



Rijksoverheid

Praktische consequenties van het
afschaffen dan wel verplicht stellen van
het schatkistbankieren van
onderwijsinstellingen.

Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Schatkistbankieren in het kort	3
2. Huidige stand van zaken	4
3. Afschaffen schatkistbankieren	5
4. Verplichten schatkistbankieren	7
5. Uitvoering	12
6. Conclusie	13

Inleiding

Bij de aanbieding van het rapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW van 16 november 2016¹, hierna IBO schatkistbankieren, is toegezegd de praktische consequenties van het afschaffen van schatkistbankieren en van het verplichten van schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen in kaart te brengen.

In dit rapport zijn de praktische consequenties van het afschaffen en verplichten van schatkistbankieren in kaart gebracht. Hierbij is uitgegaan van de huidige situatie (onderwijsinstellingen kunnen op vrijwillige basis bij de schatkist bankieren) en van daaruit is bepaald wat de effecten kunnen zijn bij het afschaffen dan wel verplichten van schatkistbankieren.

Door de veranderingen in het Rijkshuisvestingsstelsel kunnen RWT-musea ook bij de schatkist lenen. Dit aspect van het schatkistbankieren valt buiten de scope van de toezegging. Voor nadere informatie hierover wordt verwezen naar het IBO schatkistbankieren OCW².

Dit rapport is door opgesteld door OCW, in afstemming met het ministerie van Financiën en het Rijksvastgoedbedrijf.

¹ Kamerstuk 33 495, nr. 101

² behorend bij Kamerstuk 33 495, nr. 101.

1. Schatkistbankieren in het kort

Sinds 2004 kunnen onderwijsinstellingen op vrijwillige basis bij de schatkist bankieren. Onderwijsinstellingen kunnen hun tegoeden bij de schatkist aanhouden, maar kunnen ook bij de schatkist lenen. OCW is beleidsmatig en budgettair verantwoordelijk voor onderwijsinstellingen die bij de schatkist bankieren. Wanneer een instelling bij de schatkist bankiert moet de instelling alle publieke middelen bij de schatkist onderbrengen. De financiële stromen inzake schatkistbankieren lopen tussen de school en het ministerie van Financiën (via het Agentschap van Financiën). OCW staat richting het ministerie van Financiën garant in het geval een school niet meer de betalingsverplichtingen van een lening kan nakomen. Voor een lening of een rekening courant krediet moeten instellingen een toetsingsdocument invullen, op basis waarvan OCW de instelling financieel beoordeelt en richting het ministerie van Financiën meldt of OCW garant kan staan voor de kredietverlening bij de schatkist.

Voor alle onderwijsinstellingen geldt dat zij een rekening courant krediet kunnen aanvragen. In principe is het rekening courant krediet maximaal 10% van de jaarlijkse Rijksbijdrage, maar in specifieke/tijdelijke situaties kan van dit percentage worden afgeweken en kan dit lager of hoger zijn, mits OCW hiermee instemt. Voor een lening moeten instellingen in het mbo, hbo en wo als garantstelling voor OCW voldoende hypothecair onderpand inbrengen. Instellingen in het po en vo kunnen alleen lenen als er sprake is van volledige doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. Daarnaast moet de gemeente garant staan richting OCW voor de lening. Conform de Comptabiliteitswet 2016 mogen alleen leningen worden afgesloten ten behoeve van investeringen in vaste activa die tevens benodigd zijn voor het uitvoeren van de wettelijke of publieke taak van de rechtspersoon (art. 5.5).

2. Huidige stand van zaken

Zoals ook in het IBO schatkistbankieren is beschreven, kunnen onderwijsinstellingen op vrijwillige basis bij de schatkist bankieren. De voorwaarden waartegen onderwijsinstellingen bij de schatkist kunnen lenen staan in paragraaf 2 van het rapport beschreven.

Stand van zaken uit IBO rapport³

De risico's voor de OCW-begroting worden beperkt door het vragen van zekerheden aan de onderwijsinstellingen. Deze zekerheden verschillen per (onderwijs)sector (hypothecaire zekerheid of gemeentegarantie).

Voor het rekening courant krediet in het po en vo wordt geen gemeentegarantie gevraagd. Voor een lening voor huisvesting aan een po- of vo-instelling wordt naast doordecentralisatie van de huisvesting altijd een garantstelling van de gemeente(n) gevraagd, zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs. De reden hiervoor is dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de huisvesting voor het po en vo, ook na doordecentralisatie.

