



5 mei 2021

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

## Private activiteiten en de bekostigde vrijheid van handelen Een kritische analyse van de geactualiseerde beleidsregel

### Inhoud

1	Inleiding	1
	1.1 Beleidsregel en aanscherpingen	
	1.2 Wetgeving en flexibiliseren	
	1.3 Strijd om de LLO'er	
2	Algemene opmerkingen	2
3	Specifieke meegeef-opmerkingen	3
	* Aanschuiven	
	* Marktconform bedrag dubbel – kan het ook anders?	
	* Status, kwaliteit... privaat en bekostigd onder hetzelfde bestuur... is dat transparant	
	* Gebruik van namen en benamingen	
	* Bundeling van krachten... en overlap	
	* Kostprijs en wat kost een opleiding	
	* Constructies en speelruimte	
	* Alleen de naam 'uitlenen'	
4	Begripsbepalingen	5
	4.1 Bepalingen a tot en met f – meer algemeen	
	4.2 Beleidsbepaling g - private activiteiten	
5	Volgende artikelen van de beleidsregel	12
6	Toelichting uit de beleidsregel	18

### 1 Inleiding

Er wordt al heel lang gesproken, gediscussieerd, gebakkeleid en heen-en-weer-gesproken over wat de grenzen zijn van het gebied, vaak als 'grijs' betiteld, waarbinnen bekostigde instellingen hun diensten en producten kunnen aanbieden buiten het formele onderwijs en onderzoek om. Dat gebied wordt ook wel het 'level playing field' genoemd omdat de private en bekostigde aanbieders elkaar daarop ontmoeten en zonder een echte scheidsrechter moeten zien uit te vechten wat al dan niet op de eigen helft mag gebeuren.

In de Tweede Kamer wordt voortdurend gewezen op de eis dat zo'n LPF niet mag worden verstoord, door maatregelen van de overheid, bijvoorbeeld als het gaat om het flexibiliseren van het hbo en wo. Daarbij valt er niet aan te ontkomen dat er ruimte wordt gemaakt voor de bekostigde instellingen om meer te mogen doen in de private context, maar vervolgens wordt er wel gesteld dat er moet worden gecontroleerd of zij zich keurig aan de kaders houden die daarvoor in het leven zijn geroepen. De politici weten heus wel dat er echt geen mogelijkheden zijn voor de overheid i.c. de Inspectie om overal controle op uit te oefenen, maar goed, daar gaat het dan ook kennelijk niet echt om: de theorie versus de praktijk

Het zadelt OCW op met de taak om dan toch maar op voorhand alle betrokkenen waarschuwend toe te spreken door middel van het uitbrengen van beleidsregels voor de helderheid in het handelen van bekostigde hogescholen en universiteiten. In de afgelopen jaren kwam de Inspectie met alarmerende berichten, op basis van hetgeen ze toch hebben ontdekt en genoteerd. Ook de VSNU

bracht een notitie uit waarin ze uitgebreid hun speelruimte op eigen wijze omkaderden, vooral kijkend naar zaken als mededinging, eigendomsrecht en het vermelden van activiteiten die zonder meer behoorden tot het toegestane gebied. De VH en de MBO Raad denken ook voortdurend mee.

### **1.1 Beleidsregel en aanscherpingen**

Op 14 april verscheen de aangepaste en geactualiseerde beleidsregel van de overheid met betrekking tot het speelveld van de bekostigde instellingen waarop private activiteiten in principe mogen plaatsvinden: *'Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten'*. Een spannend stuk voor elk CvB, een goede reden om alles nog eens tegen het licht te houden, of te bezien waar nog meer ruimte valt te creëren dan wel waarbij dient te worden ingebonden. Ook kan het risico worden ingeschat als het gaat om het plotseling op de stoep staan van de Inspectie dan wel het worden overvallen met vragen over een mogelijke constructie.

### **1.2 Wetgeving en flexibiliseren**

Toch bekruipt veel betrokkenen het gevoel dat het wel eens aanleiding zou kunnen zijn voor een veel lastigere discussie die straks losbarst als de plannen voor het verder flexibiliseren van het hbo (en wo) worden ontvouwd, samen met een wetsvoorstel voor het mogelijk maken om te gaan werken met 'leeruitkomsten'.

Dat plan is op zichzelf een prima stap, in diverse landen al eerder gezet, maar de verwachtingen zijn bij veel instellingen zijn vooral hoog gespannen als het gaat om het verder mogen opknippen van opleidingen en het mogen vermarkten van delen ervan. De kaders die er nu zijn – en ook wel even zullen blijven – om het speelveld af te bakenen laten echter zien dat die opties op basis van de huidige wet- en regelgeving niet snel mogelijk worden. Deze nieuwe beleidsregel gooit er nog eens een aantal piketpalen tegenaan.

### **1.3 Strijd om de LLO'er**

De strijd om de LLO'er, degenen die binnen het levenlang ontwikkelen scholing wil, kan, moet en gaat volgen, is aan het ontbranden. Denk aan de bundeling van private aanbieders onder de NCOI-groep met de portal [www.opleiding.nl](http://www.opleiding.nl) en van een groep hogescholen via het opzetten van pilots onder de naam FastSwitch. Het zijn voorbodes van het gevecht om de oudere student, om in deze hectische tijd te zoeken naar wat de beste voortzetting is in het leven – wetende dat als zzp'er, werknemer in micro-bedrijven en het verdere MKB dan wel als flexibel inzetbare persoon geen peil meer is te trekken op een loopbaan die minimaal een decennium kan bestrijken.

Daarom gaan we die beleidsregel op een aantal punten onder de loep nemen, na eerst een aantal algemene geluiden te laten horen aan de hand van kanttekeningen. Dat de Ad in de komende tijd hierbij een rol gaat spelen, staat buiten kijf. Daar komen we in volgende nieuwsbrieven terug.

## **2 Algemene opmerkingen**

Laten we overigens voorop stellen dat het onderwerp van deze nieuwsbrief voor veel lezers niet zo nijpend interessant is. Het gaat om zaken die vaak aan deskundigen binnen een instelling (mbo, hbo, wo) worden overgelaten, vaak met een aantal juristen rond de tafel. Men analyseert de opties die er zijn, om vervolgens aan de slag te gaan binnen zelf-gestelde kaders, in de verwachting dat men er zich geen wettelijke buil aan kan vallen – of dat de Inspectie nooit met lastige vragen aan komt zetten.

