

Onderzoek Schatkistbankieren OCW

Nadere toelichting

Het onderzoek Schatkistbankieren OCW is op eigen verzoek van OCW uitgevoerd. Aanleiding voor dit verzoek waren ervaren problemen in het proces rondom de aanvragen en het beoordelen van schatkistleningen/kredieten in combinatie met het toegenomen gebruik van schatkistbankieren. De verantwoordelijkheid voor het schatkistbankieren door onderwijsinstellingen is sinds 2012 verschoven van het ministerie van Financiën naar het ministerie van OCW. Jaarlijks gaat het om circa 10 aanvragen voor een lening en/of een krediet.

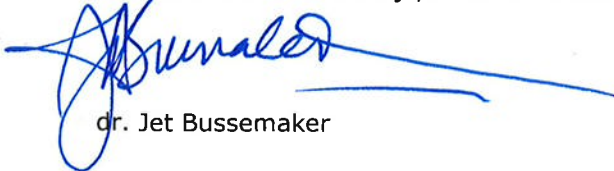
Daarnaast diende het onderzoek als voorbereiding op het IBO Schatkistbankieren. Dat onderzoek richt zich op de risico's en de risicobeheersing door OCW bij schatkistbankieren. De financiële belangen zijn groot (OCW staat garant voor ruim € 1,7 miljard aan leningen en rekening-courantkredieten) en de looptijd van de leningen/kredieten is doorgaans (zeer) lang. Het is essentieel dat een dergelijk proces op orde is.

Het ADR-onderzoek concludeert dat er positieve ontwikkelingen zijn, zoals de toegenomen aandacht voor het schatkistbankieren binnen OCW en de in 2014 ontwikkelde procedurebeschrijving. Er doen zich echter ook knelpunten voor in het interne OCW-proces en in de relatie tussen het Agentschap van het ministerie van Financiën en het ministerie van OCW. Het rapport geeft daar een aantal aanbevelingen voor.

Naar aanleiding van de bevindingen is een verbetertraject gestart. Inmiddels is een aantal verbeteringen doorgevoerd, waaronder de dossiervorming en het aanscherpen en actualiseren van de interne processen. Ook is de rolverdeling tussen het Agentschap en het ministerie van OCW nader uitgewerkt. De verwachting is dat op zeer korte termijn een geactualiseerd protocol tussen het Agentschap en OCW ondertekend kan worden.

Enkele aanbevelingen uit het ADR-rapport hangen samen met het IBO Schatkistbankieren. Naar verwachting zal het rapport van dit IBO met de kabinetsreactie na de zomer aan de Tweede Kamer aangeboden worden. De resultaten van dit IBO zullen waar nodig tot nadere aanscherping van het proces rondom schatkistbankieren leiden.

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



dr. Jet Bussemaker

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



Sander Dekker



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoek Schatkistbankieren OCW

Colofon

Titel	Onderzoek Schatkistbankieren OCW
Uitgebracht aan	SG ministerie van OCW en Agent ministerie van Financiën
Datum	20 november 2015
Kenmerk	ADR/2015/1537

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

1	Samenvatting	4
2	Inleiding	7
2.1	Aanleiding opdracht	7
2.2	Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	7
2.3	Object van onderzoek, afbakening en definities	8
2.4	Onderzoeksaanpak	9
2.5	Verspreidingskring rapport	9
2.6	Leeswijzer rapport	9
3	Proces schatkistbankieren binnen OCW	10
3.1	Kenmerken schatkistbankieren	10
3.2	Proces: forse ontwikkeling doorgemaakt, beschrijving op onderdelen aan te passen	11
3.3	Interviews: positieve punten; rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid op orde; ook belangrijke knelpunten	12
3.4	Knelpunt: heldere en eenduidige procesafspraken	13
3.5	Knelpunt: vastlegging beoordelingsactiviteiten en -resultaten	16
3.6	Knelpunt: monitoring	16
3.7	Mogelijk knelpunt: kwaliteit en capaciteit	17
3.8	Knelpunt: werkverdeling	19
3.9	Knelpunt: dossiervorming	21
3.10	Knelpunt: doelmatig werken	23
4	Rolverdeling tussen OCW en AGT	25
4.1	Rolverdeling: in basis stabiel, afspraken op onderdelen aan te passen	25
4.2	Interviews: belangrijke verbeterpunten, OCW en AGT zijn kritisch over elkaar	26
4.3	Knelpunt: samenwerking en relatie	27
4.4	Knelpunt: heldere eenduidige afspraken over rolverdeling	28
4.5	Knelpunt: naleving afspraken	28
4.6	Knelpunt: informatie-uitwisseling	29
5	Recapitulatie en suggestie voor realisatie	30
6	Ondertekening	31
	Bijlage 1 Gehanteerde bronnen	32
	Bijlage 2 Proces beoordeling aanvragen binnen OCW	34
	Bijlage 3 Rolverdeling tussen OCW en AGT	38
	Bijlage 4 Wet- en regelgeving	41

1 Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de SG/OCW en de Agent/Financiën. Gedelegeerd opdrachtgever is de plaatsvervangend directeur FEZ/OCW. Het onderzoek liep van medio juni tot eind september 2015 en het rapport geeft de stand van zaken op dat moment.

Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Doel is het leveren van informatie aan de opdrachtgevers die kan worden gebruikt om het proces schatkistbankieren verder te verbeteren. Aanleiding voor dit onderzoek is een combinatie van de toename in het gebruik en ervaren problemen in het proces. De hoofdvraag luidt: hoe kan het proces schatkistbankieren verder worden geoptimaliseerd? Deze vraag is uitgewerkt in acht deelvragen, met onderscheid tussen het proces binnen OCW en de rolverdeling tussen OCW en het Agentschap (AGT). Rekening is gehouden met de in de opdracht meegekregen kwaliteitseisen (rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid) en de kenmerkende aspecten van het schatkistbankieren (beschreven in paragraaf 3.1). Het onderzoek richt zich op de huidige toepassing en context. Beleidsmatige vragen, zoals in hoeverre de huidige toepassing door OCW van schatkistbankieren gewenst is, vormen geen onderdeel van het onderzoek. Deze vragen zijn wel onderdeel van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW, dat in september jl. is gestart en uiterlijk maart 2016 een rapport zal opleveren.

Onderzoek gaat over knelpunten, er zijn ook goede punten (§ 3.3 en 4.2)

In dit rapport staan de knelpunten centraal. Dat is een gevolg van de onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvragen. Dit neemt niet weg dat er ook veel goed gaat. Volgens de meeste geïnterviewden zijn rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid op orde. De belangrijkste positieve punten over het proces binnen OCW zijn dat er toegenomen aandacht is voor het onderwerp, dat de procesbeschrijving (2014) en het financieel toetsingsdocument (2012) belangrijke ontwikkelstappen richting een goede werkwijze zijn, en dat de werkwijze sinds begin vorig jaar verder verbeterd is. Belangrijkste positieve punt over de rolverdeling tussen OCW en het AGT is dat volgens de OCW'ers de relatie met AGT is verbeterd.

Knelpunten en oplossingsrichtingen (hfst. 5)

Ondanks de goede stappen voorwaarts sinds begin 2014 zijn er zowel in het proces binnen OCW als in de rolverdeling tussen OCW en het AGT belangrijke knelpunten, die een nadelige invloed hebben op de rechtmatige, risicoverantwoorde en doelmatige uitvoering van het schatkistbankieren. Actie is nodig om te zorgen dat de goede uitvoering en verantwoording zijn geborgd, zowel door de verantwoordelijken op dit moment als de volgende generaties ambtenaren die deze (veelal langlopende) dossiers zullen behandelen. Het ligt voor de hand dat FEZ, als concerncontroller, de regie over de verbetering van deze punten heeft. Hoewel alle punten belangrijk zijn, kan het doelmatig zijn om een deel daarvan niet nu direct te realiseren en om daarvoor gebruik te maken van de uitkomsten van het IBO. Als voorzet is hieronder een indeling gegeven. Het blijft natuurlijk wel de verantwoordelijkheid van OCW om deze keuze te maken en daarbij te onderkennen dat knelpunten blijven bestaan, zolang deze niet zijn opgelost.

Knelpunten/oplossingen die direct kunnen worden opgepakt

- Dossiervorming (§ 3.9)

Er zijn nog geen eenduidige meningen en afspraken over de dossiervorming, en de dossiers zijn nog niet op orde. Het risico is dat OCW hiervan last krijgt in de uitvoering van het schatkistbankieren en de verantwoording daarover, zowel nu als in de komende generaties. Als vertrekpunt bij de oplossing kan de vraag dienen: wat heeft de minister nodig om haar verantwoordelijkheid te kunnen dragen en om verantwoording daarover te kunnen afleggen (garantstelling én monitoring)?

- Doelmatig werken (§ 3.10)

Via enkele eenvoudig te treffen maatregelen is doelmatigheidswinst mogelijk. Dit betreft: een actieve voortgangsbewaking en –signalering van aanvragen binnen OCW, duidelijker instructies voor aanvragen, eerdere beoordeling van de taxaties, een ontvankelijkheidstoets direct na ontvangst van aanvragen en het altijd gebruik kunnen maken van het intakegesprekverslag.

- Samenwerking & relatie, informatie-uitwisseling en naleving afspraken tussen OCW - AGT (§ 4.3 – 4.6)

De samenwerking en relatie verlopen stroef en afspraken worden door beide niet altijd nageleefd. De andere in dit rapport genoemde knelpunten in de uitvoering zijn niet te verhelpen door enkel instrumentele oplossingen, maar moeten samen met deze zachte organisatieproblemen worden aangepakt. Bij de verdere ontwikkeling is daarom aandacht nodig voor aspecten als visie, overtuigingen, acceptatie van elkaars belangen, respect en ruimte voor elkaars rol. Het rapport bevat een stappenplan daarvoor. Omdat nagenoeg alle betrokkenen de wens hebben om de samenwerking te verbeteren is er een goede voedingsbodem om dit ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Nu starten en op basis van uitkomsten van het IBO afmaken

- Eenduidig en transparant: afspraken en vastlegging van werkzaamheden en rolverdeling (§ 3.2, 3.4, 3.5, 3.10, 4.1, 4.4)

De financiële belangen zijn groot en de looptijd van de leningen/kredieten is doorgaans (zeer) lang. Daarom is volstrekte duidelijkheid nodig over wat er op welke wijze gebeurt in het proces, dat daarbij correct en zo eenduidig mogelijk wordt gehandeld en dat daarover verantwoording mogelijk is, zowel nu als in de volgende generaties ambtenaren. Dit is nog niet het geval. De afspraken zijn niet volledig en actueel én missen de benodigde concretisering. Nadere uitwerking is nodig op zowel de afspraken over de aard en criteria van de beoordeling, als de vastlegging van de uitgevoerde beoordelingsactiviteiten en –uitkomsten. Dit betreft het proces binnen OCW en de rolverdeling tussen OCW en het AGT.

- Monitoring (§ 3.6)

De beslissingen om een garantie af te geven zijn gebaseerd op de situatie en inzichten op een bepaald moment. Het is belangrijk om gedurende de looptijd van een lening/krediet vinger aan de pols te houden en te (kunnen) ingrijpen als daartoe aanleiding is. Deze monitoring is nu niet vormgegeven. Het is raadzaam om deze monitoring op een zinvolle en doelmatige manier vorm te geven. In het rapport geven wij een aantal aspecten die relevant zijn bij het vormgeven.

- Kwaliteit en capaciteit (§ 3.7)

Kredietbeoordeling is een vak op zich, dat je er niet even bij kunt doen. Dit is echter nu wel de situatie. Het risico wordt gelopen dat de beoordeling door onvoldoende deskundigheid en tijd niet goed gebeurt en dat OCW zich ten onrechte, voor een te hoog bedrag of onder ontoereikende voorwaarden garant stelt. Of dit een probleem is zal uit het IBO moeten blijken. Als daaruit volgt dat de beoordeling met meer deskundigheid moet gebeuren is actie nodig: formuleren van minimale kwalificaties en organiseren van deze deskundigheid, binnen OCW of door uitbesteding.

- Werkverdeling (§ 3.8)

Bij de werkverdeling bestaan enkele knelpunten. Het eerste is de centralisering-vraag. Er zijn verschillende meningen over wat beter is bij de beoordelingsactiviteiten: de huidige werkverdeling of het verleggen van de beoordeling naar een centra-

le eenheid. Wij geven hiervoor in het rapport een aantal overwegingen mee. De andere knelpunten betreffen de rol van FEZ/DGcontrol en FEZ/Begroting&Control en de rolverdeling voor rijksmusea. Deze verdienen verheldering en uitwerking.

- *Doelmatig werken en behandeltermijnen (§ 3.10)*

De doelmatigheid kan verder worden vergroot als gevolg van andere hierboven genoemde verbeterpunten: stroomlijnen van de werkwijze, andere werkverdeling en betere dossiers. Toch volgen uit het onderzoek geen grote punten waarmee de doorlooptijd van aanvragen kan worden verkort, tenzij OCW andere beleidskeuzes maakt rond zekerheden en onderpanden. De met AGT afgesproken behandeltermijnen worden nu vaak niet gehaald. Het is raadzaam om deze afspraken aan te passen, zodat ook aan instellingen reële verwachtingen kunnen worden gegeven.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding opdracht

Schatkistbankieren houdt in dat organisaties hun publieke middelen risicoarm aanhouden in de schatkist en/of lenen van de schatkist. Beleidsdoelstellingen zijn: reductie van risico's, doelmatig kasbeheer en verlaging van de EMU-schuld. Het schatkistbankieren kent verschillende producten:

1. Rekening-courant waarmee liquide middelen in de schatkist worden aangehouden;
2. Rekening-courantkrediet waardoor deelnemers tijdelijk rood kunnen staan;
3. Trekkingsrechten of borgstellingen;
4. Deposito's waarmee deelnemers middelen in de schatkist voor langere tijd vastzetten;
5. Leenfaciliteit waarmee deelnemers kunnen lenen bij de schatkist.

Bepaalde (soorten) organisaties binnen de overheid nemen verplicht deel aan schatkistbankieren, voor andere organisaties is deelname vrijwillig.¹ Binnen OCW kunnen bekostigde onderwijsinstellingen en rijksmusea vrijwillig gebruik maken van de producten 2 (rekening-courantkrediet) en 5 (leningen), onder de voorwaarde dat zij hun liquide middelen ook bij de schatkist aanhouden. Dit gebruik voor onderwijsinstellingen heeft de afgelopen jaren in aantal en bedrag een grote vlucht genomen. De toepassing van schatkistbankieren voor de rijksmusea is pas recent gestart; de eerste faciliteit is in 2015 toegekend.

Bij het toekenningproces van de kredieten en leningen voor de onderwijsinstellingen en rijksmusea zijn het ministerie van OCW en het Agentschap van het ministerie Financiën (AGT) betrokken. Het AGT ontvangt een aanvraag, OCW beoordeelt deze (met betrokkenheid van Onderwijsinspectie voor onderwijsinstellingen en Nationaal Restauratiefonds voor rijksmusea), waarna het AGT het krediet of de lening - na goedkeuring door OCW - verstrekt en de daarbij behorende formaliteiten afwikkelt.

Aanleiding voor dit onderzoek naar schatkistbankieren is een combinatie van de toename in het gebruik en ervaren problemen in het proces.

2.2 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Opdrachtgevers voor het onderzoek zijn de SG/OCW en de Agent/Financiën. Ge-delegeerd opdrachtgever is de plaatsvervangend directeur FEZ/OCW.

