



9 januari 2025

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

GE- en MISBRUIK VAN NAMEN EN BEGRIPPEN (motie TK) EN JURIDISCHE CONSTRUCTIES BIJ INSTELLINGEN (Inspectie) EN BELEIDSREGELING PRIVAAT HANDELEN (OCW)

1 Inleiding

In eerdere nieuwsbrieven is door ons aandacht besteed aan het rapport van de Inspectie van het Onderwijs over de juridische constructies waar bekostigde maar vooral private instellingen achter verscholen kunnen zitten. Die constructies zitten soms heel slim en daarmee warrig in elkaar, zodanig dat afnemers van scholingsprogramma niet helder in beeld hebben waarmee ze in zee gaan. In het verlengde daarvan heeft de TK aan OCW gevraagd om een scherper en strenger beleid met betrekking tot het gebruik van namen, graden en andere begrippen door instellingen die daartoe niet gerechtigd zijn. Ook daaraan hebben dit jaar aandacht geschonken.

Midden-december verscheen de beleidsreactie van OCW rond deze twee zaken, met als aanvullend punt het 'private handelen', na uitgebreide consultaties van de betrokken organisaties en van experts rond wet- en regelgeving. Het is dus voor de hand liggend dat we hieraan een LeiDocument wijden, mede vanwege nog wat losse eindjes en zaken die door OCW onder de loep dienen te worden genomen alvorens een bruikbaar standpunt in te nemen.

We pakken hier twee stukken van de overheid mee:

- Beleidsreactie als zodanig
- Brief aan de CvB's over deze onderwerpen.

Zoals gebruikelijk staat hieronder de tekst – in mootjes gehakt – omkaderd vermeld, met daarna steeds ons commentaar, kanttekeningen en mogelijke voorstellen of alternatieven. Aan het eind is de inhoudsopgave te vinden, met een korte samenvatting van de meest belangrijke zaken.

2 Beleidsreactie OCW op juridische constructies en gebruik van begrippen in de wet

In de zomer van 2023 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) het rapport 'Verwarring in veelvoud - de juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs' uitgebracht. Met deze brief reageer ik zoals toegezegd op de in het inspectierapport gepresenteerde bevindingen en conclusies. Hiernaast geef ik met deze brief invulling aan de motie van het lid Paternotte (D66), waarin verzocht is te bezien of het huidige toezicht- en handavingsinstrumentarium ter bescherming van de namen en graden in het hoger onderwijs effectief is.

De twee onderwerpen worden hier keurig verwoord.

1. Inspectierapport inzake de juridische organisatie van instellingen

Aanleiding voor het rapport was dat de inspectie in haar toezichtspraktijk regelmatig te maken krijgt met instellingen waarvan de juridische organisatiestructuur door een samenstelling van verschillende juridische entiteiten (rechtspersonen) niet direct duidelijk is. Zorgpunt van de inspectie is dat instellingen in de praktijk dikwijls bestaan uit meerdere rechtspersonen en samenwerkingsverbanden, waardoor de verdeling van rechten en verantwoordelijkheden binnen instellingen diffuus kan zijn. Dit kan volgens de inspectie leiden tot een kwetsbare rechtspositie van studenten, omdat zij

niet weten wie zij kunnen aanspreken. Ook beperkt het de effectiviteit van het toezicht, omdat het voor de inspectie niet eenvoudig vast te stellen is met welke juridische entiteit zij te maken heeft en wie waarop is aan te spreken.

OCW peurt uit het Inspectie-rapport twee invalshoeken – en die insteek is duidelijk van belang om de reactie van het ministerie te kunnen plaatsen:

- Heeft de studerende er last van en kan hij of zij op die wijze worden benadeeld...?
- Is het helder wie bij een probleem binnen de 'entiteit' formeel kan worden benaderd en vervolgens moet worden bevestigd...?

Het mogelijk proberen door bepaalde instellingen om juist een rookgordijn op te trekken en daarbij nadrukkelijk bewust en aantoonbaar voor een ingewikkelde constructie te kiezen, wordt dus niet als zodanig apart beoordeeld. Dat is eigenlijk jammer omdat het vergelijkbaar kan zijn met constructies om belastingen te ontlopen via allerlei 'juridische kerstbomen'...

Ik vind het waardevol dat de inspectie onderzoek heeft gedaan naar de juridische structuur van zowel de (bekostigde) hogescholen en universiteiten als de (niet bekostigde) rechtspersonen voor hoger onderwijs (hierna: rpho's). Het lijkt immers vaak evident bij welke onderwijsinstelling studenten studeren en van wie zij uiteindelijk hun graad ontvangen. Uit het onderzoek blijkt dat echter niet altijd even duidelijk te zijn.

De minister onderschrijft hiermee dat onderwijsinstellingen niet altijd de juiste inbedding hanteren binnen de juridische kaders en de bijpassende wet- en regeling. Op basis van die constatering moeten er (en zijn er ook al) acties worden ondernomen.

De inspectie constateert diverse praktijken en benoemt de voor hen belangrijkste problemen. De inspectie stelt daarbij overkoepelend dat een instelling altijd aan één rechtspersoon gekoppeld zou moeten zijn.

Anders gezegd, een onderwijsinstelling kan maar één wettelijk bestuur van die rechtspersoon hebben. De gang van zaken kan dus niet door meerdere besturen worden gedeeld en ingevuld. Dat is soms wel het geval en daarmee wordt het lastig om wie op wat aan te spreken.

Ik constateer, ook op basis van het rapport, dat de werkelijkheid van de organisatie van het onderwijs divers is. Dat hoeft niet op voorhand problematisch te zijn. Ik deel het punt van de inspectie dat voor studenten en toezicht wel goed duidelijk moet zijn wie aanspreekbaar is. Ook mag de organisatiestructuur nooit ten koste gaan van de kwaliteit van het onderwijs. Dit vraagt ten eerste een kritische reflectie van instellingen zelf. Ik vind het waardevol dat de inspectie hierover ook met instellingen in gesprek is gegaan. In deze brief geef ik mijn reactie op de belangrijkste aandachtspunten die de inspectie aankaart en kondig ik enkele acties aan die ik onderneem om opvolging te geven aan de bevindingen van de inspectie.

Eigenlijk neemt deze minister in deze passage gas terug, om het zo maar eens te stellen. Een constructie mag dan om bepaalde redenen ondoorzichtig of weinig transparant zijn voor de gebruikers en alle andere buitenstaanders, het hoeft daarmee niet altijd een probleem op te leveren.

Maar het is zonder meer nodig om vervolgens na te gaan waarom voor die 'schimmige' constructie is gekozen, dus welke doelstellingen daarmee worden nagestreefd. Dat kan ook informatie opleveren op basis waarvan ingegrepen kan worden of in ieder geval vragen dienaangaande aan het CvB zijn te stellen. Het een en ander wordt nu als het ware 'gereduceerd' tot de gevolgen voor de student en de kwaliteit van het onderwijs. Dus het gaat niet om de consequenties voor de maatschappij, de besteding van het geld op een juiste wijze en andere zaken die vallen onder het aangeven van hoe men omgaat met het verantwoording afleggen over de formele doelstellingen.

Het geval is dus dat het een reactie is op een aantal punten en acties die daarbij kunnen worden genomen. Er blijft nog voldoende over, maar mogelijk komen die later nog wel eens aan de orde...

2.1 Positie studenten

De inspectie geeft in het rapport aan dat een complexe juridische organisatiestructuur tot een kwetsbare rechtspositie van studenten kan leiden. De inspectie geeft ten eerste aan dat het voor studenten niet altijd duidelijk is welke instelling en rechtspersoon zij bij problemen kunnen aanspre-

ken, bijvoorbeeld als instellingen samenwerken of onderwijs laten verzorgen door verbonden rechtspersonen. Dit kan zowel voor studenten bij een bekostigde instelling als bij een rpho gelden.

Uiteraard heeft een student in alle gevallen recht op een vorm van rechtspositie d.w.z. dat altijd op een gegeven moment ergens kan worden aangeklopt en dan ook op de juiste deur. Maar als daarvoor eerst nog veel andere deuren van het slot moeten gedaan, kan iemand oververmoeid raken en het dan maar 'voor gezien' gaat houden. Dat kan misschien ook wel een vorm van bewuste opzet van bepaalde instellingen zijn (zoals vaak op websites van verdachte webshops ook niet snel een mailadres of telefoonnummer valt te ontdekken, al dat natuurlijk wel heel iets anders).

Om dit te voorkomen lijkt het handig dat elke student, waar dan ook, bij de inschrijving een apart document krijgt waar hij of zij terecht kan voor klachten en dergelijke. De NVAO kan daarop toezien.

Specifiek vraagt de inspectie aandacht voor niet-bekostigde opleidingen bij bekostigde instellingen. Het gaat hier om post-initiële masteropleidingen. Omdat de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW) diverse regels stelt op instellingsniveau is volgens de inspectie niet duidelijk hoe deze zich verhouden tot het aangeboden niet-bekostigde onderwijs. Hierdoor is het volgens de inspectie voor studenten wellicht niet altijd duidelijk wat hun rechtspositie is en is niet duidelijk of waarborgen op instellingsniveau ook voor private activiteiten van de instelling gelden.

Het is goed om bij deze passage duidelijk te maken dat een 'opleiding' in dit kader een door de NVAO beoordeeld programma omvat. Dus zoals het in de WHW staat: *'opleiding: een associate degree-opleiding, een bacheloropleiding of een masteropleiding als bedoeld in artikel 7.3a waarvoor accreditatie is verleend, tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt'*.

OCW pikt de post-initiële master eruit, mede omdat in de WHW het mogelijk wordt gemaakt dat een bekostigde instelling met alle formeel geaccrediteerde opleidingen ook in formele zin een onbekostigde (dus 'private') opleiding mag verzorgen binnen de kaders van die wet. De verantwoordelijkheid voor deze pi-masteropleiding ligt bij het CvB van de instelling en die kan niet worden afdan wel doorgeschoven naar een andere instelling. Anders gezegd, degene die een pi-masteropleiding doet is eveneens een student bij deze instelling, met alles erop en eraan.

Ik beaam en onderstreep dat voor studenten helder moet zijn bij welke instelling of rpho zij een geaccrediteerde opleiding volgen en welke consequenties daaraan verbonden zijn. De WHW stelt hiervoor ook vereisten, zoals het vereiste om zodanige informatie te verschaffen dat (aspirant) studenten in staat zijn zich een oordeel te kunnen vormen over het onderwijs, inclusief informatie over de instelling en de te verwerven graden. Voor bekostigde instellingen gelden daarnaast regels met betrekking tot de rechtsbescherming van studenten, waaronder het hebben van een klachten- en geschillenregeling.

Heel helder geformuleerd. De Inspectie kan aldus – mogelijk samen met de NVAO – bezien of deze personen gewoon als reguliere studenten worden behandeld en ook als zodanig worden benaderd. Dat er ook mogelijk een aparte 'onderwijs-afdeling' voor in het leven wordt geroepen, onder regie van het CvB, doet daar niets aan af.

Daarbij merk ik op dat ik uit de gesprekken met de studentenorganisaties heb begrepen dat hoewel instellingen diverse voorzieningen treffen voor hun klachtenprocedures, deze nog niet altijd goed vindbaar zijn voor studenten. Ik voer dit najaar een onderzoek uit naar de klacht- en meldvoorzieningen in het kader van sociale veiligheid. Dit onderzoek zal ook ingaan op de toegankelijkheid van deze voorzieningen. Komend voorjaar verwacht ik de uitkomsten van dit onderzoek en zal ik uw Kamer informeren over deze uitkomsten en de opvolging hiervan.

Prima. Dan kan een interessant rapport opleveren. Worden hiervoor ook studenten ingeschakeld, via een stage of een afstudeeropdracht?

Waar het gaat om het punt van de inspectie dat duidelijk moet zijn welke regels gelden voor welke activiteiten kan ik het volgende aangeven.

Rechtspersonen en instellingen die post-initiële masteropleidingen verzorgen moeten voldoen aan dezelfde eisen van de WHW als de rechtspersonen voor hoger onderwijs met initiële opleidingen. De waarborgen voor studenten die bij een rpho onderwijs volgen zijn anders dan voor studenten

die een bekostigde opleiding volgen. Er gelden voor rpho's bijvoorbeeld geen vereisten rond bijvoorbeeld medezeggenschap of klachtenprocedures. Bekostigde instellingen hebben, anders dan rpho's, op grond van de WHW wel medezeggenschapsorganen op centraal niveau (universiteitsraad of medezeggenschapsraad) en een verplichte raad van toezicht.

Prima om dat nog eens te benadrukken,

De inspectie vindt het problematisch dat uit de WHW niet duidelijk blijkt welke instellingsbrede bepalingen wel of niet voor niet-bekostigd onderwijs gelden. Genoemde organen hebben een taak ten aanzien van de bekostigde instelling als geheel. In de praktijk kunnen bij instellingsbrede vraagstukken zowel bekostigde als niet-bekostigde aspecten spelen. Ik verwacht van instellingen dat zij, conform de eerder beschreven verplichtingen in de WHW, hun studenten goed informeren over de te volgen opleiding en daarbij ook duidelijkheid verschaffen of het gaat over een bekostigde of niet-bekostigde opleiding en welke consequenties dat heeft voor de student.

