

Vergaderjaar 2012–2013

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

31 288

**Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en
Wetenschapsbeleid**

Nr. 165

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2013

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de volgende brieven:

- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 21-11-2012 betreffende een afschrift van de brief van de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs met betrekking tot het rapport «Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het MBO en HO» (Kamerstuk 31 524, nr. 159)
- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 20-11-2012 inzake een reactie op verzoek Omtzigt over derivaten in het MBO, HBO en WO (Kamerstuk 31 524, nr. 158)
- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 19-12-2011 inzake een afgerond onderzoek over de mogelijke invoering van de kapitalisatiefactor in het mbo en ho (Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 155)

Bij brief van 21 maart 2013 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie
Boeve

Inhoud

I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1.	Inleiding	2
2.	Beeld op hoofdlijnen	3
	<i>Huisvesting</i>	5
3.	Toekomst	5
	<i>Rol banken</i>	6
	<i>Schatkistbankieren</i>	6
	<i>Beheersingsmodel</i>	7
4.	Motie-Klaver	8
II	Reactie van de minister	8

I VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het rapport inzake derivaten in het mbo en het hbo. Zij zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (kortweg Inspectie) naar het gebruik van derivaten in het mbo, hbo en op universiteiten. Derivaten zijn een middel waarmee onderwijsinstellingen zich proberen in te dekken tegen stijgingen van de rente die zij betalen over hun uitstaande leningen. De afgelopen tijd is gebleken dat deze complexe financiële producten ook risico's in zich dragen waar bestuurders in de publieke sector zich niet altijd bewust van zijn. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan waren de acute financiële problemen bij Vestia als gevolg van het bezit van grote hoeveelheden derivaten. De leden zijn blij dat er nu onafhankelijk onderzoek is uitgevoerd naar het gebruik van derivaten door onderwijsinstellingen. Het onderzoek geeft inzicht in de actuele situatie, maar leidt ook automatisch tot vervolgvragen over de implicaties van de bevindingen. Hierbij gaat de interesse van de leden vooral uit naar de rol van banken en naar de mogelijk alternatieven voor de financiering van lang lopende leningen van publieke instellingen zoals onderwijsinstellingen. Maar ook hebben de leden op basis van het onderzoek van de Inspectie vragen over de actuele financiële situatie van onderwijsinstellingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van voorliggende stukken. Zij hebben hierbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho. Zij hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de minister voor het onderzoek naar derivaten. Zij zijn geschrokken van de verborgen risico's die onderwijsinstellingen lopen en vrezen dat de continuïteit van het onderwijs in gevaar kan komen. Zij kunnen niet instemmen met de zienswijze van de minister op het gebruik van derivaten. Weliswaar hebben zij begrip voor de bruikbaarheid van dit financiële instrument voor marktpartijen, toch kunnen zij niet instemmen met het veelvuldig gebruik van deze riskante financiële instrumenten door publieke instellingen als scholen.

2. Beeld op hoofdlijnen

De leden van de VVD-fractie vernemen graag van de minister welke potentiële verliezen of cash calls nog te verwachten zijn. Dit betreft dus die contracten en posities waarbij een cash margin-verplichting, eventueel na drempelwaarde, is afgesproken en een verdere marktwaarde verslechtering zou optreden. Er zijn nu volgens het rapport zes instellingen met margin call-verplichtingen en zes instellingen met open posities. Welke stappen is de minister voornemens te nemen waar de risico's hoog zijn, vragen de leden. Zijn er andere risico's, die nog niet onderzocht zijn, maar die wel een rol kunnen spelen, zoals bijvoorbeeld tegenpartijrisico's (swap bij insolvable bank wordt risicovol als margin positief is), willen zij weten. Heeft nieuwe regelgeving in het kader van de Wet financieel toezicht, met name die rond central clearing, nog gevolgen waardoor alle posities cash margining gaan krijgen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Inspectie in kaart heeft gebracht wat de aard en omvang is van het gebruik van derivaten door onderwijsinstellingen. De onderzoeksvraag die de Inspectie heeft gesteld gaat echter niet in op eventuele risico's die onderwijsinstellingen op dit moment lopen. Het grootste risico dat instellingen lopen is wanneer er sprake is van een margin call, een clause waarbij de bank aanvullend onderpand kan eisen van de onderwijsinstelling. De leden vragen of de minister, op basis van de gepresenteerde data, zorgen heeft over de financiële positie van een of meer onderwijsinstellingen. Denkt de minister dat het wenselijk is om op basis van dit inventariserende onderzoek nader inzicht te verkrijgen in de eventuele risico's voor scholen die een margin call-clause hebben en/of een relatief grote hoeveelheid leningen waarvan het renterisico is afgedekt via derivaten, vragen de leden.

De Inspectie merkt op dat een ander risico de open positie is, een situatie waarbij de hoogte van de lening lager is dan de hoogte voor het hiervoor aangeschafte derivaat. Het hebben van een open positie is voor onderwijsinstelling niet toegestaan volgens de regeling Beleggen en Belenen, maar is vaak het gevolg van onverwachte ontwikkeling en wordt dus niet zondermeer bewust door onderwijsinstellingen gecreëerd¹. Toch zijn deze leden wel benieuwd of de minister kennis heeft van gevallen waarin onderwijsinstellingen deze open positie bewust innemen, met als doel om te speculeren. Met betrekking tot de gevallen waarin onopzettelijk een open positie ontstaat, vragen de leden of de minister mogelijkheden ziet om het risico op deze open posities te minimaliseren, eventueel via aanvullende wet- en regelgeving. De maatschappelijke en politieke discussie over de derivaten laat zien dat er veel onduidelijkheid is over de werking en risico's van dit financiële product, zo merken de leden op. Echter, als er sprake is van het gebruik van deze complexe financiële producten is het zaak om in te zetten op informatievoorzieningen over de werking en risico's hiervan, specifiek onder bestuurders in de publieke sector. Deelt de minister de opvatting dat het essentieel is dat er goede informatie over dit financiële product beschikbaar is? En kan de minister inzichtelijk maken hoe het kabinet bestuurders in de publieke sector wil gaan informeren over de risico's die kleven aan het gebruik van dit product? Ook is het de opvatting van de leden dat de aanschaf van een derivaat binnen een onderwijsinstelling ten alle tijden goed moeten worden gecommuniceerd. Het besluit moet breed worden gedragen binnen de instelling en afdoende worden onderbouwd door het bestuur van de onderwijsinstelling. Daarom vragen de leden of de minister inzage

¹ Een «open positie» kan het gevolg zijn van: a. versneld aflossen van een lening of b. het niet doorgaan van een project. In beide gevallen ontstaat er een situatie waarin het bedrag waarover het derivaat is afgesloten hoger is dan de daadwerkelijke lening.

kan geven in hoeverre de geldende regels voor onderwijsinstellingen omtrent treasury afdoende zijn en of deze momenteel voldoende nageleefd worden om goede besluitvorming te garanderen. Is er volgens de minister op dit moment sprake van transparante en traceerbare besluitvorming omtrent de aanschaf van derivaten door onderwijsinstellingen?

De leden van de SP-fractie vragen of met het toestaan van derivaten voldoende rekening is gehouden met de positie van onderwijsinstellingen tegenover de banken. Is deze verhouding niet te ongelijk, dat wil zeggen: zijn onderwijsinstellingen voldoende bij machte zelf de risico's in te schatten, terwijl de bank aan de andere kant zijn producten gewoon graag wil verkopen? De leden ontvangen hier graag een reactie van de minister op. Hoe groot is het risico dat instellingen door omstandigheden worden gedwongen «in te breken» in hun lopende derivaten? Met andere woorden, welke omstandigheden zijn er denkbaar dat een instelling de derivaten tussentijds moet afstoten, zo vragen de leden. Is het mogelijk de risico's van margin calls gedetailleerder in kaart te brengen, willen zij voorts weten. Om welke bedragen per instelling gaat het? Wat zijn de voorwaarden waarbij de bank kan besluiten tot meer zekerheid over te gaan? Waaruit bestaat die extra zekerheid dan? Hoe groot is het risico dat dit zal gebeuren, willen de leden van deze fractie weten.