Bij een rekening courant krediet in het mbo, hbo en wo vraagt de minister van OCW ook geen aanvullende zekerheid. Bij een lening voor huisvesting staat de minister van OCW garant indien de mbo- of ho-instelling voldoende hypothecair onderpand inbrengt. Indien dit niet het geval is, kan de instelling niet bij de schatkist lenen. Tevens stelt de minister van OCW het maximale leenbedrag (het leenplafond) vast op basis van maximaal 80% van de taxatiewaarde van het hypothecair onderpand.

Tevens beheerst de minister van OCW de risico's van het schatkistbankieren bij onderwijsinstellingen door het maken van een ex ante inschatting van de risico's, die met een lening gepaard gaan. Inzicht in de risico's wordt verkregen via het financieel toetsingsdocument dat door de instelling wordt ingevuld. In dit document wordt onder andere inzicht verschaft in de liquiditeit en solvabiliteit van de instelling. Daarnaast raadpleegt OCW verschillende bronnen zoals bekostigingsgegevens, de continuïteitsparagraaf, de meerjarenbegroting, de jaarrekening en de leerlingenraming voor onderwijsinstellingen. Ook vindt er vaak een gesprek plaats met de desbetreffende onderwijsinstelling en wordt bij de Inspectie van het Onderwijs (IvHO) nagevraagd of de instelling wel of niet onder aangepast toezicht staat.

Ten slotte heeft de minister van OCW een begrotingsreserve ingesteld voor het schatkistbankieren om het risico voor zijn begroting te beperken. Deze begrotingsreserve wordt gevuld met de risico-opslagen die alle onderwijsinstellingen betalen voor leningen bij de schatkist (10 basispunten (0,1%) voor leningen voor huisvesting en 25 basispunten (0,25%) voor kredieten in rekening courant).

Op basis van de analyse van de risico's en de risicobeperkende maatregelen die de minister van OCW neemt, is de centrale conclusie van de werkgroep van het IBO-rapport dat de huidige aard en omvang van de risico's voor de begroting van OCW beperkt zijn. De ex ante toetsing en vereiste zekerheden zijn voldoende sterk om de risico's te beheersen en de werkgroep ziet daarom geen aanleiding om de huidige systematiek van schatkistbankieren bij OCW nu te herzien.

Huidige situatie in cijfers

Het totaal aan uitstaande langlopende leningen aan onderwijsinstellingen is gegroeid van ongeveer 122 miljoen euro in 2005 tot circa 1,5 miljard euro ultimo 2017. Daarnaast is de maximale limiet van de rekening courant kredieten gegroeid van 90 miljoen euro in 2005 naar ongeveer 700 miljoen euro in 2018. Tegenover de leningen en rekening courant kredieten staan de deposito's die de onderwijsinstellingen aanhouden in de schatkist. Deze deposito's bedragen ruim 100 miljoen euro in 2018.

³ IBO Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW (behorend bij Kamerstuk 33 495, nr. 101), pagina 7 - 10, tekst aangepast aan de aanbiedingsbrief bij het IBO-rapport (afschaffen van gemeentegarantie bij een rekening courant krediet in het openbaar onderwijs in het po en vo).

3. Afschaffen schatkistbankieren

Wanneer het schatkistbankieren wordt afgeschaft, staat OCW niet meer garant voor (nieuwe) schatkistleningen, waardoor de risico's uit hoofde van schatkistbankieren op de begroting van OCW afnemen.

Mede omdat de commerciële banken door het schatkistbankieren klanten 'mislopen', kan er voor worden gekozen het schatkistbanken af te schaffen en het aangaan van leningen dan wel het beleggen van gelden aan de commerciële banken over te laten. Hierbij zijn de onderwijsinstellingen gehouden aan de regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016.

3.1 Opties voor het afschaffen van schatkistbankieren

Er zijn verschillende opties om het bankieren bij de schatkist af te schaffen. Dit kan op korte termijn, maar er kan ook de keuze worden gemaakt de producten van instellingen bij de schatkist uit te faseren.

A. Afschaffen op korte termijn

Wanneer wordt besloten het bankieren bij de schatkist op korte termijn (termijn van twee tot drie jaar) af te schaffen, betekent dit dat instellingen die een lening of deposito bij de schatkist hebben, deze respectievelijk vervroegd moeten aflossen dan wel opnemen. Dit heeft tot gevolg dat instellingen bij de herfinanciering van een lening of deposito mogelijk geconfronteerd worden met een hogere rente dan ze nu betalen/ontvangen, als gevolg van een opslag voor risico, kosten en winst die commerciële banken hanteren. Hierdoor is er minder geld beschikbaar voor het onderwijs. Echter, het is gebruikelijk dat RWT's vervroegd aflossen tegen actuele marktrente. Dit betekent dat moet worden gecompenseerd voor de resterende rentekosten. Wanneer de nieuw af te sluiten rente lager is dan de hoogte van de rente die gecompenseerd moet worden, kan dit voordelig zijn. Als de nieuwe rente hoger is, is dit financieel nadelig.