Kennelijk moet de WHW nog eens op dit punt onder de loep worden genomen. Het kan een kwestie van redigeren zijn. Het lijkt ons dat hiervoor best een landelijk format valt op te stellen, met wat voor iets steeds als zodanig geldt en wat de consequenties zijn. De OER en de studiegids zijn daarvoor ook prima geschikt.

Een verwachting uitspreken is altijd tricky, zeker in het politiek aangedreven onderwijslandschap, zoals al vaak is gebleken in de praktijk. Laat men alles maar gewoon goed monitoren!

Ik heb begrepen dat de inspectie van het onderwijs in 2025 een nader onderzoek zal doen naar de wijze waarop instellingen invulling geven aan de informatieplicht. Ik wil hiernaast bezien of het wettelijk kader ten aanzien van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs verduidelijking behoeft.

Goed derhalve dat de Inspectie nader onderzoek doet en dat de WHW wordt doorgeloopt op zaken die beter te formuleren zijn voor het private onderwijs.

2.2 Implicaties voor het toezicht

Naast de zorgen rondom de rechtspositie voor studenten geeft de inspectie in het rapport aan dat toezicht belemmerd wordt door de juridische organisatiestructuur van instellingen. (*Voetnoot: Het toezicht van de inspectie op instellingen in het hoger onderwijs (bekostigde hogescholen en universiteiten en rpho's) richt zich op de financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit en op de naleving van wettelijke voorschriften*).

Het is daarbij de grote vraag of de gekozen organisatiestructuur echt nodig is dan wel dat die er is om bepaalde zaken, activiteiten en wijzen van handelen minder transparant te maken. Als er geen mogelijkheid is om als Inspectie het vereiste toezicht uit te voeren, moeten structuren worden aangepast - zo kan dit worden gelezen.

De inspectie geeft aan dat het wettelijke begrip 'instelling' onvoldoende te relateren is aan de juridische organisatie van instellingen voor hoger onderwijs en bepleit dat het instellingsbegrip in de WHW aanpassing behoeft. In de WHW hangen aan het instellingsbegrip vele rechten en verantwoordelijkheden vast. Doordat de juridische organisatie van een instelling diffuus kan zijn, is het volgens de inspectie ook niet altijd duidelijk op wie die rechten en verantwoordelijkheden rusten en wie daarop aangesproken kan worden.

Het is een heldere aanbeveling van de Inspectie. In de WHW staat alleen maar: '*Instelling voor hoger onderwijs: een bekostigde instelling, opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met i of een rechtspersoon voor hoger onderwijs, tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt*'. Als in een soort 'kerstboom' allerlei verschillende instellingen en organisaties in een structuur zijn opgenomen, met weer eens verschillende benaderingen qua wet- en regelgeving en eigen interpretaties, is het logisch dat niet-ingevoerde buitenstaanders vaak door die bomen het bos niet meer zien.

Ik herken de bestaande diversiteit. De organisatiestructuur hoeft evenwel niet op voorhand problematisch te zijn. Het is wel van belang is dat duidelijk is wie aangesproken zou kunnen worden. De inspectie geeft in het rapport aan dat het voor het bevorderen van de effectiviteit van het toezicht ook wenselijk is om de regels rond uitbesteding te verhelderen, met name waar het gaat om het verzorgen van onderwijs.

Mee eens dat bij elk belangrijk aspect van de bedrijfsvoering en het verzorgen van onderwijs helder is wie uiteindelijk daarop is aan te spreken (al kan soms een en ander zijn gemandateerd, als dat ook maar goed wordt gecommuniceerd).

Het is op zichzelf mogelijk om het verzorgen van onderwijs uit te besteden. Wel gelden er voorwaarden: zo geldt voor de bevoegdheid om graden te mogen verlenen dat onderwijsaanbieders zelf de kern van het onderwijs moeten verzorgen (*) en moeten bekostigde instellingen zich daarnaast houden aan regels over investeren met publieke middelen in private activiteiten. (Voetnoot: *Zie ook de beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten.*)

Ook blijft de instelling verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg van opleidingen waarvoor de instelling graden verleent. Ik onderken evenwel dat de regels rondom uitbesteding nu verspreid vindbaar (Voetnoot: *Bijv. in de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs en in de Notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs'*) zijn.

(*)

Voetnoot waarin wordt verwezen naar de 'beleidsregel bevoegdheid graadverlening'. We geven daaruit het volgende deel van artikel 3a:

1. Onverminderd artikel 3, stelt de Minister voor de beoordeling van de continuïteit van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 6.9, derde lid, van de wet, in ieder geval vast of de aanvrager ten minste de kern van het curriculum van de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft zelf verzorgt. Dit houdt ten minste in:
 - a. het zelf verzorgen van de propedeutische fase van de opleiding, bedoeld in artikel 7.8, van de wet of, indien die fase niet is ingesteld, de eerste periode in een associate degree-opleiding of een bacheloropleiding in het wetenschappelijk onderwijs met een studielast van 60 studiepunten;
 - b. het zelf verzorgen van de afstudeerrichting;
 - c. dat niet meer dan een derde van het totale curriculum ter verzorging aan derden wordt uitbesteed;
 - d. dat de personen die de opleiding verzorgen bij de aanvrager in dienst zijn of anderszins op zodanige wijze met de aanvrager verbonden zijn dat de opleiding wordt verzorgd overeenkomstig de wensen en regelingen van de aanvrager.
2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de beoordeling van de continuïteit van de rechtspersoon, bedoeld in artikel 6.10, eerste lid.

Het is dus een heel erg duidelijke eis die hier wordt beschreven. Denk eens aan een Ad-opleiding van 120 studiepunten. Daarvan mogen maximaal 40 worden uitbesteed. Maar daarvan mag niets in jaar 1 zitten en ook niet in een afstudeerrichting (ook al gauw minimaal 30 studiepunten), dus dan blijft er nog maar een aantal van 30 over...

Ik neem de aanbeveling van de inspectie om te bezien of deze regels kunnen worden verduidelijkt dan ook over.

Lijkt ons een prima aanbeveling, door een en ander te bundelen en te stroomlijnen, op basis van het onderzoek dat hieronder wordt aangekaart.

Samen met de inspectie en partijen in het veld start ik daartoe een verdiepende verkenning naar wat er voor nodig is om de regels rond uitbesteding van onderwijs te verhelderen, zodat ten minste inzichtelijk wordt wanneer sprake is van uitbesteding, welke beperkingen er gelden voor uitbesteding, wat uitbesteding betekent voor de verantwoordelijkheden van het bestuur en hoe hierop beter gehandhaafd kan worden. In deze verkenning wil ik tevens het vraagstuk van de organisatie van niet-bekostigd onderwijs meenemen.

Verkennen is de start van een proces... maar we nemen aan dat het ook leidt tot aanpassingen en vooral ook tot het geven van een aanzet voor modernisering en actualisering van wat er nu al is. Er zijn nog steeds teveel 'grijze gebieden', hebben we al jaren aangegeven.

OCW neemt die uitbesteding mee in het bezien hoe het niet-bekostigd onderwijs (van bekostigde instellingen) moet worden georganiseerd. Daarbij wordt vrijwel altijd ook een beroep gedaan op externe partijen, onder meer actief in het werkveld. Zie ook hieronder.

Daarnaast werk ik momenteel aan een verduidelijking van de Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten. Met de beleidsregel 'Investeren met publieke middelen in private activiteiten' is het voor bekostigde instellingen in mbo, hbo en wo mogelijk om onder randvoorwaarden te investeren in private activiteiten. De afgelopen jaren hebben zowel de bekostigde instellingen als instellingsaccountants aangegeven knelpunten te ervaren in de uitvoering en toepassing van de beleidsregel.

Die waren onder meer gelegen in de verplichte voor- en nacalculatie en het hanteren van een integrale kostprijs.

Prima om die twee zaken mee te nemen, maar dan graag in de volledige context van de Beleidsregel en wat daarmee samenhangt.

Om te bezien of het mogelijk en wenselijk is om de beleidsregel hierop aan te passen is de landsadvocaat om advies gevraagd. Op 31 januari 2024 heb ik het advies 'Investeren met publieke middelen in private activiteiten' van de landsadvocaat ontvangen. De landsadvocaat vindt de beleidsregel logisch, passend en ziet op onderdelen ruimte voor versoepeling en verduidelijking. Op basis van het advies is overlegd met UNL, de VH, de MBO Raad en met NRTO.

Het advies van de landsadvocaat is op onze website te vinden, op de pagina met alle stukken en documenten. Het is een bijzonder uitgebreid stuk met allerlei analyses, maar – zoals hier gesteld – er hoeft uiteindelijk niet veel te worden aangepast. Het meest prangende punt is wat de prijs (het tarief) is en mag zijn als er private activiteiten worden ontplooid.

Ik ben voornemens om de beleidsregel op een aantal punten aan te passen, waarmee ik tegemoet kom aan de ervaren knelpunten. Zo krijgen instellingen naar aanleiding van het advies de vrijheid om naar eigen inzicht te werken met de integrale kostprijs of met een marktconform tarief. Een integrale kostprijs behoeft verder niet meer verplicht achteraf berekend te worden, waarmee eveneens een knelpunt wordt weggenomen.

De landsadvocaat heeft in het advies veel ruimte en woorden nodig om te komen tot een aanbeveling rond het hanteren van een bepaalde prijs door een bekostigde instelling voor een private activiteit die niet of niet geheel past bij de wettelijke doelstelling voor een bekostigde instelling. Dat heeft te maken met het feit dat er geen sprake mag zijn van een vorm van staatssteun, dus dat structureel iets (commercieel) in de markt wordt gezet met gebruik van overheidsbekostiging¹.

Daarbij wordt ook aangetekend dat als zoiets gebeurt, het privaat handelen met geld van de overheid, kennelijk het reguliere onderwijs met minder geld kan worden aangeboden en verzorgd – en dan zou OCW de lumpsum omlaag kunnen brengen. Natuurlijk kan er ook via de prijs die wordt berekend het geld worden terugverdiend, mogelijk met winst, maar de vraag is of dit de bedoeling is van de overheid met inzet van bekostigde instellingen.

Het is goed om aan te geven wat de achtergrond is van het geven van de vrijheid om te werken met de integrale kostprijs dan wel een marktconform tarief. De volgende kanttekeningen hierbij:

- Instellingen vinden het bijzonder lastig om goed te kunnen bepalen wat de kosten zijn die worden gemaakt voor een private activiteit (doorberekenen van bepaalde zaken rond de logistieke verzorging maar ook wat het ontwikkelen van materiaal betreft, als het op verschillende plekken wordt ingezet). Ook is dit niet door een buitenstaander na te gaan, zonder inzage in allerlei stukken te krijgen en te bezien wat aan wat wordt toegerekend.

¹ Overigens zou je ook kunnen denken aan een situatie waarbij een bekostigde hogeschool kans ziet om een bepaald specifiek en afwijkend product aan te bieden op de scholingsmarkt, en daar een soort monopolie op bezit. Er kan dus met overheidsgeld (de bekostiging) het een en ander worden opgezet en een behoorlijk hoog bedrag voor een activiteit worden gevraagd. Er wordt vervolgens veel winst gemaakt, en die moet conform de beleidsregel terugvloeien naar de instelling en aan het reguliere budget worden toegevoegd. Daarmee kunnen dan extra reguliere activiteiten worden verbeterd, verrijkt en opgetuigd. Maar een deel moet wel weer voor die private activiteiten beschikbaar zijn als buffer. Anders gezegd, een bekostigde hogeschool kan op een markt voor afwijkende (opleidingsvreemde) niches aan de slag gaan en daarmee structureel de reguliere onderwijszaken een impuls geven (een mooier gebouw, betere ICT, noem maar op).

Het is niet helder wanneer het gaat om een publiek-private activiteit, dus dat er ook andere partijen bij zijn betrokken. Waar de winst blijft, is lastig te bepalen... enz. enz.

- Als er dan toch een integrale kostprijs uitrolt, dus met dekking van alle zaken die voor de private activiteit wordt ingezet, kan blijken dat in de markt waarin de activiteit wordt aangeboden andere partijen met een lagere dan wel hogere prijs acteren.
- In het eerste geval zal de bekostigde instelling zich uit de markt prijzen (tenzij men dit kan compenseren met 'de status' die men als instelling heeft) en wordt er normaal gesproken verlies geleden (maar dat kan men ook zien aankomen).
Men kan vervolgens de prijs gaan verlagen maar dan wordt er ook gewoon verlies geleden. Die situatie kan tijdelijk zijn en anders moet ermee worden gestopt (omdat er anders sprake is van een vorm van 'staatssteun' bij een commerciële activiteit).
- In het tweede geval zal men een groter marktaandeel kunnen verkrijgen dan verwacht. Men kan de prijs mogelijk verhogen of misschien gewoon meegaan met de prijzen die andere (private) instellingen vragen.
- Overigens moet hierbij altijd goed naar de Beleidsregel worden gekeken als het gaat om de relevantie en status van de private activiteit en wie ervoor worden ingezet (apart daarvoor of voor iemand die 'overbodig' is, of zoiets).

