financiële vangnetten kunnen worden vormgegeven. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3: Hoe kan een waarborgconstructie er voor de onderwijssector uitzien?

Het hoofdstuk geeft in paragraaf 4.1 een schets van de randvoorwaarden die voor de beleidsvarianten wordt gehanteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2. ingegaan op de uitgangspunten die de werkgroep bij de beleidsvarianten hanteert gebaseerd op de conclusies uit hoofdstuk 2 en 3. De beleidsvarianten komen in de volgende paragrafen aan de orde. In paragraaf 4.8 worden de beleidsvarianten met elkaar vergeleken aan de hand van de criteria autonomie, risico's voor de OCenW-begroting en de doelmatigheid van de onderwijsuitgaven. In de slotbeschouwing wordt het onderzoek ten slotte in het licht geplaatst van actuele discussies.

4.1 Randvoorwaarde: concurrentieverhoudingen

Een belangrijk aandachtspunt bij de inrichting van een waarborgfonds is de mogelijke gevolgen voor de concurrentieverhoudingen. De randvoorwaarde concurrentieverhoudingen wordt op dit moment in een breder kader onderzocht. Zo heeft er onlangs een MDW-onderzoek plaatsgevonden naar concurrentieverhoudingen in de volkshuisvesting³² en wordt verder gewerkt aan de uitwerking van de aanbevelingen van het MDW-onderzoek 'Markt en Overheid'³³. In dit bredere kader zal ook een oplossing moeten worden gevonden voor de kwestie van concurrentieverhoudingen in de onderwijssector. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze met name het voorstel van het Rijk als achtervang raakt aan het vraagstuk van eerlijke concurrentieverhoudingen.

Niet uit het oog moet worden verloren dat de voorstellen van de werkgroep een relatief beperkt voordeel voor instellingen betekenen als dit financiële voordeel (enkele miljoenen) wordt afgezet tegen de totale omvang van de publieke middelen die door het Rijk ter beschikking worden gesteld aan de instellingen (vele miljarden). Bij het genoemde MDW-rapport was dit vraagstuk wel uitermate relevant aangezien het onderzoek betrekking had op woningbouwcorporaties waarvoor onroerend goed de

³² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 24036, nr. 147.

hoofdactiviteit is. De financiële voordelen van een waarborgfonds met achtervang hebben in dat geval een groter gewicht. Hieronder wordt ingegaan op twee zaken die een rol spelen in het concurrentievraagstuk: concurrentievoordeel en staatssteun.

In de eerste plaats is sprake van een verbreding van de oriëntatie van onderwijsinstellingen. Hierdoor zijn en zullen zij voor een deel meer in concurrentie gaan treden met reguliere marktpartijen. Daarbij doet zich in toenemende mate het markt- en overheidsvraagstuk voor: organisaties die door hun band met de overheid in een gunstiger concurrentiepositie verkeren dan andere marktpartijen³⁴. Dat zou kunnen worden versterkt als onderwijsinstellingen voor hun leenbehoefte kunnen aankloppen bij een waarborgfonds met een achtervang van het Rijk waardoor een lagere rentevergoeding door instellingen hoeft te worden betaald. In principe staan twee wegen open om te voorkomen dat met het oprichten van een waarborgfonds de concurrentieverhoudingen worden verstoord³⁵.

1. een waarborgfonds niet alleen openstellen voor overheidsgefinancierde instelling maar ook voor instellingen die via private sector worden bekostigd
2. het voordeel van een waarborgfonds voor publiek gefinancierde instellingen alleen van toepassing verklaren op publieke taken

De werkgroep heeft in dit onderzoek voor de tweede weg gekozen.

In de tweede plaats is de vraag of er sprake is van geoorloofde of ongeoorloofde staatssteun relevant. De vraag die hierbij beantwoord moet worden is of artikel 86 en 87 van het EG-verdrag van toepassing³⁶. Deze artikelen zijn van toepassing indien sprake is van een onderneming en van een belemmering van het interstatelijk verkeer. Of de artikelen van toepassing zijn zal door de EU moeten worden onderzocht. De werkgroep gaat ervan uit dat deze artikelen niet van toepassing zijn op de onderwijssectoren.

4.2 Uitgangspunten beleidsvarianten

• Zekerstellingsfunctie van het waarborgfonds

Goedkope financiering

De huidige ervaringen in met name de volkshuisvesting laten zien dat zekerstelling door een waarborgfonds voor financiers aanleiding is om zeer lage rentepercentages aan te bieden. Instellingen kunnen door borging via een waarborgfonds met achtervang door het Rijk gemiddeld genomen een substantieel rentevoordeel kunnen bereiken.

Toegang tot de kapitaalmarkt

In het onderhavige onderzoek is niet gebleken dat deze zekerheid vanuit het oogpunt van toegang tot de kapitaalmarkt ook noodzakelijk is. Wat betreft de zekerstellingsfunctie van een waarborgfonds sluit

³⁴ Zie het rapport van de Cie Cohen, Kamerstukken II, 1996-1997, 24036, nr. 45.

³⁵ In bijlage 5 zijn de wegen om concurrentievervalsingen te voorkomen nader uitgewerkt.

³⁶ Zie het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor de precieze tekst van artikel 86 en 87.

de werkgroep aan bij de constructies in de zorg en de volkshuisvesting. Dat wil zeggen dat de werkgroep de volgende zekerheid voor ogen heeft:

- eigen vermogen van het waarborgfonds gevoed door bijdragen van de instellingen per geborgde leningen (disagio) en een obligoverplichting
- achtervang van het Rijk

- **Reikwijdte van een waarborgfonds**

Op basis van de ervaringen bij andere waarborgfondsen en gelet op de aard van de onderwijssectoren kan een waarborgfonds zowel langlopende leningen voor onroerende als voor roerende zaken borgen. Er worden geen eisen gesteld aan de looptijd van de leningen die via een waarborgfonds worden geborgd, omdat in een waarborgfonds een mechanisme is ingebouwd dat langlopende leningen bevordert. In de praktijk zal het erop neerkomen dat een waarborgfonds nauwelijks kortlopende leningen zal borgen omdat in dit geval de kosten van de disagiopremie niet opwegen tegen de rentevoordelen van borging via een waarborgfonds.

- **Vrijwillige deelname aan een waarborgfonds**

Deelname wordt mede vanuit het oogpunt van een financieel gezond waarborgfonds vrijwillig gesteld. Met vrijwillige deelname wordt in dit geval verondersteld: vrijwilligheid ten aanzien van het instandhouden van het fonds en het al dan niet laten borgen van leningen via het waarborgfonds. Met vrijwilligheid van de instandhouding van het fonds wordt bereikt dat problemen van een waarborgfonds niet volledig kunnen worden afgewenteld op de betreffende onderwijssector omdat daarmee de continuïteit van het stelsel in gevaar kan komen (domino-effect). Het financieel risico van de individuele instellingen is beperkt tot de omvang van de obligoverplichting. Dit sluit aan bij de vormgeving van het waarborgfonds sociale woningbouw en het waarborgfonds voor de Zorg. Bovendien sluit vrijwillige deelname aan bij de autonomie van de instellingen: instellingen moeten zelf de keuze hebben om te kiezen voor deelname. Deelname betekent een (potentieel) financieel voordeel voor de instellingen maar betekent ook dat een fonds indien nodig verregaande saneringsaanwijzingen kan geven als een eenmaal deelnemende instelling in de financiële problemen komt. Deze bevoegdheid van het fonds is noodzakelijk om de financiële soliditeit van het fonds te bewaken. Bovendien bevordert vrijwilligheid de doelmatigheid van een waarborgfonds omdat het fonds geprikkeld wordt om ten opzichte van de markt concurrerend te werken.