De onderzoeksopdracht is door de opdrachtgevers bevestigd via de brieven ADR/2015/901 en 906 van 17 juni 2015. De opdrachtgevers willen weten hoe het proces schatkistbankieren verder kan worden geoptimaliseerd. Zij willen daarbij weten hoe het proces binnen OCW en de rolverdeling tussen OCW en het AGT zijn ingericht, wat de grootste knelpunten zijn en hoe deze (indien nodig) kunnen worden opgelost. Bij deze oplossingen kunnen (indien van toepassing) ook meer opties worden gegeven.

¹ Bron: Ministerie van Financiën (2014). Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, p.11-13.

Doel van het onderzoek is het leveren van informatie aan de opdrachtgevers, die kan worden gebruikt om het proces schatkistbankieren verder te verbeteren.

De hoofdvraag luidt: hoe kan het proces schatkistbankieren verder worden geoptimaliseerd? Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen onderzocht. Deze vragen bestaan uit twee onderdelen. Het eerste is gericht op het interne proces binnen OCW (vragen 1 tot en met 4) en het tweede is gericht op de rolverdeling tussen OCW en het AGT (vragen 5 tot en met 8).

1. Hoe is het proces schatkistbankieren binnen OCW op hoofdlijnen ingericht?
2. Wat zijn de grootste knelpunten die in het proces binnen OCW worden ervaren door (de vertegenwoordigers van) de organisatieonderdelen van OCW, het NRF en het AGT?
3. Welke knelpunten hebben de grootste nadelige invloed op de uitvoering van het proces schatkistbankieren?
4. Wat zijn mogelijke oplossingen voor deze knelpunten?
5. Hoe is de rolverdeling tussen OCW en het AGT ingericht?
6. Wat zijn de grootste knelpunten die in deze rolverdeling worden ervaren door (de vertegenwoordigers van) de organisatieonderdelen van OCW en het AGT?
7. Welke knelpunten hebben de grootste nadelige invloed op de uitvoering van het proces schatkistbankieren?
8. Wat zijn mogelijke oplossingen voor deze knelpunten?

2.3

Object van onderzoek, afbakening en definities

Object van onderzoek is het proces rond schatkistbankieren zoals dit voor onderwijsinstellingen en rijksmusea wordt toegepast door de betrokken organisatieonderdelen van OCW (inclusief Onderwijsinspectie), het NRF en het AGT. Dit proces betreft het behandelen van een aanvraag, het verstrekken van het krediet / de lening, en het monitoren en zo nodig aanpassen na toekenning. Hierbij kijken wij naar de governance (rollen en verantwoordelijkheden), de uitgevoerde activiteiten, de interactie tussen OCW en het AGT en de randvoorwaarden hiervoor.

Het onderzoek richt zich op de toepassing zoals deze nu is, in de huidige context. Beleidsmatige vragen, zoals in hoeverre de huidige toepassing door OCW van schatkistbankieren gewenst is en wat de effectiviteit ervan is, vormen geen onderdeel van het onderzoek. Ook vallen buiten het onderzoek en analyse: de hoeveelheid capaciteit (fte's) die met het proces schatkistbankieren zijn gemoeid, de feitelijke deskundigheid van de betrokkenen, de (rechtmatige en juiste) toepassing van de regels en afspraken in individuele dossiers en de verantwoordingsinformatie in onder meer het jaarverslag van OCW.

Het onderzoek richt zich op de interne organisatie van het schatkistbankieren binnen OCW en de rolverdeling tussen OCW en het AGT. De ervaringen en meningen van de gebruikers van het schatkistbankieren (onderwijsinstellingen en rijksmusea) vallen buiten het onderzoek.

Voor zover mogelijk is gebruik gemaakt van recent door de Algemene Rekenkamer (AR) uitgebrachte rapporten over schatkistbankieren OCW.²

De gedelegeerd opdrachtgever heeft aangegeven dat het proces dient te voldoen aan de volgende kwaliteitseisen. Via deze 'bril' zijn de onderzoeksvragen onderzocht en beantwoord.

- De rechtmatigheid van de handelingen moet zijn geborgd;

² AR, Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015; AR Verantwoordingsonderzoek 2014 OCW, 20 mei 2015.

- De risico's moeten voldoende zijn afgedekt. De term 'voldoende' is nog niet nader gedefinieerd. In het onderzoek zijn de betrokkenen gevraagd naar hun mening hierover;
- Er moet sprake zijn van een doelmatige uitvoering.

Een verkenning van de ervaringen (en mogelijke goede praktijken) van departementen met een vergelijkbaar proces van schatkistbankieren bleek helaas niet mogelijk omdat deze er volgens de geïnterviewden niet zijn.

Een deel van de bevindingen in dit rapport is gebaseerd op interviews. Daarbij zijn alleen punten overgenomen, die vanuit meer dan één organisatieonderdeel zijn genoemd. Individuele meningen zijn niet gebruikt, tenzij in het rapport anders is aangegeven.

Het onderzoek is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standards voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Met het onderzoek wordt geen zekerheid verschaft.

2.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd van medio juni tot en met september 2015 (met een stop gedurende de zomervakantie) en omvat de volgende werkzaamheden:

- Verzamelen van informatie, via het kennis nemen van relevante documenten en via interviews met sleutelpersonen. De gebruikte bronnen zijn vermeld in bijlage 1. Van de interviews zijn verslagen gemaakt die ter beoordeling van inhoudelijke juistheid aan de geïnterviewden zijn voorgelegd;
- Analyseren en vormen van mening en bevindingen;
- Opstellen van het rapport;
- Hoor en wederhoor van de inhoud van het rapport met de (vertegenwoordigers van) de organisatieonderdelen van OCW (inclusief Onderwijsinspectie), het NRF en het AGT die betrokken zijn bij het proces schatkistbankieren;
- Opleveren definitief rapport aan opdrachtgevers, via gedelegeerd opdrachtgever.

Het conceptrapport is op 9 oktober jl. voor hoor en wederhoor op inhoudelijke juistheid voorgelegd aan de betrokkenen. Hun reacties zijn betrokken in deze definitieve rapportversie.

2.5 Verspreidingskring rapport

Dit rapport wordt uitgebracht aan de opdrachtgevers. Verspreiding van het rapport aan derden zal alleen plaatsvinden op hun initiatief of instemming, en in overleg met de ADR.

2.6 Leeswijzer rapport

Hoofdstuk drie beantwoordt de eerste vier onderzoeksvragen, over het proces binnen OCW. Hoofdstuk vier beantwoordt de laatste vier onderzoeksvragen, over de rolverdeling tussen OCW en het AGT. Hoofdstuk vijf bevat een recapitulatie van de knelpunten en oplossingsrichtingen, met een suggestie voor de realisatie daarvan.

3 Proces schatkistbankieren binnen OCW

Dit hoofdstuk beantwoordt de eerste vier onderzoeksvragen, over het proces schatkistbankieren binnen OCW. Voordat deze vragen aan de orde komen, geven wij in paragraaf 3.1 eerst enkele kenmerkende aspecten van het proces. De beantwoording van de onderzoeksvragen is gedaan in het licht van deze kenmerkende aspecten en van de in de onderzoeksopdracht meegekregen kwaliteitseisen: rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid.

Paragraaf 3.2 beantwoordt vraag 1: hoe is het proces binnen OCW op hoofdlijnen ingericht? Het antwoord luidt samengevat dat de huidige praktijk het resultaat van een forse ontwikkeling is en dat het beschreven proces onvolledig en op belangrijke onderdelen verouderd is.

Paragraaf 3.3 beantwoordt vraag 2: wat zijn de grootste knelpunten die de betrokkenen van OCW en AGT ervaren? De geïnterviewden zien positieve punten en volgens de meesten zijn rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid op orde; tegelijkertijd noemen zij belangrijke knelpunten.

De daaropvolgende paragrafen behandelen de vragen 3 (knelpunten met grootste nadelige invloed) en 4 (mogelijke oplossingen). Achtereenvolgens zijn dit: heldere en eenduidige procesafspraken, vastlegging van de beoordelingsactiviteiten en -resultaten, monitoring, kwaliteit en capaciteit, werkverdeling, dossiervorming en doelmatig werken.

3.1 Kenmerken schatkistbankieren

Voordat de volgende paragrafen ingaan op het proces en de knelpunten, geven wij een schets van de kenmerkende aspecten bij het proces schatkistbankieren. In het vervolg van dit rapport zal worden verwezen naar deze aspecten.

1. Het totaalbedrag aan openstaande garanties is omvangrijk en is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Medio 2014 stond OCW garant voor circa € 1,8 miljard aan hypothecaire leningen (dit was in 2005 nog slechts € 250 mln.) en circa € 0,6 miljard aan rekening-courantkrediet.³ Overigens is de toepassing van schatkistbankieren voor de rijksmusea pas recent gestart; de eerste faciliteit is in 2015 toegekend.
2. Het aantal aanvragen per jaar is relatief beperkt, maar groeit wel sterk in de loop van de jaren. Volgens (niet volledige) overzichten zijn in het eerste halfjaar 2015 16 aanvragen ontvangen, ten opzichte van 22 in heel 2014.⁴
3. En het aantal lopende leningen/kredieten is tussen 2009 en 2014 verdubbeld naar circa 120.⁵
4. Het financieel belang per dossier wisselt sterk. Dit varieert van circa € 0,1 tot € 193 mln.⁶ Ook de complexiteit en casuïstiek zijn wisselend.
5. De dossiers hebben betrekking op alle onderwijssectoren en op rijksmusea. Het proces voltrekt zich binnen OCW voor een deel decentraal bij de betreffende beleidsdirecties (PO, VO, MBO, HO&S, E&K) en de drie beleid DG's en

3 Bron: AR, Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015, p.5; http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/miljoenennota,kst212450_19.html; Ministerie van OCW, Presentatie schatkistbankieren OCW voor Audit Committee, 23 mei 2014.

4 1^o halfjaar 2015: PO 3, VO 2, MBO 4, HO 6, Rijksmusea 1, totaal 16; heel 2014: PO 1, VO 11, MBO 8, HO 2, totaal 22. Bron: overzichten FEZ/KU&I edoc711489v1 en edoc640090.

5 Bron: Financiën, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, december 2014, p.13.

6 Bron: OCW, Kwartaaloverzicht 1e kwartaal 2015, edoc754985, 29 juni 2015.

voor een deel centraal bij FEZ-afdelingen (KU&I, B&C, DGc).⁷ Daarnaast zijn de directie Rekenschap van de Onderwijsinspectie en het NRF betrokken.

6. Bij het proces zijn veel organisatieonderdelen betrokken, met personen die deze activiteiten uitvoeren naast hun hoofdactiviteiten.
7. De looptijd van de leningen/kredieten is doorgaans (zeer) lang zijn. Leningen kunnen tussen 1 en 35 jaar lopen en voor rekening-courantkrediet geldt normaliter helemaal geen einddatum tenzij dit in een specifieke situatie in de voorwaarden is afgesproken.⁸ Hierdoor zullen nog veel generaties ambtenaren na de huidige belast zijn met de verantwoordelijkheid en het beheer van de dossiers en de verantwoording daarover.

3.2 **Proces: forse ontwikkeling doorgemaakt, beschrijving op onderdelen aan te passen**

Deze paragraaf beantwoordt onderzoeksvraag 1: hoe is het proces schatkistbankieren binnen OCW op hoofdlijnen ingericht? We gaan hierbij in op de opzet van het proces en op de huidige situatie.

De huidige werkwijze voor onderwijsinstellingen is grofweg ontstaan in 2012, toen een nieuw protocol tussen OCW en het AGT van kracht is geworden. OCW was al verantwoordelijk voor het restrisico van hypothecaire leningen OCW en werd vanaf dat moment ook verantwoordelijk voor het risico van in het kader van schatkistbankieren afgegeven rekening-courantkredieten. Daarvóór lag dit risico bij Financiën.⁹

De werkwijze is vastgelegd in het document 'Procedure schatkistbankieren' (maart 2014). Het proces voor onderwijsinstellingen binnen OCW heeft, mede ingegeven door het beter willen organiseren, een forse ontwikkeling doorgemaakt ten opzichte van deze beschreven werkwijze. Hierdoor is de beschreven werkwijze op belangrijke onderdelen verouderd; daarnaast is deze beschrijving op belangrijke onderdelen niet volledig. Verder wordt schatkistbankieren inmiddels ook toegepast voor de rijksmusea, waarvoor deels een andere werkwijze wordt toegepast. Om deze reden is in bijlage 2 van dit rapport een kort overzicht opgenomen van het huidige behandelingsproces van aanvragen van onderwijsinstellingen, met een vergelijking met de procedurebeschrijving. Ook is daarin een korte beschrijving opgenomen van het proces van aanvragen van rijksmusea, met een vergelijking met het proces voor onderwijsinstellingen.

De volgende verschillen bestaan er tussen de huidige werkwijze voor onderwijsinstellingen en de beschrijving daarvan (2014):

- **Actualiteit:**
Sinds begin 2014 is de werkwijze op een aantal belangrijke punten aangepast, en daardoor veelal aangescherpt. Hierdoor is de beschrijving op belangrijke onderdelen niet meer actueel. Zo hebben FEZ/B&C en FEZ/DGc een toetsende rol gekregen in het proces, wordt er altijd nadere informatie van de instelling gevraagd, wordt er een instemmingdocument gehanteerd en worden garantieadviezen van de beleidsdirecties in bepaalde gevallen aan de bewindspersonen voorgelegd.
- **Volledigheid:**
De beschrijving is op belangrijke onderdelen niet volledig. Zo ontbreekt de procedure rond gemeentegaranties. En voor de rijksmusea moet de procedure nog worden uitgewerkt. Naast de behandeling van aanvragen is ook de

⁷ B&C staat voor Begroting en Control; KI&U voor Kaderstelling, Informatievoorziening en Uitvoering, DGc voor DGcontrol.

⁸ Bron: Protocol schatkistbankieren, januari 2012, art.5.

⁹ Bronnen: CW2001, art 47:3 en 48:3; Protocol, 2012; Protocol 2004.

monitoring van belang. Deze monitoring is nog niet uitgewerkt in de procesbeschrijving en werkwijze. De procesbeschrijving uit 2014 gaat op dit punt alleen in op de te ondernemen stappen bij overschrijding van kredietlimiet, als ongewenste en niet toegestane ontwikkeling.¹⁰

3.3 Interviews: positieve punten; rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid op orde; ook belangrijke knelpunten

Deze paragraaf beantwoordt onderzoeksvraag 2: wat zijn de grootste knelpunten die in het proces binnen OCW worden ervaren door (de vertegenwoordigers van) de organisatieonderdelen van OCW en het AGT? In de interviews is steeds gevraagd naar belangrijke knelpunten op de aspecten rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid. Daarnaast hebben we de geïnterviewde personen gevraagd naar wat volgens hen goed gaat en naar de sterke punten in het proces. In deze paragraaf geven wij het overall beeld uit de interviews, door de oogsharen gezien.¹¹ De daarbij genoemde knelpunten worden in de volgende paragrafen nader behandeld.