Zo kan men als instelling spelen met de prijs die wordt gevraagd. De integrale kostprijs ligt min of meer vast, maar de marktprijs niet – want daarvoor is het een markt met vraag en aanbod. De spelers op het marktplein kunnen de prijs aanpassen en de vraag is dan of je als instelling meegaat of dat je hoopt dat de klanten blijven komen...

Op een tweetal onderwerpen is nader onderzoek nodig. Accountants stuiten bij de uitvoering van hun controle op onduidelijkheid over het brede begrip valorisatie. Ik laat verkennen wat onder 'kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij' valt: wat is nog publiek en wanneer wordt het privaat?

Interessant onderzoek kan dit gaan opleveren. Veel instellingen gebruiken 'valorisatie' als overkoepelede reden om alles wat met scholing te maken heeft – ook al is er geen pendant te vinden binnen het reguliere aanbod – simpelweg in de markt te zetten². Het gaat om het gebruiken van wat regulier en bekostigd wordt verzorgd, om met de private activiteiten een meerwaarde voor de instelling en dan specifiek de (toekomstige) studenten te scheppen en tegelijkertijd de maatschappij (werkenden, bedrijven, organisaties e.a.) daarvan te laten profiteren. De overheid wil daarmee een grens trekken tussen publiek en privaat.

Daarnaast laat ik, zoals eerder aangekondigd als onderdeel van de onderwijsagenda LLO verkennen of het wenselijk en mogelijk is instellingen een wettelijke opdracht voor Leven Lang Ontwikkelen te geven.

Dat is een interessante uitspraak. Het LLO is verbonden aan private activiteiten en dan kom je vanzelf weer bij de Beleidsregel terecht. Afwachten...

De resultaten van deze verkenningen zijn medio volgend jaar te verwachten. De besluitvorming naar aanleiding van de verkenningen zal zo nodig te zijner tijd leiden tot aanpassing van de beleidsregel. Alle betrokken partijen zijn geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen en over wat dit betekent voor verantwoording en controle over 2024.
Een afschrift van de brief waarmee ik de bekostigde mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten heb geïnformeerd treft u als bijlage bij deze brief aan, zoals toegezegd bij het commissiedebat mbo.

Afwachten zoals gezegd. De brief aan de CvB's is verderop aan te treffen.

Met de voormelde wijzigingen neem ik knelpunten weg in de praktijk van de bestuurlijke *verantwoording* en de accountantscontrole. Het is nu aan de instellingen en accountants om verantwoording en controle nog verder op orde te krijgen.

Aha, ook een impliciete opdracht in de richting van de instellingen en hun accountants. Moeten die ook scherper gaan controleren en hun klanten op allerlei zaken gaan wijzen?

² Enige tijd geleden hebben we als voorbeeld gegeven dat een universiteit een cursus Basis-ICT gaf. Leuk, maar niet passend bij het wetenschappelijk onderwijs...

De inspectie vraagt in haar rapport ook aandacht voor de bevoegdheid om graden te mogen verlenen. Een onderwijsaanbieder kan de bevoegdheid krijgen om graden te verlenen en toetreden tot het stelsel als rpho wanneer onder meer de inspectie een positief advies heeft gegeven over de financiële en bestuurlijke continuïteit van de instelling en de NVAO positief heeft besloten over de verzwaarde toets nieuwe opleiding. Deze bevoegdheid is altijd gekoppeld aan het instellingsbestuur van de rpho. Het instellingsbestuur is het orgaan dat als zodanig in de statuten van de rechtspersoon is aangewezen. Ik heb recent de beleidsregel bevoegdheid graadverlening verduidelijkt om overzichtelijker te maken hoe organisaties aan de wettelijke eisen kunnen voldoen om op basis van de WHW graden te mogen verlenen.

Ja, ook zo'n heikel punt, het verlenen van graden, met namen die eigenlijk over de gehele wereld worden gebruikt – zoals Bachelor en Master. Het is dus goed om voor de Nederlandse aanbieder helder te maken hoe dit allemaal in elkaar steekt, want er wordt nog steeds geprobeerd binnen allerlei constructies bepaalde graden af te geven.

De bevoegdheid om graden te verlenen kan op grond van de huidige wet- en regelgeving, zoals de inspectie ook terecht in het rapport constateert, niet worden overgedragen op of overgenomen worden van een andere rechtspersoon. In geval van overdracht van een door de NVAO geaccrediteerde opleiding, moet ook een aanvraag worden gedaan om de bevoegdheid tot graadverlening te verkrijgen. In dat geval geldt echter geen eis tot een positief NVAO-besluit op de verzwaarde toets nieuwe opleiding; de opleiding is in dat geval immers al geaccrediteerd.

Klopt. De instelling waarvan de opleiding is geaccrediteerd, mag voor die opleiding de graad afgeven. Voor de rest is deze passage duidelijk. Laat men zich er dan ook aan houden...

Uiteraard blijft een oordeel van de inspectie over de financiële en bestuurlijke continuïteit onverminderd van belang. De inspectie benoemt dat deze beoordeling ontbreekt wanneer een rpho in zijn geheel wordt overgenomen door een nieuwe eigenaar en wanneer geen sprake is van overdracht van opleidingen.

De bekende kerstboom dus. Een instelling kan worden geplaatst onder een nieuwe rechtspersoon (eigenaar) terwijl er verder niets verandert (men neemt dus alleen maar alles over, als een nieuw bestuur boven het oude, maar nog steeds functionerende bestuur). Wat wel verandert is de zeggenschap en dus de verantwoordelijkheid. Maar vaak gaat het om geld en marktaandeel... en zo kan die kerstboom behoorlijk topzwaar worden...

Waar het gaat om het verkrijgen van zeggenschap in rechtspersonen via bestuurlijke relaties of eigendom gelden de algemene regels van het rechtspersonenrecht (geregeld in het Burgerlijk Wetboek). Er moeten zwaarwegende redenen zijn voor het hoger onderwijs om van het BW af te wijken en vanuit de WHW regels te gaan stellen bij overname van een andere rechtspersoon. Gelet op het feit dat de eisen met betrekking tot de kwaliteitszorg ook na overname blijven bestaan, en bovendien de mogelijkheid bestaat om – als ultimum remedium – de bevoegdheid tot graadverlening in te trekken als de continuïteit van de rechtspersoon niet langer geborgd is, heb ik nu geen zwaarwegende redenen om in afwijking van het BW hier vanuit de WHW extra regels aan te stellen.

Helder. De opleidingen worden gegeven en verzorgd, dus controle is altijd mogelijk.

Tot slot vraagt de inspectie aandacht voor een juiste en consistente registratie van instellingen in de overheidsregisters zoals het RIO (voorheen: CROHO), ter bevordering van het toezicht. Op zichzelf zijn de registers niet leidend voor het toezicht op de naleving van de wet anders dan de daarin opgenomen registratieverplichtingen. Uiteindelijk is van belang dat de instellingen in de praktijk voldoen aan de wet- en regelgeving. Dat neemt niet weg dat adequate registers de effectiviteit van toezicht bevorderen en van belang zijn in de informatievoorziening voor (aspirant)studenten.

Helemaal mee eens. Het kan dan wel niet wettelijk zijn af te dwingen, maar de informatie moet juist en volledig zijn. Een stevig format van het register is al voldoende, denken wel.

De inspectie geeft aan dat de meeste inconsistenties in de registers bestaan bij rpho's. Ik wil graag nader in gesprek gaan met onder meer de inspectie, DUO en de instellingen om te bezien wat de

oorzaken van de inconsistenties bij rpho's zijn en welke aanpak het meest passend is om de registratie van instellingen te verbeteren. Ik zal mij in samenspraak met genoemde partijen vervolgens inzetten voor een verbetering van de registratie van opleidingen en de rpho's die deze opleidingen verzorgen in RIO.

Prima, maar zoals gezegd, een stevig algemeen format zou heel handig zijn. En anders niets opnemen in het register... is dan wellicht een optie...

2.3 Effectiviteit van het toezicht- en handhavinginstrumentarium voor bescherming namen en graden

Sinds 2017 zijn via de Wet bescherming namen en graden in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) enkele artikelen van kracht geworden, die als doel hebben het voorkomen van misleiding van studenten en werkgevers, en het beschermen van het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijsstelsel.

Met de motie van het lid Paternotte heeft uw Kamer mij verzocht om de effectiviteit van het toezicht- en handhavinginstrumentarium voor de naleving van deze artikelen 1.22, 1.23, 7.15 en 15.7 van de WHW na te gaan en te bespreken met de inspectie.

(Voetnoot: De artikelen 1.22 en 1.23 van de WHW regelen onder welke voorwaarden organisaties zich 'universiteit' respectievelijk 'hogeschool' (inclusief vertaling van die namen) mogen noemen. Artikel 7.15 WHW regelt dat het instellingsbestuur (aspirant-)studenten adequaat moet informeren zodat zij een goede studiekeuze kunnen maken. Artikel 15.7 WHW regelt dat voor opleidingen geen graden mogen worden verleend, behalve in het geval van accreditatie door de NVAO of op grond van een buitenlandse (wettelijke) regeling. Artikelen 15.7 lid 3, 15.8 en 15.9 regelen dat bij overtreding van eerdergenoemde artikelen een bestuurlijke boete opgelegd kan worden van maximaal een geldboete van de zesde categorie uit het wetboek van strafrecht of 10% van de omzet van de betreffende onderneming).

We hebben hier in 2024 ook een nieuwsbrief aan gewijd. We zijn benieuwd...

Ik ga in deze brief kort in op het toezicht en de handhaving van deze artikelen en informeer uw Kamer daarbij over de wijzigingen die ik ten aanzien van de bescherming van namen en graden ga doorvoeren. Mede ten behoeve van de effectiviteit van het toezicht en de invulling van de bevoegdheid, sta ik in nauw contact met de inspectie over deze bepalingen. In dit contact is al eerder geconstateerd dat er zaken zijn in de wet die verdere verduidelijking of uitwerking behoeven. Een aantal van de acties die uw Kamer in deze brief aantreft heb ik dan ook reeds in gang gezet. Met deze brief beschouw ik de motie van het lid Paternotte als afgedaan.

2.3.1 Toezicht- en handhaving: signaalgestuurd

Het toezicht op de Wet bescherming namen en graden is signaalgestuurd. De inspectie heeft sinds de ingang van de wet in 2017 in totaal 373 signalen geregistreerd (peildatum 1 augustus 2024) over 299 verschillende casussen (de inspectie ontvangt regelmatig meerdere signalen over dezelfde casus). Van deze signalen is ruim de helft (60,6%) afgehandeld. De afhandelingsmogelijkheden zijn:

1. de inspectie doet een verkenning maar kan geen overtreding (meer) vaststellen;
2. de inspectie stelt een overtreding vast en na contact tussen de inspectie en de overtreder is de overtreding beëindigd; of
3. de inspectie heeft een onderzoek uitgevoerd waarvan een openbaar rapport is gepubliceerd op basis waarvan de Minister een boete kan opleggen aan de overtreder.

De inspectie heeft tot 1 augustus 2024, in totaal 33 rapporten gepubliceerd.

We hebben als Leido in de nieuwsbrieven diverse zaken aangekaart. De Inspectie ontvangt ze ook en kan deze stukken dus als signaal gebruiken.

Er zitten nog wel wat zaken in de pijplijn, met zo'n 40% van 299 casussen oftewel rond de 120 stuks. Werk aan de winkel, zo te zien...

De inspectie moet prioriteren welke signalen zij oppakt en kan op dit moment niet elk signaal onderzoeken. De prioritering van signalen vindt plaats bij de ontvangst van het signaal. De prioritering wordt daarnaast jaarlijks tegen het licht gehouden. De prioritering vindt onder andere plaats op

basis van de ernst van de overtreding, de mate van misleiding van (aspirant-)studenten, het aantal signalen over dezelfde casus en de mogelijke maatschappelijke impact. Daarnaast is de inspectie met het oog op efficiëntie terughoudend met het oppakken van casuïstiek waarbij het wettelijk kader nog nadere uitwerking behoeft. De ontwikkelingen daarin schets ik verderop in deze brief.

Helder.

2.3.2 Aard van de signalen

Ongeveer twee derde van de signalen gaat over organisaties van buiten het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs ('aanbieders'). Dat betekent dat ongeveer een derde van de signalen bekostigde instellingen en niet-bekostigde rpho's betreft. Signalen over (mogelijk) onterechte graadverlening komen het meeste voor, en hebben betrekking op 'aanbieders', bekostigde instellingen en rpho's. Een meerderheid van de signalen (2/3) heeft hier (mede) betrekking op.