De leden vragen voorts hoe het mogelijk is geweest dat instellingen, misschien ongewild, ondanks de regeling Beleggen en Belenen toch zogenaamde open posities en margin calls zijn aangegaan. Is de regeling dan niet te vrijblijvend? Hoe is te verklaren dat het advies om alleen tot derivaten over te gaan bij voldoende kennis niet of nauwelijks in acht is genomen? Wordt deze kennis van zaken in de toekomst wel verplicht gesteld? Zo nee, hoe kan er dan van uit worden gegaan dat er voldoende kennis is om op verantwoorde wijze met financiële producten wordt omgegaan, vragen de leden. Zo ja, hoe wordt dit geregeld, willen de leden van deze fractie weten. Is aan te geven hoe groot het aandeel door derivaten gedekte leningen is tegenover het totale bedrag aan leningen van onderwijsinstellingen?

Zijn onderwijsinstellingen verplicht een bindend treasury statuut aan te gaan? Door wie wordt deze opgesteld en welke bepalingen staan hierin? Waaruit bestaat de controle op naleving van het treasury statuut, zo vragen deze leden.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de situatie waarin het gebruik van derivaten een voorwaarde is voor scholen om een lening te verkrijgen tegen een vaste en voordelige rente, zoals beschreven in de inventarisatie van de Inspectie en het antwoord op de vragen van de Leden Omtzigt en Rog² zeer onwenselijk. Zij vragen hoe lang deze situatie al bestaat. De minister refereert in voornoemd antwoord aan het Basel III-akkoord dat in 2010 is afgesloten. Wil zij daarmee aangeven dat de meeste derivaten zijn aangegaan in de laatste twee jaren, zo vragen de leden. Hoe is de grote negatieve actuele waarde van de derivaten te verklaren als zij zo recent zijn aangegaan, vragen zij voorts. Ook vragen zij de minister waarom zij het wenselijk vindt, dat onderwijsinstellingen verleid worden een dergelijk risico aangaan om zich tegen rente te verzekeren. Waarom heeft de minister niet gekozen voor ingrijpen toen bleek dat onderwijsinstellingen weinig andere mogelijkheden hadden dan het aangaan van derivaten, zo vragen zij. Voorts willen zij weten of de rente die instellingen betaalden over hun door derivaat gedekte leningen over het algemeen substantieel hoger ligt of lag dan dat zij zouden betalen als zij over dezelfde looptijd gebruik hadden gemaakt van de leenfaciliteit van het schatkistbankieren.

² Documentnummer 2012D45318

De leden verwijzen in hun inbreng voorts naar het rapport van de Inspectie. Opvallend is dat het bezit van derivaten niet sterk gerelateerd is aan de omvang van de instelling, zo schrijft de Inspectie in haar Inventarisatie³. Kunnen hoge derivaten en onderliggende leningen aanwijzingen zijn voor een expansief beleid, dat ten koste moet gaan van andere instellingen, zo vragen de leden, zoals dat bijvoorbeeld is gevoerd bij Amarantis. De leden hopen dat de minister kan toelichten wat in het rapport van de Inspectie bedoeld wordt met: «Een vergelijking met eigen vermogen, vreemd vermogen of gebouwen ligt minder voor de hand, omdat dan bij iedere instelling rekening gehouden zou moeten worden met de wijze van financiering en waardering.» In dit verband vragen zij hoe de nominale waarden van derivaten zich verhouden tot de hoogte van het totaal van openstaande leningen van een instelling en welke conclusies mogelijk uit deze verhouding kunnen worden getrokken. Zijn er instellingen die aanzienlijke leningen tegen variabele rente zijn aangegaan zonder derivaten, zo vragen de leden. Zij vragen de minister welke verhouding tussen balans en nominale waarde zij acceptabel vindt⁴. Graag willen zij weten hoe de actuele waarde van het derivatenbezit zich ontwikkelt bij gelijkblijvende rente: blijft de waarde dan in alle gevallen gelijk?

Het lijkt de leden zeer onwenselijk dat onderwijsinstellingen derivaten afsluiten met een margin call, omdat deze bepaling in bepaalde situaties rechtstreeks geld onttrekt aan het onderwijs en bovendien invloed kan uitoefenen op het beleid van de instelling, bijvoorbeeld ten aanzien van defusie⁵. Daarom vragen zij de minister hoe zij in de toekomst om wil gaan met derivaatcontracten met een margin call: wil de minister deze voorwaarde ook in de toekomst toestaan? Zijn open posities op derivaten voor deze Inventarisatie gemeld bij dan wel waargenomen door de Inspectie, vragen voornoemde leden. Welke sancties zijn er mogelijk en welke worden opgelegd bij overtreding van dit verbod in de regeling Beleggen en Belenen, willen de leden weten⁶. Graag horen de leden van de minister in hoeveel gevallen sprake is van een ineffektieve hedge; komt dit in mbo en hoger onderwijs overeen met het aantal open posities, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

Huisvesting

De leden van de D66-fractie vragen hoe de exacte bekostiging loopt. Klopt het dat er in de bekostiging reeds een bedrag is ingeruimd voor huisvesting? Heeft de minister een beeld waaraan dit bedrag wordt besteed – in hoeverre wordt dit opzij gezet en gespaard voor investeringen? Worden bouwprojecten voornamelijk gefinancierd uit gespaard geld of uit leningen, hoe is dit verdeeld en wat is het oordeel van de minister hierover? Kan de minister aangeven op welk moment er een omslag heeft plaatsgevonden van geld reserveren voor een nieuwbouwproject naar het aangaan van een lening met ingewikkelde financiële producten, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

3. Toekomst

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de aanbevelingen van de Inspectie in de praktijk worden uitgewerkt. De leden willen weten hoe de kennis bij instellingen vergroot zal worden. Kunnen instellingen worden verplicht tot voorlichting, of tot een bepaald vereist minimum-

³ Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho, pagina 8

⁴ Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho, pagina 10 en 11

⁵ Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho, pagina 18

⁶ Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het mbo en ho, pagina 18

niveau aan kennis over financiële producten? Hoe wordt hier op toegezien?

De leden vragen de minister alternatieven voor het gebruik van derivaten in kaart te brengen. Welke risico's zitten aan deze alternatieven? Is aan te geven waarom instellingen voor de derivaten hebben gekozen en niet voor bestaande alternatieven?

Voorts merken deze leden op dat uit het rapport Kapitalisatiefactor in mbo en ho blijkt dat iedere onderwijsinstelling eigen specifieke achtergrondkenmerken heeft die een beoordeling aan de hand van de zogenoemde kapitalisatiefactor lastig maakt. Dit zou de reden zijn om van invoering af te zien. Kan dit verder worden toegelicht, zo vragen de leden.

De leden wijzen erop dat dit gebrek aan duidelijkheid meer vragen oproept dan beantwoordt. Zij constateren dat het logisch is dat onderwijsinstellingen overgaan tot het aanschaffen van derivaten, wanneer zij de financiering voor (nieuw)bouw op de markt moeten verkrijgen. Ziet de minister deze consequentie van het huidige bestel ook? Is zij met de leden van mening dat het onwenselijk is dat publiek gefinancierde instellingen dit soort risico's aangaan? Geeft dit niet opnieuw aan dat de financiën van onderwijsinstellingen niet voor een groter gedeelte onder verantwoordelijkheid van de overheid gebracht zouden moeten worden? Het zicht op de financiën en het vermogen van onderwijsinstellingen is blijkbaar niet goed inzichtelijk te maken, terwijl het gaat om publiek geld. De leden vragen de minister om voorstellen aan te dragen om het risico dat genoemd wordt met deze publieke middelen te beperken. Op twee voorstellen krijgen de leden daarbij graag een expliciete reactie: het voorstel om onderwijshuisvesting via de (lokale) overheid te laten lopen en het voorstel om onderwijsinstellingen te verplichten tot schatkistbankieren.