Toch zijn er diverse instellingen die al een tijd geleden hebben besloten om het beroep van schoenmaker in ere te houden en zich bij de beschikbare leest te houden, en die te gebruiken. Ze laten de private activiteiten aan de commerciële instituten over. Maar aan de andere kant van dit spectrum is te zien dat er vooral hogescholen zijn bijgekomen op het 'level playing field', die binnen de bekostigde context steeds meer private activiteiten zijn gaan aanbieden.

Tevens verwachten veel deskundigen binnen het hoger onderwijs dat de toekomst van het hbo is gelegen in het aanbieden van allerlei vormen aan scholingstrajecten, gekoppeld aan de formele en erkende opleidingen, opgeknipt, verwerkt tot maatwerk en met inzet van andere mogelijkheden om in te spelen op het 'levenlang ontwikkelen'. Dat betekent veel voor de docenten, managers, coördinatoren, begeleiders en alle anderen die het onderwijs mogelijk maken. Dus, om die reden kan het toch interessant zijn om zich te verdiepen in dit onderwerp...

Om te beginnen een paar opmerkingen, de beleidsregel lezende en tot zich laten doordringende:

1. Het CvB wordt hierdoor genoodzaakt om te zorgen voor een actuele versie van het instellingsbeleid rond private activiteiten, hoe die in te bedden in de organisatie (binnen, buiten, niet doen, uitbesteden...) en te bezien waar in de organisatie de verantwoordelijkheden worden gelegd.
2. Tevens dient dit beleid te worden afgestemd met de Raad van Toezicht en de Centrale Medezeggenschapsraad – en andere gremia die hiervoor in het leven zijn geroepen.
3. Het moet helder zijn welke verantwoordelijkheden gedeeld kunnen worden met externe partijen en organisaties die vanuit de private sector worden ingeschakeld, met een inschatting van de risico's die daarbij kunnen worden gelopen.
4. Het kunnen uitbesteden dient te worden gekoppeld aan het hebben van de benodigde expertise binnen de instelling zelf en of die kan worden 'ingebouwd' of dient te worden 'ingehuurd'.
5. De wijze waarop met winsten en verliezen wordt omgegaan, ook op de wat langere termijn voor bepaalde activiteiten, zal helder moeten worden gecommuniceerd naar de betrokkenen, om te voorkomen dat er misverstanden gaan ontstaan over hetgeen parallel aan de formele activiteiten gebeurt.
6. De aansturing, het management en de uitvoering van het beleid, op alle niveaus binnen de instelling, dienen transparant te zijn, met een duidelijke scheiding der 'machten'.
7. In het bestuursverslag van de instelling moet op basis van deze geactualiseerde beleidsregel veel meer dan voorheen worden opgenomen, als een verantwoording van hetgeen aan activiteiten zijn, worden en mogelijk gaan worden ontplooid. Deze gegevens moeten voor iedereen beschikbaar zijn.
8. In het bestuursverslag hoeft geen informatie te worden verstrekt over de kosten en baten en zaken als bijvoorbeeld de opbouw van de prijs die voor een bepaalde activiteit wordt gevraagd. Mogelijk dat onder het regime van de openbaarheid die nodig is voor het handelen van de overheid, andere private organisaties inzicht kunnen opeisen als het gaat om de kostprijs die wordt gebruikt en welke beslissingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.

### 3 Specifieke meegeef-opmerkingen

Los van hetgeen in de rest van deze nieuwsbrief wordt aangekaart, aan de hand van passages uit de beleidsregel, zijn er zeker nog wel diverse opmerkingen mee te geven. Aan wie, dat is nog niet echt duidelijk, maar zeker aan de overheid, de onderwijskoepels en de instellingen, en ook aan degenen die in het verleden in een publiek-private constructie hebben samengewerkt met het mbo, hbo dan wel wo. Er wordt scherper gekeken naar allerlei situaties, maar zeker de verantwoording die in het openbaar moet worden afgelegd, is een reden om die constructies nog eens samen tegen het licht te houden.

1. **Aanschuiven**  
De bekostigde instellingen mogen – in tegenstelling tot een flink aantal jaren geleden – gewoon hun cursisten laten aanschuiven bij groepen met studenten die worden bekostigd. Dat kan gebeuren tot het moment dat een groep 'vol' is, en dan zijn de kosten vooral als marginaal te zien, dus behoorlijk veel lager dan als er een eigen groep dient te worden geformeerd. Natuurlijk hebben private instellingen eveneens allerlei mogelijkheden voor het zoeken naar schaalvoordelen, zoals door te werken met minder startmomenten en plaatsen voor klassikaal onderwijs, maar dat zit in principe ingebakken in de bedrijfsvoering.
2. **Marktconform bedrag dubbel – kan het ook anders?**  
De bekostigde instellingen ontvangen hun budget van de overheid die daarvoor dient te putten uit hetgeen o.a. beschikbaar komt uit de pot met belastingen. Deze worden betaald door de burgers, direct en indirect, de bedrijven, zzp'ers en iedereen die gewoon de aanslagen op zich af ziet komen. Dat wil zeggen dat als een persoon of een bedrijf scholing wil volgen bij een bekostigde instelling, wetende dat het modules zijn die ook behoren tot een formele opleiding, er toch een behoorlijk bedrag op tafel dient te worden gelegd – maar dan is er toch sprake van een vorm van 'dubbel betalen'.  
Degenen die al van het bekostigde systeem hebben geprofiteerd, dus bijvoorbeeld al een bacheloropleiding hebben gedaan, moeten dan wel een marktconform bedrag betalen, maar iemand die bijvoorbeeld mbo-4 heeft gedaan, zou kunnen volstaan met een marginaal bedrag. Dan kan ook omdat het behaalde certificaat laten kan worden ingewisseld voor een vrijstelling, als de betrokkene opgaat voor een volledige opleiding.  
Het klinkt ingewikkeld maar het is zeker een aanpak die in overweging kan worden genomen.