Signalen over (mogelijke) onterecht gebruik van de namen universiteit en hogeschool komen ook regelmatig voor. Deze overtredingen worden met name geconstateerd bij aanbieders die buiten het stelsel opereren. Zo'n 20% van de signalen gaat overigens over een combinatie van (mogelijke) overtredingen.

Uit hetgeen zoal naar buiten komt (want achter de schermen wordt ook veel geregeld zoals wij hebben gemerkt met onze casus over de instelling Emmius die de RUG gebruikte om activiteiten te ontplooiën en die nu mede op basis van onze kanttekeningen niet meer bestaat³) is het misbruiken van de status het meest voorkomend.

2.3.3 Toezicht

De inspectie krijgt in het toezicht op deze wetsartikelen dus te maken met heel andere organisaties dan de erkende scholen en instellingen in het 'normale' onderwijstoezicht. Onder deze omstandigheid werkt de inspectie aan effectief en proportioneel toezicht, met ruimte voor herstel van (kleine) fouten en vergissingen. De inspectie staat tijdens haar onderzoek in nauw contact met de (potentiële) overtreder en biedt tijdens het onderzoek handvatten voor het wegnemen van de overtreding wanneer dat mogelijk is. Wanneer dit niet gebeurt of de overtreding daar in zijn aard al aanleiding toe geeft, zoals bij onterechte graadverlening, stelt de inspectie een boeterapport op.

De wetsartikelen van de 'Wet Namen en Graden' hebben een belangrijke functie om misleiding van studenten en werkgevers te voorkomen, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van misleiding en borgen van het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs. Mijn ambitie is dan ook dat het aantal overtredingen de komende jaren gaat dalen. Daarvoor vind ik het van belang dat overtredingen sneller worden bestraft of hersteld en dat misleiding nog beter wordt tegengegaan zodat het Nederlandse hoger onderwijsstelsel haar hoge aanzien in de wereld behoudt. Om de effectiviteit van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium te vergroten, voer ik de komende tijd een aantal verbeteringen door. Daar ga ik hieronder op in.

Met de invoering van het NLQF zullen er meer aanbieders komen van het niet-formele onderwijs. Die worden ook door de Inspectie in de gaten gehouden, al dan niet via een binnengekomen signaal. Daarnaast kunnen die aanbieders het NLQF-keurmerk gebruiken en dan zal het NCP voortdurend bezien of dit wel mag. Ook daarbij kan een signalering handig zijn omdat het NCP 'ook wel wat anders te doen heeft'.

2.3.4 Wijzigingen ten aanzien van de bescherming van namen en graden

Op dit moment stelt de inspectie een boeterapport op, waarna ik de beslissing neem over het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete. Om dit proces te versnellen, mandateer ik de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan de inspectie (*Voetnoot: Het organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van OCW is reeds gewijzigd. De inspectie zal de afhandeling van de bestuurlijke boetes voor zowel de WEB, de WHW als de wet NLQF in mandaat overnemen*). Ik stel daartoe beleidsregels op die de inspectie hanteert bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete, zodat voor overtreders vooraf nog duidelijker is wat de gevolgen van een over-

³ Er is wel over Emmius een rapport door de Inspectie opgesteld, maar niet breed publiekelijk gemaakt. Het stuk is in ons bezit, dat wel, maar ook van onze kant leek het beter om de zaak te laten rusten.

trekking zullen zijn. Ik zal hierin uitgaan van hogere boetebedragen dan nu het geval is. De overtreding van onterechte graadverlening werd volgens de huidige lijn bijvoorbeeld bestraft met een bestuurlijke boete van € 500 per graad. Dit bedrag staat echter in geen verhouding tot de opbrengst die aanbieders lijken te behalen met dergelijke onterechte graadverlening en daarmee tot de kosten voor degene die denkt een graad te hebben verkregen. Ik ga er vanuit dat van het vooruitzicht van een hogere boete een afschrikwekkende werking uitgaat. Uiteraard blijft er ook in dit aangescherpte beleid de mogelijkheid om, gegeven de omstandigheden van het betreffende geval, een lagere boete op te leggen.

Ja, 500 euro is niks voor bepaalde aanbieders... Een bepaald percentage van de omzet kan een optie zijn.

Naast het onterecht verlenen van graden, is het van belang dat ook het onterecht in het vooruitzicht stellen van graden als overtreding gaat gelden. De inspectie kan op dit moment immers pas (effectief) ingrijpen als er daadwerkelijk onterecht graden zijn verleend aan studenten door aanbieders. Een wetswijziging op dit punt is in voorbereiding en wordt meegenomen in de Reparatiewet die nu in voorbereiding is.

Het is een goede gedachte om mensen niet vooraf al op het verkeerde been te zetten en iets te beloven over hetgeen nog in behandeling is. Zo worden ook nieuwe opleidingen in de markt gezet met de mededeling dat de aanvraag nog bij de NVAO ligt. Instellingen moeten daar heel voorzichtig mee omgaan, zeker omdat aan een formele opleiding een graad is verbonden. Wellicht wordt dit in de wet meegenomen.

Verder heeft de inspectie mij gewezen op een bepaling in de WHW die om aanscherping en verduidelijking vraagt. Het gaat om artikel 15.7 lid 1 onder c van de WHW. Deze bepaling maakt het mogelijk om, op voorwaarde dat voor de deelnemer duidelijk is dat geen WHW graad voor NVAO-geaccrediteerd onderwijs wordt verkregen, graden te verlenen op grond van een buitenlandse (wettelijke) regeling. Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over wat als een 'buitenlandse (wettelijke) regeling' kwalificeert. Ook is onvoldoende duidelijk wanneer organisaties aan de eisen over kenbaarheid ten aanzien van deze zogenoemde 'niet-WHW-graad' voldoen. Dit belemmert effectieve handhaving van deze bepaling. Ik ben voornemens een wijziging van deze bepaling via een wetswijziging aan u voor te leggen zodat studenten beter beschermd kunnen worden tegen praktijken die ongewenst zijn.

Helder en dus afwachten wat de voorgestelde wijziging wordt. Dat lid ziet er nu als volgt uit:

Het is verboden graden te verlenen, tenzij:

(...)

c. de graad wordt verleend op grond van een buitenlandse wettelijke regeling en zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar is gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse regeling de graad wordt verleend, of

Ten aanzien van de voorlichting door instellingen (artikel 7.15 WHW) blijkt dat elke instelling de voorlichting aan studenten en toekomstige studenten op een eigen manier vormgeeft. Het wettelijk kader biedt op dit punt interpretatieruimte. Hierdoor is het beoordelen van de informatievoorziening bewerkelijk. Het oordeel van de inspectie betreft een samenspel van elementen en is contextafhankelijk. Ook voor instellingen blijkt het soms ingewikkeld en tijdrovend om hun informatievoorziening te verbeteren. Daarmee staat de handhaafbaarheid van de wettelijke bepaling onder druk.

Ja, dat is al jaren het geval. Er is geen soort format met minimumeisen waaraan instellingen dienen te voldoen. Dus ja, dat er nu eens goed naar wordt gekeken, is absoluut niet verkeerd.

Zoals ik al aangaf in reactie op het rapport Verwarring in Veelvoud voert de inspectie in 2025 een themaonderzoek uit naar voorlichting door instellingen voor hoger onderwijs. Indien nodig en mogelijk, zal ik op basis van de opbrengsten van dit onderzoek maatregelen nemen. De inspectie en ik zullen beide de overheidscommunicatie over de WNG bezien en waar nodig verbeteren. Zo kunnen we studenten en werkgevers informeren, maar ook (potentiële) aanbieders behoeden voor fouten.

Prima. In onze nieuwsbrieven hebben we de afgelopen jaar flink wat voorbeelden kunnen geven.

Tot slot, wanneer de Wet NLQF in werking treedt (op 1 januari 2025), zal het verboden zijn om een onjuiste NLQF (of EQF) niveau-aanduiding op waardedocumenten of andere documenten met gegevens over de training op te nemen. De NLQF (of EQF) niveaus zijn op dit moment nog verre van gemeengoed.

Veel aanbieders van cursussen gebruiken op dit moment nog bijvoorbeeld de niet afzonderlijk beschermde aanduiding 'hbo-niveau' voor een cursus. Ik ben van plan om enige tijd na de inwerking-treding van de wet NLQF na te gaan op welke manier de niveau-aanduiding van non-formeel onderwijs in de praktijk plaatsvindt en of dit een wenselijke praktijk is. Afhankelijk daarvan zal ik bezien of, en zo ja welke, beleidsontwikkeling plaats moet vinden.

In onze reactie (in een nieuwsbrief) op de motie van Paternotte hebben we allerlei voorbeelden van misbruik en verwarring gegeven. Het begrip 'hbo-niveau' wordt daarbij prominent behandeld. Ook hierbij zijn we in afwachting van waarmee men komt.

3 Afsluitend

Met het rapport Verwarring in Veelvoud heeft de inspectie inzicht gegeven in de diversiteit van organisatie structuren in het hoger onderwijs en de aandachtspunten die daar uit voortvloeien voor de positie van studenten en voor het toezicht.

Ik onderstreep nogmaals dat helder moet zijn wie studenten en toezichthouder kunnen aanspreken bij vragen, klachten, signalen of bevindingen. Dat uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de Wet namen en graden.

In deze brief heb ik uw Kamer geïnformeerd over de stand van zaken van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium en mijn voorgenomen beleidsontwikkeling.

Ik verwacht van instellingen dat zij zelf ook kritisch naar hun eigen organisatie kijken en hierop reflecteren.

Daarnaast heb ik aangegeven een verdiepingsslag te zullen maken ten aanzien van de meld- en klachtprocedures en de uitbesteding van onderwijs.

Ook wil ik mij inzetten voor een verbetering van de registratie van instellingen die opleidingen verzorgen, in het bijzonder de rpho's.

De inspectie zal daarnaast nader onderzoek doen naar de invulling van de informatieplicht van instellingen aan (aspirant-)studenten.

Ik verwacht dat deze vervolgstappen zullen zorgen voor nadere verduidelijking van (vraagstukken met betrekking tot) de wet- en regelgeving en inzicht zullen geven in eventuele benodigde vervolgstappen, wettelijk of anderszins, die nodig zijn om de rechtspositie van studenten, goed toezicht en goede kwaliteit van het onderwijs te blijven borgen.

Een mooie samenvatting aan de hand van een opsomming.

4 Brief aan CvB hierover

In bovenstaand document is aangegeven dat OCW een brief over alle constatering en dus ook voornemens aan de CvB's van de mbo-, hbo en wo-instellingen heeft gestuurd. We nemen die brief hier op, met de bekende kaders waarmee het document in stukken wordt verdeeld.

4.1 Inleiding

Met de brief van 3 oktober 2023 (kenmerk 41136624) heb ik u laten weten dat ik de Landsadvocaat advies heb gevraagd of er juridische ruimte zit in de beleidsregel "Investeren met publieke middelen in private activiteiten" (verder beleidsregel). Aanleiding hiervoor waren de knelpunten die de bekostigde instellingen en instellingsaccountants in de uitvoering en toepassing van de beleidsregel ervaren. Ik heb dit advies op 31 januari 2024 ontvangen.

We mogen aannemen dat alle CvB's hiermee ruim de tijd hebben gekregen om dat (behoorlijk ingewikkelde en uitgebreide) advies van de Landsadvocaat door te nemen en alvast hun voornemens tot aanpassingen hebben genomen – in het geval OCW aanbevelingen overneemt.

In het voorjaar heb ik met de Universiteiten van Nederland (UNL), de Vereniging Hogescholen (VH), de MBO-Raad, de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) gesproken over de wijze waarop ik op het advies zal reageren. Deze brief bevat mijn definitieve reactie op het advies (par. 3). Daarnaast licht ik in

deze brief het kader voor de verantwoording en controle over het verslagjaar 2024 toe (par. 4). De laatste paragraaf bevat de afsluiting.

Helder.

4.2 Het doel van de beleidsregel

Met de beleidsregel "investeren met publieke middelen in private activiteiten" maak ik het voor instellingen in het mbo, hbo en wo mogelijk om onder voorwaarden publieke middelen te investeren in private activiteiten.

Het doel van deze beleidsregel is om te waarborgen dat publieke middelen op een zorgvuldige, transparante en rechtmatige manier worden ingezet, waarbij de investeringen altijd in lijn moeten zijn met de bekostigde wettelijke taak.

Met de beleidsregel wordt voorkomen dat publiek geld weglekt en zorgen we ervoor dat er geen oneerlijke concurrentie ontstaat door marktverstoring.

De beleidsregel is complementair aan Europese staatssteunregels die sowieso gelden; instellingen die voldoen aan de voorwaarden uit de beleidsregel voldoen echter niet automatisch aan de staatssteunregels en vice versa.