Voor leningen bij de schatkist betekent het afschaffen van schatkistbankieren op korte termijn dat instellingen tijd en kosten hebben gemaakt voor het laten tekenen van een gemeentegarantie dan wel het laten uitvoeren van een taxatie en het opstellen van een hypotheek en zij deze kosten uiteindelijk over een (veel) kortere periode moeten afschrijven. Mede hierdoor en de verplichting tot herfinanciering geeft geen goed beeld van een betrouwbare overheid.

In het verleden kwam het wel voor dat commerciële banken een hogere rente vergoedden op beleggingen dan de schatkist op deposito's, maar soms is de rentevergoeding bij de schatkist op deposito's hoger. Deposito's aanhouden bij de schatkist is zeer risicoarm. Herfinanciering van zowel leningen als beleggingen bij een commerciële bank moet voldoen aan de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016.

Kosten en opbrengsten van afschaffen op korte termijn

- **Personele capaciteit OCW**
Het afschaffen van schatkistbankieren zal niet direct een besparing opleveren omdat de werkzaamheden zijn verdeeld over verschillende personen bij de (beleids)directies van OCW. De werkzaamheden betreffen de beoordeling van de leenaanvraag en het bijhouden van de (tussentijdse) gegevens m.b.t. de leenomvang en de verantwoording hierover in het jaarverslag.
- **Personele capaciteit Agentschap**
Per juni 2017 nemen circa 130 onderwijsinstellingen vrijwillig deel aan schatkistbankieren. Veel van deze deelnemers hebben een lening bij de schatkist. Het niet langer toelaten van onderwijsinstellingen tot de schatkist zal de bijbehorende werklast voor het Agentschap verminderen.
- **Kosten voor de instellingen: kosten voor herfinanciering, zowel afsluitkosten als de nadelige rentekosten.**
Deze kosten zijn erg afhankelijk van de betreffende instelling en de betreffende bank, waardoor hier geen bedrag aan te koppelen is.
- **Garantstelling/risico OCW: risico op begroting OCW uit hoofde van schatkistbankieren neemt af tot € 0.**
- **Voor- nadeel voor het EMU-saldo: geen.**

De deelname aan schatkistbankieren heeft geen gevolgen voor het EMU-saldo omdat het financiële transacties betreft. Financiële transacties hebben conform de Europees voorgeschreven regels geen effect op het EMU-saldo.

Het is overigens de vraag in hoeverre het politiek en juridisch wenselijk is en het voor een betrouwbare overheid getuigt wanneer een van deze opties wordt geïmplementeerd

B. Uitfaseren van deposito's en leningen

Het uitfaseren van de producten van instellingen bij de schatkist heeft tot gevolg dat de instellingen die nu bij de schatkist zitten, bij de schatkist blijven en dat na afloop van de leen- of deposito-periode er geen mogelijkheden zijn opnieuw gebruik te maken van de schatkist als bankier. Afhankelijk van de resterende periode kunnen instellingen dan nog maximaal 30 jaar bij de schatkist blijven. Dit betekent dat OCW de komende 30 jaar nog garant staat voor leningen, waarbij de omvang van de garantstelling de komende tijd afneemt, afhankelijk van de aflossingen op de leningen.

Kosten en opbrengsten van het uitfaseren van deposito's en leningen

- **Personele capaciteit OCW**
Het afschaffen van schatkistbankieren zal niet direct een besparing opleveren omdat de werkzaamheden zijn verdeeld over verschillende personen bij de (beleids)directies van OCW. De werkzaamheden betreffen de beoordeling van de leenaanvraag en het bijhouden van de (tussentijdse) gegevens m.b.t. de leenomvang en de verantwoording hierover in het jaarverslag.
- **Personele capaciteit Agentschap**
Per juni 2017 nemen circa 130 onderwijsinstellingen vrijwillig deel aan schatkistbankieren. Veel van deze deelnemers hebben een lening bij de schatkist. Het niet langer toelaten van onderwijsinstellingen tot de schatkist zal de bijbehorende werklast voor het Agentschap verminderen. De instellingen hoeven hun leningen of tegoeden niet vervroegd af te lossen of op te nemen, maar pas na afloop van de looptijd eventueel een nieuw contract afsluiten. Het risico bestaat wel dat zij na de looptijd een hoger rentepercentage in rekening gebracht krijgen voor leningen dan wel een lager percentage voor deposito's dan zij bij de schatkist zouden kunnen krijgen.
- **Garantstelling/risico OCW: risico neemt geleidelijk af tot € 0.**
- **Voor- nadeel voor het EMU-saldo: geen.**

