

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 31 524-159);
- 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 (31 524-158).
- 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 (33 000-VIII-155).

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

Inhoud	blz.
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	7
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 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

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.

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 Rog 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. 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 Inventarisatie. 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 Amaranthis. 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 vindt. 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 defusie. 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 weten. Graag horen de leden van de minister in hoeveel gevallen sprake is van een ineffectieve 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-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 onderwijs-

instellingen 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 alternatieve 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-reductie-doelstellingen 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, marktwaarden, margining 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 Klaver een verdergaande implicatie heeft dan de maatregelen die de minister in haar brief 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