3. *Status, kwaliteit... privaat en bekostigd onder hetzelfde bestuur... is dat transparant...*
- In de beleidsregel wordt ingegaan op de constructie die mag worden gekozen voor het verzorgen van bekostigde en private opleidingen. Dat kan binnen dezelfde wettelijk verankerde instelling maar er kan ook een aparte organisatie voor worden gebruikt. In beide gevallen dient het te betekenen dat de uitgevoerde activiteiten zodanig worden aangestuurd dat in concreto eenzelfde bestuur daarvoor verantwoordelijk is en ook kan zijn – via een heldere structuur die daarvoor wordt gebruikt.
- Daarbij dient de overheid zich te realiseren dat de doelgroepen er recht op hebben om te weten in welke context het aanbod aan opleidingen (en onderzoek) plaatsvindt. Dat geldt zeker in het geval dat ze allemaal binnen dezelfde instelling worden verzorgd, maar ook als er een aparte organisatie is. Die (private) organisatie kan dezelfde dan wel een daarmee vergelijkbare naam dragen, maar dat kan lastig zijn voor de klant.
- De bekostigde opleidingen worden qua kwaliteit geborgd door de NVAO en mogen daarom onder de formele naam van de instellingen worden aangeboden. De private opleidingen en onderzoeksactiviteiten vallen echter niet onder het oordeel van de NVAO, maar worden wel door deze instelling in de markt gezet onder de eigen naam of een ‘merk’ dat daarop lijkt. Dat kan de suggestie wekken dat die private opleidingen hun status, kwaliteit en niveau ontleenen aan de status van de bekostigde instellingen, zonder dat daarvoor een formele procedure is doorlopen of er een vorm van bewaking wordt gehanteerd<sup>1</sup>. Dat kan natuurlijk ook een aanbeveling zijn, ervan uitgaande dat de status van de instelling een vorm van garantie inhoudt, maar dan nog is waakzaamheid geboden.
4. *Gebruik van namen en benamingen*
- In het verlengde van het voorgaande punt is het wel handig als de overheid in het kader van het toestaan van bepaalde constructies voor de bekostigde instellingen kijkt naar de benamingen waaronder zij de private opleidingen en projecten in de communicatie naar de doelgroepen neerzet. Dat kan dus onder de wettelijke naam van de instelling, maar er is een groeiend aantal instellingen die daarvoor het begrip ‘Academy’, ‘Afdeling Pro’, ‘Business Institute’, ‘Business School’ en dergelijke gebruiken binnen de formele context’.
- Tevens worden in veel gevallen het private aanbod gecombineerd met deeltijdse opleidingen en andere vormen van dienstverlening die zonder enige twijfel niet is te zien als zijnde te liggen in het verlengde van hetgeen binnen de doelstellingen van de bekostigde hogeschool kan worden verzorgd.
- Het betekent dat op basis van deze aangescherpte beleidsregel dient te worden bezien op welke wijze het onderscheid door alle (mogelijke) klanten van een bekostigde instelling kan worden gemaakt als het gaat om niveau, inhoud, kwaliteit en status. Het zou, nogmaals hier gesteld, goed zijn om de speelruimte op basis van het vallen onder de accreditatie door de NVAO, nog scherper neer te zetten als het gaat om de communicatie.
5. *Bundeling van krachten... en overlap*
- Het is van belang in het kader van het vergroten van mogelijkheden voor mensen om bezig te zijn met ‘levenlang ontwikkelen’ om te bezien hoe de ‘strijd’ om de klanten zich aan het ontwikkelen is. In de private sector is een sterke bundeling te zien, met een website waarop men zich afficheert als een organisatie die alles kan aanbieden. Nu is er ook een sterke bundeling van bekostigde hogescholen te zien, om daaraan een bepaald tegenwicht te willen gaan bieden. Maar die bekostigde hogescholen mogen dus ook private activiteiten ontplooiën – los van het feit dat er eveneens stichtingen zijn, gelieerd aan de bekostigde instellingen, die lid zijn van de NRTO, als belangenbehartiger van de private aanbieders. Op die wijze kunnen er grijze gebieden ontstaan, met een overlap in het verzorgen van private activiteiten op het bekende ‘level playing field’, zonder dat aldus helder is waar de belangen worden verdedigd en er een vorm van (externe) borging wordt ingevuld.

---

<sup>1</sup> Private opleidingen (kwalificaties) kunnen bij het NCP een verzoek indienen om te worden gekoppeld aan een niveau van het NLQF, dus het nationale raamwerk. Dat kan ook gebeuren door een bekostigde hogeschool, als duidelijk is dat de basis van het aanbod is gelegen in een duidelijke structuur binnen die instelling – los van het feit dat toch uiteindelijk het CvB de verantwoordelijkheid draagt, en dus ook via die inschaling in het NLQF. Deze inschaling heeft te maken met het niveau, niet met de inhoud en de kwaliteit, voor zover het gaat om de opleiding.

6. **Kostprijs en wat kost een opleiding?**

In de beleidsregel wordt uitgebreid gesproken over de kostprijs die moet worden doorberekend voor een private opleiding, module, project of activiteit, door een bekostigde instelling. Die prijs is af te leiden van de kosten die worden gemaakt voor het verzorgen van het onderwijs en alles wat daarbij gebeurt. Echter, nog niet zo lang geleden is na een extern onderzoek gesteld dat het uitermate lastig dan wel eigenlijk onmogelijk is om vast te stellen wat een opleiding op zich nu eigenlijk kost. De bekostigingssystematiek is in de loop der jaren uitgegroeid naar een systeem met vele parameters en indicatoren. Kortom, een private kostprijs is dus eveneens moeilijk vast te stellen, ondanks alle voorzetten die in de beleidsregel worden gegeven.

7. **Constructies en speelruimte**

Een belangrijke eis die wordt gesteld aan de private activiteiten van bekostigde instellingen, is dat ze aantoonbaar een link hebben met hetgeen al wordt gedaan en relevant is voor het aanbod in de formele setting. Daarover wordt in de beleidsregel het een en ander gezegd, als een handreiking aan de instellingen. Het is echter niet helder hoe ver men daarbij kan gaan, dus in welke vorm het kan plaatsvinden. Kan het ook in combinatie met activiteiten die duidelijk niet relevant zijn? Mag het ook in kleine eenheden van opleidingen, leidend tot certificaten, die ook worden aangeboden door branches en beroepsverenigingen?

Het zal in de loop van de komende jaren wel helder worden wat hierbij de speelruimte is. De onderwijskoepels kunnen daarbij een rol spelen, om te monitoren op welke wijze deze beleidsregel werkt en bijdraagt aan de doelstellingen van het bekostigde onderwijs en onderzoek.