4. Verplicht schatkistbankieren

Als onderwijsinstellingen verplicht bij de schatkist worden ondergebracht, heeft dit tot gevolg dat onderwijsinstellingen hun tegoeden bij de schatkist moeten aanhouden, wat betekent dat ze deposito's bij de schatkist kunnen afsluiten en naast een rekening courant krediet bij de schatkist kunnen lenen voor vaste activa (artikel 5.5 van de Comptabiliteitswet 2016). In deze situatie zal OCW dezelfde voorwaarden stellen als bij vrijwillig schatkistbankieren (gemeentegarantie en hypothecair onderpand). De argumentatie hierbij is dat OCW de risico's op haar begroting beheerst en beheersbaar wil houden omdat OCW voor de (potentieel toenemende omvang aan) leningen garant staat en OCW geen bank is die kostendekkende risico- en winstopslagen hanteert. Omdat in het IBO schatkistbankieren is geconcludeerd dat met de huidige manier van werken de risico's op de begroting van OCW voldoende zijn beheerst, wordt deze manier van werken bij verplicht schatkistbankieren niet gewijzigd. In principe kan een onderwijsinstelling dan ook buiten de schatkist lenen, tenzij dit in een regeling niet wordt toegestaan. Een commerciële bank zal bij verplicht schatkistbankieren echter niet snel geneigd zijn een lening af te sluiten als de instelling al bij de schatkist bankiert, vanwege het gebrek aan zekerheden die ingebracht kunnen worden. Daarnaast zal een bank naar verwachting een hoger rentepercentage in rekening brengen, waardoor het lenen buiten de schatkist voor een instelling waarschijnlijk financieel onaantrekkelijk is. Het kan voor een instelling wel interessant zijn als de bank bijvoorbeeld een bredere dienstverlening kan aanbieden die voor een onderwijsinstelling aantrekkelijk is en tegen de extra kosten opweegt.

Het verplicht schatkistbankieren wijzigt de verhouding van OCW met het betreffende onderwijsveld. OCW zal zich door het verplicht schatkistbankieren beter moeten verdiepen in de financiële situatie van individuele onderwijsinstellingen, waardoor OCW geen stelselverantwoordelijkheid meer heeft, maar individuele verantwoordelijkheid. Gezien de omvang van de instellingen die dan bij de schatkist kunnen lenen zal ook meer niet-financiële informatie noodzakelijk zijn van instellingen, bijvoorbeeld vergelijkbaar met informatie die banken nodig hebben. Dit is noodzakelijk vanwege de toename in risico's op de begroting van OCW en daarmee op de omvang van de beschikbare bekostiging voor de instellingen in de betreffende onderwijssector. Dit zal dan verder gaan dan de huidige beoordeling waarin een hypothecair onderpand dan wel een gemeentegarantie wordt gevraagd en OCW alleen naar financiële gegevens kijkt. Deze individuele verantwoordelijkheid is noodzakelijk om te voorkomen dat financiële debacles als gevolg van de financiële situatie van individuele instellingen op de betreffende onderwijssector worden afgewenteld.

Opties

Alle rekeningen van onderwijsinstellingen worden bij de schatkist ondergebracht. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- a. Alleen het funderend onderwijs verplicht bij de schatkist onderbrengen.
- b. Zowel het funderend onderwijs als het mbo, hbo en wo bij de schatkist onderbrengen.

Een aandachtspunt hierbij is dat er bij het schatkistbankieren een duidelijke scheiding moet zijn tussen publieke en private middelen van een instelling. Schatkistbankieren richt zich op publieke middelen. Voor zover dit onderscheid niet te maken is, zullen de private middelen als publiek aangemerkt moeten worden, zolang de private middelen niet de overhand hebben.

4.1 Verplicht schatkistbankieren funderend onderwijs

Deze variant wordt op twee manieren uitgewerkt:

1. Op korte termijn (een termijn van twee tot drie jaar) alle leningen en tegoeden in de schatkist brengen.
2. Gefaseerd de leningen en tegoeden in de schatkist onderbrengen omdat onmiddellijke overgang naar de schatkist met (hoge) kosten gepaard kunnen gaan vanwege kosten voor versneld aflossen en het incasseren van kosten bij eerder opzeggen van tegoeden.

Zoals ook eerder gemeld, zal OCW bij een keuze voor verplicht schatkistbankieren dezelfde voorwaarden hanteren als bij vrijwillig schatkistbankieren, om zo de risico's zoveel mogelijk te beperken, conform het IBO schatkistbankieren. Bovendien is het voor OCW lastig hiervan af te

wijken omdat OCW geen bank is en geen risico's kan spreiden over een groot aantal verschillende (markt)sectoren.