- **Eisen aan deelnemers aan een waarborgfonds**

Doordat deelname aan een waarborgfonds vrijwillig is, kunnen eisen worden gesteld aan deelnemers. Alleen financieel gezonde instellingen, ofwel kredietwaardige instellingen, komen in aanmerking voor borging van leningen via het waarborgfonds. Indien door instellingen wordt gekozen om leningen te laten borgen via het waarborgfonds dan zijn instellingen verplicht om per lening eenmalige kosten te betalen (disagio) en tevens wordt aan instellingen een obligoverplichting opgelegd: de verplichting om een bepaald percentage van de omvang van de geborgde lening te betalen op het moment dat het garantievermogen van het waarborgfonds onder een vastgestelde drempelwaarde komt

(drempelwaarde betekent dat de omvang garantievermogen minimaal 0,25% van de omvang van de geborgde leningen is). Er wordt gekozen voor een obligoverplichting (in combinatie met een disagio) en niet voor een bankgarantie (zoals deze op dit moment wordt gehanteerd bij het waarborgfonds HBO) omdat een bankgarantie moet worden betaald aan de bank en in dus niet ten gunste van het waarborgfonds komt. Door de bovenstaande eisen aan deelnemers te stellen, wordt de zekerheidsfunctie van het waarborgfonds versterkt en wordt gerealiseerd dat de primaire verantwoordelijkheid voor de aangegeven lening bij de instelling zelf blijft liggen. Tot slot heeft het waarborgfonds ten opzichte van de deelnemers aan het waarborgfonds het recht van regres.

- **Rol van het Rijk bij het waarborgfonds**

De rol van het Rijk beperkt zich nadrukkelijk tot achtervang bij het waarborgfonds³⁷. Deze achtervang betekent wel een potentieel financieel risico voor het Rijk, i.c. de minister van OCenW. De zekerstelling gecombineerd met de sanerings- en monitorfunctie hebben echter tot op heden in de volkshuisvesting niet tot een financieel beroep geleid op de achtervang van het Rijk³⁸. Ook in de toekomst zal dit onder normale omstandigheden niet het geval zijn. De zekerheden die in het fonds zijn ingebouwd, zoals onder andere de eis van kredietwaardigheid, zorgen ervoor dat de financiële risico's voor het waarborgfonds en daarmee voor de risico's van de achtervang tot een minimum beperkt worden. Vanwege de achtervangpositie van het Rijk en de potentiële risico's die het Rijk als belanghebbende loopt, wordt de rol van het Rijk ten opzichte van het waarborgfonds vastgelegd in een private overeenkomst met het waarborgfonds. Voor de inhoud van de overeenkomst verwijst de werkgroep naar de bestaande overeenkomsten bij het WSW en het Waarborgfonds voor de Zorg. De werkgroep kiest, in navolging van het WSW en het waarborgfonds voor de Zorg, voor een private overeenkomst omdat daarmee voor financiers duidelijk wordt dat de zekerstelling onafhankelijk van politieke beslissingen functioneert, hetgeen de zekerheidsfunctie versterkt en daarmee het rentevoordeel voor deelnemende instellingen kan vergroten³⁹.

- **Monitorings- en saneringsfunctie van een financieel vangnet**

Het doel van een financieel vangnet is de financiële gezondheid van een onderwijssector te bevorderen om daarmee de continuïteit van de onderwijssector te waarborgen en de autonomie van de sector te versterken. De primaire functies van een financieel vangnet zijn monitoring en sanering. Monitoring zorgt voor een systeem van 'early warning' waardoor financiële problemen vroegtijdig kunnen worden onderkend, eventueel voorkomen en/of vroegtijdig worden opgelost. Dit betekent over het algemeen een doelmatigheidsvoordeel. Indien de financiële situatie van een instelling daarom vraagt kan worden overgegaan tot sanering van een instelling. Een financieel vangnet gaat pas over tot sanering als een instelling een plan van aanpak heeft opgesteld voor de wijze waarop zij met hulp van saneringssteun weer financieel gezond kan worden. Dit betekent veelal dat een instelling

³⁷ Indien er voor wordt gekozen om een nieuw waarborgfonds op te richten dan ligt het in de rede dat de betrokken minister een initiële storting pleegt om een waarborgfonds van voldoende startkapitaal te voorzien. In dit onderzoek, zie conclusies hoofdstuk 3, is dit echter niet aan de orde.

³⁸ Dit betekent overigens niet dat er aan sanering geen kosten zijn verbonden, maar deze kosten worden door de sector zelf gedragen (zie de beschrijvingen van het CFV en het CTG in hoofdstuk 2).

³⁹ 'Het WSW: de beschikbaarheid van middelen en de financieringskosten van woningbouwcorporaties', Financial Consultancy, Den Haag, november 1999 (vertrouwelijk).

ingrijpende maatregelen moet nemen, die men liever zou willen voorkomen. Een financieel vangnet stimuleert hierdoor dat een instelling zelf vroegtijdig maatregelen neemt om te voorkomen dat een financieel vangnet hoeft in te grijpen.

- **Reikwijdte financieel vangnet**

Gezien het doel van een financieel vangnet richt een financieel vangnet zich dan ook op de totale financiële positie, c.q. financiële reilen en zeilen, van instellingen in een onderwijssector.

- **Verplichte deelname aan een financieel vangnet**

Voor het goed functioneren van het financieel vangnet is het een voorwaarde dat, i.t.t. een waarborgfonds, deelname aan het vangnet verplicht wordt gesteld. Verplichte deelname houdt in dat alle instellingen een financiële bijdrage aan het financieel vangnet moeten betalen. Door verplichte deelname wordt *adverse selection* voorkomen. Er wordt dan ook bewust gekozen voor verplichte deelname om door onderlinge solidariteit de autonomie van de onderwijssector te versterken. Een argument dat vaak wordt gebruikt tegen verplichte deelname is het gevaar van *moral hazard*⁴⁰. Ervaringen bij bestaande financiële vangnetten leert dat hiervoor een aantal mechanismen kan worden ingebouwd die dit voorkomen. In de eerste plaats is dat het effect van de saneringsfunctie zelf. Sanering kan betekenen dat een instelling een financiële bijdrage ontvangt uit het fonds, maar betekent tevens dat sanering plaatsvindt onder het toezicht van het vangnet. Sanering kan gepaard gaan met ingrijpende maatregelen voor een onderwijsinstelling die een instelling liever voorkomt door financieel gezond te blijven. Bovendien betekent een beroep moeten doen op een financieel vangnet voor een instelling gezichtsverlies. In de tweede plaats wordt een financiële bijdrage bij de bestaande vangnetten veelal in de vorm van (renteloze) leningen verstrekt waardoor er niet sprake is van een substantieel financieel voordeel voor instellingen.

- **Rol van het Rijk bij het financieel vangnet**

Om recht te doen aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCenW dient bij de oprichting van een vangnet duidelijkheid te worden gecreëerd over de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het vangnet enerzijds en de minister anderzijds. Afhankelijk van de gekozen organisatievorm, zelfstandig bestuursorgaan versus private stichting, dient dit in de instellingswet respectievelijk private overeenkomst te worden vastgelegd.

4.3 Beleidsvarianten

In deze paragraaf wordt een viertal beleidsvarianten gepresenteerd waarop de hierboven beschreven.