Voor de volledigheid moet vermeld worden dat instellingen bij de uitoefening van hun wettelijke taken de beleidsregel niet hoeven te volgen, de beleidsregel heeft alleen betrekking op de niet-wettelijk (private) activiteiten, voor zover daarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd.

Dit is een belangrijke passage want het draait onder meer om de volgende aspecten:

- Investeren (dus geld stoppen in, geld uitgeven aan, een deel van het budget spenderen aan zaken die een bepaald rendement hebben...) mag alleen als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, vastgelegd in de formele Beleidsregeling.
- De private activiteiten moeten in lijn zijn met de taken die bekostigd worden. Dat betekent in ieder geval niet alles wat maar met 'onderwijs (educatie, scholing, training...)' te maken heeft, gewoon in de volle breedte kan worden gedaan. Het budget is gebonden aan de opleidingen die worden aangeboden en het onderzoek dat wordt gedaan. Dat zijn de aanknopingspunten naar onze mening.
- Investeren brengt risico's met zich mee en als een instelling maar wat aanrommelt, kan er verlies worden geleden en daarmee 'lekt' dus overheidsgeld ten onrechte weg.
- Ook het gelijke speelveld wordt hier genoemd, door te stellen dat er geen marktverstoring mag gaan optreden. Maar... dan moet wel helder zijn wat deze markt eruit ziet en hoe de spelregels zijn. Dat is ontzettend lastig om vast te stellen, heeft iedereen wel kunnen merken in de afgelopen jaren.
- Dat de beleidsregel samenhangt met (complementair is aan) de staatssteunregels van de EU is bijzonder interessant maar ook lastig te behandelen. Als een instelling permanent geld stopt in een (bijzondere en vaak niet passende) activiteit en dan verlies blijft maken – en toch doorgaat – dan wordt er geld van de lumpsum aan onrendabele zaken besteed. Dat is dan staatssteun omdat hiermee wordt aangetoond dat het runnen van de formele instelling ook wel met minder geld kan...! Wordt er winst gemaakt, dan is er geen probleem – lijkt het want die winst vloeit weer terug naar de instelling. Maar... dan kan de overheid ook weer zeggen als die winst wordt gebruikt voor reguliere activiteiten, dat de rijksbijdrage wel omlaag kan...!
Kortom, mooie dilemma's... Daar zullen nog wel veel discussie uit gaan voortvloeien – mede omdat de UNL in 2019 daarover een eigen rapport heeft opgesteld, om aan te tonen dat heel veel gewoon mag, ook binnen de internationale kaders en regelingen.

4.3 Het advies van de Landsadvocaat⁴

De Landsadvocaat beschrijft de voorgeschiedenis van de beleidsregel en schetst het juridische kader waaraan ik ben gebonden bij de vormgeving van de beleidsregel en het zoeken naar mogelijke versoepelingen. Daarna geeft de Landsadvocaat een algemene beschouwing over de beleidsregel en een analyse per specifieke definitie en voorwaarde. Ten behoeve van het advies hebben UNL, de VH en de MBO-Raad aangegeven welke knelpunten de instellingen ervaren. En de NRTO

⁴ Zie daarvoor onze website bij 'stukken en documenten' in de middelste kolom.

heeft inzicht gegeven in aandachtspunten vanuit hun perspectief. De Landsadvocaat heeft dit alles meegenomen in zijn advisering.

Helder.

Uit het advies blijkt dat de beleidsregel een passend en voor de praktijk bruikbaar instrument is. De beleidsregel biedt instellingen de ruimte om private activiteiten te verrichten zonder daarmee afbreuk te doen aan het uitgangspunt van een gelijk speelveld voor instellingen en private partijen. Ik ben blij met het advies van de Landsadvocaat. Het is helder en praktisch hanteerbaar en beschrijft waar versoepelingen in de beleidsregel mogelijk zijn en waar de grenzen liggen. Ik onderschrijf het advies dan ook van harte.

De beleidsregel wordt dus in het algemeen onderschreven. Dat betekent dat OCW niet wordt overspoeld met klachten, en dan ook niet met terugwerkende kracht (want dan komt er veel heisa naar boven).

Naar aanleiding van het advies en het overleg daarover met UNL, de VH en de MBO-Raad ben ik voornemens om de beleidsregel aan te passen (subpar. 3.1) en op enkele punten de toelichting te verhelderen (subpar. 3.2). Ten behoeve van de leesbaarheid en inzichtelijkheid stel ik een nieuwe beleidsregel op waarin de hier aangekondigde wijzigingen in de beleidsregel en de toelichting zijn verwerkt.

De beleidsregel wordt dus herschreven en daarmee aangepast. Ook zullen zaken beter worden verwoord om misverstanden te voorkomen. Daarvoor wordt dus verwezen naar het stuk dat OCW aan de TK heeft gestuurd.

Daarnaast heb ik geconstateerd dat enkele onderwerpen onvoldoende uitgekristalliseerd zijn voor besluitvorming (subpar. 3.3). Daarvoor is verder onderzoek nodig. Subpar. 3.4 gaat in op enkele resterende onderwerpen.

Helder. Aan de slag.

4.4 Wijzigingen in de Beleidsregel (subpar. 3.1 in de brief)

4.4.1 Integrale kostprijs en/of marktconform tarief

Om marktverstoring te voorkomen dienen onderwijsinstellingen bij het bepalen van een tarief voor door hen verrichte private activiteiten uit te gaan van ten minste de integrale kostprijs. Voor sommige instellingen is het lastig om een integrale kostprijs te berekenen voor activiteiten die deels een privaat karakter hebben maar ook deels worden uitgevoerd ten behoeve van de wettelijke taak.

De huidige beleidsregel gaat ervan uit dat het tarief voor een private activiteit minimaal gelijk moet zijn aan wat er aan kosten moeten worden gemaakt om die activiteit 'in de markt te zetten'. We komen erop terug bij de volgende passage...

Wat zijn in dit kader overigens activiteiten die 'deels' een privaat karakter hebben? En die deels passen bij de wettelijke taak? Zo lezend zou je kunnen stellen dat een activiteit die zich niet richt op studenten, simpelweg privaat is te noemen... Maar mogelijk gaat het om het privaat aanbieden van kwalificaties (opleidingen, eenheden, semesters, modules, minoren, microcredentials, afstudeerrichtingen, keuzevakken) die ook al in het formele en dus reguliere aanbod voor studenten voorkomen. Dat kan ook inhouden dat er sprake is van 'aanschuifonderwijs', met gemengde groepen. Dat kan vooral in deeltijd en bij bepaalde duale vormen zonder meer het geval zijn.

Dan wordt het lastig om te kijken naar zaken die worden gebruikt voor zowel voor de formele activiteiten, dus voor onderwijs en onderzoek, als voor private activiteiten. Denk maar eens aan:

1. Gebouw en zalen
2. Lesmateriaal
3. Projectstukken
4. Praktica
5. Toetsen
6. ICT
7. Energie
8. Begeleiding

9. PR
10. Enz.

Daarbij moet nu worden gezien, jaar voor jaar, wat aan wat kan worden toegerekend. Het gaat derhalve in deze passage niet nadrukkelijk om de activiteiten zelf maar vooral om de middelen die worden ingezet voor allerlei doeleinden, publiek en privaat.

De Landsadvocaat ziet ruimte om de instellingen de keuze te laten tussen het hanteren van de integrale kostprijs voor private activiteiten en een marktconform tarief.

Voor zover een private activiteit zich kwalificeert als een economische activiteit in de zin van het staatssteunrecht, volgt uit het staatssteunrecht bovendien dat publieke middelen niet mogen worden gebruikt om aan afnemers goederen of diensten aan te bieden tegen prijzen die lager zijn dan de marktprijs.

Ik ben het eens met de Landsadvocaat daar waar hij ruimte ziet om een marktconform tarief in rekening te brengen voor private activiteiten en zal dat in de beleidsregel expliciteren.

De crux van het geheel wordt hier in beeld gebracht en daarom willen we hier toch nader bij stil gaan staan, wat uitgebreider⁵. Het komt – kort door de bocht – erop neer dat OCW stelt voor dat bekostigde instellingen straks zelf veel meer hun eigen gang kunnen gaan als het de prijsstelling betreft in de markt ('het gelijke speelveld') waarin een bepaalde opleiding privaat wordt aangeboden. Daarbij spelen in geldelijke zin twee zaken een rol:

- De integrale kostprijs op basis van de zaken die voor de activiteiten worden 'ingeschakeld'
- Het tarief bij 'het gelijke speelveld' dat – binnen een bepaalde bandbreedte – kan worden gehanteerd om een bepaald marktaandeel te kunnen hebben.

Maar daarnaast is het van belang om naar de 'status' van de private activiteit te kijken. Daarbij zijn ook twee mogelijkheden te onderscheiden:

- Er is sprake van een activiteit die een duidelijke relatie heeft met het bestaande aanbod aan onderwijs en onderzoek, met als doel daarmee het aanbod 'up-to-date' te kunnen houden door juist de private markt op te gaan voor een vorm van kennisdeling met 'de maatschappij'. Daarbij kan bijvoorbeeld het werkveld worden ingeschakeld om via een vorm van samenwerking te merken wat er nodig is voor nieuwe programma's bij bestaande opleidingen.
- Het gaat om een private activiteit die wel is gebaseerd op het bestaande aanbod aan onderwijs en onderzoek en ook past bij de wettelijke doelstelling van de instelling, maar die tevens zodanig is ingericht dat er sprake is van een economische activiteit en waarbij allerlei bedrijfseconomische aspecten een rol spelen. Dit soort activiteiten hebben een kleiner raakvlak met het bestaande aanbod en is daarbij te zien als een vorm van 'valorisatie' om allerlei doelgroepen 'van dienst te kunnen zijn'.

We lopen op basis van deze twee indelingen een aantal zaken na en lopen daarbij ook maar even vooruit op de passages die daarna volgen.

- Hier staat 'de integrale kostprijs' en dat kan in het huidige kader een bepaald bedrag zijn, als zodanig zo goed mogelijk berekend. Maar die kostprijs hoeft straks minder gedetailleerd te worden aangetoond (gelet op de inbedding in de structuur van de bekostigde instelling⁶).
- In de huidige regeling staat nog dat dit bedrag minimaal doorberekend dient te worden in het tarief, dus dat het een ondergrens betreft. Maar dat wordt straks als alles qua voorstel wordt geaccepteerd losgelaten omdat er nu al verwarring over bestaat en deze kostprijs ook (ver) onder de marktprijs kan liggen bij een private activiteit die wordt gezien als een economische activiteit (denkend aan de steun die in dat geval van de staat wordt verkregen om die activiteit mogelijk te maken).
- Een marktconform tarief is een bedrag waarmee je als instelling op het speelveld voor een bepaald scholingstraject kunt concurreren met andere aanbieders in die markt. Uiteraard kan het best zo zijn een instelling daarvoor een monopolist is of zich in een markt met zeer weinig

⁵ In LeiDocument 100A, dus behorende bij dit document, doen we een voorstel voor de nieuwe Beleidsregel, geheel ongevraagd.

⁶ Er kan door een bekostigde instelling onder hetzelfde bevoegd gezag (direct of indirect) een rpho worden ingesteld, dus een private hogeschool. Dan is het bepalen van de kostprijs en dus het tarief een stuk eenvoudiger. Een bekend voorbeeld is dus Avans en Avans+.

aanbieders beweegt (en waarbij dan mogelijk ook andere zaken meespelen zoals status, service, kwaliteit, vertrouwen, pakket-aanbiedingen...). Er is dan veelal een (markt)prijs vast te stellen die (ver) boven de kostprijs komt te liggen. Er wordt dan zonder meer winst gemaakt die vloeit in principe terug naar de bekostigde instelling.

- Zoals het hier nu aan het eind van deze passage staat, is dat bekostigde instellingen voor alle private activiteiten de mogelijkheid krijgen om zich op 'het gelijke speelveld' als marktpartij te gaan bewegen en een tarief kunnen hanteren dat marktconform is. Dat wordt dus wel 'een andere tak van sport' voor de instellingen zonder dat de private instellingen opnieuw gaan klagen over het gedrag dat die bekostigde instellingen vertonen.
- Een interessant voorbeeld daarbij is de bekostigde instellingen op verzoek van de accountant kan aantonen dat het eigen tarief lager is dan van mogelijk andere aanbieders (privaat en mogelijk ook bekostigde 'concullega's') en daarmee een soort marktleider en 'prijssetter' wordt. Er kan een vorm van marktwerking gaan ontstaan waarin de bekostigde instellingen mee gaan doen maar uiteraard zullen moeten afhaken als (voor een wat langere tijd) het eigen tarief (ver) boven de marktprijs komt te liggen.

Er is dan namelijk sprake van een vorm van staatssteun, tenzij de overheid – via de accountant en het bestuursverslag – van mening is dat dit toelaatbaar is vanwege de toegevoegde waarde voor het aanbod en daarmee de wettelijke doelstelling voor de instelling. De verwachting is dat de overheid (de staat) daar uitermate voorzichtig mee zal gaan omspringen.