Variant 1

Gezien het grote aantal instellingen is het lastig alle onderwijsinstellingen op korte termijn in de schatkist onder te brengen omdat dan zowel leningen als tegoeden naar de schatkist overgezet moeten worden en dit in beginsel (boete-)kosten voor herfinanciering bij de schatkist met zich meebrengt. Bij verplicht schatkistbankieren mogen instellingen weliswaar buiten de schatkist lenen, maar commerciële banken hebben dan niet (meer) de garantie van de geldstromen van de instelling. Zij zullen hun risico-opslag op de rente die ze de instelling in rekening brengen, hier op aanpassen.

Naast dat de commerciële banken geen voordeel hebben met een snelle afhandeling, zullen de banken geconfronteerd worden met kosten van het overzetten van leningen naar de schatkist en zullen zij deze kosten wellicht doorberekenen aan de instellingen. Ook het versneld verplaatsen van tegoeden naar de schatkist zal de instellingen geld kosten omdat de afgesproken leen/beleggingsperiode niet wordt volbracht. Daarnaast zal de herfinanciering naar de schatkist de nodige extra personele capaciteit van OCW en het Agentschap van Financiën vragen.

Deze variant is financieel onvoordelig vanwege de (boete-)kosten voor herfinanciering. Daarbij is ook geen goede inschatting te maken van de hoogte van deze kosten. Daarom is deze variant niet wenselijk.

De kosten zullen minimaal de kosten bedragen die bij de volgende variant staan beschreven.

Variant 2

Wanneer onderwijsinstellingen gefaseerd in de schatkist worden gebracht, brengt dit minder kosten met zich mee dan bij variant 1. Een groot deel van de onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs hebben geen lening of tegoeden bij een commerciële bank (vaak alleen een rekening courant) waardoor de overgang naar de schatkist relatief gemakkelijk kan plaatsvinden. Slechts bij een beperkt aantal instellingen in het funderend onderwijs heeft doordecentralisatie plaats gevonden (ongeveer 10%). De instellingen die wel een lening of tegoeden bij een commerciële bank hebben, hebben de volgende opties voor overgang naar de schatkist:

- wanneer de huisvesting is doorgedecentraliseerd;
- de looptijd van de lening bij de commerciële bank eindigt;
- of het tijdstip waarop het voor een instelling financieel aantrekkelijk is de lening bij de schatkist te herfinancieren.

Ondanks dat deze variant gemakkelijker is in te vullen, brengt het gefaseerd verplicht schatkistbankieren in het funderend onderwijs wel de nodige kosten met zich mee:

- Door de instellingen in het funderend onderwijs verplicht bij de schatkist onder te brengen, betekent dit dat instellingen geneigd zijn bij de schatkist te lenen, omdat een lening bij een commerciële bank minder gunstig zal zijn. OCW hanteert dezelfde eisen als bij vrijwillig schatkistbankieren, wat betekent dat de huisvesting van instellingen doorgedecentraliseerd moet zijn en de gemeente garant staat. Instellingen zullen sneller geneigd zijn bij de schatkist te lenen omdat de rente bij de schatkist vaak gunstiger is dan bij een commerciële bank. Omdat de opties voor instellingen buiten de schatkist te lenen zeer beperkt zijn door de verplichting (gefaseerd) bij de schatkist te bankieren, zal het voor OCW lastiger zijn de leenaanvraag van een instelling af te wijzen wanneer de financiële situatie onvoldoende is. Ook, omdat een commerciële bank niet snel geneigd is een lening af te sluiten wanneer de zekerheden al bij de schatkist zijn ondergebracht. Hierdoor neemt het risico op de begroting van OCW toe en het risico voor de omvang van de bekostiging van de betreffende onderwijssector (als een instelling failliet gaat en de instelling een restant-lening bij de schatkist heeft). Daar, waar voorheen OCW een leenaanvraag kon weigeren wanneer de instelling niet solvabel genoeg was, is deze optie moeilijker uit te voeren bij verplicht schatkistbankieren.

Vanwege de toenemende omvang van het aantal instellingen heeft dit tot gevolg dat OCW meer kredietbeoordelingen moet uitvoeren wanneer een instelling geld wil lenen via een rekening courant krediet en/of een lening voor huisvesting.