8. **Alleen de naam 'uitlenen'**

Een specifieke situatie die kan voorkomen, is dat een bekostigde instelling 'zijdelings' betrokken is bij een private activiteit. Dat kan gebeuren door bijvoorbeeld alleen maar de naam en dus de status 'ter beschikking te stellen' en in het verlengde daarvan een aantal mensen 'uit te lenen' aan de stichting (of organisatie met een andere wettelijke status<sup>2</sup>). Er is dan sprake van een specifieke participatie, met de loonkosten voor de personen.

Deze constructies worden nu al toegepast, mede omdat op basis hiervan een dergelijke stichting mogelijkheden heeft om in het verlengde van de private activiteiten in aanmerking te komen voor subsidies, nationale en internationale projecten, specifieke regelingen voor het verzorgen van onderwijs en andere bronnen. Tevens kan die stichting ook weer participeren in andere stichtingen, vooral als dit gebeurt vanuit de private partnerorganisatie van de bekostigde instelling. Daarmee wordt het lastiger om de verantwoordelijkheid die daaruit voortvloeit, in beeld te hebben en te houden, mede om in het bestuursverslag daarvan melding te doen.

## 4 Begripsbepalingen

We gaan gewoon de begripsbepalingen langslopen, en knippen deze op in een aantal paragrafen.

### 4.1 Bepalingen a tot en met f – meer algemeen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- Bekostigde onderwijsinstelling:** een bekostigde instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onder b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of een instelling voor hoger onderwijs als bedoeld in artikel 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

De regels die in dit document staan, hebben betrekking op bekostigde instellingen binnen het mbo en hbo. Het is dus niet dat daarmee meteen de grens wordt aangegeven met de erkende rechtspersonen voor het mbo, hbo en wo, dus de private aanbieders. We noemen maar even een aantal onderliggende type instellingen, hogescholen:

- Instellingen die onder het bestuur alleen bekostigde formele opleidingen aanbieden;
- Instellingen die onder het bestuur zowel bekostigde formele opleidingen als niet-formele scholingstrajecten aanbieden, wel in samenhang met elkaar zodat de niet-formele trajecten zijn afgeleid van de formele opleidingen;
- Instellingen die privaat formele opleidingen aanbieden, met tevens alle mogelijke vormen van niet-formele scholing, en in principe onder hetzelfde bestuur vallen;

<sup>2</sup> De rechtsvorm Stichting ligt uiteraard het meest voor de hand, gezien de doelstellingen die in wettelijke zin daaraan zijn verbonden. Het deelnemen in een BV brengt sowieso meer risico's met zich mee.

- Instellingen die privaat formele opleidingen en niet-formele scholing aanbieden, maar wel een vorm van samenwerking kennen met een bekostigde instelling;
- Instellingen die alleen in een private setting niet-formele scholing aanbieden maar binnen een samenwerkingsverband leunen op andere private instellingen die zowel formele opleidingen als niet-formele scholingstrajecten mogen verzorgen;
- Instellingen die privaat in opdracht van andere aanbieders, bekostigd dan wel privaat en in een vorm van licentiehouderschap delen van formele opleidingen verzorgen, op basis van een specifieke samenwerkingsovereenkomst.

Het speelveld kent dus een rijke scharkering aan instellingen die vaak ook nog een eigen netwerk kennen om zo divers mogelijk allerlei doelgroepen benaderen en bedienen, en met elkaars 'merken' en accreditaties schermen. Daarmee is het vrijwel ondoenlijk om die netwerken te herkennen en te ontwarren, zijnde misschien wel een kenmerk van een systeem waarin de overheid zich vooral moet en kan richten op de bekostigde sector, met het accrediteren van private instellingen maar vervolgens geen middelen heeft om verder te bezien hoe daarmee wordt omgegaan in de drang naar het leveren van maatwerk.

b. **Bekostigde wettelijke taak:** de taak waarvoor de onderwijsinstelling op grond van de onderwijswetgeving wordt bekostigd.  
 Overigens kunnen ook niet bij of krachtens de wet voorgeschreven activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen, tot de bekostigde wettelijke taak worden gerekend. Dan moeten die activiteiten of voorzieningen wel zijn gericht op de studenten die aan het bekostigd onderwijs deelnemen.  
 En die studenten moeten vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe niet-kostendekkende vergoeding, van die activiteiten of voorzieningen gebruik kunnen maken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om honoursprogramma's, studium generale, of een bibliotheekvoorziening.

Een lastige cirkeldefinitie dus: Taak die wordt bekostigd, is een bekostigde taak. Maar goed, een instelling krijgt in de wet een aantal taken toegewezen en als ze die uitvoeren, krijgen ze ervoor betaald. Doen ze van alles zonder dat die activiteiten vallen onder die taken, mag er niet om bekostiging worden gevraagd.

Maar... er is een ontsnappingsclausule, aangezien er nog een bewijslast moet zijn als het gaat om het al dan niet rechtvaardigen van het vallen onder de taak. Er is geen limitatieve checklijst te vinden op de OCW-website. Je kunt dan zeggen: niet genoemd, het mag als je zelf als instelling vindt dat het bij de taken behoort. Of je doet het niet zonder eerst toestemming ervoor te vragen. OCW kiest voor de gulden middenweg: besluit zelf maar, merken we het wel als er iets misgaat, dan gaan we vragen stellen en eisen het geld terug – om in een aparte lijst op te nemen dat 'zoiets' niet meer mag, nergens meer, enzovoort.

De criteria van de toegankelijkheid en de kwaliteit zouden al snel een soort wassen neus gaan vormen. Het enige is dat kan worden aangetoond dat die specifieke bekostigde activiteiten ten dienste staan van de bekostigde studenten. Er zijn natuurlijk voorzieningen die ook kunnen worden ingezet voor private opleidingen en de daarbij behorende cursisten, maar dan gaat het kennelijk om een neveneffect. Dit zal dus nog wel hier en daar problemen gaan opleveren, met op een gegeven moment een vorm van jurisprudentie.

c. **Bevoegd gezag:** het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1.1 onder w van de Wet educatie en beroepsonderwijs dan wel het instellingsbestuur, bedoeld in artikel 1.1, onder j, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

Het CvB zal een aangepast beleid dienen vorm te geven, met een actualisatie van hetgeen nu al staat geformuleerd in de interne regelingen rond het vormgeven van private activiteiten. We hebben het vermoeden dat er nog wel wat werk aan de winkel is, gelet op hetgeen zo af en toe opduikt bij het zoeken naar de aanpak hierbij.

d. **Integrale kostprijs:** de integrale kostprijs als bedoeld in artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet. Bij de vaststelling van de integrale kostprijs gaat het om álle kosten die samenhangen met de private activiteit. Dat zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend:

- ontwikkelkosten van de private activiteit, zoals de ontwikkelkosten van een niet-bekostigde opleiding, of van daarvan afgeleide varianten, al dan niet in modules;
- personeelskosten;
- kosten van dienstverlening door derden;
- huisvestingskosten;
- afschrijvings- en onderhoudskosten;
- kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;
- vermogenskosten vreemd vermogen, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;
- indirecte kosten;
- een risico-opslag (wordt bij onderdeel i nader gedefinieerd).