4.3.1 Variant 0: handhaven van de bestaande situatie

De essentie van deze variant is dat alles bij het oude blijft. Zoals uit de beschrijving van de waarborgconstructies bij de rijksoverheid in hoofdstuk 2 is gebleken, beschikt het onderwijsveld op dit moment over enkele waarborgconstructies. In zowel de HBO- als de BVE-sector is een waarborgfonds

⁴⁰ Zie hoofdstuk 2 voor een uitleg van de begrippen 'moral hazard' en 'adverse selection'.

zonder achtervang van het Rijk operationeel en het HBO beschikt daarnaast over een financieel vangnet. Nadeel van deze variant is dat het rentevoordeel van een waarborgfonds, door het ontbreken van een achtervang van het Rijk, beperkt is. Daarnaast is er, naast het HBO, in de sectoren VO en BVE sprake van financiële risico's en van mogelijk zorgelijke financiële posities waarbij een financieel vangnet als instrument zou kunnen worden ingezet. Voordeel hiervan zou zijn dat hierdoor de continuïteit van instellingen en de financiële gezondheid van de sector kan worden gewaarborgd.

4.3.2 Variant 1: financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE (en HBO)

Kern van deze variant is dat prijsprikkels in eerste instantie bij de instellingen zelf wordt neergelegd (autonomie) en dat financiële steun voor sanering via een financieel vangnet zou kunnen plaatsvinden als de continuïteit van een individuele instelling in gevaar komt. Een financieel vangnet is hierbij een instrument om de financiële gezondheid van de totale onderwijssector te bevorderen en daarmee de autonomie van de sector te versterken

Op basis van de analyse van de risico's die instellingen in de onderwijssectoren lopen en de financiële positie van de sector is geconcludeerd dat financiële vangnetten een toegevoegde waarde kunnen hebben in de sectoren VO, BVE en HBO. Toename van de autonomie is in deze sector gepaard gegaan met toenemende risico's voor de instellingen zelf. Uit de analyse van de financiële positie van de sectoren blijkt dat er sprake is van een grote diversiteit in financiële posities waarbij mogelijk zorgelijke financiële posities voorkomen in (delen van) de sectoren VO, BVE en HBO. In deze sectoren kan een financieel vangnet een duidelijke vervullen. Een financieel vangnet is hierbij een instrument om de financiële gezondheid van de totale onderwijssector en daarmee de autonomie van de sector te versterken

Het HBO beschikt al over een financieel vangnet. In de sector BVE kan een financieel vangnet worden opgericht waarbij gebruik kan worden gemaakt van de ervaringen bij het vangnet HBO, het CTG en het CFV. Naar de mening van de werkgroep kan er op de korte termijn voor worden gekozen om een apart financieel vangnet voor het VO op te richten. Op de lange termijn, als ook in het PO zou worden overgegaan naar lumpsumbekostiging, kan ervoor worden gekozen om de specifieke taken van het huidige Vervangingsfonds en Participatiefonds te vervangen door de algemene taken van een financieel vangnet zoals monitoring en sanering. Beide fondsen heffen op dit moment premies bij deelnemende instellingen (verplichte deelname) in ruil waarvoor instellingen in geval van wachtgeld en/of vervanging van zieke leerkrachten een beroep kunnen doen op uitkeringen uit het Participatiefonds respectievelijk Vervangingsfonds. Een zelfstandige brede monitor- en saneringsfunctie vervullen beide fondsen (nog) niet. Tussen de specifieke functies van beide fondsen enerzijds en de lumpsumbekostiging anderzijds zit een spanning. Dit is ook één van de conclusies van het IBO 'vervangingsfonds primair en voortgezet onderwijs' op basis waarvan de minister heeft besloten om voor VO niet langer deel te laten nemen aan het Vervangingsfonds⁴¹. Indien ook in het

⁴¹ Bij brief, d.d. 17 januari 2000, is het IBO-rapport met kabinetsreactie door de minister van OCenW aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden.

PO zou worden overgegaan op lumpsumbekostiging hebben de declaratiefondsen naar de mening van de werkgroep op de lange termijn in hun huidige hoedanigheid geen direct bestaansrecht meer.

4.3.3 Variant 2: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO

Kern van deze variant is dat er, ten opzichte van de huidige situatie, goedkoper kan worden geleend door de sectoren BVE en HBO. In deze variant worden de bestaande waarborgfondsen in het BVE en het HBO voorzien van een achtervang van het Rijk. Het grote voordeel van deze variant is dat daarmee de rentevoordelen voor instellingen die deelnemen aan een waarborgfonds wezenlijk kunnen worden verhoogd.

In deze variant worden in een waarborgfonds naast de zekerstellingsfunctie, de sanerings- en monitorfunctie ondergebracht. Van belang is dat de zekerstelling wordt gekoppeld aan de sanerings- en monitorfunctie omdat daarmee de zekerheidsstructuur wordt versterkt en waardoor het rentevoordeel wordt vergroot en het risico voor de rijksachtervang wordt verkleind: monitoring en sanering als voorportaal van de zekerstelling. Dreigend gevaar in de sfeer van de kredietwaardigheid van deelnemende instellingen wordt snel zichtbaar ('early warning') en waar nodig kan vroegtijdig worden ingegrepen (sanering).

Nadeel van deze variant is dat geen sluitende financiële monitoring van de sector BVE wordt gerealiseerd omdat deelname aan het waarborgfonds vrijwillig is. De voordelen van de monitor- en saneringsfunctie (het vroegtijdig signaleren, oplossen en voorkomen van financiële problemen) beperken zich qua reikwijdte slechts tot deelnemers aan het waarborgfonds. Met deze constructie kan dus niet de financiële gezondheid van de totale onderwijssector en daarmee de autonomie van de sector worden versterkt. Daarnaast is het voor instellingen die niet aan de eisen van kredietwaardigheid voldoen, niet mogelijk om deel te nemen aan het waarborgfonds. Ook zijn zij niet in staat om zich door middel van sanering te kwalificeren voor deelname aan het waarborgfonds. Dit betekent dat de financiële voordelen van een waarborgfonds eenzijdig neerslaan bij instellingen die al kredietwaardig zijn. Voor de sector HBO is die niet het geval aangezien de sector HBO over een financieel vangnet beschikt.

4.3.4 Variant 3: waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en een financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO

Bij deze variant, een koppeling van varianten 1 en 2, is sprake van een drie-eenheid: goedkoop lenen, prijsprikkels waar beleidsmatig gewenst (autonomie) en financiële steun voor sanering via een financieel vangnet als het desondanks niet goed zou lopen.

Het waarborgfonds heeft als primaire taak om leningen te borgen voor kredietwaardige deelnemers. Indien blijkt dat instellingen niet langer kredietwaardig zijn, worden ze doorverwezen naar het financieel vangnet. Het financieel vangnet kan instellingen in staat stellen aan opnieuw de eisen van kredietwaardigheid te voldoen. Ook instellingen in de BVE-sector die vooralsnog niet kredietwaardig

zijn, kunnen via de aparte saneringsfunctie van het financieel vangnet alsnog kredietwaardig worden, zodat ze kunnen deelnemen aan het waarborgfonds en alsnog van een rentevoordeel kunnen profiteren. Door deze scheiding van taken tussen een waarborgfonds en een financieel vangnet loopt het waarborgfonds, en daarmee de achtervang van het Rijk, zelf minder risico's: de sanering en de daarmee samenhangende financiële effecten zijn ondergebracht in een apart vangnet. Er is sprake van een sterke samenhang tussen het waarborgfonds enerzijds en het financieel vangnet anderzijds. Tussen het waarborgfonds en het financieel vangnet kunnen afspraken worden gemaakt over de eisen die aan de informatie worden gesteld en over de normen op basis waarvan de financiële positie van een instelling wordt beoordeeld. Op deze manier wordt een sluitende aanpak van monitoring gerealiseerd voor de betrokken sector. De monitoring- en saneringsfunctie voor de hele sector draagt bij aan het op lange termijn financieel gezond houden van de betrokken sector waardoor de autonomie van de sector wordt versterkt.