Rol banken

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd naar de visie van de minister op de rol van banken. Welke verwachtingen heeft de minister van banken wanneer zij zaken doen met publieke instellingen, zo vragen zij. Vindt de minister het wenselijk om de zorgplicht van banken te vergroten wanneer zij zaken doen met instellingen die met publiek geld worden bekostigd? De leden zijn zeer benieuwd naar de opvatting van de minister op dit punt.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de zorgplicht van banken in de praktijk wordt uitgewerkt. Is deze momenteel niet te vrijblijvend? Kunnen onderwijsinstellingen worden verplicht zich als niet-professioneel belegger te kwalificeren in het contact met de bank? De leden willen graag van de minister horen welke concrete stappen er gezet gaan worden.

Schatkistbankieren

De leden van de VVD-fractie merken op dat een alternatief schatkistbankieren is, bankieren via het ministerie van Financiën. Hierover willen de leden graag geïnformeerd worden. In welke mate wordt daar nu gebruik van gemaakt en wat is de inhoud van die dienstverlening? Waarom gaan instellingen hier wel toe over en waarom andere niet? Kan de minister aangeven wat de voor- en nadelen zijn voor instellingen en OCW als geheel, zo vragen de leden.

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of derivaten de enige optie zijn om een vaste rente voor onderwijsinstellingen mogelijk te maken op lang lopende leningen. Daarom zijn deze leden benieuwd naar de voor- en nadelen van schatkistbankieren, wanneer het gaat om het financieren van deze leningen. Hoe staat de minister tegenover deze mogelijkheid? En kan de minister exact aangeven welke voor- en nadelen er aan deze alterna-

tieve wijze van financiering kleven voor zowel de onderwijsinstellingen als voor de overheid, zo vragen de leden. Ook zouden zij willen weten wat de mogelijkheden voor onderwijsinstellingen zijn om via de Bank Nederlandse Gemeenten lang lopende leningen aan te gaan en of hier bezwaren aan kleven. Mocht de minister naast de twee bovengenoemde opties nog alternatieve wegen zien, dan zouden de leden hier graag over geïnformeerd willen worden in de beantwoording.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat onderwijsinstellingen teveel risico lopen met financiële producten waarover te weinig kennis van zaken aanwezig is binnen de instelling. Zij vragen de minister de mogelijkheden aan te dragen onderwijsinstelling tot schatkistbankieren over te laten gaan. Verder vragen zij de minister mogelijkheden aan te dragen om grote financiële taken zoals huisvesting onder te brengen bij het Rijk.

De leden van de D66-fractie vragen enkele scenario's om te zien hoe schatkistbankieren zich verhoudt tot bankleningen met derivaten. Klopt het dat de rente voor een investering in bijvoorbeeld een schoolgebouw in het geval van schatkistbankieren veel lager ligt dan bij een bankproduct, al dan niet voorzien van een derivaat? Kan de minister enkele scenario's uitwerken voor leningen van enkele tonnen tot tientallen miljoen met een looptijd van dertig jaar en de kosten hiervan op een rij zetten voor zowel een banklening als een schatkistlening, zo vragen deze leden.

Beheersingsmodel

De leden van de VVD-fractie vragen of de minister instrumenten heeft om in beleidsregels de risico's van derivaten en financieringen vooraf af te bakenen. Zo ja, welke mogelijkheden zijn er? Welke risico-reductiedoelstellingen hanteert OCW op dit vlak, bijvoorbeeld wil OCW renterisico vermijden, dan wel tot het minimum beperken? Wat is de risicohouding tegenover andere voorkomende risico's, zoals tegenpartijrisico's (mogelijk insolvable (buitenlandse) banken) en investeringsrisico's (bijvoorbeeld nieuwbouw of lange termijn contracten)? Wanneer dient een risico te worden afgedekt? Het moment van afdekken is, volgens deze leden, te open omschreven in de regeling, aangezien het alleen is opgenomen in de handleiding, zo stellen deze leden. Is de minister voornemens dit te veranderen? Zij vernemen graag een toelichting daarop. Ook is de inhoudelijke inrichting van het treasury statuut vrij aan de instellingen. Hoe ziet de minister dit, zo vragen de leden vervolgens. Is het niet beter om dit strikter te omlijnen, stellen de leden. Hoe staat de minister tegenover het versterken van de rol van de Raad van Toezicht op de inhoudelijke inrichting en naleving van het treasury statuut? Heeft de minister behoefte en mogelijkheden om voorafgaand aan een (investering/financiering) beslissing, die bepaalde grenswaarden overschrijdt, gekend te worden en bevoegdheid uit te oefenen, willen de leden weten.

Wat deze leden betreft moet de verslaglegging uitgebreid worden, uit het jaarverslag en de toelichting daarop moeten posities, marktwwaarden, marginering voorwaarden en effectiviteit blijken. Graag ontvangen de leden de reactie van de minister hierop. Is de minister tevens van mening dat gebrek aan kennis in het Bestuur en Raad van Toezicht of in het toezichtsorgaan een groot probleem is en hoe denkt zij dat op te lossen?

Met betrekking tot de beheersing van risico's bij derivaten willen deze leden graag weten welke «best practices» de Inspectie Rekenschap heeft aangetroffen in haar inventarisatie.

4. Motie-Klaver

De leden van de GroenLinks-fractie denken dat de motie Klaver⁷ een verdergaande implicatie heeft dan de maatregelen die de minister in haar brief⁸ aankondigt. Zij betwijfelen of het voorgestelde verbod op speculatief gebruik van derivaten veel invloed zal hebben. Zij vragen de minister of zij kan toelichten waarom zij het gebruik van complexe financiële producten wil toelaten als de kennis bij besturen niet toereikend is om de derivaten te begrijpen.

Daarnaast willen zij weten of de minister met haar brief impliceert dat zij geen werkbare alternatieven ziet voor het toestaan van derivaten.

Deelt de minister de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat het eerder wenselijk is dat bestuurders en Raden van Toezicht zich verder verdiepen in onderwijsbeleid dan in financiële kennis, zo vragen de leden. Zij verzoeken de minister dan ook de oplossing voor de financiële problematiek te zoeken in het beperken van de vrijheid om onderwijsgeld te besteden en zien uit naar de uitgebreide beleidsreactie op het onderzoek naar Amarantis, die de minister in maart zal sturen.

II REACTIE VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Ik bedank de leden voor hun vragen en opmerkingen en bied u hierbij de reactie aan op de vragen en opmerkingen in het conceptverslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over derivaten en zaken die hieraan gerelateerd zijn. De vragen zijn gesteld naar aanleiding van:

- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 21-11-2012 betreffende een afschrift van de brief van de Inspecteur-Generaal van het Onderwijs met betrekking tot het rapport «Inventarisatie derivaten bij onderwijsinstellingen in het MBO en HO» (kamerstuk 31 524, nr. 159)
- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 20-11-2012 inzake een reactie op verzoek Omtzigt over derivaten in het MBO, HBO en WO (kamerstuk 31 524, nr. 158)
- Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, d.d. 19-12-2011 inzake een afgerond onderzoek over de mogelijke invoering van de kapitalisatiefactor in het mbo en ho (kamerstuk 33 000 VIII, nr. 155)

1. Inleiding

Ik wil de leden van de fracties graag informeren over de huidige stand (en gang) van zaken rondom derivaten bij onderwijsinstellingen en zal op de vragen ingaan. De fractieleden wijzen veelvuldig op het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs. In het onderzoeksrapport is geconstateerd dat onderwijsinstellingen derivaten gebruiken voor het afdekken van renterisico's, waardoor deze substantieel minder groot zijn dan wanneer de derivaten worden ingezet voor speculatieve doeleinden.