Geïnterviewden over positieve punten

Desgevraagd noemden nagenoeg alle geïnterviewde personen een of meer sterke punten, die volgens hen zeker behouden moeten worden. De volgende punten werden door meerdere personen genoemd:

- De toegenomen aandacht voor schatkistbankieren binnen OCW. Het onderwerp wordt steeds serieuzer genomen. Zo is het merkbaar dat de DG's het een belangrijk onderwerp vinden. Ook blijkt de aandacht en het belang uit vragen door het Audit Committee en het instellen van onderzoeken (ADR en Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Risicobeheer en risicobeheersing schatkistbankieren OCW).¹²
- De in 2014 ontwikkelde procedurebeschrijving en het Financieel Toetsingsdocument uit 2012 worden gezien als belangrijke ontwikkelstappen richting goede afspraken over het proces schatkistbankieren.
- De ontwikkeling, vastlegging en verbeteringen in de werkwijze sinds begin vorig jaar. Onder andere het project De Schatkist van OCW¹³ en de steviger rolinvulling van FEZ/B&C hebben hieraan positief bijgedragen.

Geïnterviewden over rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid: knelpunten

Hoewel de rechtmatigheid volgens bijna alle geïnterviewde OCW'ers voldoende is geborgd, ziet een groot deel van hen belangrijke knelpunten: dossiervorming, mandaat, werkwijze in bijzondere situaties.

De risico's zijn volgens de meeste geïnterviewde OCW'ers eveneens voldoende geborgd. Vaak wordt daarbij verwezen naar de combinatie van (streng) beoordeling en de zekerheden (gemeentegaranties en onderpanden). Toch ziet iedereen een of meer belangrijke knelpunten, waardoor er volgens hen nog veel werk aan de winkel is. Dit betreft: de rolverdeling binnen OCW en afspraken daarover, de reikwijdte van de beoordeling, de kwaliteit van de beoordeling, adviezen en vastlegging daarvan, de monitoring, de capaciteit en kwaliteit van betrokken afdelingen, de dossiers en de kennisdeling.

¹⁰ In paragraaf 3.6 gaan wij nader in op de monitoring.

¹¹ In dit hoofdstuk staan alleen onderwerpen die vanuit meer dan één organisatieonderdeel zijn genoemd. Individuele meningen zijn niet opgenomen.

¹² Een IBO-werkgroep doet van 1 september 2015 tot 1 maart 2016 onderzoek naar de vraag hoe de risico's rond schatkistbankieren bij OCW beter beheerd en beheerst kunnen worden. Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/miljoenennota,kst212450_19.html.

¹³ Project kort toelichten. In 2014 is het project De Schatkist van OCW gestart met als doel het hele proces rondom schatkistbankieren opnieuw te bekijken en waar nodig opnieuw in te richten. Volgens de voormalig projectleider is de opdracht teruggegeven vanwege vastgelopen onderhandelingen met AGT over aanpassing van het protocol, waardoor het verder inrichten van het proces niet efficiënt was.

Ook op het gebied van de doelmatigheid worden belangrijke knelpunten genoemd. Dit betreft: de eenduidige behandeling, haalbaarheid en naleving termijnen, de dossiers. Verder valt op dat het AGT kritische beelden heeft over de doelmatige inrichting van het proces binnen OCW.

3.4

Knelpunt: heldere en eenduidige procesafspraken

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Deze en de volgende paragrafen van dit hoofdstuk beantwoorden de onderzoeksvragen 3 (Welke knelpunten hebben de grootste nadelige invloed op de uitvoering van het proces?) en 4 (Wat zijn mogelijke oplossingen?). Allereerst gaan wij, in deze paragraaf, in op de helderheid en eenduidigheid in het proces. Deze verdienen verbetering. OCW beoordeelt iedere aanvraag voor een lening of rekening-courantkrediet. Deze beoordeling gaat verder dan een eenvoudige invuloefening van evidente variabelen.¹⁴ In het onderstaande kader is een beeld opgenomen van de beoordeling, zoals deze volgens interviews nu wordt uitgevoerd.

De beoordeling is geen hoofdbestanddeel van de taken van de beoordelaars bij de beleidsdirecties en FEZ. Een aanvraag komt er vaak bij, veelal ongelegen vanwege andere werkzaamheden. Een groot deel van de beoordelingsactiviteiten gebeurt naar eigen en beste inzicht van de behandelaars, impliciet niet gestructureerd. Bij deze beoordeling is geen eenduidige toepassing.¹⁵ Deze hangt onder andere af van personen (subjectief) en de hoeveelheid beschikbare tijd. Bij de beoordeling kunnen ook andere (beleidsmatige) afwegingen en belangen een rol spelen dan enkel de kredietrisico's en geldende voorwaarden.¹⁶ Alle betrokkenen kijken serieus naar de aanvraag, en beoordelen daarbij ook zo goed mogelijk de cijfers en het verhaal achter de cijfers. Hierbij wordt niet volstaan met de informatie in het Financieel Toetsingsdocument en van de Onderwijsinspectie en NRF. Zo wordt er ook gebruik gemaakt van aanwezige kennis over de instelling en de situatie in de regio, jaarrekeningen worden bekeken op bijzondere aspecten en onder meer geraamde inkomsten en er wordt nadere informatie opgevraagd bij de instelling (veelal via een gesprek).

Kader: beoordeling aanvragen, volgens de interviews

Vanwege de in paragraaf 3.1 genoemde grote financiële belangen (zowel voor OCW als voor de instellingen) en zeer lange looptijd van de verbintenissen is volstrekte duidelijkheid nodig over wat er op welke wijze gebeurt in het beoordelingsproces, dat daarbij correct en zo eenduidig mogelijk wordt gehandeld (zowel binnen als tussen sectoren) en dat daarover verantwoording mogelijk is. Er is dus behoefte aan een eenduidige lijn. Dit is nog niet het geval. Nadere uitwerking is nodig op de volgende punten, die in het vervolg van deze en in de volgende paragraaf worden behandeld.

- De afspraken over de aard en criteria van de beoordeling, en de beschrijving daarvan;
- De vastlegging van de uitgevoerde beoordelingsactiviteiten en –uitkomsten (paragraaf 3.5).

14 Uit bijlage C van de procedurebeschrijving (2014) kan de indruk ontstaan dat de beoordeling zich beperkt tot het beantwoorden van twee vragen (1. Uitkomst checklist ja/nee? 2. Instelling in risicoprofiel Onderwijsinspectie ja/nee?) en het invullen van deze antwoorden in de beslisboom. Dit is echter niet de praktijk.

15 Dit is ook een van de bevindingen van de AR in het in 2014 uitgevoerde onderzoek. Bron: Algemene Rekenkamer, Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015, p.12.

16 Dit is ook een van de bevindingen van de AR in het in 2014 uitgevoerde onderzoek. "Schatkistbankieren kan ook worden gebruikt als mogelijke oplossing voor instellingen in problemen, zoals [redacted] dat circa € 50 miljoen heeft geleend voor het uitvoeren van een herstelplan en het beperkt uitvoeren van noodzakelijke investeringen. In zo'n geval moet de schatkist (i.c. OCW) ook alle lopende leningen overnemen. Hiermee haalt het ministerie meer risico's binnen. Het ministerie kan in die gevallen wel aanvullende voorwaarden aan de garantstelling stellen." "(Te)veel rollen voor het Ministerie van OCW. Het Ministerie van OCW maakt het beleid, bekostigt de instellingen en houdt (via de Inspectie van het Onderwijs; IvHO) toezicht op de onderwijsinstellingen. Bij schatkistbankieren is het Ministerie van OCW feitelijk ook kredietbeoordelaar en garantsteller en indirect betrokken bij investeringsbeslissingen van de onderwijsinstelling. Dit werpt de vraag op in hoeverre dit de autonomie van de instellingen aantast. Ook kan het Ministerie van OCW voor de moeilijke afweging komen te staan hoe te handelen als een instelling failliet dreigt te gaan en OCW de instelling niet meer wil bekostigen, omdat de onderwijskwaliteit niet voldoende meer is gegarandeerd. Een onderwijsinstelling kan failliet gaan, omdat een instelling zijn lening niet meer kan aflossen en het Ministerie van OCW de betreffende lening bij het MvF moet aflossen. In de afgelopen 15 jaar is het recent voor het eerst voorgekomen dat een onderwijsinstelling voor primair of voortgezet onderwijs die leende bij de schatkist (vanwege fraude) failliet is gegaan (...)." Bron: AR, Nota van bevindingen schatkistbankieren, p.8 en 9.

Belang van afspraken over beoordelingsaard en -criteria

Wij behandelen in het vervolg van deze paragraaf de afspraken over de aard en criteria van de beoordeling. Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken zijn over de aard en precieze invulling van de beoordelingsaspecten (vragen en toetsingspunten) en -activiteiten. De afspraken moeten ook duidelijk zijn vastgelegd en uitgewerkt in een beschrijving. Deze beschrijving dient verschillende doelen:

- Als instructie voor een juiste en eenduidige beoordeling, waarbij alle relevante aspecten worden betrokken en gewogen;
- Als intern communicatiemiddel, waarbij beoordelaars anderen kunnen vertellen op welke wijze zij de beoordeling hebben uitgevoerd;
- Als extern communicatiemiddel, waarbij heldere en transparante voorlichting en informatievoorziening aan de instellingen mogelijk is, door zowel AGT als OCW;
- Als verantwoordingsmiddel naar belanghebbenden en andere derden, waarbij zowel nu als in de toekomst kan worden aangegeven hoe OCW de beoordeling uitvoert.

Aard en criteria van de beoordeling zijn nu niet afgesproken en beschreven

Deze uitgewerkte afspraken en beschrijving zijn er nu niet. De procedurebeschrijving (2014) bevat wel een waardevolle basis en ankerpunten, maar is beknopt over de beoordeling. Volgens deze beschrijving bekijkt de beleidsdirectie het Financieel Toetsingsdocument, betreft zij hierbij de melding van de Onderwijsinspectie en bekijkt zij of zij zelf nog bezwaren heeft ten aanzien van de leenaanvraag.¹⁷ Het is raadzaam deze procedurebeschrijving aan te vullen, te concretiseren en operationaliseren en te actualiseren.

- Aanvulling van de beschrijving:
De beschrijving is nog niet dekkend. Zo is nog niet beschreven en/of uitgewerkt:
 - o Het verhaal achter de cijfers, andere relevante informatie en de beleidsmatige aspecten, die een rol kunnen spelen bij de beoordeling;
 - o De geldende wet- en regelgeving en andere voorwaarden (zie bijlage 4);
 - o De procedures rond gemeentegaranties en rijksmusea;
 - o De uit te voeren activiteiten bij bijzondere situaties ();
 - o De rollen van FEZ/DGc en FEZ/B&C in het proces.
- Concretisering en operationalisering van de beschrijving:
Er is nog niet uitgewerkt waar de beleidsdirectie naar kijkt, door welke bril en hoe zij dat doet. Bijvoorbeeld:
 - o Wanneer moet een voorgenomen garantiebesluit ook aan de minister of staatssecretaris worden voorgelegd?
 - o Wanneer is er sprake van 'eigen bezwaren' van de beleidsdirectie?
 - o Wanneer en op basis van welke criteria wordt de taxatie beoordeeld? Overigens zijn wij van mening dat het taxatierapport altijd onderdeel zou moeten uitmaken van de beoordeling door MBO en HO&S van de leningaanvraag van mbo- en ho-instellingen voordat de DG instemt met de aanvraag; dit vanwege de relevantie van de onderpandwaarde.
 - o Wanneer zijn welke afwijkingen of aanvullende voorwaarden mogelijk of nodig? Bij dit laatste kan sprake zijn van maatwerk, waarvoor ook procedurele afspraken kunnen worden gemaakt.
 - o Welke interne controle wordt binnen de directie of OCW toegepast op de juistheid van de beoordelingsactiviteiten?

Uitzondering is het Financieel Toetsingsdocument, waarin een aantal ratio's is vermeld aan de hand waarvan de financiële positie kan worden beoordeeld.
- Actualisering van het Financieel Toetsingsdocument:
Uit de interviews blijkt dat het Financieel Toetsingsdocument niet meer aansluit op de praktijk en dat deze op belangrijke onderdelen moet worden aangevuld.

¹⁷ Het Financieel Toetsingsdocument met toelichting (2012) bevat een uitwerking van de door de instelling op te geven financiële informatie en bevat verschillende beoordelingsratio's.

Aanpassing van het Financieel Toetsingsdocument is raadzaam. Niet alleen om intern duidelijkheid te hebben waarop getoetst wordt, maar ook om helder en transparant te zijn in de voorlichting en informatievoorziening aan de instellingen. Een vergelijking met de bancaire wereld kan helpen om te komen tot een goede herijking. Omdat dit een onderdeel is van het IBO hebben wij dit niet verder uitgewerkt en onderzocht, en volstaan wij in dit rapport met het noemen van de volgende noties uit de interviews.

- Volgens het Financieel Toetsingsdocument (en toelichting) moet de basissolvabiliteit minimaal 20% zijn. Voor onderwijsinstellingen wordt inmiddels 30% als ondergrens gehanteerd, wat in lijn is met de actuele normen die de Onderwijsinspectie hanteert bij haar continuïteitstoezicht. Voor rijksmusea wordt de 20% nog wel gehanteerd.
- De in het document vermelde transactieliquideit en het kasstroomoverzicht worden door PO/VO niet betrokken bij de beoordeling van po- en vo-aanvragen, omdat deze informatie volgens PO/VO niet relevant is voor de beoordeling van de kredietwaardigheid. Daarnaast plaatst PO/VO kanttekeningen bij de solvabiliteit.¹⁸
- Volgens enkele geïnterviewde personen zou aanvullende of juist andere informatie moeten worden opgenomen in het Financieel Toetsingsdocument en de daarbij verstrekte informatie (bijvoorbeeld: ratio's voor de financierbaarheid, analyse van vaste kosten, off balance financiering, doordecentralisatie, contracten, informatie over eigendom van pand, bestuursleden).
- Het document is gemaakt voor onderwijsinstellingen en moet nog worden aangepast voor de rijksmusea. Inmiddels is een concept gemaakt dat nu als pilot wordt toegepast op de lopende aanvraag van een rijksmuseum.

Bij beschrijving en afspraken is aandacht voor commitment en communicatie nodig

Een eenduidiger proces wordt niet alleen bereikt door het aanpassen en uitrollen van een beschrijving. Het moet ook goed worden gecommuniceerd, en betrokkenen moeten er achter staan. Het is raadzaam bewust stil te staan bij het betrekken van en communiceren met deze medewerkers. Onderstaande goede praktijken kunnen hiervoor worden gebruikt en breder toegepast.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Het OCW-brede overleg schatkistbankieren kan nieuw leven worden ingeblazen en worden gebruikt om ervaringen uit te wisselen en om ontwikkelingen, bijzondere gevallen en goede praktijken te delen. - FEZ/B&C ziet alle adviezen en bekijkt deze op consistentie. Opvallende punten en rode draden kunnen OCW-breed worden gedeeld. - Op initiatief van DGHBE zullen medewerkers van MBO en HO&S meekijken met elkaars dossiers, zodat consistente toepassing wordt bevorderd. Deze praktijk kan breder worden toegepast. - Voor de po/vo-dossiers is (wekelijks) afstemmingsoverleg tussen PO/VO, DGc en FEZ/B&C. Deze praktijk kan ook bij andere sectoren worden toegepast. |
|---|

Kader: goede praktijken, volgens de interviews

¹⁸ Volgens PO/VO: Beide kengetallen (solvabiliteit plus en transactieliquideit) zijn nooit onderbouwd of onderzocht. Met de solvabiliteit plus wordt een soort buffer opgeteld bij de solvabiliteit en gedeeld door het totale vermogen. Dat zijn onvergelykbare grootheden, appels en peren. De transactieliquideitratio is op een verkeerde manier geknipt uit de kapitalisatiefactor van Don. De definitie van de transactieliquideit is KVV/TB met als achterliggende gedachte dat je genoeg vermogen moet aanhouden om op korte termijn je schulden te betalen. Op zich is dat een goed kengetal, maar in het financieel toetsingsdocument wordt het gecombineerd met een vermogensanalyse. Daardoor worden het onvergelykbare grootheden, zogenoemde appels en peren (geen goede combi als het om rekenen aankomt).