Hiermee heeft de overheid de kern van de regeling te pakken. Er is altijd gesteld door de private markt – die overigens zich ook niet in de papieren laat kijken – dat de bekostigde hogescholen op een oneerlijke wijze meedoen op de markt voor niet-formele opleidingen en scholingstrajecten. Het zou daarbij vaak gaan volgens de betrokkenen, mede via de branche-organisatie NRTO, om alleen maar doorberekenen van de marginale kosten, en daarmee allerlei uitgaven afwentelend op de bestaande structuur die toch al wordt gefinancierd door de overheid.

Bovendien was de klacht dat er geen mogelijkheid was om inzicht in het kostenplaatje te krijgen, ook al dient een CvB van een bekostigde hogeschool te melden wat ze zoal aan private activiteiten hebben ontplooid. De NVAO gaat er niet over, de Inspectie kan ook geen stukken opeisen en OCW zal ook zeker niet op zoek gaan, tenzij er duidelijk aanwijzingen zijn dat er een vorm van misbruik is.

De vraag is, als het toch moet leiden tot helderheid en transparantie bij het besteden van geld en het zich houden aan de regels, of er een mogelijkheid zal komen om inzage te krijgen in het kostenplaatje. Mogelijk dat daarvoor een kleine organisatie in het leven kan worden geroepen, net zoals als de NVAO kijkt naar de kwaliteit en het niveau, en dat zo'n nieuwe clubje een oordeel mag vellen over het spel dat op het 'level playing field' gaande is (en dan dus wel van beide kanten, publiek en privaat).

Laten we wat schoten voor de boeg geven, als het om deze lijst – en waarbij de risico-opslag verderop aan de orde komt:

- **ontwikkelkosten** van de private activiteit, zoals de ontwikkelkosten van een niet-bekostigde opleiding, of van daarvan afgeleide varianten, al dan niet in modules;

Omdat in de regeling staat dat er een raakvlak moet zijn met hetgeen de instelling normaal gesproken wordt geacht te doen, is dit wel opmerkelijk vaag geformuleerd. Het gaat, zou je kunnen zeggen, om ruwweg twee opties:

- Het betreft opleidingen en onderdelen (modules genoemd) als dan niet bewerkt voor de doelgroep die simpelweg zijn gebaseerd op hetgeen reeds bekostigd wordt aangeboden.
- Het gaat om opleidingsactiviteiten die op zich als nieuw zijn te zien d.w.z. dat ze niet of nauwelijks te herleiden zijn tot wat er in de bekostigde sfeer gebeurt, en waarbij dient te worden aangetoond op welke wijze die zaken dienbaar zijn aan de reguliere doelstellingen.

Er kan veel over worden gezegd, maar waarom zou een bekostigde instelling een opleiding gaan ontwikkelen die privaat wordt aangeboden, en kennelijk – zo proeft het hier – geen overlap of raakvlakken heeft met wat zo'n instelling moet doen nl. het ervoor zorgen dat de maatschappelijke en economische behoefte aan scholing voor de doelgroepen wordt afgedekt. De overheid kijkt daarbij via de CDHO en NVAO mee of dat het geval is en derhalve geld kan worden verstrekt.

Natuurlijk kent ons land de wettelijke post-initiële master – ook initieel te volgen weliswaar – die hogescholen mogen aanbieden, wel geaccrediteerd maar niet altijd gefinancierd. Dat heeft te maken met het feit dat die masteropleidingen in het verlengde van bacheloropleidingen kunnen liggen en de kwaliteit en het niveau binnen een dergelijke instelling vallen te handhaven op basis van het zijn van een erkende instelling voor hoger onderwijs. Daarom worden bepaalde masteropleidingen in het hbo wel bekostigd, vanwege de specifieke noodzaak eraan.

- **personeelskosten;**

Het gaat dus om alle kosten die aan de inzet van personeel zijn verbonden. Echter, het zou handig zijn om een lijstje te hebben van personeel dat een bijdrage levert en op welke wijze de inzet wordt berekend, met een vertaling naar de gelden die daarmee gemoeid zijn. Denk daarbij zeker aan het ondersteunend personeel dat in een constructie waarbij bekostigde en private opleidingen binnen eenzelfde eenheid worden aangestuurd, vaak simpelweg werkzaamheden verrichten die niet uit te splitsen zijn en dus niet worden doorberekend.

Uiteraard is het bij bekostigde instellingen zo dat er wordt gewerkt met salarisschalen. Daarmee zouden ook de kosten voor de docenten en andere direct betrokkenen bij het onderwijs kunnen fluctueren. Private instellingen werken vaak met vaststaande vergoedingen, los van de docent en de achtergrond. Daarvoor zijn wel categorieën aanwezig, maar deze kosten zijn dus veel simpeler aan een module of opleiding toe te wijzen.

Alle sociale lasten moeten er ook bij, net als de overhead, als een lastig punt in een bekostigde instelling, gelet op de structuur die duidelijk afwijkt van hetgeen bij private instellingen is terug te vinden.

- **kosten van dienstverlening door derden;**

Dan gaat het dus om het inhuren van mensen, het leveren van materiaal en andere zaken die de instelling niet zelf in huis heeft.

Wat echter hieruit wel naar voren komt is dat de instelling in een bepaalde constructie andere partijen inschakelt en dat het vervolgens de vraag is welke van de twee opties wordt gebruikt:

- De instelling is volledig verantwoordelijk en neemt dus alles voor haar rekening wat niet uit de eigen organisatie kan worden geleverd, op basis van contracten en overeenkomsten – dus daarmee valt alles onder het handelen van de instelling. Dat betekent bijvoorbeeld dat als er zaken fout gaan, de instelling zelf naar oplossingen dient te zoeken en de dienstverlenende derde daar niet rechtstreeks op aan te spreken is.
- De instelling gaat een samenwerking met een andere partij aan, een private partner (of eventueel een andere bekostigde instelling) en verdeelt daarbij de onderliggende activiteiten zodanig dat voor een deel daarvan de verantwoordelijkheid bij die partner ligt. In het geval er zaken niet lopen zoals ze zouden moeten doen, dient die partner voor een oplossing of aanpassing te zorgen.