In dit kader speelt ook de regeling Belenen en Beleggen een rol. In deze regeling is onder andere vastgelegd aan welke voorwaarden onderwijsinstellingen zich moeten houden wanneer zij gebruik maken van derivaten. Het doel van de regeling is om de risico's voor instellingen te beperken.

⁷ Kamerstuk 31 524, nr. 140

⁸ Kamerstuk 31 524-158

In het regeerakkoord is ook een passage gewijd aan derivaten. «*Voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd, is het verboden te speculeren met complexe financiële producten zoals derivaten. Verzekeren tegen renterisico's is wel toegestaan. Toezicht hierop vindt plaats bij de jaarlijkse accountantscontrole.*» De passage uit het regeerakkoord wordt nu uitgewerkt door de meest betrokken departementen. Het doel is om te komen tot sectoroverstijgende uitgangspunten aangaande derivaten bij (semi-)publieke instellingen. Uw Kamer is hierover door het ministerie van Financiën geïnformeerd. Over de uitkomsten van het interdepartementale derivatenoverleg zal uw Kamer in april worden geïnformeerd door de minister van Financiën.

Tevens wil ik graag wijzen op de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het onderwijsveld. De onderwijsinstellingen zijn in beginsel onafhankelijk, en behoren in principe zelf een inschatting te maken van risico's die aangegaan kunnen worden en gedragen kunnen worden. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een systeemverantwoordelijkheid en behoort mogelijke risico's en misstanden die de continuïteit en kwaliteit van het onderwijs bedreigen, zo veel en zo goed als mogelijk in de gaten te houden. Derivaten kunnen zeer ingewikkelde vormen aannemen. Het is niet gegarandeerd dat de onderwijsinstellingen over voldoende kennis beschikken om zelf een goede inschatting te maken van de bijbehorende risico's, ongeacht de formele onafhankelijkheid van de instellingen. Daarom is het mijn voornemen om onderwijsinstellingen aan te merken als «niet-professionele beleggers», waardoor handel in complexe financiële producten wordt beperkt (kamerstuk 31 524, nr. 158). Het aanmerken als niet-professionele belegger wordt opgepakt in het interdepartementale derivatentrajec. Vooruitlopend op verdere regelingen zal ik, in samenwerking met de betreffende sectorraden, voorlichtingsbijeenkomsten organiseren om onderwijsinstellingen zo goed als mogelijk te equiperen op het gebied van complexe financiële producten zoals derivaten.

2. Beeld op hoofdlijnen

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke potentiële verliezen of cash calls er nog te verwachten zijn met betrekking tot de contracten en posities met een cash-margin verplichting en verdere marktwaardeverslechtering, is zekerheid over toekomstige renteontwikkelingen nodig. Deze zekerheid bestaat niet, waardoor ook geen verwachtingen kunnen worden gegeven over potentiële verliezen of winsten in het geval de rente gaat stijgen. Potentiële verliezen zijn niet in alle gevallen werkelijke verliezen. Pas bij voortijdige beëindiging van het derivaat zal een potentieel verlies (of winst) zich materialiseren.

De leden van de VVD-fractie melden dat er volgens het rapport zes instellingen zijn met margin-call verplichting en zes instellingen met een open positie. Op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke stappen ik voornemens ben te nemen in die gevallen waarbij de risico's hoog zijn, is mijn antwoord dat de onderwijsinstellingen in staat moeten zijn de risico's goed in te schatten, omdat zij inzicht hebben in hun financiële situatie en toekomstige kasstromen. Ik zie ook een verantwoordelijkheid voor mijzelf. De regeling Beleggen en Belenen verbiedt open posities en is samen met de handreiking helder geformuleerd. In overleg en samenwerking met de betreffende sectorraden zal ik voorlichting verzorgen voor de onderwijssectoren zodat de onderwijsinstellingen zich vooraf bewust zijn van de potentiële risico's en de instellingen deze risico's binnen hun eigen situatie kunnen plaatsen.

Tevens vragen de leden van de VVD-fractie naar andere risico's die nog niet onderzocht zijn maar die wel een rol kunnen spelen, zoals tegenpartij-risico's (swap bij een insolvable bank wordt risicovol als de margin positief is). Ik ben me ervan bewust dat er verborgen risico's kunnen zitten in het gebruik van derivaten. De Inspectie van het Onderwijs heeft niet onderzocht of er naast margin calls bij onderwijsinstellingen nog andere risico's zijn die een rol kunnen spelen. Gezien de huidige waarde van de derivaten van onderwijsinstellingen zal zich dit niet op korte termijn voordoen.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie of nieuwe regelgeving in het kader van de Wet financieel toezicht nog gevolgen heeft waardoor alle posities cash margining gaan krijgen, vermeld ik dat de nieuwe verordening European Market Infrastructure Regulation (EMIR) niet voor onderwijsinstellingen zal gelden zolang zij derivaten gebruiken voor het afdekken van risico's. EMIR legt aan marktpartijen de verplichting op om wederzijds voldoende onderpand aan te houden. Hierdoor wordt het tegenpartijrisico voor beide partijen grotendeels afgedekt.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de onderzoeksvraag van de Inspectie van het Onderwijs niet ingaat op eventuele risico's die onderwijsinstellingen op dit moment lopen. Het grootste risico lopen instellingen wanneer sprake is van een margin call, een clause waarbij de bank aanvullend onderpand kan eisen van de onderwijsinstelling. De leden van de PvdA-fractie vragen of ik, op basis van de gepresenteerde data, zorgen heb over de financiële positie van één of meer onderwijsinstellingen en of ik denk dat het wenselijk is om op basis van het inventariserende onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs nader inzicht te verkrijgen in de eventuele risico's voor scholen die een margin call-clause hebben en/of een relatief grote hoeveelheid leningen waarvan het renterisico is afgedekt via derivaten.

In antwoord op de eerste vraag van de leden van de PvdA-fractie meld ik dat de instellingen in het algemeen capabel genoeg zijn om met de (potentiële) financiële risico's om te gaan. Als er hoge financiële risico's zijn, wordt de betreffende instelling onder aangepast toezicht van de Inspectie van het Onderwijs gesteld.

In reactie op de tweede vraag van de leden van de PvdA-fractie is mijn antwoord dat nader inzicht niet nodig is omdat in het rapport van de Inspectie van het Onderwijs is geconstateerd dat als derivaten worden ingezet voor het exact afdekken van renterisico's, de risico's beperkt zijn. Bovendien blijkt dat de swap waarop de margin call betrekking heeft, vaak kleiner is dan de totale omvang van de nominale waarde.

Een ander risico dat de Inspectie van het Onderwijs opmerkt, is de open positie. Dit is een situatie waarbij de hoogte van de lening lager is dan de hoogte van het hiervoor aangeschafte derivaat. Het hebben van een open positie is volgens de regeling Beleggen en Belenen niet toegestaan. Het komt voor als gevolg van onverwachte ontwikkelingen maar wordt niet bewust door onderwijsinstellingen gecreëerd. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik kennis heb van gevallen waarin onderwijsinstellingen bewust een open positie innemen met als doel te speculeren, kan ik ontkennend beantwoorden. Uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat er geen derivaten zijn afgesloten voor speculatieve doeleinden.

Met betrekking tot de gevallen waarin onopzettelijk een open positie ontstaat, vragen de leden van de PvdA-fractie mij of ik mogelijkheden zie om het risico op deze open positie te minimaliseren, eventueel via aanvullende wet- en regelgeving. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het interdepartementaal overleg hierover onder voorzitter-

schap van het ministerie van Financiën. De minister van Financiën zal uw Kamer hierover in april informeren.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de maatschappelijke en politieke discussie over derivaten laat zien dat er veel onduidelijkheid is over de werking en risico's van dit financiële product. Echter, als er sprake is van het gebruik van deze complexe financiële producten is het volgens de leden zaak om in te zetten op informatievoorziening over de werking en risico's ervan, specifiek onder bestuurders in de publieke sector. Ik deel de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het essentieel is dat er goede informatie over dit financiële product beschikbaar is. Ik zal daarom, in overleg met de sectorraden, voorlichtingsacties verzorgen.