4.3.5 Variant 4: één waarborgfonds met achtervang van het Rijk voor de sectoren BVE en HBO en één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO

In de hierboven beschreven varianten wordt ingegaan op waarborgfondsen en financiële vangnetten voor de onderscheiden onderwijssectoren. De kern van deze variant is dat er slechts één waarborgfonds en één vangnet komt voor de sectoren VO, BVE en HBO. Voordeel van één waarborgfonds en één financieel vangnet is dat de risico's binnen een fonds en een financieel vangnet op deze wijze beter kunnen worden gespreid en derhalve kleiner zijn: zowel voor de deelnemers zelf als voor de achtervang van het Rijk i.c. de minister van OCenW. De keuze voor één waarborgfonds is ook ingegeven door de relatief beperkte financiële omvang van het aantal leningen die op dit moment en naar de verwachting in de toekomst via, de op dit moment zelfstandig functionerende, waarborgfondsen in het BVE en het HBO wordt geborgd. Een bundeling van vermogen en te borgen leningen kan het potentiële rentevoordeel voor deelnemende instellingen vergroten⁴². Positief neveneffect is bovendien dat de overheadkosten kunnen dalen en dat expertise binnen sectoren kan worden gebundeld en uitgewisseld. Richting financiers betekent dit bovendien een vereenvoudiging van de huidige situatie⁴³. Bij de oprichting van het waarborgfonds voor de zorgsector, met deelnemers uit uiteenlopende sectoren binnen de zorg, is ook gekozen voor één waarborgfonds ondanks de verschillen in deelnemende instellingen. In de uitwerking van deze variant moet gekeken worden of en zo ja hoe de bestaande waarborgfondsen in het BVE en het HBO en het bestaande vangnet in het HBO (met bestaande vermogens) geïntegreerd kunnen worden in één fonds en één vangnet.

⁴² Een grotere omvang van een waarborgfonds bevordert de verhandelbaarheid van de door het waarborgfonds gegarandeerde leningen hetgeen het rentevoordeel voor deelnemende instellingen kan vergroten.

⁴³ Het waarborgfonds kan de triple A status aanvragen, waardoor onderwijsinstellingen, vanwege de herkenbaarheid van een waarborgfonds, aantrekkelijk worden voor buitenlandse financiers.

4.4 Slotbeschouwing: vergelijking tussen de varianten

In deze paragraaf wordt ten slotte, op basis van de doelstelling van het onderzoek, aan de hand van de criteria doelmatigheid van de onderwijsuitgaven, autonomie en risico's voor de OCenW-begroting een vergelijking gemaakt tussen de beschreven varianten.

(*=de mate waarin de variant bijdraagt aan; hoe meer * hoe hoger de bijdrage)

Doelmatigheid

Bijdrage aan:

- kostenvoordeel voor individuele instelling
- beheersing financiële risico's in de sector/financiële gezondheid van de sector

Bijdrage aan autonomie

- individuele instelling (micro)
- onderwijssector (meso)

Beperking risico's OCenW-begroting

- beperking potentiële risico's voor de OCenW-begroting

Variant 0	Variant 1	Variant 2	Variant 3	Variant 4
*	*	***	***	****
*	***	*	***	****
*	**	****	***	***
*	***	**	****	***
*	****	*	**	***

Kostenvoordeel voor een individuele instelling

Met kostenvoordeel wordt in dit geval het rentevoordeel bedoeld wat instellingen c.q. de sector kan realiseren door een waarborgfonds (met achtervang van het Rijk). Het financieel vangnet levert geen direct kostenvoordeel op voor een instelling. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat door een achtervang van het Rijk bij een waarborgfonds tot een maximaal extra rentevoordeel van 0,5% kan leiden. Dit rentevoordeel ontstaat met name omdat door een achtervang van het Rijk de solvabiliteits eis van DNB vervalt.

Met 2,4 miljard aan langlopende leningen in het HBO en BVE tezamen kan door de achtervang van het Rijk een maximum jaarlijks extra rentevoordeel van 12 miljoen worden gerealiseerd ten opzichte van de situatie zonder achtervang van het Rijk⁴⁴. Indien wordt gekozen voor één waarborgfonds met een per saldo grotere omvang van te borgen leningen kan dit de positie van een waarborgfonds richting financiers en derhalve het rentevoordeel voor deelnemende instellingen verder vergroten. De omvang van de voordelen voor een individuele instelling is mede afhankelijk van de onder andere de looptijd en bijzonderheden van de specifieke lening en kan dus per instelling verschillen.

Beheersing financiële risico's in de sector / financiële gezondheid van de sector

De monitor- en saneringsfunctie van een waarborgconstructie kunnen ervoor zorgen dat in een vroeg stadium ('early warning') financiële problemen kunnen worden gesignaleerd, eventueel voorkomen en waar nodig in een vroeg stadium worden opgelost. Het instrument van 'early warning' kan hiermee

⁴⁴ (2,4 miljard * 0,5% = 12 miljoen)

bijdragen aan de continuïteit van een individuele instelling en aan de financiële gezondheid van de betrokken sector. De reikwijdte van de voordelen van monitoring en sanering zijn, vanwege onder andere de verplichte deelname, het grootst als de monitoring- en saneringsfunctie is ondergebracht in een apart financieel vangnet. Ook hier geldt dat de voordelen, in de sfeer van beheersing financiële risico's toenemen naarmate het aantal deelnemers aan een financieel vangnet groeit. In dat geval zal als gevolg van een spreiding van risico's de relatieve financiële aanspraak op een vangnet worden verkleind.

Autonomie van de instelling, de sector

De mate waarin deelname aan een waarborgconstructie vrijwillig dan wel verplicht is gesteld, is bepalend voor de mate waarin de autonomie van instellingen c.q. de sector tot zijn recht kan komen. In het onderzoek is vastgesteld dat vrijwillige deelname aan een waarborgfonds wenselijk is omdat daarmee onder andere de financiële soliditeit van het fonds kan worden bewaakt (alleen kredietwaardige instellingen kunnen deelnemen). Ten aanzien van een financieel vangnet is geconstateerd dat vrijwilligheid onvoldoende basis is voor het functioneren van een vangnet (adverse selection) en dat op basis van vrijwilligheid niet de financiële gezondheid van de totale sector kan worden gewaarborgd. Verplichte deelname kan door individuele instellingen worden beschouwd als inbreuk op hun autonomie. Daar staat tegenover dat verplichte deelname de autonomie c.q. zelfsturend vermogen van de sector als totaal vergroot. Een financieel vangnet waarborgt immers de continuïteit van een individuele instelling en daarmee de financiële gezondheid van de sector. Hoe meer deelnemers aan een financieel vangnet (en aan een waarborgfonds) hoe beter de risico's gespreid kunnen worden dus hoe kleiner het feitelijke risico voor een financieel vangnet (respectievelijk waarborgfonds). Keuze voor één financieel vangnet voor de sectoren VO, BVE en HBO alsmede één waarborgfonds voor de sectoren BVE en HBO betekent een ontschotting tussen de sectoren. Dit kan door sectoren als een inbreuk op de autonomie van de sector worden beschouwd.