- Het wordt anders als de kostprijs, hoe dan ook berekend en goedgekeurd door de accountant, duidelijk hoger blijkt te liggen dan de marktprijs en er dus geen tarief kan worden vastgesteld binnen de bandbreedte die is vast te stellen op basis van tarieven van de andere private en bekostigde aanbieders. Het wordt dan een kwestie van goed inschatten van de markt en het speelveld voor deze private activiteit of de instelling toch met het eigen product probeert een deel van de markt te verwerven op basis van de status die men heeft en het vertrouwen dat men heeft in het te verkrijgen diploma of certificaat.

Uiteraard kan men onder de integrale kostprijs gaan zitten en dus bewust aansturen op het maken van verlies. Dat moet worden gecompenseerd uit andere bronnen (kan mogelijk via de winst op een andere activiteit, als een dergelijke kruis-financiering door de accountant en dus de overheid wordt toegestaan⁷. Dat kan als het een activiteit is die zonder meer relevant is voor de instelling en niet zal worden beschouwd als economisch handelen met steun van de staat.

- Het is dus wel zo dat het bestuur van een bekostigde instelling zich elke keer moet afvragen of de private activiteit (grotendeels) een meerwaarde heeft voor het bekostigde aanbod met medeneming van de wettelijke doelstelling of dat deze duidelijk is gericht op een zelfstandig economisch handelen met het doel om winst te maken, wetende dat een geaccrediteerde instelling op zich al een meerwaarde heeft voor bepaalde doelgroepen. Anders gezegd, er kan geen private afdeling of instelling onder het bestuur van de bekostigde instelling worden ingericht alwaar men puur commercieel handelt 'met van alles en nog wat'⁸.
- Het wordt uiteraard interessant om te gaan merken wat het gedrag van de private hogescholen gaat worden als de bekostigde instellingen zich anders mogen gaan gedragen. Gaan ze hun tarieven aanpassen aan dat gedrag, bijvoorbeeld als men weet dat een bekostigde instelling de concurrentie toch niet aankan?
- De instelling moet zich nu bij elke private activiteit afvragen of het gaat om een economische activiteit in de zin van het staatssteunrecht. Daarbij speelt vooral het werken met activiteiten die puur op winst zijn gericht en op het verkrijgen van een bepaald marktaandeel om na een tijd met het wegwerken of opkopen van de concurrenten toch winst is te maken door de prijs te verhogen. Kortom, economisch bezig zijn zonder dat het een duidelijke connectie met de

⁷ In de regeling staat dat een positief resultaat van een private activiteit moet worden toegevoegd aan het publieke vermogen. Maar de vraag is of dat voor elke activiteit op zichzelf geldt, als duidelijk is wat de activiteit als zodanig omvat. Als de private activiteiten in een aparte afdeling (faculteit) of rechtspersoon zijn ondergebracht kan het voor de hand liggen dat alles als een geheel wordt beschouwd en het resultaat ervan geconsolideerd wordt verrekend met de bekostigde instelling. Hierover moet de overheid een standpunt innemen.

⁸ Veel hogescholen zijn een aantal jaren geleden begonnen met een dergelijke aanpak, met als argument dat daarmee een impuls aan het levenlang ontwikkelen valt te geven – met 'pro' in de naam. Het lijkt erop dat hogescholen daarin nu terughoudend zijn, in afwachting van deze nieuwe beleidsregel.

wettelijke taken heeft en daarbij ook risico's moet nemen, kan worden gezien als staatssteun d.w.z. het gebruiken van geld dat eigenlijk moet worden besteed aan die wettelijke taken (en waarbij mogelijk de kwaliteit wordt aangetast).

- Zie verder hieronder...

De instellingen zullen moeten aantonen dat een gehanteerd tarief marktconform is. Dit maakt onderdeel uit van de controle door de accountant. De jaarlijkse verantwoordingsinformatie van de instellingen moet mij voldoende aanknopingspunten bieden om zicht te kunnen houden op de proportionaliteit van de investering, en daarmee op de toelaatbaarheid van enige ondoelmatigheid in de besteding van de rijksbijdrage.

Ook hierbij een paar kanttekeningen:

- De marktconforme prijs (het tarief) is afhankelijk van de markt, zoals het begrip al zegt, dus om daarin mee te draaien en een marktaandeel te verdienen. Het tarief moet worden aangetoond bij de accountantscontrole aan de hand van (jaarlijkse) analyses. Dat geldt voor een nieuwe activiteit maar zeker ook voor het bestaande private aanbod.
- Wil men meedoen en onder de kostprijs gaan zitten – in de hoop dat het later beter gaat – dan moet dat allemaal worden aangetoond, met die analyses. Lukt dat niet (en het is een economische activiteit wellicht), dan zal er meteen mee worden gestopt.
- Zit men boven de kostprijs met het marktconforme tarief, dan zal er winst worden gemaakt. Maar... wat te doen als het tarief in die markt toch wat kan worden opgeschroefd, om allerlei redenen? Mag dat? Moet het tarief binnen een bandbreedte zitten, met de prijzen van andere als richtpunt?
- Het is helder dat de instelling en de accountant scherp aan de wind dienen te varen om duidelijk te maken dat het gaat om activiteiten in het kader van de wettelijke taakstellingen en het opereren als organisatie met economische doelstellingen.

4.4.2 Ex ante en/of ex post integrale kostprijsberekening (subpar. 3.2 in de brief)

De beleidsregel bepaalt dat de integrale kostprijs die door de onderwijsinstelling in rekening wordt gebracht bij de afnemer van een private activiteit, zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) wordt berekend. Daarmee kan worden vastgesteld of het ex ante bepaalde tarief juist was. Er bestaat bij instellingen onduidelijkheid over de frequentie waarin de integrale kostprijs ex post moet worden berekend. Bovendien zien zij deze verplichting als een behoorlijke administratieve last.

De Landsadvocaat ziet juridische ruimte om deze verplichting te versoepelen. In de beleidsregel schrap ik de voorwaarde dat de integrale kostprijs altijd ook ex post moet worden berekend.

In de toelichting op de (wijziging van de) beleidsregel verduidelijk ik dat het wel nog voor de hand ligt om wanneer uit het jaarverslag blijkt dat de resultaten van een private activiteit achterblijven op de investering, de kostprijs ex post te berekenen.

Hieruit blijkt dat men meer vertrouwen heeft gekregen in onderwijsinstellingen. Het aanbieden van een bepaald product (scholingstraject, modules, microcredentials...) zal vaak meerdere keren gebeuren, mogelijk over een wat langere periode. Hoewel al gaandeweg aanpassingen worden gepleegd aan het programma wordt daarmee inzicht in de kostprijs verkregen. Dus het vaststellen van het tarief voor jaar X+1 en X+2 is als het ware een ex-post berekening van het jaar X.

Dit kijken naar de prijs moet toch al elk jaar gebeuren, al kan dit met minder inspanning dan dat alles dient te worden nagegaan.

4.4.3 Structurele overcapaciteit

Het OCW-beleid bepaalt al sinds 2003 dat investeringen met publieke middelen in private activiteiten alleen zijn toegestaan als die investeringen een tijdelijk karakter hebben. In het beleid komt dit tot uitdrukking in voorwaarde 3 van de beleidsregel waarin wordt beschreven dat er sprake moet zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op de bekostigde wettelijke taak. Wanneer restcapaciteit een structureel karakter krijgt, moet deze zoveel mogelijk worden afgestoten. Voor instellingen is echter niet altijd duidelijk wanneer restcapaciteit een structureel karakter krijgt.

Dit aspect is super belangrijk en leidt tot een duidelijk andere positionering van het ontplooiën van private activiteiten. Het gaat er dus om dat een bekostigde instelling gewoon privaat mag handelen (als dit aansluit bij de wettelijke doelstelling en dit zelfstandig is uit te voeren en in de markt is te zetten). Zo kan er personeel zijn dat alleen voor die activiteit wordt ingezet, zodanig dat als deze wordt stopgezet, het personeel ook dient te verdwijnen – en niet voor rekening van de instelling komt als het gaat om de lumpsum.

Anders gezegd, het is zo dat een instelling op een gegeven moment bijvoorbeeld meer gebouwen bezit dan nodig is of personeel vast in dienst heeft dat niet meer nodig is in de komende jaren, en dat er dan niet kan worden gezegd dat daarvoor specifiek (afwijkende) private activiteiten worden ontwikkeld – zeker als daar risico's aan kleven.

Maar terecht dat wordt opgemerkt dat dit allemaal kan leiden tot schimmige constructies. Iemand moet eigenlijk voor een deel worden ontslagen en wordt ingezet in een privaat (commercieel) programma dat prima gaat lopen... is er dan sprake van een structurele overcapaciteit voor het reguliere deel van de instelling? Moet die scheiding dan in het arbeidscontract ook worden vastgelegd? Het wordt wel erg diffuus.

De Landsadvocaat beveelt aan om het beleid op dit punt niet te wijzigen, maar om in de toelichting op de beleidsregel te verduidelijken wanneer sprake is van structurele overcapaciteit (6.22 van het advies). Ik volg hier het advies van de Landsadvocaat niet en kies ervoor deze voorwaarde in de beleidsregel geheel te schrappen. Dat betekent dat investeringen in private activiteiten ook een structureel karakter kunnen hebben.

Er wordt dus aangehaakt bij het 'bedrijfseconomisch handelen' van de instellingen, dus ze ook worden gezien als ondernemers. Ga je gang, zegt OCW en we zien wel waar het schip strandt...

Wel is de laatste zin opmerkelijk, want zo lezen we dit aspect niet echt. Het kan namelijk best zo zijn dat een instelling private activiteiten wil ontplooiën in het verlengde van de wettelijke doelstellingen en daarvoor apart van alles regelt inclusief een contract voor de docenten zodanig dat die aanstelling alleen voor die activiteiten geldt. Maar ja, we begrijpen de minister aan de andere kant ook weer wel want als die aanstelling een vast karakter kent en de private activiteiten dus onder hetzelfde CvB vallen als de reguliere activiteiten, dan moet er met die persoon wel wat gebeuren. Is daar al verder over nagedacht? Even verder lezen...

Daarmee is niet gezegd dat structurele negatieve resultaten op private activiteiten ten laste kunnen worden gebracht op het publieke eigen vermogen. De voorwaarde dat de investering proportioneel moet zijn (voorwaarde 4) blijft in stand en een instelling moet ernstige ondoelmatigheden voorkomen.

Voorwaarde 4 betreft: *De investering staat – ook in de tijd – in een redelijke verhouding tot de verwachte meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.* Kort en krachtig. Maar het is dus duidelijk dat als de negatieve resultaten zich van jaar tot jaar voordoen, het CvB dient op te treden en een andere insteek dient te gaan zoeken.

Ik onderken overigens het grotere risico op staatssteun zoals de Landsadvocaat in het advies aangeeft. Met de beleidsregel wordt echter niet beoogd afbreuk te doen aan de staatssteunregels. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven, werken de beleidsregel en het staatssteunrecht complementair aan elkaar. Als minister moet ik ingrijpen als ernstige ondoelmatigheden worden vastgesteld die bovendien kunnen leiden tot concrete staatssteunrisico's. De voorwaarde dat de investering niet mag leiden tot oneerlijke concurrentie (voorwaarde 5) biedt hiervoor voldoende houvast.

Voorwaarde 5 kent een lange tekst waarin eigenlijk de andere voorwaarden nog een keer op een rijtje worden gezet:

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 meegenomen. Kostenposten die voor een deel samenhangen met de activiteit worden naar rato doorbere-

kend. 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.

De Inspectie kan hiermee eigenlijk 'alles uit de kast trekken', los van het feit dat de nacalculatie niet meer nodig is. Het wordt alles bij elkaar wel een hele uitdaging voor de inspecteurs...

4.5 Wijzigingen in de toelichting van de beleidsregel

4.5.1 Beleidsregel van toepassing op activiteiten in geconsolideerde rechtspersonen

Het gaat bij 'private activiteiten' volgens artikel 1, onder g⁹, van de beleidsregel om alle activiteiten die 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. De term 'mede onder verantwoordelijkheid' is niet nader in de beleidsregel gedefinieerd. Er bestaat volgens de Landsadvocaat op zich juridische ruimte om het (ogenschijnlijk brede) begrip 'mede onder verantwoordelijkheid' strikter of juist ruimer of te bakenn. In de praktijk geven instellingen er op verschillende manier uitwerking aan.

Er staat in die eerste zin nog weer eens helder dat private activiteiten betrekking hebben op alles dat niet behoort tot het uitvoeren van de bekostigde wettelijke taak. Nu kan een instelling zeggen dat in de wet ook wordt gesproken over het overdragen van kennis (in de brede zin, nemen we aan, samen met de benodigde vaardigheden en cruciale competenties). Daaraan zullen sowieso activiteiten zijn verbonden. Deze kunnen in de structuur van het verzorgen van onderwijs worden opgenomen, denkend aan: externe projecten voor studenten binnen eenheden, afstudeeropdrachten en dergelijke.

