

Vergaderjaar 2001–2002

28 257

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Waarborgconstructies in de onderwijssector

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 8 maart 2002

Met waardering heeft het kabinet kennis genomen van het onderzoeksrapport «Waarborgconstructies in de onderwijssector» van de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).¹

Doel van het onderzoek was te bezien of waarborgconstructies de autonomie van de instellingen kunnen vergroten en de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken. De werkgroep heeft daartoe de volgende vragen 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 waarborgconstructies, onder welke condities dient dit plaats te vinden en wat zijn de voordelen daarvan voor instellingen en departement.

Met het uitbrengen van het eindrapport heeft de werkgroep zich van haar taak gekweten.

Hieronder volgt eerst een korte samenvatting van het rapport. Vervolgens volgt het kabinetsstandpunt.

Samenvatting

Het rapport maakt bij waarborgconstructies onderscheid tussen waarborgfondsen en financiële vangnetten.

Een waarborgfonds heeft bij het afsluiten van langlopende leningen als hoofdfunctie zekerstelling richting kapitaalverschaffers: de garantiefunctie. Deze zekerstelling leidt tot een lagere rente voor de geldlener. Om deze hoofdfunctie te realiseren, oefent een waarborgfonds daarnaast twee bijkomende functies uit. Op potentiële gegadigden om mee te doen aan het waarborgfonds oefent het een monitorfunctie uit. Bestaande deelnemers worden eveneens gemonitord om te zien of ze voldoende kredietwaardig blijven. Is dat niet het geval dan wordt de derde functie uitgeoefend, namelijk de sanering van de betreffende instelling. Ten principale zouden dus instellingen die onvoldoende kredietwaardig zijn en niet gesa-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

neerd kunnen of willen worden buiten het waarborgfonds blijven. De garantiefunctie van het waarborgfonds bestaat bij de primaire zekerheid van de kredietwaardigheid van de individuele debiteur en bij de secundaire zekerheid van het beschikbare eigen vermogen van het waarborgfonds en het vermogen dat beschikbaar komt door de obligo's van de deelnemers op te vragen. De garantiefunctie kan nog worden versterkt en daarmee de rente voor de geldlener nog verder verlaagd, wanneer er bij een waarborgfonds sprake is van tertiaire achtervang (garantstelling) van het rijk.

Een financieel vangnet heeft een monitoring- en een saneringsfunctie. Zo'n vangnet ziet toe op de financiële gezondheid van instellingen. Financiële vangnetten kunnen zelfstandig opereren, of gekoppeld zijn aan een waarborgfonds. In het rapport wordt uitgegaan van de verplichte deelname van alle instellingen in een sector aan zo'n vangnet.

Het rapport bevat een beschrijving van de functies van de bestaande waarborgconstructies bij de rijksoverheid en gaat na wat hiervan kan worden geleerd voor de vormgeving van waarborgconstructies bij OCenW. Als voorbeeld fungeren de waarborgfondsen in de sector woningbouw en de zorg. Beide waarborgfondsen hebben achtervang van het Rijk, gaan uit van vrijwillige deelname van de deelnemers en zijn gekoppeld aan een financieel vangnet. Aan het financiële vangnet wordt door alle instellingen binnen de sector verplicht deelgenomen.

In het onderwijs bestaan op dit moment waarborgfondsen in het hbo en het bve. Deze waarborgfondsen beschikken niet over de tertiaire achtervang van het Rijk. Alle instellingen binnen het hbo en bve zijn wettelijk verplicht de waarborgfondsen in stand te houden. Beide fondsen zijn ingesteld toen de verantwoordelijkheid voor de huisvesting door het Rijk aan de instellingen werd overgedragen.

In het hbo bestaat tevens sinds kort (1999) een zelfstandig financieel vangnet. Hieraan wordt door alle hogescholen op vrijwillige basis deelgenomen.

In het rapport wordt geconcludeerd dat waarborgfondsen met rijksachtervang in het hbo en het bve potentiële rentevoordelen opleveren. Voor het po, vo en wo geldt dit in veel mindere mate. In het po en vo is de verantwoordelijkheid voor de huisvesting, en daarmee de verantwoordelijkheid voor het overgrote deel van de afgesloten langlopende leningen, overgedragen aan de gemeenten. Voor het wo geldt dat de universiteiten door De Nederlandsche Bank solvabiliteitsvrij zijn verklaard, zodat er voor deze sector geen sprake is van rentevoordelen die met een waarborgfonds zouden zijn te behalen.

De schattingen van de extra financiële voordelen die de rijksachtervang voor de bestaande waarborgfondsen in de sectoren hbo en bve zou kunnen opleveren, lopen in het rapport uiteen van minimaal 5 tot maximaal 12 miljoen per jaar.

Van vangnetten, al dan niet gekoppeld aan waarborgfondsen met rijksachtervang wordt in het rapport een aantal voordelen genoemd voor de sectoren hbo, bve en vo. In deze onderwijssectoren is sprake van uiteenlopende financiële posities van instellingen en mogelijk zelfs van zorgelijke posities. Het rapport beschrijft uitsluitend varianten met één of meer vangnetten met verplichte deelname van alle instellingen, al dan niet gekoppeld aan één of meer waarborgfondsen. Een dergelijk vangnet zou potentiële financiële risico's voor de OCenW-begroting verkleinen, omdat het de instellingen binnen een sector in financieel opzicht gezond houdt. In het rapport worden de volgende nieuwe beleidsvarianten onderscheiden voor waarborgconstructies in het onderwijs:

1. Financiële vangnetten in de sectoren vo, bve en hbo.
2. Waarborgfondsen in de sectoren bve en hbo.
3. De combinatie van 1 en 2.
4. De combinatie van 1 en 2 maar geconcentreerd tot één financieel

vangnet voor de drie sectoren vo,bve en hbo en één waarborgfonds voor bve en hbo.