OCW zal door de kredietbeoordeling meer inzicht moeten hebben van (alle) instellingen in het funderend onderwijs, omdat OCW garant staat bij het schatkistbankieren. Dit heeft

gevolgen voor de capaciteit van OCW om de financiële situatie te beoordelen en wellicht capaciteit om bepaalde instellingen ook in de toekomst beter in de gaten te houden omdat de leenaanvraag niet volledig positief is beoordeeld. De inzet van personeel van zowel OCW als van het Agentschap is daarbij afhankelijk van de leenbehoefte van onderwijsinstellingen en daarmee onvoorspelbaar, waardoor voor instellingen lange wachttijden kunnen ontstaan.

- Om goed inzicht te hebben in de financiële situatie van onderwijsinstellingen zal hiervoor wellicht ook een beroep worden gedaan op de Inspectie van het Onderwijs. Dat vergt bij hen mogelijk extra capaciteit.
- Instellingen met tegoeden lopen op lange termijn het risico minder renteopbrengsten te ontvangen bij de schatkist dan bij een commerciële bank. Hier staat tegenover dat instellingen vaak ook meer risico lopen wanneer de renteopbrengsten hoger zijn.
- Bij het Agentschap van Financiën is (tijdelijke) capaciteit nodig om de bankrekening(en) van instellingen over te zetten naar de schatkist en structureel accountmanagement uit te voeren.

Kosten en opbrengsten van verplicht schatkistbankieren funderend onderwijs

- **Personele kosten capaciteit OCW**
Verplicht schatkistbankieren verandert de positie van OCW ten opzichte van de onderwijsinstellingen. In de huidige situatie heeft OCW stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs en is de instelling (of de gemeente) zelf verantwoordelijk voor zijn huisvestingssituatie. De inspectie houdt, via risicogericht toezicht, zicht op de huisvestingssituatie van de onderwijsinstellingen (inclusief de risico's en verplichtingen die daar mee samenhangen).
In een situatie van vrijwillig schatkistbankieren beoordeelt OCW onder meer de financiële risico's van de betreffende onderwijsinstelling en staat daarvoor richting Financiën voor garant. In een situatie van verplicht schatkistbankieren is het maar de vraag of OCW de bestaande toets op financiële risico's kan handhaven, omdat er voor de onderwijsinstellingen geen alternatief meer is (bankieren bij derden). Door het wegvallen van alternatieven wordt de onderwijshuisvesting feitelijk 'genationaliseerd'. OCW zal, door de forse toename van het aantal te beoordelen aanvragen, substantiële investeringen moeten doen in zowel personeel als in ICT-faciliteiten. De omvang van deze investeringen zijn op voorhand lastig te bepalen, omdat niet duidelijk is wat precies de impact zal zijn en op welke manier de organisatie van het verplicht schatkistbankieren binnen OCW vorm zou moeten krijgen.
- **Personele kosten capaciteit Agentschap**
Verplicht schatkistbankieren voor funderend onderwijs betekent een meer dan verdubbeling van het aantal deelnemers aan schatkistbankieren. Deze aanwas van klanten maakt het noodzakelijk om de manier waarop schatkistbankieren op dit moment is georganiseerd, zowel binnen Financiën als in de communicatie met deelnemers, te heroverwegen. Om een dergelijke aanwas van klanten te kunnen faciliteren zijn waarschijnlijk forse investeringen in de ondersteunende IT-infrastructuur noodzakelijk. Een impact op de exacte omvang van benodigde fte's kan op dit moment niet gegeven worden.
- **Kosten voor de instelling⁴: onbekend.**
- **Garantstelling/risico OCW**
De risico's op de begroting nemen toe. Dit wordt deels ondervangen door meer personele capaciteit in te zetten, maar het is lastig in te schatten met welk bedrag de risico's precies toenemen, omdat de ene onderwijsinstelling kredietwaardiger is dan de andere.
- **Voor- nadeel voor het EMU-saldo: geen.**

⁴ Naast de tijdelijke kosten voor de overgang naar de schatkist, is het waarschijnlijk dat instellingen worden geconfronteerd met hogere kosten voor de verzekering als die voorheen bij de betreffende commerciële bank waren afgesloten. Hetzelfde kan gelden voor de kosten van het aanhouden van een bankrekening met bijbehorende faciliteiten zoals bankpas(sen).

4.2 Verplicht schatkistbankieren alle onderwijsinstellingen

Het mbo, hbo en wo zijn zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Deze sectoren financieren hun huisvesting regelmatig met leningen, zowel via de schatkist als via een (commerciële) bank. Daarnaast zijn de instellingen in deze sectoren over het algemeen groter dan in de sectoren po en vo, waardoor de financiële stromen hoger zijn, zowel debet als credit. Wanneer deze onderwijssectoren verplicht worden bij de schatkist te bankieren, zullen de instellingen geconfronteerd worden met kosten voor herfinanciering van leningen. Commerciële banken hebben nadeel van de overgang naar de schatkist, omdat de winstmarges voor banken worden verlegd naar een financieringsvoordeel voor de onderwijssector. Omdat de instellingen ook bij verplicht schatkistbankieren wel afhankelijk blijven van de betreffende commerciële bank (het bankieren bij de schatkist loopt via de commerciële banken), bestaat het risico dat instellingen geconfronteerd kunnen worden met hogere kosten.