Beperking risico's van de OCenW-begroting c.q. stelselverantwoordelijkheid minister van OCenW

De stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCenW komt tot uiting in zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid, kwaliteit, doelmatigheid en continuïteit van onderwijsvoorzieningen. Financiële vangnetten van en voor het veld zijn instrumenten waarmee de financiële gezondheid van onderwijssectoren kan worden vergroot, waardoor op een doelmatige manier de continuïteit van de onderwijsvoorzieningen kan worden gerealiseerd. De kans dat de minister, vanwege zijn stelselverantwoordelijkheid, financieel wordt aangesproken wordt hierdoor verkleind. Bij een waarborgfonds met achtervang van het Rijk, i.c. de minister van OCenW, wordt het risico voor de OCenW-begroting indirect vergroot. In de praktijk is dit risico niet aanzienlijk vanwege de zekerheidsstructuur van een waarborgfonds. Deze zekerheidsstructuur wordt versterkt indien naast een waarborgfonds een financieel vangnet functioneert met een monitor- en saneringsfunctie en is mede afhankelijk van de mate waarin een waarborgfonds in staat is haar risico's te spreiden. Deze mogelijkheden zijn groter naarmate het aantal deelnemers toeneemt.

Bijlage 1 Taakopdracht

Hieronder volgt de taakopdracht zoals deze in november 1999 naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal is gezonden⁴⁵. Ter verfijning van de taakopdracht heeft de werkgroep ervoor gekozen in het onderzoek de volgende waarborgconstructies te bestuderen: waarborgfondsen en financiële vangnetten⁴⁶. Ook zijn de doelstelling en de onderzoeksvragen aangescherpt. Tot slot is de lijst met deelnemende departementen uitgebreid met Economische Zaken met het oog op de relevantie van concurrentieaspecten voor dit onderzoek.

Korte omschrijving

Bij het HBO en BVE doet OCenW momenteel ervaring op met waarborgconstructies, waarmee instellingen budgettaire risico's die ze uit verschillende hoofde lopen kunnen beperken door ze gemeenschappelijk te dragen. Het is de moeite waard na te gaan in hoeverre het gebruik van deze constructies zich leent voor uitbreiding naar andere sectoren. Het past binnen het streven naar meer autonomie voor de instellingen en voorkomt dat bij calamiteiten automatisch bij het departement wordt aangeklopt.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is te kijken of onderlinge waarborgconstructies de autonomie van de instellingen kunnen vergroten en de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken.

Daartoe dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke waarborgconstructies bestaan er momenteel bij OCenW en elders bij de overheid, bijvoorbeeld in de zorgsector en in de volkshuisvesting.
- Welke terreinen van OCenW lenen zich voor het invoeren van waarborgfondsconstructies, onder welke condities dient dit plaats te vinden en wat zijn de voordelen daarvan voor instellingen en het departement.

Wijze van informatieverzameling

Praktijk- en literatuurstudie waarborgfondsen. Literatuurstudie buitenlandse ervaringen. Gesprekken met betrokkenen en belanghebbenden.

⁴⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, 26874, nr. 1

⁴⁶ In hoofdstuk 1 is het onderscheid tussen waarborgfondsen en financiële vangnetten gedefinieerd.

Beoogd gebruik van het rapport

Uitbreiding van het hanteren van waarborgfondsconstructies ter vergroting van de autonomie van instellingen en verkleining van risico's voor de OCenW-begroting.

Deelnemende departementen

OCenW, Financiën, VROM, VWS en AZ.

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

mr. L.H. Kokhuis (voorzitter)	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
mw.drs. A.M. Bonhof (secretaris)	Ministerie van Financiën
mw. drs. A. Postma (adjunct-secretaris per 15 april 2000)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
mw. drs. E. Wessels (adjunct-secretaris tot 15 april 2000)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
mw. drs. G.M. Bruin	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer
drs. P.V. van der Graaff	Ministerie van Economische Zaken
drs. M.J.C.M. de Kok (tot 15 april 2000)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. P.W. Martens	Ministerie van Algemene Zaken
mr. B.J.M. Peters	Ministerie van Financiën
drs. P.J. van Putten (per 15 april 2000)	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
drs. G.J.H.C. Wiggers	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Bijlage 3 Lijst met organisaties die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd

Aan dit onderzoek hebben de onderstaande organisaties een bijdrage geleverd:

- ABN AMRO
- BNG
- Borgstellingsfonds
- BVE-raad
- CTG
- HBO-raad
- ING
- Vangnet HBO
- Waarborgfonds BVE
- Waarborgfonds Eigen Woningen (Nationale Hypotheekgarantie)
- Waarborgfonds HBO
- Waarborgfonds Kinderopvang
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw
- Waarborgfonds voor de Zorgsector
- VNG
- VSNU

Bijlage 4 Overzicht van waarborgconstructies bij de rijksoverheid

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de bestaande waarborgconstructies binnen de rijksoverheid. Ten behoeve van deze bijlage is door alle departementen aangegeven welke waarborgconstructies er op dit moment bestaan. De concrete beschrijving van de kenmerken van de waarborgconstructies is met direct betrokkenen afgestemd. Tevens is gekeken naar constructies bij decentrale overheden (zoals: artikel 12-status bij gemeenten, Waarborgfonds voor de Sport). Deze constructies zijn niet nader toegelicht in het overzicht. Hier is vanuit praktisch oogpunt voor gekozen (inventarisatie kost veel tijd). Bovendien is gedurende het onderzoek gebleken dat de inventarisatie binnen de rijksoverheid voldoende inzicht biedt en de constructies bij decentrale overheden geen wezenlijk andere kenmerken hebben dan de bestaande constructies binnen de rijksoverheid.

Eerst wordt een overzicht gegeven van de bestaande waarborgfondsen en vervolgens wordt ingegaan op de bestaande financiële vangnetten. Het onderscheid tussen beide constructies is gebaseerd op de in het onderzoek gehanteerde definitie van beide constructies (zie hoofdstuk 1).

Waarborgfonds (gegevens ultimo 1998)	Waarborgfonds Sociale Woningbouw (VROM)	Waarborgfonds voor de Zorgsector	Waarborgfonds BVE (OCW)	Waarborgfonds HBO (OCW)
Aanleiding	stelselwijziging, minder sturende rol van de overheid en doorsnijden gouden koorden tussen corporaties en ministerie	- Vrees voor continuïteit van de financiering van de zorgsector (tegen de achtergrond van stelseldiscussies Dekker, Simons- en de daaruit voortvloeiende aantasting van het bestaande institutionele kader - Constatering dat de rentelasten sterk toegenomen waren na afschaffing pluriforme garantiebeleid	decentralisatie huisvesting	decentralisatie huisvesting
Juridische basis	overeenkomst, art. 70 Woningwet	Machtigingswet	OKF-wet, Wet educatie en beroepsonderwijs	overeenkomst, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
Jaar van oprichting	1984	(juli) 1999	1997	1993
Doel	de toegang tot de kapitaalmarkt voor de deelnemers tegen de laagst mogelijke kosten te bevorderen	- veiligstellen financiering op de korte en de lange termijn - realisatie rentevoordelen - introductie van prikkels tot goed financieel management	borgstelling BVE-instellingen	borgstelling tbv hogescholen
Bereik	onroerende zaken	investeringen doelgroep (roerend en onroerend)	onroerende zaken	onroerende zaken
Taak	- garantiefunctie - naadloze aansluiting met saneringsfunctie door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	- garantiefunctie - saneringsfunctie	- garantiefunctie - saneringsfunctie	- garantiefunctie - aanwijzingen voor sanering; niet verplicht sanering opleggen
Looptijd financiering	maximaal 50 jaar minimaal 2 jaar	onbepaald, geen voorwaarden	onbepaald, geen voorwaarden	onbepaald, geen voorwaarden