3.5

Knelpunt: vastlegging beoordelingsactiviteiten en -resultaten

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Belang van vastlegging van beoordelingsactiviteiten

Het is belangrijk dat er een concrete en gestructureerde vastlegging plaatsvindt van de uitgevoerde beoordelingsactiviteiten, de daarbij gebruikte informatie en hun uitkomsten (bevindingen, keuzes en afwegingen). Dit geldt ook voor de op basis daarvan opgestelde argumentatie, die ten grondslag ligt aan het advies aan de DG. Deze vastlegging dient verschillende doelen:

- Als intern communicatiemiddel, waarbij het voor anderen (zowel nu als in de toekomst) duidelijk is welke activiteiten, uitkomsten en argumentatie ten grondslag hebben gelegen aan het advies over garantstelling, en waardoor een meer uniforme werkwijze wordt bevorderd;
- Als verantwoordingsmiddel, waarbij het mogelijk is aan belanghebbenden en andere derden (zowel nu als in de toekomst) kan worden uitgelegd welke activiteiten, uitkomsten en argumentatie ten grondslag hebben gelegen aan het advies over garantstelling.

Beoordelingsactiviteiten worden nu niet vastgelegd

Deze vastlegging vindt nu nog niet plaats. De adviesnota aan de DG bevat wel een conclusie, maar de informatie over de uitgevoerde activiteiten is enkel aanwezig in de hoofden van mensen en gefragmenteerd in onderdelen van het dossier. Hierdoor is deze informatie kwetsbaar en vluchtig. Het is raadzaam om de informatie expliciet en gestructureerd vast te leggen in een beoordelings- en verantwoordingsdocument (met verwijzing naar de gebruikte informatie) en op te nemen in het dossier.

Bij de ontwikkeling van dit document kan inspiratie worden opgedaan uit het memoformat dat het NRF hanteert in zijn advisering bij aanvragen van rijksmusea. Uiteraard dient dit format dan wel te worden uitgebreid, omdat het NRF zich enkel richt op de kredietbeoordeling en de beleidsdirecties een integrale beoordeling en afweging doen. Verder zal de vergelijking door de werkgroep IBO met de bancaire wereld mogelijk nuttige voorbeelden opleveren.

Ook inhoud en vorm adviezen aan DG's zijn nu niet uniform

De adviezen aan de DG's zijn vormvrij. Ook zijn geen afspraken gemaakt over de aspecten die in deze adviezen standaard aan de orde zouden moeten komen en over de diepgang ervan. Het risico bestaat dat niet alle voor besluitvorming relevante aspecten worden vermeld. Dit risico is des te groter, omdat er geen eenduidige afspraken zijn over de beoordeling van de informatie en weging van de bevindingen (zie vorige paragrafen), waardoor sprake kan zijn van niet eenduidige toepassing. Het is daarom raadzaam om nadere afspraken te maken over meer uniforme inhoud en vorm van de adviezen.

3.6

Knelpunt: monitoring

[Betreft: risico's]

Belang van monitoring

De beslissingen om een garantie af te geven zijn gebaseerd op de situatie en inzichten op een bepaald moment. Ontwikkelingen daarna kunnen grote invloed hebben op de risico's. Bijvoorbeeld: veranderingen in de financiële positie, fusies, bestuurswisselingen, tegenvallende nieuwbouwkosten, fraude en tegenvallende leerlingaantallen of bezoekersaantallen.

Monitoring is nu niet vormgegeven

Het is belangrijk om gedurende de looptijd van een dossier vinger aan de pols te houden en te (kunnen) ingrijpen als daartoe aanleiding is. Deze monitoring is nu niet vormgegeven. Vrijwel alle geïnterviewde personen noemen het ontbreken daarvan een belangrijk knelpunt. Tegelijkertijd vragen enkelen zich af wat gedaan kan worden met deze informatie en welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen. Enkele zijn van mening dat er niets gedaan kan worden en dat dit nu eenmaal een risico is dat erbij hoort. Anderen stellen dat er wel degelijk mogelijkheden zijn, maar dat deze dan wel geregeld moeten worden via de voorwaarden bij aanvang van een lening of krediet. Zo werden in de interviews genoemd: heroverwegen van de lening, verlagen van het kredietplafond, vervroegde aflossing, verbeterplannen om orde op zaken te stellen met als sanctie inhouding op de bekostiging.

Het is raadzaam om deze monitoring op een zinvolle en doelmatige manier vorm te geven. Dit omvat:

- Het bepalen van de relevante monitorinformatie. De centrale vraag hierbij is: welke informatie hebben we nodig om onze verantwoordelijkheid te kunnen dragen?
- Het bepalen van de gewenste frequentie van de informatievoorziening en de criteria om deze informatie te beoordelen;
- Het bepalen van de noodzakelijke en wenselijke interventies. Onderdeel hiervan kan een interventieladder zijn. Het ligt voor de hand dat in geval van (dreigende) problemen ook andere overwegingen, vanuit de stelselverantwoordelijkheid, reguliere bekostiging en imago, een rol zullen spelen bij de besluitvorming over te ondernemen acties. Het is raadzaam om dit nu te doordenken en niet te wachten totdat een incident zich voordoet. Wij hebben begrepen dat er binnen OCW een draaiboek wordt ontwikkeld voor hoe te handelen bij (dreigend) faillissement. Mogelijk kan hier een relatie met het schatkistbankieren worden gelegd;
- Het onderzoeken of en zo nodig zorgen dat deze interventies ook daadwerkelijk kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld door het opnemen van bepaalde voorwaarden bij afgifte van de lening of het krediet;
- Het organiseren van de informatievoorziening. Als onderdeel daarvan kunnen gerichte afspraken worden gemaakt met anderen die relevante informatie hebben, zoals de Onderwijsinspectie en het AGT. Met de Onderwijsinspectie is in april jl. afgesproken dat OCW zal uitwerken welke informatie het van haar zou willen ontvangen voor de beoordeling van de aanvragen. Het kan zinvol om met de Inspectie nader te overleggen over de mogelijkheden die er zijn om relevante informatie te delen in het kader van een verbeterde monitoring;
- Het daadwerkelijk uitvoeren en vastleggen van de monitoring en de eventuele interventies.

Naar verwachting zal het recent gestarte IBO nuttige informatie opleveren voor het vormgeven van de monitoring. Monitoring, bijzonder beheer en een vergelijking met de wijze waarop commerciële (sector)banken het risico bij leningen beheren en beheersen zijn namelijk belangrijke onderdelen van het IBO.

3.7

Mogelijk knelpunt: kwaliteit en capaciteit

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Kwaliteit en capaciteit zijn nu niet op professioneel niveau

Een van de grootste risico's bij het schatkistbankieren is dat de kredietbeoordeling vanwege onvoldoende deskundigheid en tijd niet goed gebeurt en dat OCW zich ten onrechte, voor een te hoog bedrag of onder ontoereikende voorwaarden garant stelt. Kredietbeoordeling is een vak, en dat doe je er volgens een aantal geïnterviewden en ons niet even bij. Bij OCW is dit echter wel het geval. De beoordeling

wordt namelijk uitgevoerd door personen die een andere hoofdtaak hebben, op andere kwaliteiten zijn aangesteld en niet specifiek zijn gevormd en opgeleid als kredietbeoordelaar. Volgens de meeste geïnterviewde personen binnen OCW is de deskundigheid op dit gebied dan ook te laag.¹⁹ Ook ontbreekt volgens een aantal van hen de tijd om het beoordelingsproces zo uit te voeren als eigenlijk zou moeten. Overigens is niet iedereen van mening dat de kwaliteit te laag is. Enkele geïnterviewden geven namelijk aan dat zij wel de benodigde deskundigheid bezitten. In hoeverre dit inderdaad het geval is kunnen wij in dit onderzoek niet vaststellen. Wel komt uit de interviews het beeld naar voren dat de huidige betrokkenen (uitgezonderd één) geen specifieke opleiding, professionele ervaring en vorming hebben op het gebied van kredietrisicobeoordeling.

Beleidslijn over risico's is nodig

De eerste vraag hierbij is of dit een probleem is. Er kan worden gekozen om het risico in te calculeren dat er wel eens wat mis gaat, en om in dat geval de schade te laten boeken ten laste van de OCW-begroting of (indien dat mogelijk is) aanspraak te maken op een onderpand (bij hypothecaire zekerheid), de gemeentegarantie, of de opgebouwde risico-opslag voor onderwijs (momenteel circa € 7 mln.) of het garantiefonds voor rijksmusea.

Deze eerste vraag is nog niet beantwoord, er is geen beleidslijn over een gewenst risiconiveau. Het uitwerken daarvan zal onderdeel zijn van het IBO. In het IBO zal worden gekeken naar wat gebruikelijk is en naar goede praktijken in de bancaire sector en bij andere instellingen.²⁰ Als de conclusie uit het IBO luidt dat de kredietbeoordeling voldoende deskundig dient plaats te vinden is investering in kennis nodig. Dit begint met het formuleren van kwalificaties, waaraan personen minimaal moeten voldoen. En vervolgens moet deze deskundigheid worden geregeld. Hierbij kan worden gekozen de deskundigheid binnen te OCW te organiseren of deze uit te besteden, bijvoorbeeld door een model dat bij rijksmusea wordt toegepast, waarbij het NRF de kredietbeoordeling doet voor de beleidsdirectie.²¹

Wij geven het IBO mee dat gewaakt moet worden voor de valkuil van 'penny wise and pound foolish'. En dat het in plaats daarvan raadzaam is om een goede afweging te maken tussen de (meer)kosten van deskundigheid enerzijds en de financiële en imago-risico's die kunnen ontstaan anderzijds.²² Deze afweging zou het best op macroniveau kunnen gebeuren, dus niet alleen voor OCW als garantsteller voor Financiën, maar ook voor gemeentes als garantsteller voor OCW (bij PO en VO). Mogelijk zal daarbij snel sprake zijn van een afweging van maximaal enkele tonnen extra investering versus enkele miljoenen schadebeperking.

¹⁹ Dit werd overigens ook gesteld in de in 2014 uitgevoerde beleidsdoorlichting "OCW is een beleidsdepartement dat met beperkte capaciteit, zonder specifieke bancaire kennis een risico inschatting moet maken over een schuld- en hypotheekportefeuille van – momenteel – zo'n 3 miljard euro. Dit verklaart de gekozen hypothecaire zekerheid. Bezien kan worden of de opslag in lijn is met het gelopen risico." Bron: Ministerie van Financiën, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, december 2014, p.12.

²⁰ Bron: http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/miljoenennota,kst212450_19.html.

²¹ Bij uitbesteding moet wel goed worden geregeld wie aansprakelijk is voor de schade als een instelling niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen.

²² Te denken valt aan onder meer:

- financieel risico: verlies op lopende leningen/kredieten, omdat instellingen in betalingsproblemen komen;
- financieel risico: verlies door fouten en onvolkomenheden in het kredietproces, inclusief het regelen van de zekerheden;
- imago risico: beeld dat de overheid niet goed omgaat met belastinggeld.

Bron o.a.: Carnegie Consult, Onderzoek checklist en opslagpercentage bij schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen, 5 januari 2012, p.23.

3.8

Knelpunt: werkverdeling

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Uit het onderzoek komen de volgende knelpunten over de werkverdeling. Deze punten worden hieronder behandeld. Het is raadzaam om deze punten verder ter hand te nemen.

- Wel of niet meer dan nu centraliseren?
- Rollen van FEZ/DGc en FEZ/B&C nader uit te werken.
- Rolverdeling voor rijksmusea nog uit te werken.

Wel of niet centraliseren?

Om te beginnen de centraliseringvraag. Binnen OCW zijn verschillende meningen over wat beter is bij de beoordelingsactiviteiten: de huidige werkverdeling of het verleggen van de beoordeling naar een centrale eenheid.²³ Grofweg zijn er twee smaken.

1. Handhaven van de huidige situatie. In de interviews werden de volgende argumenten hiervoor genoemd.

- De beleidsdirecties hebben goede kennis en informatie van het veld en de context, deze kennis is onmisbaar bij een goede kredietbeoordeling.
- Je zult altijd de bij beleidsdirecties aanwezige kennis nodig hebben, waardoor dus altijd input van beleid nodig is.
- Een centrale eenheid heeft deze kennis niet, en zou alleen maar meer werk betekenen.

2. Centraal beleggen van de kredietbeoordeling (wel met betrokkenheid van de beleidsdirecties). Genoemde argumenten:

- Beleidsdirecties en DG's voeren enerzijds de kredietbeoordeling en risicobeoordeling uit (staan garant en dragen risico) én kunnen anderzijds belang hebben bij het inzetten van schatkistbankieren als beleidsinstrument (bijvoorbeeld om instellingen niet failliet te laten gaan of vanwege andere politieke en bestuurlijke belangen). Het is daarom ongewenst dat deze belangen op één plek liggen. In plaats daarvan zou er functiescheiding moeten komen tussen 'sales' (beleid) en kredietbeoordeling. Ook bij banken is deze scheiding georganiseerd tussen de dealingroom/sales en de kredietbeoordeling. Bij OCW moet de kredietbeoordeling daarom door een ander dan de beleidsdirecties moeten worden uitgevoerd en deze beoordelaar zou ook vetorecht moeten hebben. Nu is deze functiescheiding er bij de onderwijsdirecties wel een beetje, omdat de F-afdelingen de beoordeling uitvoeren, maar zij kunnen wel worden meegezogen in de neiging/wens van hun beleidsdirecteuren en DG;
- Beleidsdirecties hebben onvoldoende deskundigheid om een goede kredietbeoordeling te kunnen doen. Zoals eerder gezegd is kredietbeoordeling een vak apart dat je er niet even bij doet. Deze deskundigheid kan eerder bij een centrale eenheid worden opgebouwd dan decentraal (schaalvoordeel en opbouw routine);
- Door een centrale eenheid worden meer consistentie en eenduidigheid in de uitvoering geborgd en doelmatiger worden gewerkt.

Zoals in 3.1 is vermeld zijn bij het proces veel organisatieonderdelen betrokken, met personen die deze activiteiten uitvoeren naast hun hoofdactiviteiten. Tegelijkertijd vergt de beoordeling grote deskundigheid, zijn de financiële belangen zeer groot en hebben de besluiten zeer lange tijdsimpact. Dit vergt een zorgvuldige inrichtingskeuze. De wijze van organiseren zal afhangen van de gemaakte keuzes over de mate van gewenste risicoafdekking (zie paragraaf 3.7) en de gewenste reikwijdte van de beoordeling van aanvragen (is het een pure kredietrisi-

²³ Deze eenheid kan binnen OCW worden gepositioneerd of uitbesteed, in een model à la NRF bij rijksmusea.

cobeoordeling of spelen bij de afweging ook andere beleidsmatige overwegingen een rol?).