Ondanks dat ook hier de mogelijkheid bestaat om alle onderwijsinstellingen op korte termijn in de schatkist onder te brengen, is deze optie door de grote omvang van instellingen met een al bestaande lening, niet wenselijk vanwege het risico op extra kosten als gevolg van (verplichte) herfinanciering van leningen en deposito's of beleggingen. De kans van slagen is groter wanneer het verplicht schatkistbankieren gefaseerd wordt ingevoerd.

Naast de kosten die bij paragraaf 6.1 zijn gemeld ten aanzien van het verplicht schatkistbankieren in het funderend onderwijs, heeft de verbreding van het verplicht schatkistbankieren naar instellingen in het mbo, hbo en wo de volgende kosten tot gevolg:

- Door nog meer instellingen bij de schatkist onder te brengen neemt het totaal volume van door de OCW-begroting gegarandeerde leningen substantieel toe.
- Ook de werkzaamheden bij zowel OCW als het Agentschap zullen toenemen met betrekking tot de kredietbeoordeling en het bijhouden van de gegevens van de instellingen.
- Doordat instellingen in het mbo, hbo en wo bij een lening een hypothecair onderpand moeten inbrengen, heeft dit ook gevolgen voor het Rijksvastgoedbedrijf omdat zij de taxaties voor hypothecaire leningen voor OCW uitvoeren. Tevens heeft dit gevolgen voor de werkzaamheden van de notaris, omdat zij de hypothecaire akte opstellen.
- Wellicht kunnen instellingen bij een commerciële bank leningen aangaan zonder (hypothecair) onderpand. Wanneer instellingen bij de schatkist lenen, is dit niet mogelijk en worden instellingen geconfronteerd met kosten voor het uitvoeren van een taxatie door het Rijksvastgoedbedrijf en het opstellen van een hypothecaire akte door de notaris.
- Tot slot nemen de risico's op de begroting van OCW toe, omdat OCW geen bankinstelling is en risico's van onderwijsinstellingen niet kan spreiden binnen een risico-portefeuille.

Kosten en opbrengsten van verplicht schatkistbankieren voor alle onderwijsinstellingen

- **Personele kosten capaciteit OCW**
Verplicht schatkistbankieren verandert de positie van OCW ten opzichte van de onderwijsinstellingen. In de huidige situatie heeft OCW stelselverantwoordelijkheid voor het onderwijs en is de instelling (of de gemeente) zelf verantwoordelijk voor zijn huisvestings situatie. De inspectie houdt, via risicogericht toezicht, zicht op de huisvestings situatie van de onderwijsinstellingen (inclusief de risico's en verplichtingen die daar mee samenhangen).
In een situatie van vrijwillig schatkistbankieren beoordeelt OCW onder meer de financiële risico's van de betreffende onderwijsinstelling en staat daarvoor richting Financiën voor garant. In een situatie van verplicht schatkistbankieren is het maar de vraag of OCW de bestaande toets op financiële risico's kan handhaven, omdat er voor de onderwijsinstellingen geen alternatief meer is (bankieren bij derden). Door het wegvallen van alternatieven wordt de onderwijshuisvesting feitelijk 'generationaliseerd'. OCW zal, door de forse toename van het aantal te beoordelen aanvragen, substantiële investeringen moeten doen in zowel personeel als in ICT-faciliteiten. De omvang van deze investeringen zijn op voorhand lastig te bepalen, omdat niet duidelijk is wat precies de impact zal zijn en op welke manier de organisatie van het verplicht schatkistbankieren binnen OCW vorm zou moeten krijgen.
- **Personele kosten capaciteit Agentschap**

Verplicht schatkistbankieren voor alle onderwijsinstellingen betekent een meer dan verdubbeling van het aantal deelnemers aan schatkistbankieren. Deze aanwas van klanten maakt het noodzakelijk om de manier waarop schatkistbankieren op dit moment is georganiseerd, zowel binnen Financiën als in de communicatie met deelnemers, te heroverwegen. Om een dergelijke aanwas van klanten te kunnen faciliteren zijn waarschijnlijk forse investeringen in de ondersteunende IT-infrastructuur noodzakelijk. Een impact op de exacte omvang van benodigde fte's kan op dit moment niet gegeven worden.