Ook deel ik de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat de aanschaf van een derivaat goed moet worden gecommuniceerd én verantwoord. Het besluit moet breed worden gedragen binnen de instelling en worden verantwoord in het jaarverslag. Binnen het ministerie van Financiën inventariseert het Platform voor de Publieke Jaarverslaggeving op welke wijze de verslaggevingregels voor de publieke sector geharmoniseerd kunnen worden. Derivaten worden als apart onderdeel bij deze inventarisatie betrokken.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of ik inzage kan geven in hoeverre de geldende regels voor onderwijsinstellingen over treasury afdoende zijn en of deze momenteel voldoende worden nageleefd om goede besluitvorming te garanderen, meld ik u dat in de regeling Beleggen en Belenen is opgenomen dat onderwijsinstellingen een treasury statuut moeten hebben. Omdat er grote verschillen zijn tussen instellingen (van een klein po-bestuur tot een college van bestuur van een grote universiteit), schrijft de regeling niet voor hoe dit statuut concreet moet worden ingevuld. De inhoudelijke inrichting van het treasury statuut is een taak van de instellingen. In de regeling Beleggen en Belenen staat in artikel 3⁹ een verwijzing naar het duidelijk vastleggen van taken en verantwoordelijkheden.

De accountant toetst of een instelling al dan niet een treasury statuut heeft. Als een instelling geen treasury statuut heeft, moet de accountant daarvan een melding maken in het rapport van bevindingen. Op basis van die melding krijgt de instelling hierover een brief van OCW, met het verzoek de tekortkoming op te lossen.

In een goed treasury statuut staat ook de naleving van het statuut beschreven. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de instelling, waarbij ook het horizontale toezicht, dan wel de raad van toezicht een belangrijke rol heeft. Dat is ook mijn antwoord op de vraag of er op dit moment sprake is van transparante en traceerbare besluitvorming over de aanschaf van derivaten door onderwijsinstellingen.

De leden van de SP-fractie vragen of met het toestaan van derivaten voldoende rekening is gehouden met de positie van onderwijsinstellingen. De leden van de SP-fractie vragen daarbij: Is deze verhouding niet te ongelijk, dat wil zeggen zijn onderwijsinstellingen voldoende bij machte zelf de risico's in te schatten, terwijl de bank aan de andere kant zijn producten gewoon graag wil verkopen? Ik deel de zorg van de SP en

⁹ Tekst van artikel 3, lid 1 is: «Instellingen leggen de hoofdlijnen van de op het beleggen en belenen betrekking hebbende administratieve organisatie en interne controle vast, waaronder in ieder geval wordt begrepen de verdeling van taken en bevoegdheden, de voor instellingen toegestane beleggings- en beleningsvormen, de bijbehorende informatievoorziening minimaal bestaande uit een kasstroomprognose, de verantwoordingsinformatie en de wijze waarop onderscheid wordt aangebracht tussen publieke middelen en overige middelen die niet op een adequate wijze afgescheiden zijn van de publieke middelen enerzijds en andere middelen anderzijds»

wil graag dat onderwijsinstellingen door banken als niet-professionele belegger worden aangemerkt. Interdepartementaal wordt onderzocht hoe dit goed vorm kan worden gegeven.

De leden van de SP-fractie vragen tevens hoe groot het risico is dat instellingen door omstandigheden worden gedwongen «in te breken» in hun lopende derivaten, met andere woorden: bij welke omstandigheden is het denkbaar dat een instelling de derivaten tussentijds moet afstoten. In een contract bij een derivaat wordt onder andere geregeld of er een tussentijdse bijstortverplichting is als de rente een bepaalde waarde heeft. Er staan ook omstandigheden beschreven op basis waarvan het contract kan worden ontbonden, waardoor het derivaat moet worden afgestoten. Uit ervaring bij de casus Amarantis is gebleken dat het opsplitsen van een groot bestuur een omstandigheid is waarbij de instelling een derivaat moet afstoten. Verder kan afstel van een bouwproject of het vervroegd aflossen van een lening een reden zijn om een derivaat tussentijds af te stoten. Hoe groot de kans is dat instellingen door omstandigheden worden gedwongen «in te breken» in hun lopende derivaten, is geen onderdeel van het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs geweest en is niet eenvoudig te bepalen. Bovendien heeft de instelling in de meeste situaties ook de mogelijkheid om de looptijd van het derivaat uit te zitten. Dit veroorzaakt weliswaar bij een lagere markrente hogere rentekosten gedurende de resterende looptijd van de lening dan nodig. Het voorkomt ook een groot verlies ineens.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is om de risico's van margin calls gedetailleerder in kaart te brengen naar de bedragen per instelling. De Inspectie van het Onderwijs heeft bij haar onderzoek gevraagd of een instelling een margin call heeft. Als een instelling deze vraag bevestigend heeft beantwoord, is dit in het rapport van de Inspectie van het Onderwijs opgenomen. Hierbij is niet gevraagd op welk deel van de lening de margin call betrekking heeft. De Inspectie van het Onderwijs heeft geen nader onderzoek gedaan naar de aard en omvang van margin calls. Wel is uit de reactie van de onderwijsinstellingen in de pers gebleken dat bij een aantal onderwijsinstellingen de margin calls betrekking hebben op een deel van de nominale waarde van de lening. Hieruit kan worden opgemaakt dat de risico's soms minder groot zijn dan ze in het rapport van de Inspectie van het Onderwijs lijken te zijn.

De vraag op grond van welke voorwaarden de bank kan besluiten tot meer zekerheid over te gaan, kan ik niet zondermeer beantwoorden. Deze voorwaarden kunnen per contract verschillen. In de contracten wordt ook beschreven waaruit een extra zekerheid moet bestaan. Deze contracten vallen onder de verantwoordelijkheid van de betreffende onderwijsinstelling. Hoe groot het risico is dat een onderwijsinstelling extra zekerheid moet bieden, is mede afhankelijk van de rentestand (en daarmee van de waarde van het derivaat), van de financiële situatie van de betreffende onderwijsinstelling en van de inhoud van het contract dat tussen de bank en deze instelling is afgesloten.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het mogelijk is geweest dat instellingen ondanks de regeling Beleggen en Belenen toch zogenaamde open posities en margin calls zijn aangegaan. Uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is gebleken dat voor zover open posities zijn ontstaan, deze zijn veroorzaakt door uitstel dan wel afstel van bouwprojecten. Het hebben van een open positie is op basis van de regeling Beleggen en Belenen niet toegestaan. Het aangaan van margin calls is in de regeling Beleggen en Belenen toegestaan. Uit signalen uit de praktijk blijkt dat het tegenwoordig lastig of duur is om een derivaat zonder margin call af te sluiten.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag hoe het is te verklaren dat het advies om alleen tot derivaten over te gaan bij voldoende kennis niet in acht is genomen. Hier heeft de Inspectie van het Onderwijs geen onderzoek naar gedaan. In de handreiking bij de regeling Beleggen en Belenen wordt duidelijk geadviseerd om alleen te beleggen in producten die men begrijpt.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat kennis over derivaten bij gebruik ervan geboden is. In overleg met de sectorraden wordt bepaald wat een effectieve manier van voorlichten is.

De Inspectie van het Onderwijs heeft niet onderzocht hoe groot het aandeel door derivaten gedekte leningen is tegenover het totale bedrag aan leningen van onderwijsinstellingen.