Als vingeroefening geven wij hieronder enkele gedachten mee, bedoeld als input voor het denkproces. Deze gedachten zijn niet gebaseerd op onderzoek. In de tabel zijn vier voor de hand liggende scenario's geplot op de aspecten rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid en integrale afweging: 1 de huidige situatie, 2 situatie met alleen een centrale eenheid, 3 mix van centraal en decentraal waarbij kredietbeoordeling centraal staat, 4 idem waarbij de integrale afweging centraal staat.

	Borging van rechtmatigheid	Borging van kredietrisico's	Integrale afweging (kredietrisico én beleidsbelangen)	Borging van doelmatigheid: tijdsinzet	Borging doelmatigheid: doorlooptijd
1 Huidige situatie			+		
2 Alleen centrale eenheid	+			+	+
3 Mixvorm, nadruk kredietrisico	+	+		+	
4 Mixvorm, nadruk integraal	+	+	+		

De optimale wijze van beleggen binnen OCW hangt af van welk doel wordt nagestreefd bij de beoordeling:

- Als het doel is om een pure kredietrisicobeoordeling uit te voeren, dan ligt het voor de hand dat deze beoordeling zo onafhankelijk mogelijk (van andere belangen, zoals beleidsmatig) wordt uitgevoerd. En dat daardoor geprofiteerd wordt van de voordelen van centralisatie (taakspecialisatie, deskundigheid, routine). In dat geval ligt uitvoering door een centrale of externe eenheid voor de hand, uiteraard met input van de beleidsdirecties. (scenario 3)
- Als het doel is om een integrale afweging van risico's en beleidsmatige afwegingen uit te voeren, dan ligt het voor de hand dat uiteindelijk de beleidsdirecties deze maken. In dat geval ligt de uitvoering van de kredietrisicobeoordeling door een centrale afdeling of externe voor de hand (vanwege de specifieke vereiste deskundigheid en onafhankelijkheid van andere belangen) waarbij de uitslag van deze beoordeling input is voor de afweging door de beleidsdirectie. (scenario 4)

Het verschil tussen deze scenario's zit dus niet zozeer wie erbij betrokken zijn, maar wie 'the lead' heeft.

Rollen van FEZ/DGc en FEZ/B&C nader uit te werken

De rollen van FEZ/DGc en FEZ/B&C in het beoordelingsproces verdienen nog nadere uitwerking. Voor beide is het belangrijk om te bepalen wat precies vanuit hun kerntaak de toegevoegde waarde is in het proces. Daarbij heeft DGc in de praktijk een dubbelrol: DGc beoordeelt als adviseur van de DG het advies van de beleidsdirecties én trekt vaak al samen op met de beleidsdirectie tijdens het beoordelingsproces van de aanvraag en het formuleren van het advies. Het is de vraag of deze dubbelrol wenselijk is, of dat DGc zich zou moeten beperken tot een (onafhankelijke) beoordelaar ten behoeve van de DG.²⁴

Rol- en werkverdeling voor rijksmusea uit te werken

Voor rijksmusea dient de werkverdeling nog nader vorm te krijgen. Dit betreft vooral de rollen van FEZ/DGc, FEZ/KU&I en FEZ/B&C in het proces en de precieze taak van het NRF bij de beoordeling van aanvragen. Het valt daarbij op dat DGc bij rijksmusea een grotere rol heeft dan bij de onderwijsinstellingen, waarbij meer werkzaamheden door FEZ/B&C en de beleidsdirecties worden uitgevoerd.

²⁴ Overigens is deze dubbelrol inherent aan het DGc-model.

Dit betreft onder meer de contacten met het AGT over te maken afspraken, het maken van interne procesafspraken en het maken van de afspraken met het NRF.

3.9

Knelpunt: dossiervorming

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Belang van goede dossiervorming

Dossiers zijn geen doel op zich, maar hebben een belangrijke functie voor de uitvoering en de verantwoording, zowel nu als in de komende generaties. In de maatschappij worden steeds hogere eisen gesteld aan accountability en auditability, bij het handelen van de overheid. Daarnaast zijn de financiële belangen groot, zoals in paragraaf 3.1 is beschreven. OCW moet daarom zorgen dat het op ieder moment zijn dossiers op orde heeft. De dossiers dienen verschillende doelen:

- Als intern communicatiemiddel, waarbij het voor iedereen in de behandeling en besluitvorming mogelijk is (zowel nu als in de toekomst) om zich goed en doelmatig te informeren over de belangrijke momenten, beslissingen, de daaraan ten grondslag liggende informatie;
- Als hulpmiddel bij de uitvoering, waarbij het voor anderen mogelijk is (zowel nu als in de toekomst) om doelmatig op het juiste moment te doen wat ze moeten doen, rond de aanvraag en gedurende de monitoring;
- Als extern communicatiemiddel, waarbij transparante en doelmatige verantwoording mogelijk is. Hierbij moet het ook mogelijk zijn om de informatie snel en gemakkelijk te ontsluiten en vragen te beantwoorden.

Dossiervorming is nu niet op orde

Uit de interviews blijkt dat de dossiers nog niet op orde zijn. Dit heeft ook de AR bij zijn onderzoek in 2014 naar het schatkistbankieren geconstateerd: er is geen actuele en volledige instructie voor dossiers en de dossiers zelf zijn niet compleet. De AR is van mening dat OCW, vanwege het feit dat het risicodragend is, moet beschikken over zelfstandige, volledige, juiste en daardoor controleerbare dossiers, ook voor de dossieronderdelen die nu door AGT worden beheerd. En omdat dit nu niet het geval is heeft de AR dit als aandachtspunt over 2014 gerapporteerd. De AR doet OCW daarbij de aanbeveling na te gaan of dossiers bij het AGT en OCW gecombineerd en samengevoegd kunnen worden, zodanig dat beide onderdelen over een volledig en juist dossier kunnen beschikken.²⁵

Uit de interviews komt naar voren:

- De meeste geïnterviewde OCW'ers zien de dossiervorming als een belangrijk verbeterpunt;
- Er is geen actueel totaaloverzicht van alle ontvangen aanvragen, de status van afhandeling en de uitkomst daarvan. De huidige overzichten zijn namelijk niet volledig en actueel;²⁶
- De dossiers zijn versnipperd over de dienstpostbus (centrale registratie door FEZ/KU&I) en de beleidsdirecties. Een standaardindeling ontbreekt nog. Samenhang is voor een deel nog aanwezig in de hoofden van personen; deze informatie is kwetsbaar en vergankelijk;
- Geïnterviewden (binnen OCW en AGT) verschillen van mening over wat minimaal in het OCW-dossier zou moeten zitten. Geen van deze meningen komen overeen met het standpunt van de AR;

²⁵ Bron: AR, Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015, p.15; AR, Verantwoordingsonderzoek 2014 OCW, 20 mei 2015, p.43-44.

²⁶ In reactie op het conceptrapport heeft FEZ/KI&U op 26 oktober jl. aangegeven dat de overzichten inmiddels actueel en volledig zijn. Omdat dit na de onderzoeksperiode valt hebben wij dit niet nader onderzocht.

- De procedurebeschrijving voor onderwijsinstellingen (2014) is op dit punt niet actueel en volledig. En voor de rijksmusea moeten de afspraken nog worden gemaakt;
- Er loopt binnen OCW een actie om de dossiers van de vóór 2012 afgegeven faciliteiten te completeren. Het AGT heeft recent desgevraagd aanvullende dossierstukken aangeleverd bij OCW.

Plan van aanpak is in ontwikkeling

Eerder dit jaar heeft FEZ/B&C een eerste aanzet voor een plan van aanpak voor de verbetering van de dossiervorming opgesteld.²⁷ Volgens dit document is onderzocht of via een samenwerkingsruimte met AGT invulling gegeven kan worden aan (we-derzijdse) toegang tot de documenten; dit bleek echter niet goed werkbaar. Vervolgens wordt nu binnen OCW gekeken hoe de dossiers kunnen worden gecompleteerd. Ook bevat het conceptplan van aanpak een eerste voorzet voor een overzicht van documenten die in het dossier van OCW zouden moeten zitten. Dit overzicht is nog onderwerp van discussie binnen OCW.

Het is raadzaam om:

- Met spoed binnen OCW (en met AGT en AR) overeenstemming te bereiken over de minimale dossierstukken, zowel voor dossiers vanaf 2012 als dossiers van daarvóór. Als vertrekpunt hierbij zou de vraag kunnen worden gesteld: wat heeft de minister nodig om haar verantwoordelijkheid te kunnen dragen en om verantwoording daarover te kunnen afleggen (garantstelling én monitoring)?
- Dit vervolgens uit te werken in een dossierinstructie en feitelijke completering van de dossiers.
- Bij de keuze van een geautomatiseerde oplossing een goede afweging te maken tussen de voordelen en nadelen van een specifieke applicatie ten opzichte van het huidige standaard dossiersysteem binnen OCW: edoc. Als input voor deze afweging geven wij de volgende gedachten mee. Over het algemeen draaien keuzes tussen standaard en maatwerk om een afweging van twee belangen: meer optimale procesondersteuning (specifieke applicatie) versus lagere kosten (standaard).²⁸ Naast deze algemene punten zijn voor schatkistbankieren ook de volgende twee punten relevant. Ten eerste geeft iedere afwijking op de standaard een groter risico van complicaties. Een specifieke applicatie moet namelijk goed kunnen draaien op het ICT-landschap en kunnen 'praten' met andere applicaties. En dat niet alleen nu: ook over 1, 5 of 20 jaar moeten we de dossiers en informatie kunnen gebruiken of ontsluiten. Dit betekent dat er sprake moet zijn van behoud van kennis en van beheerste conversies bij overgang naar nieuwe systemen en bij mogelijke departementale herindelingen. Bij toepassing van de standaardapplicaties binnen OCW (zoals edoc) is dit beter geborgd dan bij een specifieke applicatie. Ten tweede luidt het bedrijfsvoeringbeleid binnen de rijksdienst dat zoveel mogelijk wordt gekozen voor standaardoplossingen en dat wildgroei van eigen invullingen wordt teruggedrongen of voorkomen; een keuze voor een specifieke applicatie zou niet passen in deze beleidslijn. Gezien het bovenstaande lijkt het verstandig te kiezen voor een oplossing binnen edoc in plaats van een specifieke applicatie.

²⁷ Plan van aanpak dossiervorming schatkistbankieren, edoc781839-v1, 8 juli 2015.

²⁸ Het grote voordeel van een specifieke applicatie is dat door maatwerk het proces optimaal wordt ondersteund: zowel de aanvraagbehandeling, als de monitoring en de verantwoording. Hierdoor worden effectiviteit en doelmatigheid vergroot.

Belangrijke voorwaarden zijn: 1 bij de selectie/ontwikkeling moet goed rekening zijn gehouden met de wensen en eisen en 2 het pakket moet nu en in de verre toekomst kunnen draaien op het ICT-landschap van OCW, en compatibel zijn en kunnen praten met andere OCW-applicaties (zoals edoc, outlook etc.).

Het grootste nadeel is: het kost (meer) tijd en geld, zowel aan de voorkant (ontwikkelen en op maat maken) als tijdens het gebruik (wijkt af van standaarden binnen OCW, meer tijd/geld nodig voor onderhoud, support en licenties), waarbij het de vraag is hoeverre deze kosten worden terugverdiend door een doelmatiger proces.

Beperkte verbeteringen in doelmatigheid mogelijk

Hoewel er geen hele grote winstpunten zijn, zien wij op basis van het onderzoek wel enkele onderwerpen die kunnen bijdragen aan een doelmatiger proces. Een deel van deze onderwerpen is al in vorige paragrafen aan de orde geweest.

- Stroomlijnen en uniformeren werkwijze door uitgewerkte beoordelingsaspecten, standaardvastleggingen en uniforme nota's voor de DG:
Het realiseren van meer stroomlijning en uniformering in de werkwijze kan leiden tot doelmatiger proces (zie paragrafen 3.4 en 3.5).
- Werkverdeling:
Een andere werkverdeling (met meer concentratie en specialisatie) kan leiden tot een doelmatiger proces (paragraaf 3.8).
- Dossiervorming:
Een duidelijke dossierinstructie en goed gevormde dossiers zullen bijdragen aan een doelmatiger uitvoering van het proces van aanvraagbehandeling, monitoring en verantwoording (paragraaf 3.9).
- Actief systeem voor voortgangsbewaking en -signalering:
Volgens de procedure wordt door FEZ een voortgangsmonitor bijgehouden en wordt gesignaleerd richting behandelaars en AGT als termijnen worden overschreden. Dit systeem wordt momenteel niet actief gebruikt. Gebruik van dit systeem kan helpen om tijdig knelpunten in de voortgang te onderkennen en gerichte actie te ondernemen.
- Duidelijker instructies voor aanvragen:
Er is voor instellingen geen duidelijke instructie waaraan de aanvraag moet voldoen. De website van het AGT bevat voor onderwijsinstellingen alleen een link naar het Financieel Toetsingsdocument en de toelichting daarop.²⁹ En voor rijksmusea ontbreekt de informatie nog geheel. Nu moeten beleidsdirecties na ontvangst van de aanvraag veel werk verrichten om aanvullende informatie te verkrijgen van de instellingen. Het is doelmatiger als deze informatie direct al bij de aanvraag aanwezig is. Een duidelijke instructie voor de instellingen kan daarbij helpen. OCW zou hierbij moeten bepalen wat het precies wil hebben en in welke vorm, vervolgens kan het AGT dit in overeenstemming met zijn rol (zie ook paragraaf 4.1) communiceren met de onderwijsinstellingen en rijksmusea.
- Eerdere beoordeling van de taxaties:
Voor leningen in het mbo en ho moeten de instellingen pand(en) als hypothecaire zekerheid inbrengen. De waarde wordt bepaald op basis van een taxatie. Tot voor kort vond deze taxatie plaats nadat OCW op basis van beoordeling van de aanvraag had ingestemd met de lening en voordat de hypotheekakte werd ondertekend (soms gebeurde het al eerder, vóór de aanvraag). Hierdoor ontstaat in het behandelingsproces een extra loop die tot extra tijd leidt. Het is doelmatiger als de taxatie al voor indiening van de aanvraag plaatsvindt, en het taxatierapport onderdeel is van de door OCW te beoordelen aanvraagdocumentatie. In juni jl. hebben AGT en OCW afgesproken dat de taxatie al direct plaatsvindt, mits alle indicatoren op het Financieel Toetsingsdocument op 'groen' staan.³⁰ Verdere doelmatigheidswinst kan worden gerealiseerd door deze volgorde in alle gevallen toe te passen.
- Direct beoordeling bij indiening aanvragen (ontvankelijkheidstoets):
Door de eerste twee behandelschakels in het proces van een aanvraag (i.c. AGT en FEZ/KU&I) vindt geen ontvankelijkheidstoets plaats op de aanvraag, waarbij wordt gekeken of de aanvraag volledig is en alle vereiste stukken en informatie bevat. Dit gebeurt nu pas door de derde schakel, de beleidsdirectie. Door de ontvankelijkheidstoets eerder in het proces te doen kan doorloop-

²⁹ www.dsta.nl/Onderwerpen/Schatkistbankieren/Klanten/Meer_informatie/Onderwijsinstellingen

³⁰ Bron: Verslag overleg FEZ/OCW - Agentschap, 3 juni 2015.

tijd worden gewonnen.³¹ Deze ontvankelijkheidstoets zich zou moeten richten op alle informatie die relevant is bij de aanvraag (zie 5^e gedachtestreepje hierboven) en tot een gerichte actie richting aanvragers, zodat de aanvraag alleen in behandeling wordt genomen nadat deze compleet is.