Waarborgfonds (gegevens ultimo 1998)	Waarborgfonds Sociale Woningbouw (VROM)	Waarborgfonds voor de Zorgsector	Waarborgfonds BVE (OCW)	Waarborgfonds HBO (OCW)
Doelgroep	'toegelaten' instellingen	Intra- en semimurale instellingen voor ziekenhuiszorg, geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg en verpleeghuizen (onder WZV, WTG en AWBZ/ZFW)	instellingen in het BVE	publiek bekostigde hogescholen
Verplichte deelname?	Nee	Nee	Ja, wat betreft instandhouding van het fonds. Borging van leningen is vrijwillig	Ja, wat betreft verplichte aansluiting. Borging van leningen is vrijwillig (nee)
Aantal deelnemers in verhouding tot totaal aantal instellingen (doelgroep)	714 toegelaten instellingen waarvan 636 daadwerkelijk deelnemen	d.d. eind maart 2000 74 deelnemers in verhouding tot totale doelgroep van 3287 instellingen	Alle instellingen zijn aangesloten, maar niet alle leningen worden via het waarborgfonds geborgd	Alle instellingen zijn aangesloten, maar niet alle leningen worden via het waarborgfonds geborgd. (allen)
Participatiegraad (aantal deelnemers gedeeld door totaal aantal instellingen die deel uitmaken van de doelgroep)	89%	2,25%	100% instandhouding	vrijwel 100%
Verevening	-	-	Ja, 328 miljoen	Ja, 1.2 miljard
Eisen aan deelname/ Kosten aan deelname	• premie betalen per geborgde lening (disagio) Tussen de 0,25% en 0,6% afhankelijk van tariefgroep en looptijd van de lening • obligoverplichting (voorwaardelijke bijdrage). Indien obligo wordt geïnd wordt deze niet terugbetaald • kredietwaardigheid van de deelnemer (f4000 bij toetreding en f4000 bij jaarlijkse herbeoordeling), kredietwaardigheid wordt beoordeeld o.b.v. Eigen Vermogen t.o.v. balanstotaal	• Disagio (0,75%) • Obligoverplichting (3% resterende lening). Obligo kan na inning weer worden terugbetaald en is dan ook weer volledig opvraagbaar • Kredietwaardigheid deelnemer (kosten f4000 bij toetreding en f2000 bij jaarlijkse herbeoordeling). Kredietwaardigheid wordt beoordeeld o.b.v. Eigen Vermogen t.o.v. Risicobudget	• disagio 0,5% • obligoverplichting (voorwaardelijke bijdrage) (maximaal 2% van de rijksbijdrage) • sluitende begroting komende 5 jaar; indien niet sluitend dan eis van een saneringsplan waarin evenwicht wordt bereikt binnen 2 jaar (geldt alleen voor de leningen die na de OKF-operatie worden geborgd) • geen verdere kosten	• bankgarantie 1% totale rijksbijdrage 1993 (bij invoering) • bankgarantie 2% nominale leensom (bij nieuwe leningen) • sluitende begroting komende 5 jaar; indien niet sluitend dan eis van een saneringsplan waarin evenwicht wordt bereikt binnen 2 jaar (geldt alleen voor de leningen die na de OKF-operatie worden geborgd) • geen verdere kosten
Organisatie/ behorend tot de sector overheid?	Stichting, privaatrechtelijke rechtspersoon	Stichting, privaatrechtelijk rechtspersoon, opgericht door koepelorganisaties doelgroep	Stichting, privaatrechtelijke rechtspersoon, opgericht door BVE-instellingen	Stichting, privaatrechtelijke rechtspersoon, opgericht door de hogescholen
Betaling kosten waarborgfonds	• deelnemers betalen de kosten	Uit inkomsten Stichting, i.c.: • tarieven voor beoordeling en jaarlijkse herbeoordeling • eventuele beleggingsopbrengsten vermogen • inleg deelnemers (disagio)	Uit opbrengsten van: • vermogen • disagio	• uit opbrengsten uit de eenmalige dotatie (bij invoering 57 mln.)

Waarborgfonds (gegevens ultimo 1998)	Waarborgfonds Sociale Woningbouw (VROM)	Waarborgfonds voor de Zorgsector	Waarborgfonds BVE (OCW)	Waarborgfonds HBO (OCW)
Toezihtsstructuur	• Raad van Commissarissen ziet toe op bestuur (directie) • Deelnemersraad • toezichtsovereenkomst met het Rijk	• Raad van Toezicht ziet toe op bestuur (directie) • Toezichtsovereenkomst met Rijk	stichtingsbestuur van 3 leden, waarvan 2 benoemd door de leden (3 ^{de} lid wordt benoemd door de overige 2 leden). Geen Raad van Toezicht, maar een vergadering van aangesloten instellingen	Raad van Toezicht, waarin twee leden voorgedragen door kredietverschaffers
Rol van het Rijk	• initiële storting (210 miljoen) • Rijk als achtervang, 50%, (tertiaire zekerheid) • overeenkomst met de stichting WSW (contract achtervangers)	• Initiële bijdrage risicovermogen (f 120 mln.) welke overigens onder bepaalde voorwaarden wordt terugbetaald • Toezicht op de Stichting i.v.m. inleg f 120 mln. Achtervang garantiestelling via renteloze leningen (3^e zekerheidslaag)	• initiële storting 22 miljoen	• initiële storting 57 miljoen uit de totale opbrengst van de overdracht van eigendom onroerend goed
Rol decentrale overheden	gemeenten voor een deel achtervang, 50%, (tertiaire zekerheid)	geen	geen	geen
Budgettaire omvang eind 1998 (garantievermogen)	3,4 miljard	121,3 mln. (eind 1999)	23 mln.	• 74,7 mln. vermogen • 25,8 mln. bankgaranties
Uitstaande leningen	100,4 miljard	(6 geborgde leningen)	496 miljoen waarvan 216 miljoen in het kader van het B-traject	1,36 miljard, waarvan 249 mln. in het kader van het B-traject

Waarborgfonds (gegevens ultimo 1998)	Waarborgfonds voor de kinderopvang (VWS)	Borgstellingsfonds (LNV)	Waarborgfonds eigen woningen (VROM)
Aanleiding	Beëindiging investeringsubsidies voor kinderopvang per 1996; verdere capaciteitsgroei kinderopvang nodig	Marshallhulp	Verzelfstandiging instrument gemeentegarantie
Juridische basis	Welzijnswet	Besluit BF (LNV-kaderwet subsidies)	Achternvangovereenkomst tussen WEW en Rijk/deelnemende gemeenten
Jaar van oprichting	1996	1951 (St.) 2000 (ZBO)	1995 (operationeel)
Doel	- Faciliteren van nieuwe investeringen - Verbeteren van financieel management	bevorderen van de bedrijfsontwikkeling in de landbouw door onder bepaalde voorwaarden garant te staan voor de terugbetaling van rente en aflossing van het bankkrediet.	Stimulering Eigen Woningbezit en verbetering kwaliteit woningvoorraad
Bereik	Investerings in onroerend goed door instellingen voor kinderopvang	investeringen in land en tuinbouw	Maximale lening conform kostengrens f 420.000 (niveau jaar 2000)
Taak	Garantiefunctie	Garantiefunctie	Verstrekken borgtochten voor hypothecaire leningen aan geldgevers t.b.v. eigenaar-bewoners
Looptijd financiering	15 jaar	maximaal 22 jaar	Maximaal 30 jaar
Doelgroep	Instellingen voor kinderopvang als omschreven in het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang	ondernemers in de Land- en tuinbouw	In beginsel alle eigenaar- bewoners maar gezien kostengrens in het bijzonder lagere –en middeninkomens
Verplichte deelname?	Nee	Nee	Nee, met uitzondering van eigenaar-bewoners die in aanmerking komen voor een individuele koopbijdrage (Wet BEW met ingang van 1 januari 2001)
Aantal deelnemers in verhouding tot totaal aantal instellingen (doelgroep)	-	onbeperkt: enige beperking is het garantieplafond	Gemiddeld 60.000 garanties per jaar
Participatiegraad (aantal deelnemers gedeeld door totaal aantal instellingen die deel uitmaken van de doelgroep)	-	ongeveer 10% van totale jaarlijkse investeringen in de land- en tuinbouw	Binnen bereik Nationale Hypotheekgarantie circa 35%
Verevening	-	-	-
Eisen aan deelname	Kredietwaardigheid deelnemer	- garantieprovisie 1% over het borgstellings- krediet (wordt 3%). - bedrijf met toekomstpers- pectief - en overige eisen	Voldoen aan gestelde voorwaarden en normen