De vragen van de leden van de SP-fractie over het treasury statuut zijn (deels) ook door de leden van de PvdA-fractie gesteld. Bij deze vragen verwijs ik dan ook graag naar de antwoorden die ik hierover bij vragen van de leden van de PvdA-fractie heb gegeven.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden de situatie waarin het gebruik van derivaten een voorwaarde voor scholen is om een lening te verkrijgen tegen een vaste en voordelige rente zeer onwenselijk en vragen hoelang die situatie al bestaat. Swaps bestaan al sinds de jaren '70 van de vorige eeuw als middel tegen wisselkoersschommelingen. In het onderzoek naar derivaten van de Inspectie van het Onderwijs is niet ingegaan op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie of de meeste derivaten, vanwege het Basel III-akkoord, zijn aangegaan in de laatste twee jaren en een verklaring kan zijn voor de negatieve actuele waarde van de derivaten. Het is dan ook niet bekend hoelang de geïnventariseerde derivaten worden gebruikt om een lening te verkrijgen tegen een vaste en voordelige rente. Door nieuwe regelgeving in combinatie met de huidige situatie op markten is het voor banken duurder (en risicovoller) geworden om langlopende leningen te verstrekken. Om deze reden zijn er minder langlopende leningen met een vaste rente beschikbaar en vallen onderwijsinstellingen terug op leningen met een variabele rente in combinatie met een swap. Als de rente stijgt, zal ook de actuele waarde van derivaten stijgen. In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is de betreffende onderwijsinstellingen gevraagd of zij een derivatenpositie hebben en wat de waarde van deze positie is.

Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie waarom ik het wenselijk vind dat onderwijsinstellingen verleid worden een dergelijk risico aan te gaan om zich tegen rente te verzekeren, is mijn antwoord dat het onderwijsstelsel in Nederland volgens systeemsturing is ingericht. Dit houdt in dat de overheid stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen, waarbij het toezicht een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van het beleid. Dit bestuursmodel gaat uit van vertrouwen in individuele schoolbesturen. Hierdoor hebben onderwijsinstellingen zelf de vrijheid om hun financiële bedrijfsvoering vorm te geven en om leningen (al dan niet met derivaten) af te sluiten. De randvoorwaarde hierbij is dat de instelling zich aan de geldende wet- en regelgeving houdt en de kwaliteit van het onderwijs niet in gevaar komt. Het is aan de onderwijsinstelling om de risico's in te schatten en zich daarover te verantwoorden. Derivaten worden gebruikt voor het afdekken van renterisico's. Als de rente stijgt, biedt een derivaat bescherming tegen stijgende rentekosten, waardoor deze kosten niet onnodig op de middelen voor het onderwijs drukken. In algemene zin ga ik ervan uit dat instellingen zelf in staat moeten zijn om met (potentiële) financiële risico's om te gaan. Tot nu toe is het bezit van derivaten door onderwijsinstellingen niet de belangrijkste oorzaak geweest van financiële problemen. Daaraan liggen vaak meerdere oorzaken ten grondslag.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de rente die instellingen betaalden over hun door derivaat gedekte leningen over het algemeen substantieel hoger ligt of lag dan dat zij zouden betalen als zij over dezelfde looptijd gebruik hadden gemaakt van de leenfaciliteit van het schatkistbankieren. De rentekosten van leningen bij de schatkist zijn in het algemeen lager dan de rentekosten via financiering bij banken (al dan niet met behulp van swaps). Dit verschil wordt vooral verklaard door de kredietwaardigheid van de Nederlandse Staat en de relatief lage inleenrentes waarmee de Nederlandse Staat te maken heeft op de markt. De relatief lage rente die Nederland betaalt wordt een-op-een doorgegeven aan de instellingen die lenen bij de schatkist. Wanneer onderwijsinstellingen bij de schatkist lenen, wordt het risico op de begroting van OCW groter, omdat OCW garant staat voor deze leningen. Voor deze garantstelling vraagt OCW hypotheckair onderpand (voor langlopende leningen) en een risico-opslag van 0,1%. Voor de garantstelling van het rekening-courantkrediet brengt OCW 0,25% risico-opslag in rekening. Bij het onderdeel Toekomst (zie hierna) zal ik meer toelichting geven op het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het opvallend is dat het bezit van derivaten niet sterk gerelateerd is aan de omvang van de instellingen. Kunnen hoge derivaten en onderliggende leningen aanwijzing zijn voor een expansief beleid dat ten koste moet gaan van andere instellingen, zoals dat bijvoorbeeld is gevoerd bij Amaranis? In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs is geen relatie gezocht tussen hoge derivaten met onderliggende leningen en een expansief beleid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een toelichting bij de volgende passage uit het rapport van de Inspectie van het Onderwijs: «Een vergelijking met eigen vermogen, vreemd vermogen of gebouwen ligt minder voor de hand, omdat dan bij iedere instelling rekening zou moeten worden gehouden met de wijze van financiering en waardering.» De vergelijking van de nominale waarde van een derivaat met bijvoorbeeld gebouwen is erg afhankelijk van de vraag of de gebouwen zijn gehuurd, danwel in bezit zijn en welk percentage van de gebouwen dan is gehuurd dan wel gekocht en tegen welke waardering etc. Hetzelfde geldt voor het eigen vermogen en vreemd vermogen (leent een instelling veel danwel niet en tegen welk percentage etc.). Door de grote verschillen op dit punt tussen instellingen is ervoor gekozen om de nominale waarde van een derivaat te vergelijken met de balanswaarde. Vergelijking van de nominale waarde met andere variabelen maakt de onderlinge vergelijkbaarheid niet goed mogelijk.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe de nominale waarden van derivaten zich verhouden tot de hoogte van het totaal van openstaande leningen van een instelling en welke conclusies mogelijk uit deze verhouding kunnen worden getrokken. Tevens wordt gevraagd of er instellingen zijn die aanzienlijke leningen tegen variabele rente zijn aangegaan zonder derivaten. De vragen die de leden van de GroenLinks-fractie hier stellen zijn geen onderdeel geweest van het onderzoek dat de Inspectie van het Onderwijs heeft uitgevoerd.

Ook is mij door de leden van de GroenLinks-fractie gevraagd welke verhouding tussen balans en nominale waarde ik acceptabel vind. Op deze vraag is geen algemeen antwoord te geven.

De leden van de GroenLinks-fractie willen weten hoe de actuele waarde van het derivatenbezit zich ontwikkelt bij gelijkblijvende rente. De waarde van een derivaat is bij het begin en het eind van de looptijd per definitie

nul. Gedurende de looptijd is de waarde van het derivaat afhankelijk van de hoogte van de marktrente. De afwijking ten opzichte van de nulwaarde wordt kleiner gedurende de looptijd.

Het lijkt de leden van de GroenLinks-fractie erg onwenselijk dat onderwijsinstellingen derivaten afsluiten met een margin call, omdat deze bepaling in bepaalde situaties rechtstreeks geld onttrekt aan het onderwijs en bovendien invloed kan uitoefenen op het beleid van de instelling, bijvoorbeeld ten aanzien van defusie. Op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over hoe ik in de toekomst wil omgaan met derivaatcontracten met een margin call en of ik deze dan nog steeds wil toestaan, meld ik u dat onder regie van het ministerie van Financiën wordt onderzocht welke koers voor semi-publieke instellingen een goede zaak is inzake de margin calls. De minister van Financiën zal u hierover in april informeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of open posities op derivaten voor deze inventarisatie al dan niet zijn gemeld bij dan wel waargenomen door de Inspectie van het Onderwijs. Het is aan de accountant om te constateren dat een instelling een open positie heeft en om hiervan melding te maken in zijn rapport van bevindingen bij het jaarverslag. Via dit rapport van bevindingen wordt de Inspectie van het Onderwijs op de hoogte gesteld.

De vervolgvraag hierbij is welke sancties er mogelijk zijn en welke worden opgelegd bij overtreding van dit verbod. Deze sancties zijn niet in de regeling Beleggen en Belenen opgenomen. In mijn brief van 20 november 2012 (kamerstuk 31 524, nr. 158) meld ik dat vanuit bedrijfseconomisch oogpunt het niet opportuun is om in een dergelijke situatie derivaten direct af te wikkelen. In het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs zijn drie open posities in het middelbaar beroepsonderwijs naar voren gekomen en drie open posities in het hoger onderwijs.