Kabinetsstandpunt

Zowel waarborgfondsen als financiële vangnetten hebben invloed op de verdeling van de financiële risico's van individuele instellingen over die instellingen zelf, over het totaal van de instellingen in een sector, het mesoniveau, en over het Rijksniveau. Van belang is om vast te stellen dat de bestaande waarborgconstructies in het onderwijs tot stand zijn gekomen in een proces gericht op vergroting van de zelfstandigheid van individuele instellingen. In dit verband wijst het kabinet op de brief van 17 augustus 2000, kenmerk FEZ/EDO 2200/31716 waarin de minister van OCenW zijn besturings- en toezichtfilosofie heeft uiteengezet. Kern van deze filosofie is dat de ministeriële verantwoordelijkheid primair het stelsel betreft en niet de individuele instellingen. De instellingen in het veld zijn zelf voor hun handelingen verantwoordelijk en ook voor de resultaten die zij bereiken. Het kabinet is van mening dat instellingen primair zelf verantwoordelijk zijn voor een zo doelmatig mogelijke financiering van hun instellingen. Daaruit volgt dat het primair een aangelegenheid van de instellingen is om al dan niet te komen tot het oprichten van waarborgfondsen.

Voor de waarborgfondsen in het hbo en het bve fungeren nu de gezamenlijke instellingen en niet het rijk als achtervang. Het rapport brengt rentevoordelen in beeld die voortvloeien uit een achtervang-garantie van het Rijk, de zogenoemde tertiaire zekerheid.

Als kapitaalverschaffers een lagere risicopremie in de rente berekenen bij een achtervang van het Rijk impliceert dit echter dat het Rijk reële risico's overneemt. Deze risico's zullen vervolgens moeten worden beheerd door een toezichtrelatie op het waarborgfonds in te richten.

Vanuit de besturingsfilosofie van OCenW geldt voor vangnetten hetzelfde als voor waarborgfondsen. Individuele instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun financiële gezondheid. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft de continuïteit van het stelsel en niet de continuïteit van een individuele instelling. De afweging die in het rapport met de keuze van verplichte financiële vangnetten wordt gemaakt, is die van de keuze tussen verplichte solidariteit en individuele aansprakelijkheid. Als onderdeel van verplichte solidariteit wordt in het rapport genoemd dat daarmee de financiële risico's voor de OCenW-begroting zouden verminderen. Het is duidelijk dat de primaire risico's van een insolvente instelling liggen bij de kapitaalverschaffers en andere stake-holders zoals leveranciers. Pas indien de toegankelijkheid van het onderwijs wordt bedreigd, komt de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCenW aan de orde. De risico's voor de OCenW-begroting worden daarom dan ook niet groot geacht. Het kabinet kiest voor sterke individuele instellingen en daarbij past niet het opleggen van solidariteit met een mogelijke probleeminstelling. Het ligt anders als instellingen in vrijheid een monitoring- en saneringsfunctie binnen een sector ambiëren. De minister van OCenW zal initiatieven van het veld om vangnetten of waarborgfondsen op te richten, niet verbieden. Mede hierdoor bestaat in het hbo sinds 1999 een goed functionerend vangnet waaraan door alle instellingen op vrijwillige basis wordt deelgenomen. In het vo zal naar verwachting een vangnet worden opgericht in relatie tot de uitgaven voor wachtgelden en vervanging. Voor het bve zijn de gedachten over een vangnet vooralsnog niet uitgekristalliseerd.

Ontwikkelingen op het gebied van het geïntegreerd middelenbeheer

In de inleiding van het onderzoeksrapport is opgemerkt dat er een relatie bestaat tussen waarborgconstructies en de ontwikkelingen op het gebied van het geïntegreerd middelenbeheer.

Het kabinet heeft inmiddels het wetsontwerp Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 bij de Tweede Kamer ingediend. In dat wetsontwerp worden rechtspersonen met een wettelijke taak verplicht hun liquide middelen rentedragend in de schatkist aan te houden. Het geïntegreerd middelenbeheer gaat gelden voor de onderwijsinstellingen in het bve, hbo en wo. Voor die instellingen kan het dan tevens mogelijk worden om voor de financiering ten behoeve van de publieke taak tegen aantrekkelijke voorwaarden leningen bij het Rijk af te sluiten. In het onderzoeksrapport wordt er op gewezen dat een waarborgfonds met Rijksachtervang in dat geval door het vakdepartement zou kunnen worden gemandateerd tot het garanderen van die leningen en het beoordelen van de kredietwaardigheid van instellingen.

In het bestuurlijk overleg van 15 oktober jl. over de invoering van het geïntegreerd middelenbeheer in de sectoren bve, hbo en wo hebben de onderwijsinstellingen echter aangegeven dat zij een waarborgfonds niet verenigbaar vinden met de onderlinge concurrentie die van hen verwacht wordt. De ministers van Financiën en OCenW hebben daarop met de koepelorganisaties afgesproken, dat het de ambitie van betrokken partijen is om goedkope leningen uit de schatkist zoveel mogelijk voor de instellingen bereikbaar te maken.

Thans werkt een ambtelijke werkgroep met financiële experts uit het onderwijsveld samen om een alternatief instrumentarium te ontwikkelen om schatkistleningen toch bereikbaar te maken voor onderwijsinstellingen. Zie brief FIN BZ-2001-1440M aan TK (Kamerstuk 28 035, nr. 4).

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans