



9 januari 2025

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

## Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (2025) Een voorstel!

### 1 Inleiding

In LeiDocument 100 zijn we uitgebreid ingegaan op de brief die de minister aan de TK heeft gestuurd, in december, over een aantal zaken. Daaronder zit ook het gaan veranderen van de 'Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten'. Er wordt aan diverse partijen gevraagd om met voorstellen te komen om deze beleidsregel te actualiseren, mede op basis van hetgeen de Landsadvocaat heeft geconstateerd.

In dit nummer komen we ook met een voorstel, met medeneming van hetgeen OCW in gedachten heeft. Anders gezegd, we gaan niet een politieke, beleidsmatige discussie voeren over de rechtmatigheid om zaken anders te gaan formuleren. We laten dat aan de TK en EK alsmede de onderwijskoepels over. We volgen gewoon wat OCW denkt dat het beste voor het stelsel is.

Er zijn drie hoofdbestanddelen die we in dit document gebruiken:

- De huidige beleidsregel
- Ons voorstel voor het aanpassen van deze beleidsregel
- Een korte toelichting op een aantal specifieke onderdelen daarvan.

In de annex geven we een document uit mei 2024 met 'vraag en antwoord' zoals deze o.a. door de Inspectie is verspreid onder de instellingen, als het gaat om vragen van accountants en de antwoorden van OCW. Hetgeen daarin wordt vermeld is door de minister en ook door ons meegenomen.

### 2 Inhoud

1	Inleiding	1
2	Inhoud	1
3	Huidige beleidsregel	1
4	Voorstel aanpassingen beleidsregel	7
5	Toelichting op bepaalde aanpassingen	11
	Annex: Q&A accountants van de instellingen	12

### 3 Huidige beleidsregel

We geven hier eerst de huidige beleidsregel ter informatie. U kunt zich daarmee een beeld vormen van wat er zoal speelt. De voetnoten zijn tussen haken en cursief in de tekst opgenomen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, en de artikelen 1.9, eerste lid, en 15.1, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de artikelen 1.3.1, derde lid, 1.3.2a, tweede lid, 1.3.3, tweede lid, en 11.1, eerste en vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, en artikel 4, vijfde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. Bekostigde onderwijsinstelling: een bekostigde instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een instelling voor hoger onderwijs als bedoeld

in artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. (*De zogenoemde werkplaatsfunctie van academische ziekenhuizen wordt beschouwd als onderdeel van de universiteit waaraan dat academische ziekenhuis is verbonden.*)

- b. Bekostigde wettelijke taak: de taak waarvoor de onderwijsinstelling op grond van de onderwijswetgeving wordt bekostigd. (*Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 1, Titel 3, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 1.9, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.*) Overigens kunnen ook niet bij of krachtens de wet voorgeschreven activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen, tot de bekostigde wettelijke taak worden gerekend. Die activiteiten of voorzieningen moeten zijn gericht op studenten die aan het bekostigd onderwijs deelnemen. Zij moeten vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe niet-kostendekkende vergoeding, van die activiteiten of voorzieningen gebruik kunnen maken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om honoursprogramma's, studium generale of een bibliotheekvoorziening.
- c. Bevoegd gezag: het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1.1 onder w van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel het instellingsbestuur, bedoeld in artikel 1.1, onder j, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
- d. Integrale kostprijs: de integrale kostprijs als bedoeld in artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet. Bij de vaststelling van de integrale kostprijs gaat het om alle kosten die samenhangen met de private activiteit. Dat zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend: (*Verwezen wordt naar het Besluit markt en overheid dat meer inzicht geeft in de wijze waarop integrale kosten in rekening moeten worden gebracht. Hoewel de instellingen voor het beroepsonderwijs en voor het hoger onderwijs zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Wet markt en overheid en het Besluit markt en overheid, wordt in deze beleidsregel voor wat betreft de uitleg van het begrip integrale kosten wel aansluiting gezocht bij deze wetgeving.*)
- ontwikkelkosten van de private activiteit, zoals de ontwikkelkosten van een niet-bekostigde opleiding, of van daarvan afgeleide varianten, al dan niet in modules;
  - personeelskosten;
  - kosten van dienstverlening door derden;
  - huisvestingskosten;
  - afschrijvings- en onderhoudskosten;
  - kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;
  - vermogenskosten vreemd vermogen, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;
  - indirecte kosten;
  - een risico-opslag (wordt bij onderdeel i nader gedefinieerd).
- e. Investeren van publieke middelen in private activiteiten: het gebruiken van publieke middelen of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen voor private activiteiten.
- f. Onderwijswetgeving: de onderwijswetten genoemd in artikel 1, onder d, van de Wet op het onderwijstoezicht, alsmede de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.
- g. Private activiteiten: alle activiteiten die direct of indirect mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak. Niet-bekostigd onderwijs verzorgd door een bekostigde onderwijsinstelling is een private activiteit, met uitzondering van het onderwijs waarvoor op grond van artikel 7.46 van de WHW het instellingscollegegeld wordt berekend en het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij. Ook wanneer een deelnemer aan bekostigd onderwijs daarnaast (extra) niet-bekostigd onderwijs afneemt, bijvoorbeeld op verzoek van een werkgever, is er voor wat betreft dat extra niet-bekostigde onderwijs sprake van een private activiteit. Het ontwikkelen van activiteiten en voorzieningen ten behoeve van beroepspraktijkvorming (BPV), moet worden aangemerkt als private activiteit, wanneer uit die activiteiten economische voordelen voor derden kunnen voortvloeien. Voorbeelden hiervan zijn de reparatiewerkplaats, de kapsalon en de horecavoorziening waar ook anderen dan de docent of student binnen het kader van de bekostigde opleiding gebruik van kunnen maken.

Private activiteiten hoeven niet altijd direct op het onderwijs betrekking te hebben. Ook onderzoeken in opdracht of op verzoek van derden kunnen worden aangemerkt als private activiteiten. Andere voorbeelden van private activiteiten (zonder volledig te willen zijn):

- voorzieningen voor medewerkers en onderwijsdeelnemers, zoals huisvesting/logies; reisbureau; boekwinkel; horeca/catering; kopieer/printvoorziening. Daarbij kan het ook gaan om het ter beschikking stellen van ruimte voor een onderneming van een derde die de betreffende voorziening tegen een vergoeding mag exploiteren;
  - dienstverlening aan derden door de bekostigde instelling, zoals detachering; verhuur; laboratoriumdiensten; financiële diensten; ICT-diensten; reisbureau HRM-diensten;
  - arbeidsbemiddeling, ondersteuning van startups (o.a. middels zogenaamde incubators (*Onder incubators wordt hier verstaan: organisaties die een (incubatie-)proces realiseren om de versnelde groei van hoogwaardige starters naar succesvolle ondernemingen mogelijk te maken door een geïntegreerd pakket diensten aan te bieden zoals werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk, (toegang tot) kapitaal, et cetera.*), kennis-exploitatie, valorisatie, niet als onderdeel van de bekostigde wettelijke taken, (*Voor zover universiteiten en hogescholen zich richten op het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij, is er sprake van het uitvoeren van een bekostigde wettelijke taak (artikel 1.3, eerste en derde lid, van de WHW.)*) maar in het verlengde daarvan, bij voorbeeld voor oud-studenten die hun bekostigde opleiding al hebben afgerond en/of oud-medewerkers, en waarbij veelal de betreffende oud-student of oud-medewerker dan wel een andere specifieke derde een economisch voordeel verkrijgt.
- h. Publieke middelen: de middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting (zoals de rijksbijdrage of lumpsum) of anderszins uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen verkregen middelen (zoals het lesgeld of het collegegeld), en de opbrengsten daarvan (zoals rente over op spaarrekeningen aangehouden publieke middelen), waarover een instelling de beschikking heeft gekregen om de bekostigde wettelijke taak te verrichten. (*Deze definitie komt overeen met de definitie van publieke middelen in artikel 1 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ 940).*)
- i. Risico-opslag Bij de berekening van de integrale kostprijs wordt een vergoeding voor het gebruik van het publieke eigen vermogen in rekening gebracht. Deze vergoeding is een compensatie voor de ongelijkheid die er is tussen bekostigde onderwijsinstellingen en private ondernemingen. Private ondernemingen die op een markt opereren lopen allerlei soorten risico's en ze kunnen eventueel failliet gaan. Wanneer zij voor het doen van investeringen afhankelijk zijn van een lening, zullen kapitaalverschaffers daarom een bepaald *rendement* eisen op hun belegging (de lening die zij verstrekken). Het opnemen van een risico-opslag in de kostprijs heeft tot doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde onderwijsinstellingen als aanbieder van private diensten aan derden en andere, niet-bekostigde onderwijsinstellingen die gelijksoortige diensten aanbiedt. (*Kamerstukken II, 2007-2008, 31 354, nr. 3, p. 38-39.*) De hoogte van de risico-opslag is gelijk aan het rendement dat kapitaalverschaffers zouden eisen op een lening aan een private onderneming van dezelfde omvang.

#### Artikel 2. Reikwijdte

1. Deze beleidsregel heeft betrekking op de voorwaarden waaronder bekostigde HO- en MBO-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten.
2. Deze beleidsregel en de voorwaarden zijn niet van toepassing op de activiteiten genoemd in de Regeling beleggen, belenen en derivaten 2016, vanwege de voorschriften die in die regeling al worden gesteld.
3. Deze beleidsregel en de voorwaarden zijn niet van toepassing op de besteding van subsidies, zoals bedoeld in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht. Subsidies worden ook aangemerkt als publieke middelen, maar zij hebben een eigen wettelijk kader en een verantwoordingssystematiek die los staat van de wettelijke bekostigingsvoorschriften. Deze beleidsregel is daarom niet van toepassing op de besteding van subsidies door bekostigde HO- en MBO-instellingen.

#### Artikel 3. Voorwaarden

1. De private activiteit is in lijn met de bekostigde wettelijke taak van de instelling. De instelling kan dit desgevraagd aantonen op basis van bijvoorbeeld een projectplan waaruit blijkt dat de

private activiteit op enigerlei wijze aansluit op of in verband staat met het onderwijs of het onderzoek waarvoor het bevoegd gezag bekostiging ontvangt.

2. De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert aantoonbare meerwaarde op voor de bekostigde wettelijke taak. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, tot gevolg heeft dat een onderwijsinstelling zijn relatie met werkgevers in de regio kan versterken, waardoor er meer stageplaatsen en/of leerwerkplaatsen beschikbaar komen.

Een intensievere samenwerking met werkgevers in de regio kan ook leiden tot meer en beter inzicht in de behoeften van werkgevers zodat het onderwijs daarop kan worden aangepast. Contractonderwijs, in welke vorm dan ook, kan leiden tot een grotere deskundigheid van docenten, en wanneer die deskundigheid ook voor de bekostigde wettelijke taak kan worden benut, is er sprake van meerwaarde.

Het is aan het bevoegd gezag dat met publieke middelen wil investeren in private activiteiten de gevraagde meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak te onderbouwen. Wanneer de investering louter is gericht op financieel gewin is er geen sprake van meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.

3. Structurele overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die (mede) met publiek geld is gefinancierd moet worden afgestoten als dat mogelijk is. Dus overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die wordt ingezet voor private activiteiten is tijdelijk van aard. Er moet sprake zijn van een capaciteit voor de bekostigde wettelijke taak (personeel en materieel) die is afgestemd op die bekostigde wettelijke taak.

Restcapaciteit voortkomend uit de wettelijke taak kan worden ingezet voor private activiteiten als ten minste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht bij de afnemer. De restcapaciteit moet wel van tijdelijke aard zijn. Wanneer dat niet het geval is, dan moet deze – uiteraard voor zover mogelijk – worden afgestoten. *(Hierbij wordt opgemerkt dat het afstoten van restcapaciteit die mede met publieke middelen is gefinancierd, niet mag leiden tot overtreding van de staatssteunregels.)*

4. De investering is proportioneel. De investering staat – ook in de tijd – in een redelijke verhouding tot de verwachte meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.
5. De investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie. Het is niet toegestaan dat met het investeren van publieke middelen in private activiteiten, de mededinging wordt verstoord. Om deze reden geldt in elk geval als voorwaarde dat de bekostigde onderwijsinstelling de afnemer van de private activiteit die mede door een investering met publieke middelen tot stand is gekomen, ten minste de integrale kostprijs in rekening brengt.

Sommige kosten hangen volledig samen met de activiteit en dienen geheel te worden meegevoerd. Kostenposten die voor een deel samenhangen met de activiteit worden naar rato doorberekend. De berekeningswijze dient volgens bedrijfseconomische *principes* te worden opgesteld. Die berekening dient onderbouwd en gemotiveerd zijn. De integrale kostprijs wordt zowel vooraf (*ex ante*) als achteraf (*ex post*) berekend. De instelling berekent de zogenoemde voorcalculatorische kostprijs, gebaseerd op een realistische raming van de kosten en rekening houdend met prognoses inzake relevante ontwikkelingen betreffende de private activiteit en de effecten daarvan op de integrale kosten. Het doel van nacalculatie is het beoordelen of de voorcalculatie juist is geweest. Als uit nacalculatie blijkt dat de voorcalculatie niet juist en/of niet volledig is geweest, geeft dat aanleiding de kostprijs aan te passen. Daarmee zijn niet alleen de efficiency en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gediend (een gezonde bedrijfsvoering), maar het voorkomt ook dat de mededinging blijvend wordt verstoord.

6. Een positief resultaat uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd.

Wanneer er sprake is van een private activiteit waarin geheel of gedeeltelijk met publieke middelen is gefinancierd, dan wordt een positief resultaat aan het publieke vermogen toegevoegd. Andersom geldt dat wanneer met een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, een negatief financieel resultaat wordt behaald, dat negatieve resultaat ten laste mag worden gebracht van het publieke deel van het eigen vermogen. Daarbij geldt onverminderd het uitgangspunt dat private activiteiten niet ten koste mogen gaan van de bekostigde wettelijke taak en dat bij een negatief resultaat de gehele private activiteit opnieuw tegen het licht van de in deze beleidsregel genoemde voorwaarden moet worden gehouden.

Tot slot is het niet toegestaan om publieke middelen aan te wenden om risico's af te dekken, die voortkomen uit private activiteiten die geheel met private middelen zijn gefinancierd.

7. Over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten wordt volledig en transparant verantwoording afgelegd in het bestuursverslag. (*Artikel 4, vijfde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.*) Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen en heeft een verantwoordingsplicht. Omdat de financiële risico's van investeringen in private activiteiten groter zijn dan de risico's bij besteding van publieke middelen ten behoeve van de bekostigde wettelijke taak, is extra zorgvuldigheid geboden.

Risico's die met private middelen zijn aangegaan, mogen immers geen negatieve invloed hebben op de bekostigde wettelijke taak. Van de instelling mag daarom worden verwacht dat zij volledig verantwoording aflegt en het intern toezicht zo organiseert dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht een duidelijke rol heeft bij het aangaan en het toezicht houden op private activiteiten.

Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om die private activiteiten in een aparte rechtspersoon onder te brengen, maar is daar niet toe verplicht, zolang de financiële verantwoording maar volledig en transparant is. De inspectie kan eventueel onderzoeken of de instelling bij haar private activiteiten passende (risico-) beheersmaatregelen heeft getroffen en die ook adequaat toepast. (*Kamerstukken II, 2015-2016, 28 753, nr. 37.*)

De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag in het bestuursverslag een overzicht geeft van de soort private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd. In het overzicht van de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt per soort activiteit ten minste vermeld:

- de omvang van de baten;
- de omvang van de geïnvesteerde publieke middelen en de mutatie daarvan in het verslagjaar;
- een beschrijving van het (risico-)beleid en beheer; – een beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding van de soort private activiteit, inclusief een beschrijving van de verantwoordelijkheidstoebedeling;
- een beschrijving van de meerwaarde van de soort private activiteit voor de bekostigde wettelijke taak. Het bevoegd gezag dient daarnaast op verzoek van de minister, dan wel op verzoek van de Inspectie van het Onderwijs, inzage te geven in alle specifieke private activiteiten, met name voor wat betreft de interne kostentoe rekeningen (voor- en nacalculatie van de integrale kostprijs, inclusief een berekening van de risico-opslag op de geïnvesteerde publieke middelen). Dit onderdeel van de verantwoording hoeft niet te worden gepubliceerd in het bestuursverslag. In de nacalculatie wordt het resultaat op de private activiteit (zoals dat vervolgens wordt opgenomen in de jaarrekening) inzichtelijk gemaakt met een onderbouwing van de baten en (toegerekende) lasten. (*Dit wordt binnen de jaarverslaggeving matching van baten en lasten genoemd, naar periode en activiteit.*)

#### Artikel 4. Intrekking

1. Thema 2 (investeren van publieke middelen in private activiteiten) van de Notities Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie en Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs (2004) wordt ingetrokken.
2. De Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen (2011) wordt ingetrokken.

#### Artikel 5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat artikel 3, zevende lid van toepassing is met ingang van 1 januari 2022 over het verslagjaar 2021.

#### Artikel 6. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

## Toelichting

Naar aanleiding van een door de Inspectie van het Onderwijs uitgevoerd veldonderzoek naar publiek/private activiteiten, (<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2015/05/18/private-activiteiten-van-bekostigde-onderwijsinstellingen>) heeft de minister – overeenkomstig de aanbevelingen van de inspectie – aangekondigd de regels over publiek/private activiteiten te zullen verduidelijken. (*Kamerstukken II, 2015-2016, 28 753, nr. 37.*)

Deze nieuwe beleidsregel bevat het resultaat van die vraag om verduidelijking. Deze beleidsregel geeft uitleg over en inzicht in de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag van een bekostigde MBO- of HO-instelling publieke middelen mag investeren in private activiteiten. Deze beleidsregel treedt in de plaats van thema 2 van de zogenoemde helderheidsnotities uit 2003 en 2004 en de latere publicaties van OCW die hierop betrekking hebben, zoals de Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen uit 2011. De strekking van de voorwaarden is inhoudelijk niet veranderd ten opzichte van de beleidsregel uit 2004, maar ter verduidelijking van de voorwaarden worden relevante begrippen gedefinieerd en wordt meer toelichting gegeven dan voorheen, ook over de wijze van verantwoording. Hiermee wordt instellingen meer houvast geboden bij het ontwikkelen van publiek/private activiteiten.

Anderzijds wordt met deze beleidsregel beoogd te voorkomen dat de rijksbijdrage onrechtmatig wordt besteed. (*Als een bekostigde instelling bij activiteiten die niet behoren tot de bekostigde wettelijke taak niet de integrale kostprijs in rekening brengt of anderszins oneerlijk concurreert, dan wordt dat beschouwd als onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage; in voorkomend geval zou een (bekostigings)sanctie kunnen worden opgelegd (Kamerstukken II, 2015–2016, 28 753, nr. 39, p. 4).*) Het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling mag private activiteiten ontwikkelen, voor zover de onderwijswetgeving daar geen beperkingen aan stelt. Artikel 1.7.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs geeft een voorbeeld van zo'n beperking. Dit artikel regelt dat contractactiviteiten die aan een instelling worden verricht, verband dienen te houden met werkzaamheden waarvoor de instelling wordt bekostigd.

Al met al is er ruimte voor het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling om private activiteiten te ontwikkelen, en inmiddels wordt een grote variëteit aan private activiteiten waargenomen, zoals het uitvoeren van niet-bekostigde opleidingen, cursussen of trainingen, bijvoorbeeld in het kader van een Leven Lang Ontwikkelen. Het kan ook gaan om voorzieningen voor beroepspraktijkvorming waarbij goederen of diensten aan derden worden geleverd, om het opzetten van sportvoorzieningen, reisbureaus, boekenwinkels, horeca/catering, en copyshops (*Kleinschalige kopieer- of printvoorzieningen of andere studentvoorzieningen, zijn geen private activiteiten voor zover zij passen binnen de bekostigde wettelijke taak (zie definitie b, pagina 2).*). En ook om personeel dat wordt gedetacheerd of voorzieningen die worden verhuurd, arbeidsbemiddeling aan oud-studenten, onderzoek in opdracht of op verzoek van derden, et cetera.

Uitgangspunt is dat private activiteiten niet ten koste mogen gaan van de bekostigde wettelijke taak.

Daarnaast geldt als uitgangspunt dat private activiteiten met private middelen worden gefinancierd, en niet met de bekostiging die is verkregen om de wettelijke taak uit te voeren (in deze beleidsregel aangeduid als publieke middelen). Omdat het wenselijk is dat private activiteiten kunnen worden verricht die een meerwaarde hebben voor de kwaliteit van het bekostigde onderwijs en onderzoek, is het onder voorwaarden echter toegestaan om publieke middelen te investeren in private activiteiten. (*Kamerstukken II, 2015–2016, 28 753, nr. 38, p. 6.*)

Deze voorwaarden – waaraan cumulatief moet worden voldaan – zijn bedoeld om te voorkomen dat private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen die mede met publieke middelen zijn gefinancierd (hierna: publiek/ private activiteiten) leiden tot concurrentievervalsing of marktverstoring. Deze voorwaarden zijn niet nieuw. In 2003 en in 2004 zijn kaders opgesteld waarbij de bekostigingsregels in relatie tot publiek/private activiteiten werden geïnterpreteerd. Deze kaders, beschreven in thema 2 van de Notities 'Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie' en 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs', waren destijds de uitkomst van zogenoemd 'bekostigingsoverleg' van OCW met een vertegenwoordiging van onderwijsinstellingen uit het MBO en het HO. Voorwaarde 7 (inzake verantwoording) zoals geregeld in artikel 3, zevende lid, is eerst van toepassing over het verslagjaar 2021 na wijziging van artikel 4, vijfde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs per 1 januari 2022. De rest van de beleidsregel is direct na inwerkingtreding van toepassing. Met de inwerkingtreding van de Beleids-

regel worden geen veranderingen beoogd ten aanzien van al bestaande negatieve of positieve private eigen vermogens.

Na inwerkingtreding van de beleidsregel kunnen de resultaten die vanaf dit jaar worden geboekt op private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, aan het publieke vermogen worden toegevoegd dan wel ten laste worden gebracht van het publieke eigen vermogen, voor zover daarbij aan alle voorwaarden van deze Beleidsregel wordt voldaan. Voor meer informatie over het investeren met publieke middelen in private activiteiten wordt verwezen naar een webpagina van de Inspectie van het Onderwijs: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/private-activiteiten>.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

#### **4 Voorstel aanpassingen beleidsregel**

In dit hoofdstuk geven we de beleidsregel met onze aanpassingen. Die zijn niet gemarkeerd - hetgeen de lezer dwingt om voor zichzelf na te gaan of wat er staat ook past binnen de gewenste kaders. Cursieve delen zijn ook hierbij de voetnoten. De toelichting is niet opgenomen want die laten we aan OCW over.

##### **Artikel 1. Begripsbepalingen**

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. Bekostigde onderwijsinstelling: een bekostigde instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een instelling voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. (*De zogenoemde werkplaatsfunctie van academische ziekenhuizen wordt beschouwd als onderdeel van de universiteit waaraan dat academische ziekenhuis is verbonden.*)
- b. Bekostigde wettelijke taak: de taak waarvoor de onderwijsinstelling op grond van de onderwijswetgeving wordt bekostigd. (*Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 1, Titel 3, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 1.9, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.*)

Niet bij of krachtens de wet voorgeschreven activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs aantoonbaar bevorderen, mogen in voorkomend geval tot de bekostigde wettelijke taak worden gerekend.

In zo'n geval moeten die activiteiten of voorzieningen nadrukkelijk zijn gericht op studenten (waartoe ook extranei worden gerekend binnen deze beleidsregel) die aan het bekostigde onderwijs deelnemen. Die studenten moeten binnen hun opleiding op vrijwillige basis, kosteloos of tegen een geringe niet-kostendekkende vergoeding van die activiteiten of voorzieningen gebruik kunnen maken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om honoursprogramma's, studium generale, sportactiviteiten binnen de betreffende opleidingen, ICT-voorzieningen en een bibliotheek.

- c. Bevoegd gezag: het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1.1 onder w van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel het instellingsbestuur, bedoeld in artikel 1.1, onder j, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
- d. Integrale kostprijs: de integrale kostprijs als bedoeld in artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet. Bij de vaststelling van de integrale kostprijs gaat het om alle relevante en toe te kunnen rekenen kosten die op een directe en aantoonbare wijze samenhangen met de private activiteit.

Dat zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend: (*Verwezen wordt naar het Besluit markt en overheid dat meer inzicht geeft in de wijze waarop integrale kosten in rekening moeten worden gebracht. Hoewel de instellingen voor het beroepsonderwijs en voor het hoger onderwijs zijn uitgezonderd van het toepassingsbereik van de Wet markt en overheid en het Besluit markt en overheid, wordt in deze beleidsregel voor wat betreft de uitleg van het begrip integrale kosten wel aansluiting gezocht bij deze wetgeving.*)

- Ontwikkel- en/of actualiseringskosten van de private activiteit, zoals die bijvoorbeeld worden gemaakt voor een niet-bekostigde opleiding of voor daarvan afgeleide varianten, al dan niet opgedeeld in modules, in voorkomend geval uitgaande van het (deels) gebruikmaken van reeds aanwezige voorzieningen binnen de onderwijsinstelling, te gebruiken voor het verzorgen van het onderwijs en onderzoek binnen de private activiteit (materiaal,

- toetsen, gidsen, handleidingen en dergelijke) en de in samenhang daarmee te maken extra kosten daarvoor;
- personeelskosten;
  - kosten van dienstverlening door derden;
  - kosten voor pr en communicatie;
  - huisvestingskosten;
  - afschrijvings- en onderhoudskosten;
  - kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;
  - vermogenskosten vreemd vermogen, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;
  - indirecte kosten;
  - een risico-opslag (wordt bij onderdeel i nader gedefinieerd).
- e. Investeren met publieke middelen in private activiteiten: het gebruiken van publieke middelen of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen voor private activiteiten.
- f. Onderwijswetgeving: de onderwijswetten genoemd in artikel 1, onder d, van de Wet op het onderwijstoezicht, alsmede de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.
- g. Private activiteiten: activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling en daaraan verbonden instellingen en organisaties worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak maar wel in een aantoonbare samenhang daarmee worden verzorgd. Uitgezonderd hiervan is het onderwijs waarvoor op grond van artikel 7.46 van de WHW het instellingscollegegeld wordt berekend alsmede het overdragen van kennis en daaraan gekoppelde competenties ten behoeve van de maatschappij binnen het reguliere aanbod. Wanneer een deelnemer aan bekostigd onderwijs daarnaast niet-bekostigd onderwijs afneemt, bijvoorbeeld op verzoek van een werkgever, is er voor wat betreft bij dit aanvullende niet-bekostigde onderwijs mede sprake van een private activiteit van de onderwijsinstelling. Het ontwikkelen en uitvoeren van activiteiten en voorzieningen ten behoeve van beroepspraktijkvorming (BPV) wordt aangemerkt als een private activiteit wanneer uit die activiteiten ook economische voordelen voor derden kunnen voortvloeien. Voorbeelden hiervan zijn een reparatiewerkplaats, een kapsalon en een horecavoorziening waarvan ook anderen dan docenten, personeelsleden en/of studenten binnen het kader van de bekostigde opleiding tegen betaling gebruik kunnen maken. Private activiteiten hoeven niet altijd als zodanig volledig en direct op het aangeboden onderwijs betrekking te hebben. Ook onderzoeken in opdracht of op verzoek van derden kunnen worden aangemerkt als een private activiteit als er een aantoonbare relatie bestaat met de doelstellingen die aan het onderwijs en onderzoek verbonden zijn en als zodanig zijn vastgelegd in het instellingsbeleid. Andere voorbeelden van private activiteiten zijn (zonder volledig te willen zijn):
- voorzieningen voor medewerkers en onderwijsdeelnemers, zoals huisvesting/logies, reisbureau, boekwinkel, horeca/catering, kopieer/printvoorziening; daarbij kan het ook gaan om het ter beschikking stellen van ruimte voor een onderneming van een derde die de betreffende voorziening tegen een vergoeding mag exploiteren;
  - dienstverlening aan derden door de bekostigde instelling, zoals detachering, verhuur, laboratoriumdiensten, financiële diensten, ICT-diensten, reisbureau en HRM-diensten;
  - arbeidsbemiddeling, ondersteuning van startups (o.a. middels zogenaemde incubators) (*Onder incubators wordt hier verstaan, organisaties die een (incubatie-)proces realiseren om de versnelde groei van hoogwaardige starters naar succesvolle ondernemingen mogelijk te maken door een geïntegreerd pakket diensten aan te bieden zoals werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk, (toegang tot) kapitaal, et cetera.*), kennis-exploitatie, valorisatie (zie bij k. voor een nadere toelichting), niet als onderdeel van de bekostigde wettelijke taken, (*Voor zover universiteiten en hogescholen zich binnen het reguliere onderwijs en onderzoek richten op het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij, is er sprake van het uitvoeren van een bekostigde wettelijke taak (artikel 1.3, eerste en derde lid, van de WHW).*) maar in het verlengde daarvan, bijvoorbeeld voor oud-



- studenten die hun bekostigde opleiding al hebben afgerond en/of oud-medewerkers, en waarbij veelal de betreffende oud-student of oud-medewerker dan wel een andere specifieke derde een economisch voordeel verkrijgt.
- h. Publieke middelen: de middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting (zoals de rijksbijdrage of lumpsum) of anderszins uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen verkregen middelen (zoals het lesgeld of het collegegeld), en de opbrengsten daarvan (zoals rente over op spaarrekeningen aangehouden publieke middelen), waarover een instelling de beschikking heeft gekregen om de bekostigde wettelijke taak te verrichten. (*Deze definitie komt overeen met de definitie van publieke middelen in artikel 1 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ 940).*)
  - i. Risico-opslag: Bij de berekening van de integrale kostprijs wordt een vergoeding voor het gebruik van het publieke eigen vermogen in rekening gebracht.  
Deze vergoeding is een compensatie voor de ongelijkheid die er is tussen bekostigde onderwijsinstellingen en private ondernemingen. Private ondernemingen die op een markt opereren lopen allerlei soorten risico's en ze kunnen eventueel failliet gaan. Wanneer zij voor het doen van investeringen afhankelijk zijn van een lening, zullen kapitaalverschaffers daarom een bepaald rendement eisen op hun belegging (de lening die zij verstrekken).  
Het opnemen van een risico-opslag in de kostprijs heeft tot doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde onderwijsinstellingen als aanbieder van private diensten aan derden en andere, niet-bekostigde onderwijsinstellingen die gelijksoortige diensten aanbiedt. (*Kamerstukken II, 2007-2008, 31 354, nr. 3, p. 38 en 39.*) De hoogte van de risico-opslag is gelijk aan het rendement dat kapitaalverschaffers zouden eisen op een lening aan een private onderneming van dezelfde omvang.
  - j. Tarief: Op basis van inzicht in de markt die er bestaat voor een bepaalde private activiteit stelt het bevoegd gezag het tarief hiervoor vast. Daarbij wordt de door het bevoegd gezag berekende integrale kostprijs als uitgangspunt genomen, mede om vast te stellen of de private activiteit al dan niet in bedrijfseconomisch opzicht rendabel is, eveneens in voorkomend geval op de wat langere termijn. Daarbij wordt mede in acht genomen of het gaat om economisch handelen of om het uitvoeren van een private activiteit die nadrukkelijk voortvloeit uit het bekostigde onderwijs- en onderzoeksaanbod binnen de kaders van de wettelijke taak.
  - k. Valorisatie: Voor bekostigde onderwijsinstellingen geldt een specifieke vorm van valorisatie namelijk het ondersteunen van het proces van waardecreatie door beroepsgerichte en wetenschappelijke kennis in samenhang met bijpassende competenties en leeruitkomsten binnen bepaalde kaders geschikt en/of beschikbaar te maken voor economische en/of maatschappelijke benutting en om die reden al dan niet met externe partijen de desbetreffende kennis zo goed mogelijk binnen wettelijke kaders en regelingen te vertalen in producten, diensten, processen en nieuwe bedrijvigheid.

#### Artikel 2. Reikwijdte

1. Deze beleidsregel heeft betrekking op de voorwaarden waaronder bekostigde ho- en mbo-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten.
2. Deze beleidsregel en de voorwaarden zijn niet van toepassing op de activiteiten genoemd in de Regeling beleggen, belenen en derivaten 2016, vanwege de voorschriften die in die regeling al worden gesteld.
3. Deze beleidsregel en de voorwaarden zijn niet van toepassing op bekostigde ho- en mbo-instellingen bij de besteding van subsidies, zoals bedoeld in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht. Subsidies worden aangemerkt als publieke middelen, maar zij hebben een eigen wettelijk kader en een verantwoordingssystematiek die los staat van de wettelijke bekostigingsvoorschriften.

#### Artikel 3. Voorwaarden

1. De private activiteit is in lijn met de bekostigde wettelijke taak van de instelling. De instelling kan dit desgevraagd aantonen op basis van bijvoorbeeld een projectplan waaruit blijkt dat de private activiteit aansluit op of in verband staat met het onderwijs of het onderzoek waarvoor het bevoegd gezag bekostiging ontvangt.
2. De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert een aantoonbare meerwaarde op voor de bekostigde wettelijke taak.

Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een dergelijke private activiteit tot gevolg heeft dat de onderwijsinstelling de relatie met het werkveld kan versterken, waardoor er voldoende stageplaatsen en/of leerwerkplaatsen beschikbaar zijn.

Een intensievere samenwerking met werkgevers kan tevens leiden tot meer en een beter inzicht in de behoeften van werkgevers zodat het onderwijs en het onderzoek daarop kan worden afgestemd.

Contractonderwijs, in welke vorm dan ook, kan leiden tot een grotere deskundigheid van docenten en ander personeel. Wanneer die deskundigheid voor de bekostigde wettelijke taak kan worden benut, is er sprake van een bepaalde meerwaarde voor het reguliere aanbod.

Het is aan het bevoegd gezag dat met publieke middelen wil investeren in private activiteiten om de gevraagde meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak te onderbouwen. Wanneer de investering louter is gericht op financieel gewin is er geen sprake van meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.

3. De investering is proportioneel. De investering staat – ook in de tijd – in een redelijke verhouding tot de verwachte meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak. De argumentatie die daarbij wordt gebruikt, wordt in het projectplan opgenomen en in samengevatte vorm vermeld in het jaarlijkse bestuursverslag.

4. De investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie. Het is niet toegestaan dat met het investeren van publieke middelen in private activiteiten op een bewuste wijze de mededinging wordt verstoord. Om deze reden geldt in elk geval als voorwaarde dat de bekostigde onderwijsinstelling er aantoonbaar naar streeft om afnemers van de private activiteit die mede door een investering met publieke middelen tot stand is gekomen, een tarief in rekening te brengen dat ten minste de door het bevoegd gezag vastgestelde integrale kostprijs overstijgt.

Sommige kosten hangen volledig samen met de activiteit en dienen in z'n geheel te worden meegenomen. Kostenposten die voor een deel samenhangen met de activiteit worden naar rato doorberekend. De berekeningswijze dient volgens bedrijfseconomische principes te worden opgesteld. Die berekening dient derhalve onderbouwd en gemotiveerd te zijn.

De kostprijs en daarmee het tarief worden gebaseerd op een realistische raming van de kosten en rekening houdend met prognoses inzake relevante ontwikkelingen betreffende de private activiteit en de effecten daarvan op de integrale kosten.

Indien de private activiteit meerdere jaren wordt uitgevoerd, kunnen op basis van de opgedane ervaringen de kostprijs en het te hanteren tarief worden aangepast. Daarmee zijn niet alleen de efficiency en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gediend (een gezonde bedrijfsvoering), maar het voorkomt ook dat de mededinging blijvend wordt verstoord.

5. Wanneer er sprake is van een private activiteit waarin geheel of gedeeltelijk met publieke middelen is gefinancierd, wordt een positief resultaat aan het publieke vermogen toegevoegd, voor zover een deel van het betreffende bedrag niet nodig is om in voorkomend geval de private activiteit opnieuw uit te kunnen voeren. Er mag sprake zijn van een vorm van een daaraan gerelateerde buffer daarvoor alsmede voor het kunnen ontwikkelen van daarmee samenhangende activiteiten die tevens in de markt zijn te zetten op basis van de verworven inzichten.

Andersom geldt dat wanneer met een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, een negatief financieel resultaat wordt behaald, dit negatieve resultaat ten laste mag worden gebracht van het publieke deel van het eigen vermogen of in voorkomend geval mag worden verrekend met positieve resultaten van andere private activiteiten. Daarbij geldt onverminderd het uitgangspunt dat private activiteiten niet ten koste mogen gaan van de bekostigde wettelijke taak en dat bij een negatief resultaat de gehele private activiteit opnieuw tegen het licht van de in deze beleidsregel genoemde voorwaarden moet worden gehouden.

Tot slot is het niet toegestaan om publieke middelen aan te wenden om risico's af te dekken, die voortkomen uit private activiteiten die geheel met private middelen zijn gefinancierd.

6. Over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten wordt volledig en transparant verantwoording afgelegd in het jaarlijkse bestuursverslag. (*Artikel 4, vijfde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.*) Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen en heeft een verantwoordingsplicht. Omdat de financiële risico's van investeringen in private activiteiten groter zijn dan de risico's bij besteding van publieke middelen ten behoeve van de bekostigde wettelijke taak, is extra zorgvuldigheid geboden.

Risico's die met private middelen zijn aangegaan, mogen geen negatieve invloed hebben op de bekostigde wettelijke taak. Van de instelling mag daarom worden verwacht dat zij volledig verantwoording aflegt en het intern toezicht zo organiseert dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht een duidelijke rol heeft bij het aangaan en het toezicht houden op private activiteiten.

Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om private activiteiten in een aparte rechtspersoon onder te brengen, maar is daartoe niet verplicht, zolang de financiële verantwoording maar volledig en transparant is over alle private activiteiten waarover het bevoegd gezag direct dan wel indirect zeggenschap heeft. De inspectie kan eventueel onderzoeken of de instelling bij haar private activiteiten passende (risico-) beheersmaatregelen heeft getroffen en die ook adequaat toepast. (*Kamerstukken II, 2015-2016, 28 753, nr. 37.*)

De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag in het bestuursverslag een overzicht geeft van de soort private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd. In het overzicht van de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt per soort activiteit ten minste vermeld:

- de omvang van de baten;
- de omvang van de geïnvesteerde publieke middelen en de mutatie daarvan in het verslagjaar;
- een beschrijving van het (risico-)beleid en beheer;
- een beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding van de soort private activiteit, inclusief een beschrijving van de verantwoordelijkheidstoedeling;
- een beschrijving van de meerwaarde van de soort private activiteit voor de bekostigde wettelijke taak.

Het bevoegd gezag dient daarnaast op verzoek van de minister, dan wel op verzoek van de Inspectie van het Onderwijs, inzage te geven in alle specifieke private activiteiten, met name voor wat betreft de interne kostentoe rekeningen (interne calculatie van de integrale kostprijs, inclusief een berekening van de risico-opslag op de geïnvesteerde publieke middelen). Dit onderdeel van de verantwoording hoeft niet te worden gepubliceerd in het bestuursverslag. Bij een eventuele niet verplichte nacalculatie wordt het resultaat op de private activiteit (zoals dat vervolgens wordt opgenomen in de jaarrekening) inzichtelijk gemaakt met een onderbouwing van de baten en (toegerekende) lasten. (*Dit wordt binnen de jaarverslaggeving matching van baten en lasten genoemd, naar periode en activiteit.*)

#### Artikel 4. Intrekking

De Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten die in 2021 in werking is getreden, wordt ingetrokken.

#### Artikel 5. Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat...

(aan te vullen door OCW)

#### Artikel 6. Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

### 5 Toelichting van onze kant

We geven hier een kort overzicht van de belangrijkste aspecten die in het voorstel een rol hebben gespeeld, naar onze mening als zodanig nodig voor een actualisatie op basis van de brief van OCW.

- Het berekenen van een integrale kostprijs wordt straks aan de instelling overgelaten, op basis van de methode van 'the best fit'. Er moeten veelal keuzes worden gemaakt ten aanzien van wat aan die kostprijs dient te worden toegerekend, en het is van belang om die keuze te kunnen onderbouwen als daarnaar wordt gevraagd.
- Het tarief dat wordt berekend voor een private activiteit, wordt geacht marktconform te zijn. Dat betekent dat de bekostigde instelling steeds zo goed mogelijk in aanloop naar het in de markt

zetten van een activiteit een verkenning uitvoert, om vervolgens te bezien wat een faire prijs is. Daarbij geldt een bandbreedte met de tarieven die de concurrenten (gaan) hanteren. Dit proces zal zich ook afspelen als de activiteit meerdere jaren wordt ontplooid.

- Het 'stunten' met tarieven, ook in een ondoorzichtige markt, wordt door de overheid niet op prijs gesteld. Men mag dus marktconform gaan werken maar een instelling kan zich niet op alle fronten als een marktpartij gedragen, zeker als de activiteit minder te koppelen valt aan wat men regulier qua onderwijs en onderzoek doet.
- De lectoraten van de hogescholen kunnen met deze beleidsregel een aantal kanten op als ze op hun vakgebied aan de slag gaan. Er zal ook wel een kenniskring zijn, voor het geven van onderwijs en het doen van onderzoek. Daarvoor zijn beleidsplannen beschikbaar, te koppelen aan private activiteiten.
- Elke hogeschool kan op deze wijze in meer of mindere mate bezig zijn met private activiteiten, in alle 'soorten en maten'. Maar dan is ook duidelijk dat in allerlei regio's meerdere hogescholen elkaar op 'het gelijke speelveld' treffen. De vraag is of men regionaal tot afspraken kan komen om elkaar niet in de wielen te rijden of dat er op landelijk niveau een vorm van samenwerking ontstaat. De laatste optie lijkt handig te zijn, al is het maar op hoofdlijnen.
- Private activiteiten ontstaan niet 'vanzelf'. Er is altijd een aanleiding voor, zeker als duidelijk is dat een specifieke activiteit voor meerdere jaren in de markt lijkt te kunnen worden gezet. Maar dan gelden gewoon de (bedrijfs)economische principes voor de bekostigde instellingen. Er is sprake van opstartkosten, om een activiteit te ontwikkelen. Vervolgens kan de prijs, dus het tarief, omlaag, gelet op de integrale kostprijs die aantoonbaar geldig is. Dat gebeurt ook bij de private hogescholen en andere aanbieders waarmee dient te worden geconcurrereerd. De accountant en daarmee de overheid moeten dit wel in de gaten houden, maar ook 'meenemen' in het oordeel over de status van de activiteiten.
- We hebben in de lijst met begrippen het 'tarief' opgenomen. In de huidige beleidsregel wordt het begrip als zodanig genoemd maar niet verder toegelicht.
- Tevens doen we een voorstel voor het begrip 'valorisatie' gelet op wat er staat in de brief van OCW: *...onduidelijkheid over het brede begrip valorisatie. Ik laat verkennen wat onder 'kennis-overdracht ten behoeve van de maatschappij' valt: wat is nog publiek en wanneer wordt het privaat?*  
OCW maakt een tweedeling in 'publiek' en 'privaat'. We denken dat de volgende gedachten hierachter zitten:  
Publiek:  
Het gaat om private activiteiten die zodanig worden ingevuld dat ze voor het grootste deel ervan een overlap met het reguliere aanbod hebben en daarmee worden gebruikt om de publieke taakstelling in te vullen. Daarmee is dat reguliere aanbod aan te passen, op allerlei manieren.  
Privaat:  
In dat geval gaat het om activiteiten die wel passen bij het reguliere aanbod maar een vorm kennen die meer op maatwerk lijkt. Er is dus als het ware minder 'overlap' met het onderwijs en het (toegepaste) onderzoek binnen de bekostigde instelling.  
We nemen aan dat in de loop der jaren hierover een soort jurisprudentie ontstaat, in samenwerking tussen de koepels, OCW en de Inspectie.
- We hebben de post-calcuatie nog wel genoemd, maar dan als een vrijwillige actie van de instelling. Het ligt voor de hand dat als een activiteit meerdere jaren plaatsvindt, er vanzelf naar de calcuatie van het tarief wordt gekeken.

## 6 Q&A's naar aanleiding van ervaringen uit de accountantscontrole (1 mei 2024)

Naar aanleiding van ervaringen uit de accountantscontrole over verslagjaar 2023 is over een aantal onderwerpen vragen gesteld, die hieronder beantwoord worden. Instellingen en accountants dienen deze vragen en antwoorden te betrekken bij de afronding van de jaarstukken 2023 en de controle daarop.

### 1. Medewerker- en studentvoorzieningen

Vraag: Kan OCW bevestigen dat in de basis voorzieningen voor de eigen medewerkers en studenten zijn toegestaan als onderdeel van de bekostigde wettelijke taak?

Reactie OCW: Ook in het huidige beleid zien we dat studentvoorzieningen én ook voorzieningen voor medewerkers meerwaarde kunnen hebben en willen we de mogelijkheid blijven bieden om daarin met publieke middelen in te investeren. Daarmee blijven deze activiteiten in beginsel wel private activiteiten waarop de voorwaarden van de Beleidsregel van toepassing zijn. Nieuw in het beleid is dat we (een beperkt aantal) uitzonderingen hebben geformuleerd waarin er sprake kan zijn van een voorziening voor studenten en/of personeel die wordt beschouwd als onderdeel van de bekostigde wettelijke taak, met als gevolg dat de Beleidsregel niet van toepassing is. De Beleidsregel noemt honours-programma's, studium generale of een bibliotheekvoorziening als voorbeeld van activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen, en die tot de wettelijke taak kunnen worden gerekend omdat deze activiteiten of voorzieningen zijn gericht op studenten die aan het bekostigd onderwijs deelnemen, en studenten van deze voorzieningen vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe vergoeding gebruik kunnen maken. Daarnaast wordt in voetnoot 15 van de Beleidsregel verwezen naar kleinschalige studentvoorzieningen. Niet alle voorzieningen voor studenten en personeel die vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe vergoeding worden aangeboden, kunnen worden aangemerkt als activiteiten of voorzieningen behorend tot de bekostigde wettelijke taak. Horecavoorzieningen (en bijvoorbeeld sportvoorzieningen) zijn in beginsel privaat, tenzij zowel noodzakelijk voor de uitvoering van het onderwijsprogramma (horeca- of sportopleiding), als exclusief toegankelijk voor de studenten van dat onderwijsprogramma; de voorziening wordt niet aangeboden aan derden. Ook de kleinschalige voorziening wordt niet als private activiteit beschouwd. Denk hierbij aan eerder aan een koffieautomaat, een printer op de gang, en niet aan een restaurant of copyshop. In de QandA's 11 en 18 van 2022 hebben we getracht dit te verduidelijken.

Vraag: Veel mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten hebben voorzieningen voor medewerkers en studenten beschouwd als onderdeel van hun wettelijke taak. Hoe kunnen wij in april 2023 omgaan met deze onduidelijkheid?

Antwoord OCW: OCW erkent dat er verschil van inzicht is over dit onderwerp en dit verschil van inzicht op dit moment niet tot verdere vertraging van de afronding van de controle van de jaarcijfers moet leiden. OCW verwacht verantwoording over deze private activiteiten in het bestuursverslag en indien nodig, zoals wanneer de activiteiten boven de rapportagegrens uitkomen, verwacht dat accountants dit opnemen als onzekerheid in hun verslag van bevindingen of (afhankelijk van de materialiteit) in de strekking van de controleverklaring.

## **2. Private activiteiten in andere rechtspersonen**

Vraag: Veel hogescholen en universiteiten laten de private entiteiten (veelal belast met valorisatieactiviteiten) geheel buiten de reikwijdte van de beleidsregel. Klopt dit?

Antwoord OCW: Alle private activiteiten die volledig of mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd, dienen te worden verantwoord en in beginsel gecontroleerd op basis van de beleidsregel. De enige uitzonderingen hierop zijn gecommuniceerd via de brief van de minister van OCW aan de bekostigde instellingen van 3 oktober 2023. Voor de toepassing van de beleidsregel is dus niet relevant vanuit welke rechtspersoon de activiteiten worden ontplooid, maar of het bevoegd gezag (in het mbo is dit een bekende term, in het hbo en wo kennen we het college van bestuur) medeverantwoordelijk is voor de activiteiten. OCW ziet voor invulling van dit begrip een parallel met de verplichting tot consolidatie die in het BW is opgenomen. Als sprake is van overheersende zeggenschap t.a.v. een rechtspersoon, dan zou de onderwijsinstelling die rechtspersoon in haar geconsolideerde jaarverslaggeving moeten opnemen en is de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten van toepassing op alle investeringen en activiteiten van die dochteronderneming. De rechtspersoon die de instelling in stand houdt, kan dan als moeder niet worden gescheiden van de dochter-rechtspersoon. Voor de valorisatieactiviteiten van private entiteiten geldt dat deze uitgezonderd zijn van controle door de accountant (zie ook vraag 3).

## **3. Contractonderzoek en valorisatie**

Vraag: Klopt het dat contractonderzoek voor 2023 geheel buiten de reikwijdte van de accountantscontrole valt op grond van de argumentatie dat sprake is van valorisatieactiviteiten, maatschappelijk, danwel economisch (zoals is aangegeven in de brief van 27 januari 2005 (*Voetnoot: Kamerstuk 29338 nr. 30*)). Moet dan ook op basis van de brief van 3 oktober door de instelling voor contract-

onderzoek met overige non-profit en bedrijven een verantwoording moet worden opgenomen in het bestuursverslag, waarbij een inschatting wordt gemaakt van de kosten die samenhangen met de uitvoering van het contractonderzoek?

Antwoord OCW: In de beleidsregel, die van meer recente datum is en de brief uit 2005 daarmee heeft ingehaald (*Voetnoot: Het is niet mogelijk Kamerbrieven 'in te trekken'. Wel halen meer recente beleidsuitingen daarvoor gedane uitingen in.*), wordt onderscheid gemaakt tussen een publiek deel van valorisatie-activiteiten en een privaat deel van valorisatie-activiteiten (in artikel 1 onder g van de beleidsregel). Met de brief van 3 oktober 2023 is erkend dat het onderscheid tussen het publieke en het private deel van de valorisatie-activiteiten niet kraakhelder is en zijn alle valorisatie-activiteiten (inclusief contractonderzoek) uitgezonderd van controle door de accountant. Voor het private deel van valorisatie-activiteiten wordt wel verantwoording in het bestuursverslag gevraagd.

#### **4. De toevoeging van positieve resultaten aan het privaat eigen vermogen**

Vraag: Kan OCW bevestigen dat zolang in het verslagjaar 2023 geen investeringen met publieke middelen zijn gedaan binnen het private vermogen van verantwoorde private entiteiten, de winsten van deze entiteiten nog steeds mogen worden toegevoegd aan het private vermogen?

Antwoord OCW: Indien er in 2023 geen investeringen met publieke middelen hebben plaatsgevonden (in de beleidsregel is het investeren van publieke middelen in private activiteiten gedefinieerd als: het gebruiken van publieke middelen of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen voor private activiteiten (*Voetnoot: Artikel 1, onder e. NB: ook in het geval van kostendekkende tarieven (bijv. via doorbelasting) is onder de beleidsregel sprake van publieke middelen*), hoeft er over private activiteiten die in 2023 plaatsvonden géén verantwoording te worden afgelegd in het bestuursverslag over 2023 in de zin van artikel 3, lid 7 van de Beleidsregel. Dit is slechts anders voor zover er uit de private activiteit in 2023 positieve resultaten zijn ontstaan en in die private activiteit ná inwerkingtreding van de Beleidsregel per 15 april 2021 met publieke middelen is geïnvesteerd. Artikel 3.6 van de beleidsregel bepaalt immers dat 'een positief resultaat uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, aan het publieke eigen vermogen wordt toegevoegd.' Het voorgaande betekent dat een positief resultaat van een private activiteit alleen nog aan het private deel van het eigen vermogen kan worden toegevoegd wanneer er ná 15 april 2021 geen investeringen met publieke middelen meer hebben plaatsgevonden in die private activiteit. Alle private activiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd en waarin is geïnvesteerd met publieke middelen, dienen te worden gecontroleerd en verantwoord op basis van de beleidsregel.

Voor de toepassing van de beleidsregel is dus niet relevant vanuit welke rechtspersoon de activiteiten worden ontplooid, maar of het bevoegd gezag (in het mbo is dit een bekende term, in het hbo en wo kennen we het college van bestuur) medeverantwoordelijk is voor de activiteiten. Hier van is in ieder geval sprake bij consolidatie in de geconsolideerde jaarrekening van de instelling.

#### **5. De status van handreikingen van brancheverenigingen**

Vraag: Mogen handreikingen van brancheverenigingen als VH en NFU worden beschouwd als onderdeel van het normenkader?

Antwoord OCW: Handreikingen van brancheverenigingen of andere organisaties maken geen onderdeel uit van het normenkader tenzij dat expliciet is vermeld in het Onderwijsaccountantsprotocol. Dit geldt ook voor een handreiking van VH (Vereniging Hogescholen) of NFU (Nederlandse Federatie van Universitaire medische centra). Handreikingen kunnen een nuttig instrument zijn en verdere uitwerking geven aan het normenkader. De instelling blijft echter zelf verantwoordelijk voor de naleving van het normenkader en moet dus altijd beoordelen of een handreiking in lijn is met het normenkader.