- **Personele kosten capaciteit Rijksvastgoedbedrijf**
Bij het verplicht schatkistbankieren van onderwijsinstellingen zal OCW zich houden aan dezelfde voorwaarden die zij in de huidige situatie hanteert. Dit betekent dat voor instellingen in het mbo, hbo en wo een hypothecair onderpand nodig is, wanneer deze instellingen willen lenen voor vaste activa. De verplichte taxaties voor het hypothecair onderpand worden door het Rijksvastgoedbedrijf uitgevoerd. De personele behoefte is vooral afhankelijk van hoe vaak instellingen een beroep gaan doen op schatkistbankieren en niet alleen of het verplicht is of niet. Als door de verplichting de aanvragen en daarmee taxaties naar verwachting structureel toe zullen nemen dan zal het Rijksvastgoedbedrijf extra capaciteit in moeten zetten. Een inschatting daarvan is op dit moment moeilijk te maken.
- **Kosten voor de instelling⁵: onbekend.**
- **Garantstelling/risico OCW**
De risico's op de begroting nemen toe. Dit wordt deels ondervangen door meer personele capaciteit in te zetten, maar het is lastig in te schatten met welk bedrag de risico's toenemen.
- **Voor- nadeel voor het EMU-saldo: geen.**

⁵ Naast de tijdelijke kosten voor de overgang naar de schatkist, is het waarschijnlijk dat instellingen worden geconfronteerd met hogere kosten voor de verzekering als die voorheen bij de betreffende commerciële bank waren afgesloten. Hetzelfde kan gelden voor de kosten van het aanhouden van een bankrekening met bijbehorende faciliteiten zoals bankpas(sen).

Daarnaast hebben instellingen in het mbo, hbo en wo bij de overgang naar de schatkist bij de herfinanciering van een lening te maken met een kosten voor een taxatie en het opstellen van een hypothecaire akte. De kosten van deze taxatie zijn mede afhankelijk van de huisvestingsomstandigheden die onderzocht moeten worden.

5. Uitvoering

Om het verplicht schatkistbankieren dan wel het afschaffen van schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen mogelijk te maken, moet de Regeling uitzondering op het schatkistbankieren bij het Rijk hierop worden aangepast. Dit kan met een algemene maatregel van bestuur (AmvB). Het opstellen van een AmvB duurt ongeveer een half jaar tot een jaar. Daarnaast moet de aanpassing in de Comptabiliteitswet en de gevolgen hiervan voor onderwijsinstellingen aan de betreffende onderwijsinstellingen worden gecommuniceerd, dit kan via een openbare consultatie.

Op basis van de uitwerking van de opties afschaffen dan wel verplichten van schatkistbankieren zijn de kosten niet altijd heel duidelijk in beeld te brengen. Zo is bijvoorbeeld niet concreet in te schatten wat de voordelen voor een instelling zijn wanneer ze meerdere producten bij een bank afnemen (dus niet alleen een lening maar ook een verzekering) en wat de (extra) kosten gaan worden wanneer een instelling bij de schatkist gaat bankieren waarbij de commerciële bank nog wel steeds de 'gastheer' is voor de verwerking van bankopdrachten. Omdat deze kosten niet inzichtelijk zijn, kunnen de uiteindelijke kosten hoger uitvallen maar onbekend is hoeveel hoger.

Naar aanleiding van het IBO schatkistbankieren zal OCW, bij een eventuele keuze voor het verplicht schatkistbankieren, vasthouden aan de eisen die ze nu ook stelt bij het vrijwillig schatkistbankieren, mede omdat OCW geen bank is, waarbij sprake is van verschillende risico- en winstopslagen voor instellingen.

6. Conclusie

Zoals ook eerder is gemeld wijzigt het verplicht schatkistbankieren de verhouding van OCW met het betreffende onderwijsveld. Hierdoor heeft OCW geen stelselverantwoordelijkheid meer, maar individuele verantwoordelijkheid. Deze individuele verantwoordelijkheid is noodzakelijk om te voorkomen dat financiële debacles als gevolg van de financiële situatie van individuele instellingen op de betreffende onderwijssector worden afgewenteld.

Aan de andere kant beperkt het afschaffen van het vrijwillig schatkistbankieren de financieringsmogelijkheden van onderwijsinstellingen. Mede gezien de leenomvang van 634 mln. ultimo 2017, is er bij onderwijsinstellingen wel een behoefte aan deze financieringswijze.

Naar aanleiding van de conclusies van het IBO schatkistbankieren én om de financieringsmogelijkheden voor onderwijsinstellingen niet te beperken, is er voor OCW geen reden om het vrijwillig schatkistbankieren af te schaffen dan wel verplicht te stellen.