Waarborgfonds (gegevens ultimo 1998)	Waarborgfonds voor de kinderopvang (VWS)	Borgstellingsfonds (LNV)	Waarborgfonds Eigen Woningen
Organisatie/ behorend tot de sector overheid?	Stichting opgericht door koepelorganisaties van gemeenten en instellingen	Stichting, ZBO	Stichting, privaatrechtelijke rechtspersoon met overheidsinvloed
Betaling kosten waarborgfonds	Uit beleggingsopbrengste n vermogen	- Deelnemers betalen garantieprovisie - inkomsten uit rente-en beleggingsinkomsten garantievermogen - streven is zelffinanciering; LNV betaalt het tekort.	Eenmalige premie van 0,32% van de hoogte van de hypothecaire lening
Toezichtsstructuur	- Stichtingsbestuur formuleert en toetst beleid, directie voert uit - Rijk beoordeelt jaarrekening en jaarverslag	- momenteel zitten ministerie FIN en LNV in bestuur BF (LNV wordt toezichthouder tav nieuwe bestuur (ZBO 2000) - Bedrijfseconomisch toezicht door banken en Laser.	Bestuur waarvan onafhankelijk voorzitter benoemd door de Minister van VROM en overige leden benoemd door vereniging eigen huis, VNG, Nederlandse Vereniging van Banken en Ministerie van VROM
Rol van het Rijk	- Initiële bijdrage aan garantiekapitaal (in 1996 f 10 mln. en in 1999-2000 f 25 mln. - Voorwaarden aan doel van fonds	- beleidsbepalend - Initiële storting (garantievermogen) - Rijk houdt toezicht op bestuur en uitvoerings- organisatie Laser.	- Met deelnemende gemeenten verschaffen van achtervang (3^E zekerheidslaag) - Goedkeuring normen en andere besluiten door Ministerie van VROM en door VNG
Rol decentrale overheden	Waar mogelijk participatie in de risico's via gemeentegarantie	Geen	Deelnemende gemeenten (538) nemen voor 50% deel in de achtervang
Budgettaire omvang eind 1998 (garantievermogen)	f 10 mln.	ongeveer 200 mln.	f. 261,3 mln.
Uitstaande leningen		ongeveer 1 miljard	f. 72 mld. (ultimo 1999)

Financieel vangnet	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (VROM)	Participatiefonds (PF) (OCW)	Vervangingsfonds (OCW)	Stichting Vangnet HBO (OCW)
Aanleiding	Saneringskosten van instellingen neerleggen bij de sector	CAO 1993-1995, afspraak oprichting PF i.v.m. stijgende wachtgelduitgaven	stijging van de vervangingsuitgaven	Toenemende financiële risico's en noodzaak tot ingrijpen Minister
Jaar van oprichting		1995, operationeel in 1996	1992	1997
Juridische basis	Woningwet	Reglementen PF	Vervangingsreglement vastgesteld door werkgevers en werknemers	Bilaterale overeenkomsten met hogescholen (duur 10 jaar) + convenant met Minister
Doel	Een solidariteitsfonds van en voor 'toegelaten' instellingen op basis van de Woningwet met een publiekrechtelijke status.	Voorkomen van werkloosheid in het PO en VO en het beperken van de wachtgeldkosten	beheersing van vervangingsuitgaven in het onderwijs	Inzetten voor het waarborgen van continuïteit publiek bekostigde hogescholen; daarmee moral hazard van beroep op Minister zien te voorkomen
Object	integraal	personeel	personeel	Integraal
Taken	saneringsfunctie en sinds 1998 financiële informatievoorziening en oordeelsvorming	• vergoeden van kosten van onvermijdbare ontslagen • instroomtoetsen uitvoeren om te beoordelen of ontslag al dan niet onvermijdbaar is	• beheersing vervangingsuitgaven, • beperking ziekteverzuim	1 vroegtijdig signaleren van ongunstige ontwikkeling 2 kan onder voorwaarden achtergestelde leningen verschaffen t.b.v. sanering
Doelgroep	woningcorporaties	instellingen in het PO en VO ⁴⁷	instellingen in het PO en het VO ⁴⁸	Hogescholen
Verplichte deelname	ja	ja	ja	nee, maar in de praktijk 100% deelname (reputatie)
Eisen aan deelnemers/toelatingseisen	-			1 beperkt tot publiek bekostigde hogescholen 2 jaarlijks jaarrekening van het afgelopen jaar en prognoses voor 4 jaar leveren
Organisatie/rechtspersoon behorend tot de sector overheid?	Publiekrechtelijk ZBO	ZBO publiekrechtelijk rechtspersoon	ZBO publiekrechtelijk rechtspersoon	Stichting, privaatrechtelijk rechtspersoon
Betaling kosten financieel vangnet	Het Fonds wordt gevoed door verplichte bijdragen van de deelnemende instellingen.	premies worden betaald door instellingen PO en VO; hiervoor ontvangen instellingen een opslag in de bekostiging	premies worden betaald door instellingen; hiervoor ontvangen instellingen een opslag in de bekostiging	Voeding door bijdrage van hogescholen zoals vastgelegd in de overeenkomst van deelname

⁴⁷ Mogelijke decentralisatie bovenwettelijke wachtgelden VO per 1-1-2001

⁴⁸ Tot voor kort nam ook VO deel aan dit fonds. Op basis van een IBO is besloten dat VO zich terugtrekt uit het fonds.

Financieel vangnet	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (VROM)	Participatiefonds (PF) (OCW)	Vervangingsfonds (OCW)	Stichting Vangnet HBO (OCW)
Rol van het Rijk	Het fonds functioneert onder toezicht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.	Het fonds functioneert onder toezicht van de minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.	Het fonds functioneert onder toezicht van de minister Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.	De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen: 1 wordt geïnformeerd wanneer hogeschool zich in kritische toestand bevindt 2 wordt uitgenodigd om bij te dragen aan sanering als achtergestelde lening niet toereikend is; bijdrage hangt af van specifieke verantwoordelijkheid Minister
Betrokkenheid decentrale overheden	Geen	Geen	Geen	Geen
Toezichtsstructuur	Onafhankelijk bestuur benoemd door de Minister en tevens toezicht door de Minister	Ministerie van OCenW houdt toezicht	Ministerie van OCenW houdt toezicht	Raad van Toezicht met gezaghebbende personen waarvan één te benoemen door de minister van O,C en W en de overigen door de HBO-raad
Budgettaire omvang	836 mln. waarvan 497 mln. voorziening toegezegde steunbedragen en 283 mln. reservering t.b.v. geldelijke steun	opslag PF periode 1998 tot en met 2002 totaal f403,67 mln.	ongeveer 700 miljoen programmagelden	Kapitaal: 25 mln. tot nog toe wel veel interventies, maar geen saneringen uitgevoerd