Maar dan zijn er ook mogelijkheden om tegen minimaal de kostprijs zaken uit opleidingen en dus vaak eenheden buiten die structuur uit te serveren, om op die manier kennis over te dragen. Wat dan precies, daar zit 'm de crux, om de verbinding met de bekostigde formele opleidingen (en onderzoek) te leggen.

Ja, dat klopt, het niet helder zijn van wat 'mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag' eigenlijk inhoudt en hoe ver dat de verantwoordelijkheid reikt. Het zal ook te maken hebben met de constructie die is gekozen voor het aansturen van de private activiteiten.

Ik ga duidelijkheid bieden in de toelichting bij de beleidsregel door aan te geven dat de beleidsregel van toepassing is op alle private activiteiten, ook indien deze zijn verricht door een aparte rechtspersoon waarin de instelling overheersende zeggenschap heeft. In die situatie schrijft Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor dat de jaarverslaggeving van die organisatie moeten worden geconsolideerd in de jaarverslaggeving van de instelling. Daarmee vallen de activiteiten van die aparte rechtspersoon ook nu al onder de controleverklaring van de accountant, die ziet op de rechtmatige inzet van publieke middelen die aan de instelling zijn uitgekeerd. Voor het overige is de beleidsregel volledig van toepassing op alle activiteiten die binnen deze aparte rechtspersoon worden uitgevoerd.

Dat is dus een helder standpunt nl. gewoon alles wat er is te herleiden als private activiteit naar het CvB (het bevoegd gezag) valt onder de beleidsregel en zal dat CvB verantwoording over dienen te worden afgelegd. Het maakt dan niet meer uit over die private activiteiten simpelweg binnen de instelling worden vormgegeven of dat daarvoor een aparte rechtspersoon in het leven is geroepen. De accountant moet dit allemaal meenemen.

⁹ Zie annex 1 voor de tekst van 1g.

Interessant is dat bij het checken door ons van een aantal websites van hogescholen al is gebleken dat ze in rap tempo hiermee aan de slag zijn gegaan en de structuur hebben veranderd – net zoals het verdwijnen van namen die tot voor kort werden gehanteerd (bijvoorbeeld iets met 'Pro' erin).

Omdat het een bekend voorbeeld is in hbo-land geven we hier wat Avans Hogeschool op haar website heeft staan als het gaat om 'deelnemingen' o.a. in samenhang met Avans+.

Deelnemingen

Stichting Avans kent 3 deelnemingen. Avans Contractactiviteiten BV (100%). Avans Hogeschool BV (100% deelneming van Avans Contractactiviteiten BV, werknaam Avans+). En Stichting Juridische Hogeschool Avans-Fontys (50%).

We hebben dit nagekeken bij de Kamer van Koophandel en dan ligt het toch nog ietsjes anders, al klopt hetgeen op de website staat eigenlijk best wel, maar dan wat omfloerst vermeld:

- De Avans Hogeschool valt onder de Stichting Avans¹⁰ en het bestuur is dus daarvoor verantwoordelijk.
- Er is een 'Avans Contractactiviteiten B.V.'. De Stichting Avans is daarvan 'enig aandeelhouder' en tevens 'bestuurder'. Er is 1 persoon werkzaam bij deze BV die als zodanig valt onder 'financiële holdings'¹¹.
- Daarnaast is er een 'Avans Hogeschool B.V.'. Avans Contractactiviteiten B.V. is daarvan 'enig aandeelhouder'. Het aantal werkzame personen is 89, voor de activiteiten die vallen onder 'bedrijfsopleiding en -training'. Er is 1 bestuurder volgens de KvK, sinds 2004.

De handelsnamen zijn, met de bekendste als eerste genoemd:

1. Avans+
2. Avansplus
3. Avans Hogeschool B.V.
4. Hogeschool Brabant Bedrijfsopleidingen
5. Hogeschool Brabant Knowledge Services
6. Centrum Onderwijsontwikkeling Avans Hogeschool
7. Nova Knowledge
8. Magistrum.

Het CvB van Avans Hogeschool kent derhalve een directe deelname in Avans Contractactiviteiten B.V. en een indirecte in Avans Hogeschool B.V. (niet direct dus maar wel 'overheersend')

Volgens de nieuwe regel – als die van kracht wordt – moet het CvB over alles wat hier aan namen wordt genoemd (voor zover nog bestaand), rekenschap afleggen. Avans+ is een zelfstandige Rpho maar door deze constructie kan deze private hogeschool onder Avans zelf worden geschaard.

Omdat hier tot voor kort onduidelijkheid over bestond en ik instellingen de mogelijkheid wil geven om hun organisatie hierop aan te passen verwacht ik van de instellingen dat zij met ingang van 2026 zich geheel aan de beleidsregel houden. In 2024 en 2025 beperkt de controle zich tot de investeringen met publieke middelen door de instelling in een geconsolideerde rechtspersoon. Bij deze investeringen gaat het om het beschikbaar stellen van bekostigd personeel, bekostigde huisvesting en andere bekostigde voorzieningen, ook als hier een kostendekkend tarief voor is berekend. Met controle wordt bedoeld het toetsen van de investeringen aan de voorwaarden van de beleidsregel. Aan de instellingen en accountants zal ik medio 2025 een werkwijze bevestigen over de wijze waarop de controle vanaf 2026 zal moeten gaan plaatsvinden. Die werkwijze moet recht doen aan mijn verantwoordelijkheid voor besteding van publieke middelen en met publieke middelen gefinancierde voorzieningen en voor het daarvoor benodigde inzicht. Verder moet zij rekening houden met de administratieve belasting van de instellingen en de concerns waar zij onderdeel van uitmaken en met de uitvoerbaarheid voor accountants. De nieuwe werkwijze zal per 1 januari 2026 ingaan.

¹⁰ Bij de KvK staan op 20 december 2024 vier mensen vermeld als bestuurder, waarbij de rollen voor twee van hen niet juist worden weergegeven – als we die gegevens vergelijken met hetgeen op de eigen website staat. Mogelijk zit er een vertraging in de registratie.

¹¹ Het verkrijgen, beheren en vervreemden van aandelen, winstbewijzen, oprichtersbewijzen e.d. in Nederlandse en buitenlandse ondernemingen, voor zover deze in verband staat met onderwijs en onderzoek.

Helder. Werk te doen voor de CvB's en de betrokken afdelingen. In annex 3 geven we hierover een aantal passages uit het advies van de landadvocaat.

4.5.2 Simuleringsactiviteiten en leerwerkbedrijven van een instelling

Het simuleren van de beroepspraktijk binnen de instelling wordt tot de bekostigde wettelijke taak gerekend. De activiteiten die de instelling in dat verband verricht kunnen in beginsel dan ook met bekostiging worden gefinancierd, en de beleidsregel is op deze activiteiten niet van toepassing. Ik zal dit in de toelichting op de beleidsregel verduidelijken.

Logisch. Dat geldt ook voor projecten en dergelijke – zolang er maar studiepunten mee te verdienen zijn en de docenten e.a. uit het normale budget worden betaald.

De beleidsregel blijft wel van toepassing op de activiteiten die in een door de instelling opgericht (erkend) leerwerkbedrijf plaatsvinden. In paragraaf 3.1.1 heb ik aangegeven dat ik het beleid zal wijzigen in die zin dat voor private activiteiten een marktconform tarief in rekening mag worden gebracht. Daarmee kom ik tegemoet aan de zorg die instellingen hadden dat als gevolg van het moeten hanteren van een integrale kostprijs, de activiteiten die in het leerwerkbedrijf plaatsvinden mogelijk te duur zouden worden waardoor het voortbestaan van de leerwerkbedrijven in het geding komt.

Over de noodzaak en meerwaarde van erkende leerwerkbedrijven in onderwijsinstellingen in relatie tot de publieke taak ga ik met de MBO-raad verder in gesprek.

Ook best duidelijk. Er mag dus verlies worden geleden op een leer-werkbedrijf, gezien alle kosten die worden gemaakt. Dat verlies mag uit de bekostiging worden betaald. Het klinkt best logisch om studenten nu eenmaal in de praktijk moeten leren. Misschien draagt het bedrijfsleven nog een financieel steentje bij, maar goed, dat kan verder worden gezien.

4.5.3 Verhouding beleidsregel tot het staatssteunrecht

De beleidsregel is een aanvulling op het staatssteunrecht ten aanzien van private activiteiten die zich kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht. Op niet-naleving daarvan wordt de Staat aangesproken. Vervolgens zal ik de ongeoorloofde staatssteun weer moeten terugvorderen bij de betrokken instelling.

Het 'staatssteunrecht' gaat dus boven de beleidsregel als het gaat om activiteiten die nadrukkelijk worden uitgevoerd om (bedrijfs)economische redenen en niet passen bij de reguliere taken. De staat is dan 'het haasje' en dat wil OCW toch liever niet zijn.

Om die reden vind ik het van belang in de beleidsregel de relatie van de beleidsregel tot het staatssteunrecht op hoofdlijnen toe te lichten. Daarbij zal ik aangeven waar instellingen hierover meer informatie kunnen verkrijgen zodat zij zelf meer inzicht kunnen krijgen in de betekenis van het staatssteunrecht voor het verrichten van private activiteiten. Ook voeg ik in het onderwijsaccountantsprotocol een nieuwe passage toe, waarbij bekendheid wordt gegeven aan de staatssteunregels (artikel 107 VWEU¹²).

In de beleidsregel zal dit allemaal zo goed mogelijk worden opgenomen. Afwachten geblazen.

4.6 Verder onderzoek nodig

4.6.1 Valorisatie

In de beleidsregel 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). Instellingsaccountants stuiten bij de controle op onduidelijkheden over welk deel van valorisatie (kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij) onder de beleidsregel valt. Naar aanleiding hiervan zal ik laten onderzoeken hoe het begrip 'kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij' nader kan worden uitgewerkt zodat duidelijk wordt waar de wettelijke taak ophoudt en private activiteiten beginnen. De ambitie is om het onderzoek in het najaar van 2024 te laten starten. De resultaten worden dan naar verwachting in maart/april 2025 gepresenteerd waarna er gewerkt kan

¹² Zie annex 2.

worden aan de implementatie. De uitzondering op de controleplicht die voor 2023 al van toepassing was, wordt verlengd tot de noodzakelijke beleidskeuzes zijn gemaakt.

Het onderzoek is dus, als het goed is, reeds gestart. In het voorjaar van dit jaar zijn dan de resultaten ervan te verwachten.

4.6.2 Leven Lang Ontwikkelen (LLO)

Activiteiten in het kader van LLO vallen in de brede nu niet onder de wettelijke taak en hebben daarmee een privaat karakter. Anderzijds stimuleert het kabinet de ontwikkeling van LLO volop. Daardoor is er voor publieke onderwijsinstellingen nu onvoldoende helderheid over wat wel en niet kan en mag en in hoeverre de beleidsregel al dan niet van toepassing is.

Ja, dat wordt een interessante klus om die helderheid te gaan scheppen. Diverse instellingen laten veel van de private activiteiten al onder het LLO vallen en lopen daarmee vooruit op wat de overheid straks in gedachten heeft.

Mijn ambtsvoorgangers hebben - samen met hun collega-ministers van EZK en SZW - in de twee LLO-brieven van november 2023 aangekondigd te verkennen hoe de publieke infrastructuur beter kan worden benut voor LLO met behoud van een gelijk speelveld. Daarbij zal worden bezien of een wettelijke taak voor de publieke instellingen hieraan bij zou dragen.

Het gaat dus om dat 'gelijke speelveld' met private activiteiten van bekostigde en niet-bekostigde instellingen. OCW zal met alle betrokken partijen in de slag moeten gaan om helderheid over de rollen te scheppen, in plaats van 'de boel de boel te laten'. We denken dat er veel gepraat wordt...

De Landsadvocaat merkt op dat, indien het verzorgen van LLO een wettelijke taak wordt, dit gevolgen heeft voor de werking van de beleidsregel. In dat geval zou bij het verzorgen van LLO immers geen sprake meer zijn van de financiering van een private activiteit, waardoor de beleidsregel niet meer van toepassing is.

Dit is een belangrijke opmerking, vanwege de werking ervan. Er zou, als de overheid het LLO wil gaan bevorderen, een extra taak bijkomen voor de instelling en daarmee ook een extra budget. En dat zal men als OCW niet willen... het moet privaat blijven, te bekostigen door de cursisten zelf, het werkveld en uit andere potjes. Plus dat er activiteiten bijkomen waarvoor regels moeten worden ontworpen, los van de huidige beleidsregel. Een dilemma dus.