Huisvesting

Op de vraag van de leden van de D66-fractie over hoe de exacte bekostiging loopt, is mijn antwoord dat onderwijsinstellingen via lumpsumbekostiging worden gefinancierd en binnen wet- en regelgeving autonoom zijn in de allocatie van hun geldmiddelen. De lumpsumbekostiging wordt gebaseerd op verschillende componenten, waaronder een materiële component ten behoeve van onder andere de huisvesting. De lumpsumbekostiging is een manier om het budget over de verschillende instellingen te verdelen. Het bepaalt niet het bestedingspatroon van de instelling zelf. In de jaarrekening geeft een instelling aan hoe de lumpsum is besteed.

Op de vraag of bouwprojecten voornamelijk worden gefinancierd uit eigen vermogen (eigen middelen) of middels externe financiering (leningen), is mijn antwoord dat dit van onderwijsinstelling tot onderwijsinstelling verschilt. Hierbij geldt dat OCW de jaarverslagen van onderwijsinstellingen niet primair beoordeelt op vraagstukken rond de wijze van besteding. De accountant controleert de jaarrekeningen. Mede op basis van de bevindingen van de accountant en (financiële) kengetallen richt de Inspectie van het Onderwijs haar risicogericht toezicht in.

3. Toekomst

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de aanbevelingen van de Inspectie van het Onderwijs worden uitgewerkt. De leden willen weten hoe de kennis bij instellingen vergroot zal worden en of instellingen verplicht kunnen worden tot voorlichting, of tot een bepaald vereist

minimumniveau aan kennis over financiële producten en of hierop wordt toegezien. Voor deze beantwoording verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen die de leden van de SP-fractie mij hierover bij onderdeel 2 «Beeld op hoofdlijnen» hebben gesteld. Hierbij heb ik onder meer gemeld dat ik, in samenwerking met de sectorraden, voorlichtingsacties zal opstarten.

Ook vragen de leden van de SP-fractie mij alternatieven voor het gebruik van derivaten in kaart te brengen, welke risico's aan deze alternatieven zitten en waarom instellingen voor de derivaten hebben gekozen en niet voor bestaande alternatieven. Bij goed gebruik van derivaten is het alternatief een groter renterisico voor de instelling (wat ten koste kan gaan van middelen voor het onderwijs).

De leden van de SP-fractie merken op dat uit het rapport Kapitalisatiefactor in mbo en ho blijkt dat iedere onderwijsinstelling eigen specifieke achtergrondkenmerken heeft die een beoordeling aan de hand van de zogenoemde kapitalisatiefactor lastig maakt. Omdat dit de reden is om van invoering af te zien, vragen zij om verdere toelichting. Het doel van de kapitalisatiefactor is om inzicht te bieden in het vermogen dat een instelling heeft en dat vrij beschikbaar is. Voor de vergelijkbaarheid is het zinvol om een bepaalde (signalerings)waarde per onderwijssector aan dit kengetal te koppelen, op basis waarvan een eerste indruk kan worden verkregen van de hoogte van het vrij beschikbare vermogen van een bepaalde instelling, zoals de commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie Don) heeft gedaan voor het po en vo.

Uit het onderzoek bleek dat er voor de sectoren ho en bve niet een waarde per sector kan worden bepaald omdat de instellingen te grote verschillen hadden in hun specifieke achtergrondkenmerken. Er kon geen waarde worden bepaald die meerdere jaren stabiel was en een indruk kon geven van het vrij beschikbare vermogen. Vervolgens is gekeken of er een waarde per instelling kon worden bepaald zodat rekening kon worden gehouden met de specifieke achtergrondkenmerken van de instelling. In plaats van de instelling te vergelijken met de sector, zou dan de instelling met haar eigen kapitalisatiefactor worden vergeleken zodat per instelling kon worden bepaald wat de hoogte van het vrij beschikbare vermogen is. Ook uit dat onderzoek bleek dat aan de hand van een kapitalisatiefactor per instelling geen waarde kon worden bepaald die over een bepaalde periode inzicht gaf in het vrij beschikbare vermogen.

De leden van de SP-fractie constateren dat het logisch is dat onderwijsinstellingen overgaan tot het aanschaffen van derivaten wanneer zij de financiering voor (nieuw)bouw op de markt moeten verkrijgen. Derivaten dekken het risico op toenemende rentekosten af. Als de rente daalt, kunnen de risico's toenemen. Zolang de onderwijsinstelling de financiële situatie op orde heeft en netjes de looptijd van het derivaat uitzit, zijn deze risico's beperkt. Uit het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat onderwijsinstellingen derivaten afsluiten om renterisico's af te dekken. Ik deel niet de mening van de leden van de SP-fractie dat het onwenselijk is dat publiek gefinancierde instellingen dit soort risico's aangaan. Ik kan dan ook niet meegaan in de wens van de leden van de SP-fractie dat onderwijsinstellingen voor een groter gedeelte onder verantwoordelijkheid van de overheid gebracht zouden moeten worden. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het merendeel van de onderwijsinstellingen die geen derivatenpositie hebben danwel een derivatenpositie hebben maar geen financiële problemen.

In reactie op de stelling van de leden van de SP-fractie dat het zicht op de financiën en het vermogen van onderwijsinstellingen blijkbaar niet goed

geregeld is terwijl het om publiek geld gaat, verwijs ik naar mijn antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de GroenLinks-fractie. Het onderwijsstelsel in Nederland is volgens systeemsturing ingericht, waarbij de overheid stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen en waarbij het toezicht een onafhankelijke positie heeft ten opzichte van het beleid. Hierdoor hebben onderwijsinstellingen zelf de vrijheid om hun financiële bedrijfsvoering vorm te geven en om leningen (al dan niet met derivaten) af te sluiten. De randvoorwaarde hierbij is dat de instelling zich aan de geldende wet- en regelgeving houdt en de kwaliteit van het onderwijs niet in gevaar komt. Het is vervolgens aan de onderwijsinstelling om de risico's in te schatten.

Naar aanleiding van de twee voorstellen van de leden van de SP-fractie licht ik het volgende toe:

- Onderwijshuisvesting via de (lokale) overheid laten lopen. De onderwijshuisvesting voor po en vo loopt via de gemeente. Voor het mbo en ho is de huisvesting in de jaren »90 overgedragen aan de instellingen. De achtergrond hiervan was dat een dergelijke instelling meer kennis heeft van de situatie waarmee zij te maken heeft dan wel krijgt (leerlingenramingen, toenemende/afnemende belangstelling voor opleidingen etc.) dan een lokale overheid.
- Onderwijsinstellingen tot schatkistbankieren verplichten. Onderwijsinstellingen kunnen reeds bij de schatkist bankieren. Zie verder hierna onder «schatkistbankieren».

Rol banken

Op de vraag van de leden van de PvdA- en de SP-fractie naar mijn visie op de rol van banken en de vrijblijvendheid van de zorgplicht van banken in de praktijk, is mijn reactie dat banken zich rekenschap dienen te geven van hun zorgplicht. Ik wil in dit verband graag zien dat banken onderwijsinstellingen als niet-professionele belegger aanmerken.

Schatkistbankieren

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP en D66 vragen naar meer informatie, met voor- en nadelen, over het schatkistbankieren.

Op vrijwillige basis kunnen onderwijsinstellingen reeds bij de schatkist bankieren. Een voorwaarde bij het bankieren bij de schatkist is dat instellingen ook al hun overtollige middelen en beleggingen bij de schatkist onderbrengen. Wanneer een instelling bij de schatkist bankiert, worden bankrekeningen van de instelling aan de schatkist gekoppeld. Op zich verandert er voor de instelling weinig, omdat het betalingsverkeer nog steeds via de bank blijft lopen. Er zijn ongeveer tachtig onderwijsinstellingen die bij de schatkist lenen, verdeeld over po, vo, mbo en ho. Daarnaast zijn er ook instellingen die hun (tijdelijk) overtollige middelen veilig bij de schatkist willen beleggen.