Financieel vangnet	College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) ⁴⁹	Diergezondheidsfonds (LNV)	Waarborgfonds Motorverkeer (Financiën)
Aanleiding	-	Uitbraak van de Varkenspest in 1997	Tweede richtlijn van de Raad voor de Europese Gemeenschappen (1983)
Publieke taak	onderdeel van de zorgtaak van de overheid	Op grond van EU-regelgeving heeft het Rijk een exclusieve taak bij de bestrijding van besmettelijke dierziekten. In GWWD is deze taak wettelijk verankerd.	Slachtofferbescherming Sluitstuk verplichte WA-verzekering motorrijtuigen op grond van de Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen (WAM)
Jaar van oprichting		1998	1984
Juridische basis	Wet Tarieven Gezondheidszorg art. 18	Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV) en Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD)	Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (WAM)
Doel	Het meer inzichtelijk maken en het onderling afstemmen van tariefs- en honoreringssystemen in de gezondheidszorg	betaling van de bestrijdingskosten van politionele dierziekten (personeel en materieel, vergoedingen en verwerkingsuitgaven welzijnsmaatregelen, verwerkingsuitgaven en schadeloosstellingen politionele maatregelen.)	vergoeden van schade, veroorzaakt door niet verzekerde voertuigen of door voertuigen waarvan de identiteit van de bestuurder/eigenaar niet kan worden achterhaald.
Object	instellingen in de gezondheidszorg	bestrijdingskosten bij uitbraken van politionele dierziekten	benadeelden als bedoeld in de WAM
Taken	Beslissen over het al dan niet goedkeuren of vaststellen van tarieven en maximumtarieven en vaststellen van beleidsregels hieromtrent Een neventaak van het CTG is het eventueel verlenen van saneringssteun aan instellingen die in financiële problemen zitten	vergoeding van de bestrijdingskosten	zie onder 'doel'
Doelgroep	gezondheidszorg	veehouders en uitvoeringsdiensten van LNV (RVV, AID)	benadeelden als bedoeld in de WAM
Verplichte deelname	n.v.t.	Voor varkens verplicht, voor andere diersoorten nog niet. Wel is voor creatie van de heffing al een wettelijke basis aanwezig.	n.v.t.
Eisen aan deelnemers/toelatingseisen	n.v.t.	differentiatie in de heffing mogelijk op grond van welzijns- en hygienemaatregelen	n.v.t.
Organisatie/rechtspersoon behorend tot de sector overheid?	ZBO	De Minister van LNV is verantwoordelijk voor het beheer	stichting waarborgfonds motorverkeer, privaatrechtelijk rechtspersoon, ZBO

⁴⁹ Het CTG is in hoofdzaak geen financieel vangnet, maar vervult wel de sanerings- en monitorfunctie.

Financieel vangnet	College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) ⁵⁰	Diergezondheidsfonds (LNV)	Waarborgfonds Motorverkeer (Financiën)
Betaling kosten financieel vangnet	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten	d.m.v. heffingen op stuks vee, te betalen door de betreffende veehouders. N.B.: op dit moment vallen alleen de varkens onder het fonds en worden hiervoor heffingen opgelegd. Het is de bedoeling dat de komende jaren alle diersoorten onder het fonds worden gebracht.	Jaarlijkse betaling door de verzekeraars op basis van het aantal verzekerde motorrijtuigen door de Staat op basis van het aantal aan de Staat toebehorende motorvoertuigen
Rol van het Rijk	toezicht op CTG en goedkeuring reglement van orde, opstellen van regels voor begroting, beheer en verantwoording van financiële middelen	In geval van uitbraak waarvan de bestrijdingskosten hoger zijn dan het saldo van het fonds op dat moment, zijn afspraken gemaakt tussen LNV en Financiën over voorfinanciering door het Rijk: • 1^e tranche van 50 mln: LNV • 2^e tranche 50-225 mln: 20% LNV en 80% generaal • 3^e tranche > 225 mln: 100% generaal. De voorfinanciering in enig jaar zal worden verrekend met de netto-ontvangsten uit de heffing in latere jaren.	• waarborging van de verplichtingen van het waarborgfonds • afdracht van de door gemoedsbezwaarden verschuldigde bedragen • goedkeuren statutenwijziging • bezoldiging/ontslag voorzitter • opvragen alle gewenste inlichtingen • aanwijzing/intrekking aanwijzing van het orgaan
Betrokkenheid decentrale overheden	geen	geen	geen
Toezihtsstructuur	Toeziht op CTG door minister van VWS	Toeziht wordt in formele zin uitgeoefend door de Minister van LNV. In de praktijk zijn FEZ en beleidsdirectie verantwoordelijk voor toeziht.	Minister van Justitie en minister van Financiën
Budgettaire omvang		70 mln in 2000 oplopend tot 485 mln in 2004.	(1998) 92,7 miljoen

⁵⁰ Het CTG is in hoofdzaak geen financieel vangnet, maar vervult wel de sanerings- en monitorfunctie.

Bijlage 5 Concurrentieverstoring

In principe staan twee wegen open om te voorkomen dat met het oprichten van een waarborgfonds de concurrentieverhoudingen worden verstoord:

1. een waarborgfonds niet alleen openstellen voor overheidsgefinancierde instelling maar ook voor instellingen die via private sector worden bekostigd
2. het voordeel van een waarborgfonds voor publiek gefinancierde instellingen alleen van toepassing verklaren op publieke taken

ad. 1 De afbakening van instellingen die voor borgstelling in aanmerking komen:

Uit oogpunt van gezonde mededingingsverhoudingen dienen instellingen die vergelijkbare activiteiten verrichten in beginsel onder gelijke voorwaarden toegang tot de kapitaalmarkt te hebben. De afbakening tussen instellingen die wel en instellingen die geen beroep kunnen doen op het waarborgfonds dient daarom een objectieve basis te hebben en primair gebaseerd te zijn op de activiteiten die de instellingen verrichten. In het onderwijsveld is echter sprake van publiek bekostigde en niet-publiek bekostigde instellingen. Indien een waarborgfonds ook toegankelijk wordt voor niet-publiek bekostigde instellingen heeft dat als nadeel dat min of meer kunstmatig nieuwe financiële relaties met private partijen ontstaan en daarmee verantwoordelijkheden voor de minister van OCenW worden gecreëerd, waar deze nu bewust nog niet bestaan.

ad 2 de afbakening van de investeringen waarvan de financiering voor borgstelling in aanmerking komt:

De inrichting van een waarborgfonds en in het bijzonder een overheidsbijdrage aan zo'n fonds heeft als achtergrond dat met de werkzaamheden van de bij het waarborgfonds toegelaten instellingen een publiek belang is gemoeid. Deze instellingen verrichten echter soms ook activiteiten op ander terrein, waarmee geen publiek belang is gemoeid, of waarmee in concurrentie wordt getreden met instellingen die geen toegang hebben tot het waarborgfonds. Uit oogpunt van gezonde concurrentievoorwaarden is het ongewenst dat de bij een waarborgfonds aangesloten instellingen ook op deze andere terreinen een concurrentievoordeel kunnen ontleen aan hun deelname aan een waarborgfonds. Teneinde dit te vermijden kan worden afgesproken dat

- (i) het waarborgfonds zich niet borgstelt voor de financiering van activiteiten op deze andere terreinen;
- (ii) instellingen die een beroep doen op het waarborgfonds een duidelijke administratieve scheiding aanbrengen tussen publieke en private activiteiten (scheiding publiek-privaat) dan wel dat het rentevoordeel voor private activiteiten ongedaan wordt gemaakt door een renteopslag in de kostprijs van private activiteiten.