In afwachting van de uitkomsten van de verkenning zal contractonderwijs, de hoofdmoot van activiteiten die in het kader van LLO worden uitgevoerd, onder de beleidsregel blijven vallen. De uitzondering op de controleplicht voor overige LLO-activiteiten, zoals ontwikkeling van strategie, beleid en inhoud, die in 2023 al van toepassing was, wordt verlengd totdat de beleidskeuzes zijn gemaakt.

Hier wordt uit het niets het begrip 'contractonderwijs' op tafel gelegd, zonder een definitie. We nemen aan er op die manier een tweedeling bij de private activiteiten wordt gemaakt:

- Activiteiten die op eigen initiatief in de markt worden gezet en waarbij een cursist een overeenkomst aangaat en bijv. een bedrijf ook een contract kan tekenen voor een eigen groep o.i.d.
- Activiteiten die op verzoek van een externe partij worden ontplooid, dus ontwikkeld, vormgegeven en verzorgd en waarvoor een contract wordt aangegaan met wederzijdse verplichtingen.

Bij het LLO kunnen beide opties een rol spelen. Daarom is het juist dat dit verder wordt bezien - en waarbij men het begrip 'contractonderwijs' een goede definitie meegeeft.

4.7 Overige

4.7.1 Vooropleiding kunsten

In de WHW is geen grondslag opgenomen voor het bekostigen van vooropleidingen op het gebied van de kunsten. De wenselijkheid van het aanbieden van deze vooropleidingen om de kunstopleidingen toegankelijk te houden voor talent staat echter niet ter discussie. De hogescholen die deze opleidingen aanbieden hebben dat de afgelopen jaren gedaan onder aanmoediging van mijn ambtsvoorgangers. Om die reden zal ik bezien of, en op welke manier, ondersteuning van deze vooropleidingen mogelijk is. Totdat hierover een besluit is genomen geldt dezelfde uitzondering van controle als voor verslagjaar 2023.

4.7.2 Universiteitsmusea en botanische tuinen

Activiteiten in universiteitsmusea en botanische tuinen waren over 2023 uitgezonderd van controle. Die uitzondering komt te vervallen. Voor zowel musea als botanische tuinen geldt dat daar activiteiten kunnen plaatsvinden die ofwel voortvloeien uit de wettelijke taak ofwel een privaat karakter dragen. In het eerste geval gelden de normale regels; op private activiteiten is de beleidsregel van toepassing. Ik zie geen reden om de uitzondering te handhaven.

Helder.

4.7.3 Zij-instroomtrajecten

Lerarenopleidingen bieden het traject Zij-instroom in beroep (ZiB) en het pdg-traject (pedagogisch-didactisch getuigschrift) aan waarmee een lesbevoegdheid³ wordt behaald, maar geen bachelor- of masterdiploma wordt verkregen. Deze zijinstroomtrajecten zijn een private activiteit, en vallen onder de reikwijdte van de beleidsregel. ZiB is een belangrijke maatregel in de aanpak van het lerarentekort.

4.7.4 Studentvoorzieningen

Ik zie in het huidige beleid dat studentvoorzieningen en ook voorzieningen voor medewerkers meerwaarde kunnen hebben. Ik wil daarom de mogelijkheid blijven bieden om daarin met publieke middelen te investeren. Daarmee blijven deze activiteiten wel private activiteiten waarop de voorwaarden van de Beleidsregel van toepassing zijn.

In het beleid heb ik (een beperkt aantal) uitzonderingen 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 voorbeelden van activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen. Deze kunnen tot de wettelijke taak 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.

Helder. Als men dan maar niet aan opschaling doet en alles langzaam aan 'groter laat groeien'.

Echter 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 noodzakelijk voor de uitvoering van het onderwijsprogramma (horeca- of sportopleiding), en exclusief toegankelijk voor de studenten van dat onderwijsprogramma. De voorziening wordt dan niet aangeboden aan derden. Ook een kleinschalige voorziening wordt niet als private activiteit beschouwd. Denk hierbij eerder aan een koffieautomaat, een printer op de gang, en niet aan een restaurant of copyshop.

Dit lijkt ons ook helder verwoord.

Voor het verslagjaar 2023 is accountants de mogelijkheid geboden om, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de beleidsregel, bestedingen aan deze studentenvoorzieningen als onzekerheid te melden. Ook voor 2024 verwacht OCW dat accountants dit opnemen als onzekerheid in hun verslag van bevindingen of (afhankelijk van de materialiteit) in de strekking van de controleverklaring. Voor 2025 geldt deze uitzondering niet. Ik verwacht met deze brief voldoende helderheid te hebben gegeven over de geldende regelgeving en verwacht dat instellingen vanaf 2025 deze private activiteiten conform de beleidsregel behandelen en de accountants dit op de reguliere wijze betrekken in hun controle op de rechtmatigheid.

(...)

4.7.5 Beleidsregel of algemene maatregel van bestuur

De Landsadvocaat geeft aan dat de beleidsregel het karakter heeft van een uitzondering op de hoofdregel in de wet, door te reguleren onder welke voorwaarden instellingen bekostiging (niet-

temin) mogen besteden aan niet-wettelijke taken (advies 4.4). De Landsadvocaat beveelt aan om de juridische grondslag zoveel mogelijk zeker te stellen door de regels uit de beleidsregel op termijn in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen. De wetgeving (het eerder aangehaalde artikel 2.7a WHW en artikel 2.2.6 WEB) biedt daarvoor een delegatiegrondslag (advies 5.9). Ik neem dit advies over. De komende jaren gaan we ervaring opdoen met de beleidsregel. Over drie jaar wordt de werking van de beleidsregel geëvalueerd. Daarna zal het beleid een basis krijgen bij of krachtens AMvB.

Niets aan toe te voegen.

(...)

5. Afsluitend

Uitgangspunt van de beleidsregel blijft het voorkomen van staatssteun/weglekken van publieke middelen naar private activiteiten en van marktverstoring. Met dat uitgangspunt blijft de beleidsregel ruimte bieden aan publieke instellingen om private activiteiten uit te voeren. Ik spreek mijn waardering uit voor uw inzet om voortgang te houden bij het implementeren van de beleidsregel. Tevens dank ik UNL, de VH, de MBO-Raad, de NBA en NRTO voor het constructieve overleg dat heeft geleid tot de voornemens die in deze brief zijn verwoord.

Ik vertrouw erop dat ik u met deze brief voldoende heb geïnformeerd over de genomen stappen naar aanleiding van het advies van de landsadvocaat en over de toepassing van de beleidsregel voor de controle en verantwoording over 2024.

Annex 1

Hier wordt de tekst gegeven van de huidige beleidsregel, onderdeel g. Het is de kern van het alles nl. wat wordt nu eigenlijk verstaan onder 'privaat handelen'...

g. *Private activiteiten*: alle activiteiten die 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 activiteiten, wanneer uit die activiteiten ook 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 zogenoemde incubators), kennis-exploitatie, valorisatie, niet als onderdeel van de bekostigde wettelijke taken (*) 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.

(*)

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 (**)).

(**)

Artikel 1.3. Instellingen voor hoger onderwijs

1. Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. In elk geval verzorgen zij initiële opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs, verrichten zij wetenschappelijk onderzoek, voorzien zij in de opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker of technologisch ontwerper en dragen zij kennis over ten behoeve van de maatschappij.

(...)

3. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs. Zij verrichten ontwerpen ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk. Zij verzorgen in elk geval bacheloropleidingen in het hoger beroepsonderwijs, zij verzorgen in voorkomende gevallen associate degree-opleidingen en masteropleidingen in het hoger beroepsonderwijs en zij dragen in elk geval kennis over ten behoeve van de maatschappij. Zij dragen bij aan de ontwikkeling van beroepen waarop het onderwijs is gericht.

Annex 2

Uit de VWEU geven we hier artikel 107.

Artikel 107

1.

Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

2

Met de interne markt zijn verenigbaar:

- a. steunmaatregelen van sociale aard aan individuele verbruikers op voorwaarde dat deze toegepast worden zonder onderscheid naar de oorsprong van de producten;
- b. steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen;
- c. steunmaatregelen aan de economie van bepaalde streken van de Bondsrepubliek Duitsland die nadeel ondervinden van de deling van Duitsland, voorzover deze steunmaatregelen noodzakelijk zijn om de door deze deling berokkende economische nadelen te compenseren. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kan de Raad op voorstel van de Commissie een besluit tot intrekking van dit punt vaststellen.

3

Als verenigbaar met de interne markt kunnen worden beschouwd:

- a. steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van streken waarin de levensstandaard abnormaal laag is of waar een ernstig gebrek aan werkgelegenheid heerst en van de in artikel 349 bedoelde regio's, rekening houdend met hun structurele, economische en sociale situatie;
- b. steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen of een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen;
- c. steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
- d. steunmaatregelen om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, wanneer door deze maatregelen de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Unie niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad;
- e. andere soorten van steunmaatregelen aangewezen bij besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie.

Annex 3

We geven hier een tweetal paragrafen uit het advies van de Landsadvocaat.

Dit gaat over het meenemen van dochter-instellingen e.d. onder het bestuur.

6.45 Vanuit de gedachte dat de investering met publieke middelen niet mag leiden tot oneerlijke concurrentie, kunnen wij ons voorstellen dat het niet wenselijk wordt geacht als een bekostigde onderwijsinstelling relatief eenvoudig aan de toepassing van (voorwaarde 5 van) de Beleidsregel zou kunnen 'omzeilen' door de oprichting van een aan de instelling verbonden privaatrechtelijke entiteit.

Wij zien twee mogelijkheden om dit tegen te gaan. De eerste optie is om – zoals nu ook al de bedoeling lijkt – óók die (andere) entiteiten te verplichten de integrale kostprijs (of marktconforme prijs) te hanteren, net zoals de bekostigde instellingen dat moeten doen. Bij deze (eerste) optie is voorwaarde 5 dus evenzeer van toepassing op bijvoorbeeld een investering met publieke middelen in een private activiteit verricht door een (separate) dochteronderneming van een onderwijsinstelling; deze voorwaarde leidt er dus toe dat die dochteronderneming dan minimaal een integrale kostprijs of marktconforme prijs in rekening zal moeten brengen bij haar afnemers conform voorwaarde 5, want anders is het investeren van publieke middelen in die private activiteit niet toegestaan.

En een passage die ook het een en ander daarover bevat.

6.47 Wij constateren dat in de Beleidsregel nog nauwelijks aandacht wordt besteed aan de vraag hoe de verschillende voorwaarden zich verhouden tot andere entiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van de bekostigde instelling met publieke middelen private activiteiten aanbieden. Op zichzelf is met het oog op het voorkomen van oneerlijke concurrentie denkbaar dat die andere entiteiten niet de verplichting krijgen om een integrale kostprijs (of marktprijs) te hanteren, zolang die andere entiteiten maar niet worden bevoordeeld door de bekostigde onderwijsinstelling. Vanuit juridisch perspectief is het geschetste alternatief goed mogelijk en wij adviseren dan ook om hierin een bewuste (beleidsmatige) keuze te maken.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Beleidsreactie OCW op juridische constructies en gebruik van begrippen in de wet	1
2.1	Positie studenten	2
2.2	Implicaties voor het toezicht	4
2.3	Effectiviteit van het toezicht- en handhaving sinstrumentarium voor bescherming namen en graden	9
2.3.1	Toezicht- en handhaving: signaalgestuurd	9
2.3.2	Aard van de signalen	10
2.3.3	Toezicht	10
2.3.4	Wijzigingen ten aanzien van de bescherming van namen en graden	10
3	Afsluitend	12
4	Brief aan CvB hierover	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Het doel van de beleidsregel	13
4.3	Het advies van de Landsadvocaat	13
4.4	Wijzigingen in de Beleidsregel (subpar. 3.1 in de brief)	14
4.4.1	Integrale kostprijs en/of marktconform tarief	14
4.4.2	Ex ante en/of ex post integrale kostprijsberekening (subpar. 3.2 in de brief)	15
4.4.3	Structurele overcapaciteit	16
4.5	Wijzigingen in de toelichting van de beleidsregel	17
4.5.1	Beleidsregel van toepassing op activiteiten in geconsolideerde rechtspersonen	17
4.5.2	Simuleringsactiviteiten en leerwerkbedrijven van een instelling	19
4.5.3	Verhouding beleidsregel tot het staatssteunrecht	19
4.6	Verder onderzoek nodig	20
4.6.1	Valorisatie	20
4.6.2	Leven Lang Ontwikkelen (LLO)	20
4.7	Overige	21
4.7.1	Vooropleiding kunsten	21
4.7.2	Universiteitsmusea en botanische tuinen	21
4.7.3	Zij-instroomtrajecten	21
4.7.4	Studentvoorzieningen	21
4.7.5	Beleidsregel of algemene maatregel van bestuur	22
5.	Afsluitend	22
Annex 1:	Onderdeel g van de huidige beleidsregel	23
Annex 2:	Artikel 107 van de VWEU	24
Annex 3:	Twee paragrafen uit het advies van de Landsadvocaat	25