Het betekent derhalve, in het algemeen gesteld, dat in die dienstverlening niet alleen naar de directe kosten moet worden gekeken maar ook naar het afdekken van de constructie zodanig dat de opleiding en andere activiteiten niet in gevaar komen. Het uitbesteden houdt zonder meer het nemen van allerlei risico's in.

- **huisvestingskosten;**

Een kostenpost die van alles kan bevatten, maar die bij een bekostigde instelling lastig is vast te stellen. Het hangt vooral van de constructie af, dus hoe de private activiteiten in de organisatie zijn ingebed. Maar het zal toch vaak alleen maar de marginale kosten betreffen als de huisvesting simpel een activiteit van de bekostigde instelling is.

- **afschrijvings- en onderhoudskosten;**

Ook hierbij kan worden gesteld dat het kostenposten zijn die zich in 'gemengde' constructies bijzonder moeilijk laten bepalen.

- **kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;**

Logische zaken. De btw zal zeker moeten worden doorberekend als er zaken worden aangeschaft. Maar hoe zit het dan met de vrijstelling van de btw als het gaat om een vorm van dienstverlening die op het geven van onderwijs is gebaseerd?

- **vermogenskosten vreemd vermogen**, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;



Ook een bijzonder interessante kostenpost, het lenen van geld, het inbrengen van kapitaal door anderen en partners, en vervolgens kijken wat daaruit voortvloeit. Maar in hoeverre kan een bekostigde instellingen investeringen plegen, en wat is dan in dit kader te bezien als een relevante investering? Op welke wijze wordt het vreemde vermogen aangetrokken, met welke condities?

- **indirecte kosten;**

Een vage kostenpost, om het zo maar eens uit te drukken. Er is van alles bij te bedenken...

- e. **Investeren van publieke middelen in private activiteiten:** het gebruiken van publieke middelen of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen voor private activiteiten.

Investeren is dus gebruiken, maar dat is wel heel logisch. Het gaat dus om publieke middelen, en dus niet alleen geld (kapitaal), maar ook alles dat binnen een instelling aanwezig is en is betaald uit het budget dat de overheid aan de instelling geeft.

Interessant is wel weer dat het ook geldt voor zaken die 'mede met publieke middelen' zijn gefinancierd. Je kunt dan afvragen wie de zeggenschap heeft over dit type middelen, of er bij de aanschaf een contract is opgesteld of een 'harde' afspraak over gemaakt heeft, en ook of die mede-financier daarmee automatisch recht krijgt op (een deel van) de opbrengsten van private activiteiten die met die middelen worden uitgevoerd. In dat geval zou het dus een indirect partnerschap betekenen, met alle mogelijke consequenties van dien.

- f. **Onderwijswetgeving:** de onderwijswetten genoemd in artikel 1, onder d, van de Wet op het onderwijstoezicht, alsmede de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek.

Het betreft een heleboel wetten, dus ga er maar vanuit dat alles in deze beschrijving is meegenomen.

#### **4.2 Beleidsbepaling g - private activiteiten**

Hier gaat het natuurlijk om, het wezen van de beleidsregel, zijnde het duidelijk maken wat onder private activiteiten van bekostigde instellingen dient te worden verstaan – voor zover dat mogelijk is, met het afbakenen van alle kaders die er links en rechts rondzwerven binnen de wet- en regelgeving.

Here we go... en splitsen deze tekst ook weer op in stukken.

- 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.

Helder, hoewel hier dus ook meteen wordt gebruik wordt gemaakt van het begrip 'mede onder verantwoordelijkheid'. Het mag dus ook gaan om activiteiten waarbij de verantwoordelijkheid die er is voor het opzetten, vormgeven en uitvoeren ervan, mag worden gedeeld met andere partijen.

Ten eerste betekent dit dat er heldere afspraken nodig zijn over allerlei scenario's die zich kunnen voordoen.

Ten tweede staat hier dus dat het bevoegd gezag de verantwoordelijk heeft en gedeeltelijk kan overdragen. Een CvB functioneert binnen een systeem waarin ook sprake is van medezeggenschap door alle betrokkenen, net zo goed als er een Raad van Toezicht is. Dat houdt in dat ie gremia door het delen van de verantwoordelijkheid met andere partijen, ook het een en ander daarover te vertellen hebben.

Ten derde is het beoordelen van de kwaliteit van de bekostigde activiteiten neergelegd bij de NVAO en de Inspectie, namens de overheid. De vraag is dan of het delen van de verantwoordelijkheden inhoudt dat er ook een vorm van toezicht bestaat op de uitvoering van de private activiteiten – mede vanwege de consequenties die deze kunnen hebben op de reguliere activiteiten. Bij het hebben van een accreditatie voor de gehele instelling kan het wellicht een punt van aandacht moeten zijn.

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.

De eerste zin betreft twee op zichzelf te beschouwen gevallen, als uitzondering.

1. Onderwijs aan degenen die student zijn maar niet meer in aanmerking komen voor het mogen betalen van het wettelijk collegegeld, omdat ze bijvoorbeeld niet stapelen maar horizontaal studeren, dus eenzelfde type opleiding willen gaan doen.
2. Onderwijs dat wordt gezien als hebbende als doel dat daarmee kennis wordt overgedragen, zodanig dat daarmee de maatschappij ervan kan profiteren.

Geval 1 is helder. Daarvoor zijn regels, zoals na een Ad-opleiding nog weer een Ad willen doen, omdat iedereen in normale gevallen recht heeft om het volgen van een opleiding voor elk van de bestaande graden. Ook studenten van buiten de EEU zitten vast aan een instellingscollegegeld, maar zo is een en ander keurig af te bakken – los van het feit of het onlogisch is te verbieden om 2 Ad's te doen (4 jaren nominaal) in plaats van de Ad en een complete Bachelor (6 jaren nominaal). Maar goed, zo zitten er wel meer opmerkelijke constructies in de wet.