Wanneer een onderwijsinstelling geld wil lenen, zonder een derivatenconstructie, kan dat een overweging zijn om bij de schatkist te bankieren. De langlopende rente (in beginsel tot 30 jaar) op leningen bij de schatkist is in het algemeen lager dan op de markt, ook als er gebruik wordt gemaakt van derivaten. De lage rente wordt gerealiseerd door de hoge kredietwaardigheid van de Nederlandse Staat en de relatief gunstige voorwaarden waartegen de Staat op de markt kan lenen. Een instelling heeft deze kredietwaardigheid niet. De garantstelling van OCW voor leningen bij de schatkist brengt wel risico's op de begroting van OCW met zich mee. Dit kan invloed hebben op de bekostiging voor alle onderwijsinstellingen. Om deze reden wordt de rente bij de schatkist verhoogd met een kleine risico-opslag (0,25% voor het rekening courantkrediet en 0,1% voor

hypothecaire leningen) en zijn er criteria (in de vorm van kengetallen) opgesteld waaraan onderwijsinstellingen moeten voldoen. Voor leningen bij de schatkist is een derivaat niet nodig. Dit kan voor instellingen, naast de lage risicofactor van de schatkist, een overweging zijn om bij de schatkist te bankieren. De keerzijde van de lage rente op leningen is dat ook op beleggingen bij de schatkist een relatief lage rente wordt vergoed.

Wanneer een onderwijsinstelling bij de schatkist wil lenen, vult de instelling hiervoor een aantal formulieren in, waarin ze kengetallen invullen zoals solvabiliteit, rentabiliteit etc. De gegevens worden gevraagd voor zowel de afgelopen periode als de komende periode. Daarnaast wordt de instelling gevraagd ook een meerjarenraming en risicoanalyse op te stellen.

Deze procedure is ingesteld omdat OCW garant staat voor de leningen die onderwijsinstellingen bij de schatkist aangaan en hiermee risico loopt op zijn begroting. Het hanteren van normen over de afgelopen jaren is ingevoerd als een vorm van kredietbeoordeling.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe ik tegenover het schatkistbankieren sta, kan ik antwoorden dat schatkistbankieren een interessant instrument kan zijn voor onderwijsinstellingen om tegen relatief aantrekkelijke voorwaarden financiering te regelen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat de mogelijkheden zijn bij de Bank Nederlandse Gemeenten voor langlopende leningen verwijs ik naar de website van de Bank Nederlandse Gemeenten, waarop hij aangeeft dat hij gebruik maakt van het, dagelijks door de European Banking Federation gepubliceerde, 1-maands Euribor-tarief en Eonia-tarief.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over alternatieve wegen, evenals de interesse in het antwoord op de vraag of derivaten de enige optie zijn om een vaste rente mogelijk te maken op langlopende leningen, verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vragen van leden van de SP-fractie hierover.

Voor mijn antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie om mogelijkheden aan te dragen om grote financiële taken zoals huisvesting onder te brengen bij het Rijk, verwijs ik naar mijn eerdere antwoorden waarin ik aangeef hoe het onderwijssysteem in Nederland is ingericht.

De verzochte scenario's van de leden van de D66-fractie met betrekking tot leningen van enkele tonnen tot tientallen miljoenen met de daarbij behorende kosten zijn lastig te berekenen. De kosten zijn afhankelijk van het rentepercentage op een bepaald moment van zowel de schatkist als van de banken. Daarnaast speelt de hoogte van de lening bij de banken een rol, de voorwaarden die aan de lening zijn verbonden en het rentepercentage van een commerciële bank is vaak (weliswaar beperkt) onderhandelbaar. Wel is duidelijk dat gewoonlijk het rentepercentage bij de schatkist lager is dan bij een commerciële bank.

Beheersingsmodel

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of ik instrumenten heb om in beleidsregels de risico's van derivaten en financieringen vooraf af te bakenen, verwijs ik naar de regeling Beleggen en Belenen. In deze regeling worden de risico's vooraf afgebakend door bijvoorbeeld het niet toestaan van een open positie. Daarna is het de verantwoordelijkheid van de onderwijsinstelling om de risico's (zoals

tegenpartijrisico's en investeringsrisico's) te beperken. Vanuit OCW geef ik de kaders waarbinnen onderwijsinstellingen kunnen opereren. Het is vervolgens aan de instelling, die geacht wordt de financiële kennis van zaken te hebben, om de risico's al dan niet af te dekken. Naar aanleiding van het regeerakkoord en onder andere de casussen als Meavita, Vestia en Amarantis kijkt het kabinet ook sectoroverstijgend naar lessen voor financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi-) publieke instellingen. De minister van Financiën zal uw Kamer hierover in april berichten.

Bij de aanpassingen van de regeling Beleggen en Belenen zal ik, mede op basis van kennis bij andere departementen, bezien of ik de kaders moet aanpassen dan wel verscherpen.

Ook de vragen van de leden van de VVD-fractie ten aanzien van het treasury statuut en de relatie met de raad van toezicht zal ik bezien bij het aanpassen van de regeling Beleggen en Belenen.

De leden van de VVD-fractie vinden dat de verslaglegging uitgebreid moet worden. Uit het jaarverslag en de toelichting daarop moeten posities, marktwwaarden, margining voorwaarden en effectiviteit blijken. Ik kan mij vinden in de, door de leden van de VVD-fractie voorgestelde, uitbreiding van de verslaglegging over derivaten. Binnen het ministerie van Financiën is een Platform voor de Publieke Jaarverslaggeving bezig om te inventariseren op welke wijze de verslaggevingregels voor de publieke sector beter geharmoniseerd kunnen worden. Derivaten vormen een apart onderdeel dat bij deze inventarisatie wordt betrokken.

Ik kan niet beoordelen of in het bestuur en de raad van toezicht of in het toezichtorgaan gebrek aan kennis een probleem is. Zoals ik al eerder heb aangegeven zullen er voorlichtingsacties worden opgestart om de kennis van derivaten onder de aandacht te brengen.

Het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs heeft zich niet gericht op «best practices» met betrekking tot de beheersing van risico's.

4. Motie-Klaver

De leden van de GroenLinks-fractie denken dat de motie-Klaver een verdergaande implicatie heeft dan de maatregelen die ik in mijn brief aankondig. Ze betwijfelen of het voorgestelde verbod op speculatief gebruik van derivaten veel invloed zal hebben. De leden vragen mij om een toelichting waarom ik het gebruik van complexe financiële producten wil toelaten als de kennis bij besturen, naar de mening van die leden, niet toereikend is om de derivaten te begrijpen. Daarnaast willen zij weten of ik met mijn brief impliceer dat ik geen werkbare alternatieven zie voor het bestaan voor derivaten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen tevens of ik de mening deel dat het eerder wenselijk is dat bestuurders en raden van toezicht zich verder verdiepen in het onderwijsbeleid dan in financiële kennis. In eerdere brieven heb ik gemeld dat goed onderwijs vraagt om bestuurders met besef voor het dragen van publieke verantwoordelijkheid en een moreel kompas, een initiatiefrijke, proactieve houding én het vermogen verbinding te zoeken met de werkvloer. Hiervoor is het van belang dat bestuurders deel uit maken van de scholengemeenschap en zich niet isoleren (brieven van 21 januari (kamerstuk 33 495, nr. 5) en 14 februari 2013 (kamerstuk 33 495, nr. 6)).

De leden verzoeken mij de oplossing te zoeken in het beperken van de vrijheid om onderwijsgeld te besteden en zien uit naar de uitgebreide beleidsreactie op het onderzoek naar Amarantis.

De vragen met betrekking tot derivaten die hier zijn genoemd, zijn in eerdere antwoorden al aan de orde gekomen. Op de overige punten van de Motie-Klaver kom ik terug in de brief over governance in april.