- Altijd gebruik kunnen maken van het intakegesprekverslag:
OCW ontvangt nu niet altijd het verslag van het intakegesprek met de instelling. Het verslag kan bijdragen aan een snellere beoordeling en behandeling van de aanvraag. Daarom is het doelmatiger als OCW dit verslag altijd ontvangt van AGT. Daarnaast kan de doelmatigheid worden vergroot door een voormelding van AGT aan OCW over contacten met een instelling, waardoor de desbetreffende afdelingen van OCW er al rekening mee kunnen houden dat er een aanvraag kan worden verwacht.

Afgesproken behandeltermijnen binnen OCW niet haalbaar

Met het AGT is afgesproken dat een aanvraag binnen drie weken heeft geleid tot een uitslag van OCW; dit kan voor rekening-courantkredietaanvragen worden verlengd naar zes weken als nader onderzoek nodig is naar de financiële draagkracht van de instelling.³² Deze termijnen worden nu vaak niet gehaald. Volgens de meeste geïnterviewde OCW'ers is dit ook niet mogelijk, gezien de hoeveelheid activiteiten, de te houden gesprekken de instellingen en de interne beoordelingen. Bovendien komt de aanvraag voor de behandelaars naast hun gewone werk, dat ook gewoon doorgang moet vinden. Zoals hierboven is aangegeven zien wij op basis van het onderzoek geen grote punten waarmee de doorlooptijd kan worden verkort, tenzij OCW andere beleidskeuzes maakt rond zekerheden en onderpanden. Dit zou een uitkomst van het IBO kunnen zijn, maar is nu nog niet aan de orde. Als gevolg hiervan is het raadzaam om de afspraken over de doorlooptijden aan te passen met het AGT, zodat het AGT dit ook in de communicatie (verwachtingmanagement) richting instellingen kan meenemen.

31 In reactie op het conceptrapport heeft FEZ/KI&U op 6 november jl. aangegeven dat de controle op aanwezigheid van de aanvraag, het financieel toetsingsdocument en het gespreksverslag weer ter hand wordt genomen.

32 Protocol 2012 art 4:5 en 5:5.

4 Rolverdeling tussen OCW en AGT

Dit hoofdstuk beantwoordt de laatste vier onderzoeksvragen, over de rolverdeling tussen OCW en AGT. De beantwoording van de onderzoeksvragen is gedaan in het licht van de in paragraaf 3.1 vermelde kenmerkende aspecten van het proces en van de in de onderzoeksopdracht meegekregen kwaliteitseisen: rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid.

Paragraaf 4.1 beantwoordt vraag 5 (Hoe is de rolverdeling tussen OCW en AGT ingericht?). Het antwoord luidt samengevat dat de werkverdeling in de basis stabiel is, en dat de afspraken op onderdelen aanpassing vergen.

Paragraaf 4.2 beantwoordt vraag 6: wat zijn de grootste knelpunten die de betrokkenen van OCW en AGT ervaren? De geïnterviewden zijn kritisch op elkaars functioneren.

In de daaropvolgende paragrafen komen de vragen 7 (knelpunten met grootste nadelige invloed) en 8 (mogelijke oplossingen) aan de orde. Dit zijn: samenwerking en relatie, afspraken over rolverdeling, naleving afspraken en informatie-uitwisseling.

4.1 Rolverdeling: in basis stabiel, afspraken op onderdelen aan te passen

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen OCW en AGT is bekrachtigd in een protocol (januari 2012). De rolverdeling is grofweg:

- OCW is als risicodragers van de leningen en kredieten beleidsmatig verantwoordelijk, doet als onderdeel daarvan de toetsing en besluitvorming op de dossiers en staat garant voor de financiële verplichtingen van instellingen en musea die leningen en kredieten afsluiten via de schatkist ("bankfunctie");
- AGT is verantwoordelijk voor de technische uitvoering van de besluitvorming van OCW ("back-office") en voor de communicatie en informatievoorziening aan instellingen en musea over het onderwerp schatkistbankieren ("informatie- en contactpunt").

Ondanks dat deze rolverdeling in de basis breed wordt toegepast is het protocol op belangrijke onderwerpen niet volledig, niet meer actueel en zijn in de toepassing impliciet afwijkingen ontstaan. Om deze reden is in bijlage 3 bij dit rapport een korte beschrijving opgenomen van de huidige rolverdeling bij de behandeling van aanvragen van onderwijsinstellingen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de werkverdeling voor hypothecaire aktes zuiver is.

- Het protocol is niet volledig:
 - Het protocol is niet van toepassing op leningen en kredieten op basis van een gemeentegarantie. En voor de rijksmusea moeten nog afspraken worden gemaakt.³³ Daarnaast zijn bij de overdracht in 2012 geen duidelijke afspraken gemaakt over bepaalde taken en verantwoordelijkheden, waardoor onduidelijkheden nog steeds doorwerken en tot discussie leiden:
 - o Taken en verantwoordelijkheden bij dossiervorming;
 - o Wie doet wat rond gemeentegaranties, taxaties en hypotheekovereenkomsten?
 - o Wie doet wat bij de monitoring? Daarover is overigens wel afgesproken dat AGT OCW ieder kwartaal informeert over de uitvoering van de leen-

³³ In bijlage 3 is een korte beschrijving opgenomen van de rolverdeling zoals deze volgende geïnterviewde OCW'ers geldt voor de rijksmusea. Deze zijn echter nog niet bevestigd in afspraken met AGT.

en rekening-courantfaciliteit en onverwijld bij overschrijding van de kredietlimiet.³⁴

- Het protocol is niet meer actueel:
De werkwijze is op onderdelen aangepast. Voor een deel zijn daarover wel afspraken gemaakt in het periodiek overleg tussen AGT en OCW, deze zijn echter nog niet verwerkt in een wijziging van het protocol.
- Er zijn impliciet afwijkingen ontstaan in de toepassing:
Een van de opvallendste afwijkingen is op het gebied van de communicatie met instellingen. In het protocol is vastgelegd dat OCW "in beginsel" niet rechtstreeks communiceert met de instellingen, in de praktijk gebeurt dit standaard juist wel. En bij rijksmusea nog intensiever dan bij onderwijsinstellingen.
- Werkverdeling rond hypothecaire aktes rolzuiver?
Hypothecaire aktes, tussen de instellingen en de Staat der Nederlanden, worden nu door OCW beoordeeld en bij de notaris ondertekend. Dit gebeurt op basis van een door de Agent namens de minister van Financiën gegeven volmacht.³⁵ Het is de vraag of het niet zuiverder is als het AGT deze aktes beoordeelt – op basis van de garantstelling van de DG (het instemmingdocument) – en ondertekent, als onderdeel van zijn "back-office"-rol.

4.2 Interviews: belangrijke verbeterpunten, OCW en AGT zijn kritisch over elkaar

In de interviews is steeds gevraagd naar de aanwezigheid van belangrijke knelpunten en verbeterpunten op de aspecten rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid. Daarnaast hebben we de geïnterviewde personen gevraagd naar wat goed gaat en naar de sterke punten in de rolverdeling. In deze paragraaf geven wij het overall beeld uit de interviews, door de oogheren gezien.³⁶ De daarbij genoemde knelpunten worden in de volgende paragrafen nader behandeld.

Geïnterviewden over positieve punten

Gevraagd naar de sterke punten, die volgens de geïnterviewde betrokkenen zeker behouden moeten worden, kwam als overall beeld:

- De OCW'ers noemden geen punten over de rolverdeling maar over de rolinvulling. Rode draad hiervan is dat zij de relatie met het AGT en de rolinvulling door het AGT beter vinden dan enkele jaren geleden;
- De geïnterviewden van het AGT noemden geen sterke punten.

Kritische beelden over elkaar

Daarnaast doen AGT en OCW behoorlijk kritische uitspraken over elkaar. Deze gaan over beelden over de rolinvulling, de onderlinge relatie, het naleven van afspraken, de informatie-uitwisseling en de kwaliteit van de uitvoering.

Geïnterviewden over rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid: knelpunten

De rode draad uit de interviews over de rechtmatigheid, risico's en doelmatigheid is als volgt. Voor de rechtmatigheid ziet het AGT geen knelpunten en worden door OCW'ers zorgen geuit over de dossiervorming (zowel de oude dossiers van voor 2012 als de nieuwe, zie paragraaf 3.9). Voor de risico's noemt bijna iedereen een of meer belangrijke knelpunten: afspraken over de werkverdeling tussen OCW en AGT, de naleving van de afspraken en wederzijdse informatievoorziening. Ook op het gebied van de doelmatigheid worden belangrijke knelpunten genoemd: afspraken

³⁴ In paragraaf 3.6 gaan wij nader in op de monitoring.

³⁵ Brief Volmacht OCW hypothecaire aktes, AGENT/2012/645M, 21 maart 2012.

³⁶ In dit hoofdstuk staan alleen onderwerpen die vanuit meer dan één organisatieonderdeel zijn genoemd. Individuele meningen zijn niet opgenomen.

over werkverdeling tussen OCW- AGT, de naleving van de afhandeltermijnen, de naleving van de afspraken en de wederzijdse informatievoorziening.

4.3

Knelpunt: samenwerking en relatie

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Deze en paragraaf en de volgende van dit hoofdstuk beantwoorden de onderzoeksvragen 7 (Welke knelpunten hebben de grootste nadelige invloed op de uitvoering van het proces schatkistbankieren?) en 8 (Wat zijn mogelijke oplossingen?).

De belangrijkste knelpunten in de onderlinge rolverdeling en de uitvoering daarvan zijn de streefde samenwerking en relatie. Zolang deze knelpunten niet worden verbeterd zullen ze een goede gezamenlijke uitvoering van het proces in de weg blijven staan. Dit leidt niet alleen tot vervelende situaties en gedoe maar kan ook ten koste gaan van de rechtmatige, risicoverantwoorde en doelmatige uitvoering van het schatkistbankieren. Daarbij is voor een deel sprake van oud zeer: gebeurtenissen van jaren geleden, die nog steeds doorwerken in de manier waarop OCW en AGT elkaar bekijken. Vanwege de in paragraaf 3.1 vermelde grote financiële belangen en lange looptijd van de leningen/kredieten is dit onwenselijk.

Deze punten zijn niet te verhelpen door enkel instrumentele oplossingen. Er spelen bij het schatkistbankieren namelijk ook knelpunten die samenhangen met zachtere kanten, als visie, overtuigingen en acceptatie van elkaars belangen en respect en ruimte voor elkaars rol. Uit de cultuurwetenschappen is bekend dat harde (instrumentele) en zachte organisatieproblemen elkaar dan kruislings gevangen kunnen houden, en dat ze beide moeten worden opgelost om echt verder te komen. Enkele voorbeelden van kruislingse belemmeringen bij het schatkistbankieren zijn:

- (Relatief eenvoudige) wijzigingen van het protocol stranden nu op opvattingen over elkaars werk en wat beoogd wordt met schatkistbankieren;
- (Relatief eenvoudige) wijzigingen van het protocol stranden op onenigheid over wat in een protocol en wat in een onderliggende afspraak thuishoort;
- (Relatief eenvoudig) te maken werkafspraken over bijvoorbeeld gemeentegaranties stranden op rol- en taakopvattingen;
- Over een deel van het werk ontbreken afspraken. Van beide kanten wordt niet-naleving van werkafspraken gedoogd, deels omdat deze afspraken impliciet zijn veranderd, deels zonder reden. Er ontstaat een afsprakenvaluatie, waardoor de grens vervaagt tussen wat echt van elkaar verwacht wordt en wat niet belangrijk is. Het risico ontstaat dat bepaalde afspraken die de één belangrijk vindt door de ander niet worden nageleefd omdat deze ze minder belangrijk vindt.

Als oplossingsrichting kan het volgende stappenplan dienen, waarbij het IBO een belangrijke functie kan vervullen (zowel het proces als de uitkomsten):³⁷

1. Erkennen dat het nu niet goed loopt (op basis van de interviews kan worden gesteld dat iedereen het hierover wel eens is). Hierbij concreet uitspreken en erkennen wat de afgelopen jaren niet goed ging;
2. Accepteren dat deelbelangen niet synchroon lopen;
3. In dialoog verder komen, met respect voor elkaars belangen en rollen. Laat hierbij ook de verantwoordelijkheid waar deze hoort, met vertrouwen;
4. Actualiseren van de afspraken over de rolverdeling en praktische uitwerking daarvan;
5. En vervolgens: afspraak is afspraak.

³⁷ Gebaseerd op algemene inzichten rond (herstel van) goede samenwerking.

4.4

Knelpunt: heldere eenduidige afspraken over rolverdeling

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Hoewel het protocol een goede basisbeschrijving van de rolverdeling geeft, dient het op belangrijke onderdelen verder te worden ontwikkeld. In paragraaf 4.1 is dit al beschreven. Het gaat daarbij om het aanvullen en actualiseren van de rolverdeling en het concretiseren daarvan in de werkzaamheden. Deze vastlegging is nodig omdat dit een belangrijk gezamenlijk vertrekpunt is voor de uitvoering van het proces en voor de wederzijdse verwachtingen. In de huidige situatie wordt dit gezamenlijk vertrekpunt gemist, wat leidt tot de stroeve samenwerking (bijvoorbeeld: "dit staat wel in het protocol, maar...", "hierover hebben we nog geen afspraken gemaakt", "wij willen dit, maar zij willen dat"), met mogelijke risico's van onrechtmatig, risico-onverantwoord en ondoelmatig handelen.

Het is raadzaam om dit punt op te pakken als onderdeel van het in de vorige paragraaf vermelde stappenplan.

4.5

Knelpunt: naleving afspraken

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

Op basis van de interviews is het beeld dat OCW en AGT beide een deel van de werkafspraken niet nakomen. Dit is niet bevorderlijk voor de goede uitvoering van het proces en de onderlinge relatie. De volgende punten werden genoemd:

- OCW meldt (dreigende) overschrijding van de behandeltermijnen niet altijd aan het AGT.
- AGT:
 - o Stuurt niet altijd het verslag van het intakegesprek met de instelling naar OCW. OCW kan hierdoor bepaalde voor de goede en snelle beoordeling en behandeling van de aanvraag nuttige informatie missen;
 - o Deed volgens een aantal OCW-geïnterviewden al toezeggingen en wekte verwachtingen aan instellingen (gaat nu beter), terwijl het de verantwoordelijkheid van OCW is om op basis van risicoafweging een standpunt in te nemen. Volgens OCW gaat dit inmiddels beter. Het AGT gaf in reactie op het conceptrapport aan zich niet te herkennen in deze opmerking;
 - o Stuurde niet altijd de ontvangen aanvraag naar de Onderwijsinspectie. Naar aanleiding hiervan is afgesproken dat dit nu door OCW zelf gebeurt. Gevolg is dat de Onderwijsinspectie de aanvraag later ontvangt dan oorspronkelijk de idee was. Dit kan onnodige vertraging in het behandelingsproces tot gevolg hebben.

Het is raadzaam om dit punt op te pakken als onderdeel van het in paragraaf 4.3 vermelde stappenplan.