Geval 2 is een veel lastiger aspect mede omdat er iets taalkundig niet klopt. Is geval 2 eigenlijk een aanvulling op geval 1, of moet er zelfstandig naar worden gekeken? Dient de zin te worden gelezen als: '... met uitzondering van (...) het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij'? In dat geval stelt de overheid dat het verzorgen van onderwijs dat dit karakter kent, niet als een private activiteit wordt gezien. Maar dan nog is het schimmig als een instelling voor zichzelf moet vaststellen wat wordt toegestaan, dus wordt gezien als kennis die de maatschappij nodig heeft. Daarbij is ook de vraag of het een onderwijsinstelling, bekostigd, dient te zijn die per se kan worden ingeschakeld voor het overdragen van bepaalde kennis – en tevens wetende waar die kennis nodig, bruikbaar en relevant is.

Verder is het zo dat de wetgeving uitgaat van het aanbieden en verzorgen van formele opleidingen, gericht op het behalen van een diploma. Een instelling moet dus 'kennis' uit het aanbod halen om die in een private context uit te serveren. Het zal veel gemakkelijker zijn als het gaat om de kennis die 'vrijkomt' bij onderzoek, maar het gaat hier toch nadrukkelijk om het verzorgen van onderwijs en dus opleidingen.

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.

De regeling is voor het mbo, hbo en wo. De BPV, de stage zou je kunnen zeggen, kan ook worden uitgevoerd op een werkplek die door de mbo-instelling zelf wordt beheerd en gerund. Dit soort leerplekken worden, om ervoor te zorgen dat er sprake is van een realistische werkomgeving en niet van een simulatie, vaak opengesteld voor mensen van buitenaf (maar dat kunnen ook docenten en studenten zijn, als ze er niet in die hoedanigheid gebruik van maken).

Dat levert inkomsten op, mogelijk ook winst. Interessant is in dat kader wel wat de kosten zijn die moeten worden doorberekend. Krijgen de bpv'ers een marktconforme vergoeding of moeten ze die werkzaamheden gratis doen, binnen de opleiding? De werkomgeving wordt uiteraard betaald uit de bekostiging door de overheid, maar bij een commerciële aanpak is vervolgens toch nog steeds niet goed vast te stellen welke kosten moeten worden doorberekend naar de klant. Vaak worden er afspraken in de regio gemaakt met dezelfde soort aanbieders, om niet onder de prijs te gaan zitten... dus om verkapte concurrentie te voorkomen.

In het hbo zullen dit soort situaties minder voorkomen. Maar er zijn best wel studentenhotels, restaurants en andere uit te baten voorzieningen waar studenten alles verzorgen en ook mensen van

buitenaf mogen komen. Een ander interessant voorbeeld is de hulp die studenten in het hoger economisch onderwijs verlenen bij het invullen van het belastingformulier, en daarvan is bekend dat het helemaal gratis is – dus een goed middel om in de regio een vorm van steun te bieden.

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.

Een belangrijk punt in deze context. Er kunnen dus, zo geeft OCW aan, opdrachtgevers zijn. Dat is interessant, want welke organisaties zijn in staat om een opdracht aan een instelling, zeker denkend aan het hbo en wo, te geven om onderzoek te doen? En dan doelen we op de situatie waarbij die organisatie daarvoor het CvB van de bekostigde instelling actief benadert. Dat kan in het geval het CvB verantwoordelijk is een instelling waarbij de private activiteiten zijn ingebed binnen de bekostigde structuur en niet in een aparte rechtspersoon.

Hetzelfde geldt voor het hebben van een verzoek, omdat lastig is om je voor te stellen wat hieronder moet worden verstaan en hoe een instelling daarop moet reageren. Een vrijblijvend verzoek kan het niet zijn, wel als er geld tegenover staat.

Uiteraard is de overheid zelf een van de betrokken organisaties. Er worden veel opdrachten verstrekt aan instellingen, om onderzoek te doen. Maar daarbij komt, net als bij het worden benaderd door bedrijven en andere belangstellenden, voor universiteiten de academische vrijheid om de hoek kijken. Het lijkt er daarbij dat het handig is om toch een aparte stichting in het leven te roepen, op een bepaalde wijze gelieerd aan de instelling.

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.

De eerste twee voorbeelden vormen een wirwar van activiteiten, bekostigd en privaat door elkaar lopend – en dus leuk voor de accountant die alles uit elkaar dient te trekken. En hoe valt dit alles nog te controleren?

Het derde voorbeeld kent een aantal zaken die absoluut van belang zijn voor bepaalde instellingen, maar het is en blijft lastig om helder te zijn over de fase waarin het gaat om investeringen, ondersteuning en participatie binnen de bekostigde sfeer en waar deze overgaat in de fase waarin dient te worden overgeschakeld naar de private modus. Universiteiten hebben daar in de onderzoekscomponent mee te maken en hebben daarvoor intern afspraken gemaakt, maar de buitenwacht i.c. de Inspectie kan er wel eens anders naar kijken.

Voor hogescholen en universiteiten wordt in een voetnoot ingegaan op de incubators:

*Voetnoot bij de tekst in bovenstaand kader:*

*Onder incubators wordt hier verstaan, organisaties die een (incubatie-)proces realiseren om de versnelde groei van hoogwaardige starters naar succesvolle ondernemingen mogelijk te maken door een geïntegreerd pakket diensten aan te bieden zoals werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk, (toegang tot) kapitaal, et cetera.*

*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).*

Ook hierbij speelt dat de instellingen die scheiding tussen de opstartfase en de doorontwikkeling naar een commerciële onderneming goed moeten kunnen aangeven, en dat is vaak lastig – ook als bijvoorbeeld iemand wil gaan promoveren.

h. Publieke middelen: de middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting (zoals de rijksbijdrage of lumpsum) of anderszins uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen verkregen middelen (zoals het lesgeld of het collegegeld), en de opbrengsten daarvan (zoals rente over op spaarrekeningen aangehouden publieke middelen), waarover een instelling de beschikking heeft gekregen om de bekostigde wettelijke taak te verrichten.