4.6

Knelpunt: informatie-uitwisseling

[Betreft: rechtmatigheid, risico's, doelmatigheid]

De wederzijdse informatievoorziening is niet optimaal. Zowel OCW als AGT geven aan beter geïnformeerd te willen worden voor de uitvoering van hun taken. Voor een deel betreft dit het nakomen van gemaakte afspraken, voor een deel betreft het punten waarover geen (expliciete) afspraken zijn gemaakt. De volgende punten werden genoemd:

- Binnen OCW zijn wensen om beter geïnformeerd te worden over het gebruik van de kredieten en leningen en om informatie te ontvangen ten behoeve van de monitoring. Uit de interviews kwam nog geen rode draad over deze wensen. Genoemd werden:
 - o De wens om standaard geïnformeerd te worden of en in hoeverre de instellingen gebruik gaan maken van de faciliteiten;
 - o Meer inzicht in het kredietgebruik. Recent is afgesproken dat OCW ook informatie ontvangt over het gemiddeld gebruik van de rekening-courantkredieten;
 - o Signaal bij dreigende overschrijding van de kredietlimiet en niet pas na overschrijding;
 - o Ook andere relevante ontwikkelingen bij de instellingen Bijvoorbeeld: als een instelling voortdurend de maximale rekening-courantkredietstand heeft open staan, wanneer er financiële problemen dreigen, wanneer bestuurswisseling of fusie plaatsvinden.

Volgens de huidige afspraken verstrekt het AGT OCW ieder kwartaal de standen van de lopende leningen en rekening-courantkredieten en informeert het OCW bij overschrijding van de kredietlimiet of bij betalingsachterstanden.

- Als overschrijding van de afgesproken behandeltermijn door OCW dreigt dient het AGT daarover te worden geïnformeerd, zodat het AGT ook de aanvrager hierover kan inlichten. Deze melding aan het AGT gebeurt niet altijd. Nu moet het AGT hier geregeld zelf achteraan gaan.
- Het AGT geeft aan door OCW niet altijd goed te worden geïnformeerd of betrokken bij de invoering van nieuwe ontwikkelingen. Het AGT heeft hier last van want moet dit (tijdig) weten voor de informatievoorziening en uitleg aan de klanten en voor de uitwerking daarvan in de contracten.

Het is raadzaam om dit punt op te pakken als onderdeel van het in paragraaf 4.3 vermelde stappenplan.

5 Recapitulatie en suggestie voor realisatie

Dit hoofdstuk bevat een recapitulatie van de knelpunten en oplossingsrichtingen, met een suggestie voor de realisatie daarvan.

Ondanks de goede stappen voorwaarts sinds begin 2014 zijn er zowel in het proces binnen OCW als in de rolverdeling tussen OCW en het AGT belangrijke knelpunten, die een nadelige invloed hebben op de rechtmatige, risicoverantwoorde en doelmatige uitvoering van het schatkistbankieren. Deze punten zijn vermeld in de vorige hoofdstukken.

Het ligt voor de hand dat FEZ, als concerncontroller, de regie over de verbetering van deze punten heeft. Hoewel alle punten belangrijk zijn, kan het doelmatig zijn om een deel daarvan niet nu direct te realiseren en om daarvoor gebruik te maken van de uitkomsten van het IBO. Als voorzet is hieronder een indeling gegeven. Het blijft natuurlijk wel de verantwoordelijkheid van OCW om deze keuze te maken en daarbij te onderkennen dat knelpunten blijven bestaan, zolang deze niet zijn opgelost.

Knelpunten/oplossingen die direct kunnen worden opgepakt

- Dossiervorming (§ 3.9);
- Doelmatig werken (§ 3.10);
- Samenwerking & relatie, informatie-uitwisseling en naleving afspraken tussen OCW - AGT (§ 4.3 – 4.6).

Knelpunten/oplossingen die nu kunnen worden gestart en op basis van uitkomsten van het IBO kunnen worden afgemaakt

- Eenduidig en transparant: afspraken en vastlegging van werkzaamheden en rolverdeling (§ 3.2, 3.4, 3.5, 3.10, 4.1, 4.4);
- Monitoring (§ 3.6);
- Kwaliteit en capaciteit (§ 3.7);
- Werkverdeling (§ 3.8);
- Doelmatig werken en behandeltermijn (§ 3.10).

6 Ondertekening

Den Haag, 20 november 2015

A large, irregular black rectangular redaction box covers the signature. A small, solid black oval redaction mark is located above the main box.

Auditmanager

Bijlage 1 Gehanteerde bronnen

In het onderzoek is gebruik gemaakt van relevante documenten en interviews met sleutelpersonen in het proces. Deze bijlage bevat een overzicht van deze bronnen.

Documenten

Ministerie van OCW

- Schema aanvragen 2014, FEZ/KU&I, edoc640090, ontvangen 24 september 2015;
- Schema aanvragen 2015, FEZ/KU&I, edoc711489v1, ontvangen 22 september 2015;
- Subcontract NRF garantiefonds rijksmuseum, conceptversie 4 september 2015.
- Plan van aanpak dossiervorming schatkistbankieren, edoc781839-v1, 8 juli 2015;
- Kwartaaloverzicht 1e kwartaal 2015, edoc754985, 29 juni 2015;
- Brief Aanvullende afspraken protocol schatkistbankieren, edoc784797, 25 juni 2015;
- Concept Financieel toetsingsdocument museum, edoc768035-v2, 19 juni 2015;
- Kamerbrief Verzoek om nadere informatie over schatkistbankieren in het onderwijs, edoc772970, 5 juni 2015;
- Koepelovereenkomst NRF samenwerking op het gebied van monumentenzorg/cultureel erfgoed van 5 juni 2015 (met ingang van 1 januari 2015);
- Verslag overleg FEZ/OCW - Agentschap, 3 juni 2015;
- Verslag overleg IvHO - FEZ over schatkistbankieren, 20 april 2015;
- Organisatie- en mandaatbesluit OCW 2008, zoals gewijzigd met Staatscourant 10036 van 14 april 2015;
- Verslag overleg FEZ/OCW - Agentschap, edoc757462, 24 februari 2015;
- Notitie schatkistbankieren rijksmuseum, edoc695287, 12 november 2014;
- Presentatie schatkistbankieren OCW voor Audit Committee, 23 mei 2014;
- Procedure schatkistbankieren, edoc344465, maart 2014;
- Financieel toetsingsdocument, met toelichting, 2012.

Ministeries van OCW en AGT

- Protocol met betrekking tot het schatkistbankieren, januari 2012;
- Protocol met betrekking tot geïntegreerd middelenbeheer, 24 februari 2004.

Overig

- Financiën, www.dsta.nl/Onderwerpen/Schatkistbankieren/Klanten/Meer_informatie/Onderwijsinstellingen;
- http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/miljoenennota,kst212450_19.html (betreft IBO);
- DGOBR/BZK, circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde, 3 augustus 2015;
- Algemene Rekenkamer, Verantwoordingsonderzoek 2014 OCW, 20 mei 2015;
- Algemene Rekenkamer, Nota van bevindingen schatkistbankieren door onderwijsinstellingen, 18 februari 2015;
- Financiën, Beleidsdoorlichting schatkistbankieren, december 2014;
- Agent/Financiën, Brief Volmacht OCW hypothecaire aktes, AGENT/2012/645M, 21 maart 2012;
- Carnegie Consult, Onderzoek checklist en opslagpercentage bij schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen, 5 januari 2012;
- Geldende wet- en regelgeving (bijlage 4 bij dit rapport)

Sleutelpersonen

De interviews vonden plaats met (vertegenwoordigers van) de organisatieonderdelen van OCW (inclusief Onderwijsinspectie), het NRF en het AGT die betrokken zijn bij het proces schatkistbankieren:

Binnen OCW

- FEZ/B&C: [REDACTED]
- FEZ/KI&U: [REDACTED]
- FEZ/DGc: [REDACTED]
- [REDACTED]
- Beleidsdirecties: [REDACTED]
- [REDACTED]
- Onderwijsinspectie, directie Rekenschap & Juridische Zaken: [REDACTED]
- [REDACTED]

Binnen het AGT

- Beleid & Risicomanagement: [REDACTED]
- Accountmanagers: [REDACTED]

Andere organisaties

- IRF Financiën, sectie OCW: [REDACTED]
- NRF, Strategie & Ontwikkeling: [REDACTED]

Bijlage 2 Proces beoordeling aanvragen binnen OCW

Onderstaande tabel bevat een korte beschrijving van het behandelingsproces van aanvragen van onderwijsinstellingen. Dit is gebaseerd op de gehouden interviews. Daarbij is een vergelijking gemaakt met de procedurebeschrijving van maart 2014. De bijlage bevat tevens een korte beschrijving van het behandelingsproces van aanvragen van rijksmusea, hierbij is een vergelijking gemaakt met het proces voor onderwijsinstellingen. Voor het proces voor rijksmusea moeten de rollen en processtappen voor een deel nog verhelderd en uitgewerkt en afgesproken, waardoor deze beschrijving de (tussen)stand tijdens het onderzoek weergeeft.

Huidige werkwijze (basis: interviews) ³⁸	Beschreven werkwijze (maart 2014, edoc 344465)	Verschil tussen de huidige en beschreven werkwijze
1 AGT stuurt aanvraag naar Contactpersoon FEZ. Aanvraag omvat: - Gespreksverslag AGT - instelling; - Aanvraag van lening en/of roodstandfaciliteit, ondertekend door Raad van Toezicht; - Financieel toetsingsdocument.	1 AGT stuurt aanvraag naar Contactpersoon FEZ en naar IvHO. Aanvraag omvat: - Gespreksverslag AGT - instelling; - Aanvraag van lening en/of roodstandfaciliteit, ondertekend door Raad van Toezicht; - Financieel toetsingsdocument.	Wijziging: contactpersoon FEZ i.p.v. AGT stuurt aanvraag naar IvHO.
2 Contactpersoon FEZ registreert de aanvraag in edoc, controleert de volledigheid, en stuurt door naar de beleidsdirectie.	2 Contactpersoon FEZ registreert de aanvraag in edoc, controleert de volledigheid, en stuurt door naar de beleidsdirectie.	
Extra 1 Contactpersoon FEZ stuurt de aanvraag door naar IvHO.		Wijziging: contactpersoon FEZ i.p.v. AGT stuurt aanvraag naar IvHO.
3 IvHO verstrekt de beleidsdirectie de volgende informatie: - Wel/niet onder aangepast toezicht; - De IvHO-conclusie van de reguliere jaarrekeninganalyse.	3 IvHO meldt aan beleidsdirectie of instelling wel/niet in risicoprofiel zit.	Extra: IvHO verstrekt ook informatie op basis van haar reguliere jaarrekeninganalyse.
E2 Beleidsdirectie vraagt de instelling om nadere informatie en houdt een gesprek met het instellingsbestuur (HO: niet altijd).		Extra: nadere informatie van en gesprek met instelling.
4 Beleidsdirectie beoordeelt de aanvraag: - Uitkomst van het financieel toetsingsdocument; - Melding van IvHO over aangepast financieel toezicht; - Aanvullende informatie van de instelling; - Eigen informatie; - Leningen HO: taxatie, leningen MBO: soms taxatie (soms ook later).	4 Beleidsdirectie beoordeelt de aanvraag: - Uitkomst van het financieel toetsingsdocument; - Melding van IvHO over risicoprofiel; - Eventuele eigen bezwaren.	Extra: beoordeling mede op basis van andere informatie. Wijziging: HO wil dat er voor leningen altijd al een taxatie is uitgevoerd.

³⁸ In de praktijk verloopt dit proces niet altijd zo lineair als beschreven. Vaak is er vooraf al intensief contact met de instellingen, en FEZ/B&C en FEZ/DGc worden vaak al vanaf het begin van het proces betrokken door de beleidsdirectie bij de beoordeling van het dossier.

Huidige werkwijze (basis: interviews) ³⁵	Beschreven werkwijze (maart 2014, edoc 344465)	Verskil tussen de huidige en beschreven werkwijze
5 Beleidsdirectie maakt advies en instemmingdocument voor DG. Soms worden aanvullende voorwaarden geformuleerd. Bij leningen in MBO: onder voorbehoud van taxatie met voldoende taxatiewaarde. <i>Stappen E2 t/m E9: in geval van gemeentegarantie</i>	5 Beleidsdirectie maakt advies voor DG.	<u>Extra:</u> instemmingdocument + aanvullende voorwaarden.
E3 Beleidsdirectie vult de gemeentegarantie in (standaardformat).		<u>Bevestiging staande praktijk:</u> gemeentegarantie.
E4 Beleidsdirectie stuurt het conceptadvies, instemmingdocument en evt. gemeentegarantie naar FEZ/B&C en FEZ/DGc ter beoordeling. Soms zitten hierbij ook onderliggende documenten.		<u>Extra:</u> toetsende rol van FEZ/B&C en FEZ/DGc.
E5 FEZ/B&C en FEZ/DGc beoordelen conceptadvies, instemmingdocument en evt. gemeentegarantie, waarna de beleidsdirectie deze zo nodig aanpast.		<u>Extra:</u> toetsende rol van FEZ/B&C en FEZ/DGc.
E6 Directeur Beleidsdirectie ondertekent het advies.		<u>Extra:</u> ondertekening door D. Beleidsdirectie.
E7 DGc parafeert het advies. DG parafeert het advies, en ondertekent het instemmingdocument en evt. de gemeentegarantie.		<u>Extra:</u> instemmingdocument. <u>Bevestiging staande praktijk:</u> gemeentegarantie.
E8 In bepaalde gevallen gaan advies, instemmingdocument en gemeentegarantie ook langs minister of staatssecretaris.		<u>Extra:</u> soms M of S in proces.
E9 Beleidsdirectie stuurt de gemeentegarantie naar de gemeente, soms gebeurt dit via het schoolbestuur		<u>Bevestiging staande praktijk:</u> gemeentegarantie.
E10 Beleidsdirectie ontvangt de door de gemeente ondertekende gemeentegarantie retour.		<u>Bevestiging staande praktijk:</u> gemeentegarantie.
6 Beleidsdirectie stuurt het door DG (en evt. M of S) ondertekende instemmingdocument aan Contactpersoon FEZ.	6 Beleidsdirectie stuurt haar standpunt aan Contactpersoon FEZ.	<u>Extra:</u> instemmingdocument.
7 Contactpersoon FEZ registreert het instemmingdocument en stuurt door naar AGT.	7 Contactpersoon FEZ registreert het standpunt en stuurt door naar AGT.	<u>Extra:</u> instemmingdocument.
8 AGT handelt de formaliteiten verder af.	8 AGT handelt de formaliteiten verder af. <i>Stappen 9 t/m 13: in geval van hypothecaire lening</i>	
9 Notaris stuurt Contactpersoon FEZ documenten voor ondertekening van de hypotheekakte: - Conceptakte; - Leningovereenkomst; - Kopie taxatierapport	9 Notaris stuurt Contactpersoon FEZ documenten voor ondertekening van de hypotheekakte: - Conceptakte met bijlagen (leningsmodaliteiten, algemene voorwaarden schatkisthypotheek, door AGT en instelling ondertekende offerte); - Leningovereenkomst; - Kopie taxatierapport	<u>Wijziging:</u> contactpersoon ontvangt de bijlagen pas na verlijden van de hypotheekakte
10 Contactpersoon FEZ: - Controleert of de aanvraag door de DG is goedgekeurd en of het bedrag van de lening overeenkomt met de aanvraag.	10 Contactpersoon FEZ controleert volledigheid en juistheid van de documenten.	

Huidige werkwijze (basis: interviews) ³⁹	Beschreven werkwijze (maart 2014, edoc 344465)	Verschil tussen de huidige en beschreven werkwijze
- Vraagt AGT of de inhoud correct is. - Beoordeelt niet het taxatieverslag, omdat de lening zou zijn afgekeurd als deze niet toereikend zou zijn.		
11 Contactpersoon FEZ ondertekent de documenten bij de notaris.	11 Contactpersoon FEZ en beleidsdirectie ondertekenen de documenten bij de notaris.	<u>Wijziging:</u> beleidsdirectie is hierbij niet betrokken, ontvangt ook deze informatie niet.
12 AGT handelt formaliteiten verder af.	12 AGT handelt formaliteiten verder af	
13 AGT stuurt na onderzoek notaris de bevestiging van het verlijden van de hypotheek aan Contactpersoon FEZ. Tevens ontvangt contactpersoon de door partijen ondertekende hypotheekakte plus bijlagen: offerte (met aflossingsschema en rentetarief) en de akkoordverklaring van de Raad van Toezicht.	13 AGT stuurt na onderzoek notaris de bevestiging van het verlijden van de hypotheek aan Contactpersoon FEZ.	<u>Wijziging:</u> contactpersoon ontvangt de bijlagen pas na verlijden van de hypotheekakte

Onderstaande tabel bevat een korte beschrijving van de werkwijze bij de behandeling van aanvragen van rijksmusea, en een vergelijking met de huidige werkwijze bij onderwijsinstellingen.

Huidige werkwijze rijksmusea (basis: interviews)	Verschil met huidige werkwijze onderwijsinstellingen
1 Het museum stuurt de aanvraag naar de beleidsdirectie. Aanvraag omvat: - Aanvraag, ondertekend door directie; - Beleidsmatige onderbouwing van de aanvraag; - Financieel toetsingsdocument; - Door AGT afgegeven conceptofferte.	- Aanvraag ondertekend door directie in plaats van Raad van Toezicht; - Aanvraag bevat ook beleidsmatige onderbouwing; - Aanvraag gaat niet via AGT en contactpersoon FEZ, wordt niet geregistreerd in edoc.
2 Beleidsdirectie stuurt de aanvraag door naar NRF.	-
3 NRF beoordeelt de kredietwaardigheid van de instelling en maakt een advies voor de beleidsdirectie.	- NRF beoordeelt en adviseert, gaat dus verder dan IvHO.
4 Beleidsdirectie, DGc en FEZ/B&C beoordelen de aanvraag gezamenlijk: - Uitkomst van het financieel toetsingsdocument; - Uitkomst toets door NRF; - Eigen informatie.	- Actieve rol van DGc en FEZ/B&C bij beoordeling.
5 Beleidsdirectie voert (zodanig) een gesprek met instelling en bestuur voor nadere informatie.	-
6 Beleidsdirectie maakt conceptadvies voor DG.	
7 DGc beoordeelt het advies en betreft FEZ/B&C daarbij, waarna de beleidsdirectie het advies zo nodig aanpast.	- Geen onafhankelijke beoordeling door DGc en FEZ/B&C
8 DG parafeert het advies voor akkoord.	
9 Beleidsdirectie informeert museum over instemming.	- Instemming gaat niet via Contactpersoon FEZ.
10 Museum vraagt aan AGT definitieve offerte.	
11 Museum stuurt beleidsdirectie de definitieve offerte.	
12 Beleidsdirectie controleert of definitieve offerte gelijk is of lager is aan conceptofferte.	
13 DG ondertekent het instemmingformulier	- Instemming DG na ontvangst definitieve offerte.
14 Beleidsdirectie stuurt instemmingformulier naar AGT.	
15 AGT handelt de formaliteiten verder af.	

Bijlage 3 Rolverdeling tussen OCW en AGT

Onderstaande tabel bevat een korte beschrijving van de rolverdeling bij de behandeling van aanvragen van onderwijsinstellingen. Deze is gebaseerd op de gehouden interviews. Daarbij is een vergelijking gemaakt met het protocol van 2012 en de aanvullende werkafspraken. De bijlage bevat tevens een korte beschrijving van de rolverdeling bij de behandeling van aanvragen van rijksmusea. Hierbij een vergelijking gemaakt met het proces voor onderwijsinstellingen. Overigens moeten de rollen en processtappen voor het proces voor rijksmusea moeten voor een deel nog verhelderd, uitgewerkt en afgesproken worden, waardoor deze beschrijving de (tussen)stand tijdens het onderzoek weer-geeft.

Huidige rolverdeling (basis: interviews)	Protocol (januari 2012), en aanvullende werkafspraken	Verschil tussen huidige rolverdeling en protocol
Vaak is in het voortraject al contact tussen de instelling en OCW.	Algemeen: AGT is contactpersoon voor de onderwijsinstelling. OCW communiceert in beginsel niet met de betreffende instelling over het schatkistbankieren.	<u>Wijziging</u> : wel contact tussen OCW en instelling.
Extra1 Instelling neemt contact op met AGT.		<u>Bevestiging staande praktijk</u> .
E2 AGT houdt intakegesprek met instelling en informeert de instelling over de spelregels en mogelijkheden.		<u>Bevestiging staande praktijk</u> .
1 HO verlangt altijd taxatie voor aanvraag, voor MBO hoeft dit niet en vindt taxatie meestal later plaats.	1 Instelling geeft in geval van een lening opdracht tot taxatie aan AGT (uitvoering door RVB), mits dit past in afspraken. ³⁹	<u>Wijziging</u> : praktijk voor taxatiemoment anders dan afspraak.
2 Instelling dient de aanvraag met evt. taxatierapport in bij AGT.	2 Instelling dient de aanvraag met evt. taxatierapport in bij AGT.	
3 AGT stuurt de aanvraag door aan OCW en vraagt OCW:	3 AGT stuurt de aanvraag door aan OCW en vraagt OCW:	
- Zijn er belemmeringen voor de garantstelling door OCW voor het leenplafond?	- Zijn er belemmeringen voor de garantstelling door OCW voor het leenplafond?	
- Gaat OCW akkoord met het RC-krediet en tot welk bedrag?	- Gaat OCW akkoord met het RC-krediet en tot welk bedrag?	
- Zijn er aanvullende voorwaarden?	- Zijn er aanvullende voorwaarden?	
4 OCW stuurt aanvraag door naar IvHO.	4 OCW stuurt aanvraag door naar IvHO. ⁴⁰	
5 OCW voert de beoordeling uit, voert daarbij gesprekken met de instelling en geeft uitsluitel aan AGT. Dit gebeurt voor leningen middels een standaard instemmingdocument, voor RC-krediet nog niet. In geval van gemeentegarantie stuurt OCW ook de onderteken-	5 OCW voert de beoordeling uit en geeft uitsluitel aan AGT. Dit gebeurt nu middels een standaard instemmingdocument. ⁴¹ In geval van gemeentegarantie stuurt OCW ook de ondertekende gemeentegarantie mee. ⁴²	<u>Wijziging</u> : wel contact tussen OCW en instelling. <u>Verschil</u> : nog geen instemmingdocument bij RC-krediet.

³⁹ Werkafspraken 3 juni 2015: instellingen kunnen al direct opdracht geven tot taxatie (mits alle financiële indicatoren op groen staan), of wachten tot uitsluitel van OCW op de aanvraag.

⁴⁰ Werkafspraken 3 juni 2015: aangepast omdat AGT de aanvragen niet altijd doorstuurt naar IvHO.

⁴¹ Werkafspraken 24 februari 2015.

Huidige rolverdeling (basis: interviews)	Protocol (januari 2012), en aanvullende werkafspraken	Vershil tussen huidige rolverdeling en protocol
de gemeentegarantie mee.		
6 AGT informeert de instelling over het besluit van OCW.	6 AGT informeert de instelling over het besluit van OCW.	
7 AGT regelt de verdere formaliteiten en financiële afwikkeling.	7 AGT regelt de verdere formaliteiten en financiële afwikkeling.	
8 Instelling geeft opdracht tot taxatie aan AGT (uitvoering door RVB).	<i>Stappen 9 t/m 13: in geval van hypothecaire lening</i> 8 Instelling geeft opdracht tot taxatie aan AGT (uitvoering door RVB).	
9 AGT stuurt OCW offerte voor lening.	9 AGT stuurt OCW offerte voor lening en kopie taxatierapport.	<u>Vershil</u> : OCW ontvangt niet altijd kopie taxatierapport.
10 AGT controleert hypotheekakte en bijlagen en geeft akkoord aan OCW.	10 AGT controleert hypotheekakte en bijlagen en geeft akkoord aan OCW.	
11 OCW ondertekent hypotheekakte bij notaris.	11 OCW ondertekent hypotheekakte bij notaris.	

Onderstaande tabel bevat een korte beschrijving van de rolverdeling bij de behandeling van aanvragen van rijksmusea (volgens geïnterviewde OCW'ers, hierover zijn nog geen afspraken met AGT gemaakt waardoor AGT deze nog niet kent), en een vergelijking met de huidige rolverdeling bij onderwijsinstellingen.

Huidige rolverdeling rijksmusea (basis: geïnterviewde OCW'ers)	Verskil met huidige rolverdeling onderwijsinstellingen
0 Voordat de aanvraag wordt ingediend vindt er uitgebreid contact en overleg plaats tussen OCW en museum.	
1 Het museum stuurt de aanvraag naar de beleidsdirectie en DGc.	- Aanvraag gaat niet via AGT.
2 OCW stuurt de aanvraag door naar NRF.	
3 OCW voert de beoordeling uit, voert daarbij gesprekken met de instelling en geeft uitsluitel aan museum.	- Uitsluitel aan museum gaat niet via AGT.
4 DG parafeert advies.	
5 Beleidsdirectie informeert museum over instemming.	- Instemming gaat niet via AGT.
6 Museum vraagt aan AGT definitieve offerte.	
7 Museum stuurt beleidsdirectie de definitieve offerte.	- Offerte gaat niet via AGT.
8 Beleidsdirectie controleert of definitieve offerte gelijk is of lager is aan conceptofferte.	
9 Beleidsdirectie stuurt instemmingformulier naar AGT.	
10 AGT handelt de formaliteiten verder af.	

Bijlage 4 Wet- en regelgeving

Deze bijlage geeft een overzicht van de spelregels rond schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen.⁴³ Het is bedoeld ter illustratie en niet als een limitatief overzicht.

Algemene voorwaarden

- Instelling houdt op grond van rekening-courantovereenkomst alle publieke middelen aan bij de schatkist. (protocol art3:1)
- Als publieke middelen minder dan 90% van totale middelen zijn, moet instelling een private rekening buiten de schatkist aanhouden. (protocol art3:3)
- Iedere onderwijsinstellingen mag bij de schatkist bankieren, mits de financiële inkomsten van de instelling voor ten minste 90% bestaan uit de publiek gefinancierde Rijksbijdrage. (kamerbrief 5 juni)
- Bij alle instellingen gelden de voorwaarden die de Comptabiliteitswet hieraan stelt waardoor bijvoorbeeld alleen RWT's via de schatkist kunnen bankieren. (kamerbrief 5 juni)
- Alleen instellingen die staan op de A2-lijst van het Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie mogen deelnemen. (CW 2001 art48:3, 49:3; Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie art 3)

Voorwaarden voor rekening-courantkrediet

- Omvang krediet is 10% van jaarlijkse Rijksbijdrage. (kamerbrief 5 juni, protocol art4:1 zoals gewijzigd met brief OCW van 25 juni 2015). OCW kan dit per instelling aanpassen, zowel bij aanvraag als later. (protocol art4:1)
- De instelling moet een toetsingsdocument invullen waarin de financiële situatie over de afgelopen vijf jaar moet worden gegeven, evenals de (verwachte) financiële situatie voor de komende vijf jaar. Dit toetsingsdocument wordt door het ministerie van OCW beoordeeld. (kamerbrief 5 juni)
- Voor instellingen in het openbaar funderend onderwijs is een gemeentegarantie vereist. (kamerbrief 5 juni)
- De instelling mag niet onder aangepast financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs staan. (kamerbrief 5 juni)
- OCW kan aanvullende voorwaarden stellen aan het verlenen van rekening-courantkrediet. (protocol art4:6)
- Indien een instelling niet aan één van de voorwaarden voldoet of indien er twijfels zijn over de financiële positie en er desondanks omstandigheden zijn waardoor het wenselijk is dat de instelling een rekening-courantkrediet krijgt, worden door OCW aanvullende voorwaarden gesteld. Ook kan in bijzondere gevallen (tijdelijk) de kredietlimiet worden aangepast. (kamerbrief 5 juni)

Voorwaarden voor lening

- De lening dient voor huisvesting bestemd te zijn. (kamerbrief 5 juni)
- Minimale looptijd 1 jaar, maximaal 30 jaar exclusief maximaal 5 jaar daarvoor voor opnemen van de lening in tranches. (protocol art 5:1, art5:3, Regeling rekening-courant en leningenbeheer derden art 4:1)
- Een lening kan in tranches worden opgenomen en kan in haar geheel of in gedeelten worden afgelost. (Regeling rekening-courant en leningenbeheer derden art 4:3)
- In funderend onderwijs:
 - De huisvesting is doorgedecentraliseerd. (kamerbrief 5 juni)
 - Er moet een gemeentegarantie zijn. (kamerbrief 5 juni)
 - Geen Rijksbekostiging mag worden besteed aan huisvestingsinvesteringen. Behalve in het VO als sprake is van overschotten. (kamerbrief 5 juni)
- In het mbo en ho moet de instelling pand(en) als hypothecaire zekerheid inbrengen. (kamerbrief 5 juni, protocol 5:2)
- De hoogte van de lening wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de gemeentegarantie (funderend onderwijs) dan wel aan de hand van de hoogte van de taxatiewaarde van de panden (mbo en ho). De taxatie van de panden vindt plaats door het Rijksvastgoedbedrijf. Het maximum leenbedrag is 95% van de verwachte opbrengst bij executoriale verkoop. (kamerbrief 5 juni) Dit is afhankelijk van de gekozen aflossingsmethode. (protocol art5:3)
- De maximale hoogte van de lening wordt zodanig vastgesteld dat het openstaande bedrag volgens het aflossingsschema niet hoger is dan de restwaarde van het pand. (protocol art5:4)
- Er moet een toetsingsdocument worden ingevuld. Dit toetsingsdocument geeft inzicht in de financiële situatie over de afgelopen vijf jaar, evenals de (verwachte) financiële situatie voor de komende vijf jaar. Dit toetsingsdocument wordt door het ministerie van OCW beoordeeld. (kamerbrief 5 juni)
- De instelling mag niet onder aangepast financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs staan. (kamerbrief 5 juni)
- OCW stelt aanvullende voorwaarden als er redenen zijn om een lening te verstrekken, maar de instelling niet aan alle bovenstaande voorwaarden voldoet of er twijfels zijn over de financiële positie. (kamerbrief 5 juni)

Kader: spelregels schatkistbankieren voor onderwijsinstellingen

43 Bronnen: CW2001 art.45-49a; Aanwijzingsbesluit rechtspersonen met een beperkte kasbeheerfunctie 2004, zoals gewijzigd met Staatscourant 5579 van 31 maart 2011; Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden 2007, Protocol schatkistbankieren 2012; Ministerie van OCW, Kamerbrief Verzoek om nadere informatie over schatkistbankieren in het onderwijs, edoc772970, 5 juni 2015.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00