Helder, zo te lezen. Wat betreft de rente zal het wel nu zo zijn dat er geld op moet worden toegelegd... want ze hebben wel meer dan een paar ton op de rekeningen staan...

i. Risico-opslag: Bij de berekening van de integrale kostprijs wordt een vergoeding voor het gebruik van het publieke eigen vermogen in rekening gebracht. Deze vergoeding is een compensatie voor de ongelijkheid die er is tussen bekostigde onderwijsinstellingen en private ondernemingen. Private ondernemingen die op een markt opereren lopen allerlei soorten risico's en ze kunnen eventueel failliet gaan. Wanneer zij voor het doen van investeringen afhankelijk zijn van een lening, zullen kapitaalverschaffers daarom een bepaald rendement eisen op hun belegging (de lening die zij verstrekken). Het opnemen van een risico-opslag in de kostprijs heeft tot doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde onderwijsinstellingen als aanbieder van private diensten aan derden en andere, niet-bekostigde onderwijsinstellingen die gelijksoortige diensten aanbiedt. De hoogte van de risico-opslag is gelijk aan het rendement dat kapitaalverschaffers zouden eisen op een lening aan een private onderneming van dezelfde omvang.

Het betreft hier een verplichting. De overheid ziet zichzelf als kapitaalverstrekker in dit soort zaken en wil ook niet verrassingen komen te staan. Maar hoeveel % is het dan, want daarvoor is toch een norm te bedenken, marktconform?

## 5 Volgende artikelen van de beleidsregel

Vervolgens worden de andere artikelen bij de kop gepakt, ook weer met kanttekeningen.

### Artikel 2. Reikwijdte

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

Helder zoals het hier wordt beschreven. Het betekent vrij vertaald dat de organisaties die optreden als subsidieverstrekkers, de controle uitoefenen en daarvoor de verantwoordelijkheid dragen. Uiteraard zal de overheid over een paar schouders gaan meekijken, bijvoorbeeld of de subsidies niet worden 'vermengd' met publiek geld, zonder dat daarvoor een geldige reden is.

### Artikel 3. Voorwaarden

1. De private activiteit is in lijn met de bekostigde wettelijke taak van de instelling. De instelling kan dit desgevraagd aantonen op basis van bijvoorbeeld een projectplan waaruit blijkt dat de private activiteit op enigerlei wijze aansluit op of in verband staat met het onderwijs of het onderzoek waarvoor het bevoegd gezag bekostiging ontvangt.

Hierover is al meer gezegd, maar het is wel de kern van dit alles, hetgeen in de beleidsregel wordt getracht zo goed mogelijk te regelen. De activiteit moet aantoonbaar passen bij hetgeen de overheid heeft gesteld in de wetgeving over de taken die bij een bekostigde instellingen behoren.

In lid 7 van dit artikel – zie verderop - wordt behoorlijk gedetailleerd beschreven op welke wijze een CvB van een instelling in het openbaar, in het bestuursverslag – en niet meer in een jaarverslag - verantwoording moet afleggen over zaken die onder het kopje ‘privaat’ dienen te worden geschaard. Dat is niet niks, als je aldaar de lijst langsloopt met aspecten van elke activiteit die daarbij aan de orde moeten komen. We komen daar aangekomen er op terug.

Maar elk CvB zal zich, als dat nog niet is gebeurd, behoorlijk achter de oren gaan krabben als er intern wordt gesproken over het opstarten dan wel continueren van private activiteiten. Er zal meer dan voorheen door externe partijen, inclusief de NRTO en de private aanbieders, worden gezien of de verantwoording op de juiste wijze plaatsvindt.

We gaan, omdat de eerste zes leden van dit artikel als het ware een aanloop zijn naar het gestelde in lid 7, toch maar gewoon alles langslopen en van commentaar voorzien.

Zo zijn over het hierboven gestelde in het omkaderde deel met lid 1 vele discussies te voeren, gezien de toch wat vage omschrijving van die taak, al is vaak wel duidelijk of allerlei activiteiten er niet toe kunnen worden gerekend maar dat er toch mee aan de slag wordt gegaan. Het opzoeken van grenzen zit nu eenmaal ingebakken in de autonomie van de instellingen en de ruimte die vervolgens wordt geclaimd.

Maar wat moet er worden gezocht achter het noemen van ‘desgevraagd’? Dat betekent dat er een bepaalde aanleiding voor is. Dat kan als de overheid periodiek vraagt om die gegevens. Het kan ook ad-random gebeuren, met een soort steekproef dus. Maar kennelijk denkt men dan toch aan het handelen op basis van een signaal, op basis van het doornemen van een bestuursverslag, of – eerder nog – een mededeling van ‘iemand’ over een mogelijk onrechtmatig handelen.

Verder stelt men dat de private activiteit op ‘enigerlei’ wijze aansluit bij het reguliere onderwijs dan wel onderzoek. Dat klopt taalkundig wel maar het geeft toch een wat wazig gevoel en het laat een instelling ruimte voor een onnodige interpretatie. Waarom niet gewoon dit ‘enigerlei’ weglaten, aangezien de eis dat ‘de private activiteit aansluit op of...’ ook bijzonder helder overkomt.

Het lijkt ons dat er, net als de NVAO periodiek langskomt, gewoon kan worden afgesproken dat de instellingen elk jaar een complete lijst met activiteiten aanleveren en dat een commissie daaruit aselekt een aantal kiest – voor een ‘audit’. Het houdt de instellingen scherp. Maar misschien kan het ook wel een actie zijn die past bij een ‘instellingsaccreditatie’...

2. De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert aantoonbare meerwaarde op voor de bekostigde wettelijke taak. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, tot gevolg heeft dat een onderwijsinstelling zijn relatie met werkgevers in de regio kan versterken, waardoor er meer stageplaatsen en/of leerwerkplaatsen beschikbaar komen. Een intensievere samenwerking met werkgevers in de regio kan ook leiden tot meer en beter inzicht in de behoeften van werkgevers zodat het onderwijs daarop kan worden aangepast.

Het kernwoord hier is ‘meerwaarde’. Maar die wordt nadrukkelijk, kijkend naar de voorbeelden, gekoppeld aan het bedienen van het werkveld. Voor het mbo is dat een zeer logische insteek, voor het wo is het eigenlijk niet relevant, en voor het hbo kan het ook gelden, maar dan moeten er nog wel wat criteria aan worden toegevoegd.

Het blijft dus vaag, en het lijkt als zodanig op een poging om samen te werken met het werkveld onder het motto ‘voor wat hoort wat’ – zeker als wordt gesproken over ‘de relatie met de werkgevers te versterken’. Dat kan inhouden dat met de private activiteiten bijvoorbeeld werknemers kunnen worden bediend, met allerlei vormen van maatwerkscholing, en als het goed gaat het handig is om in ruil daarvoor ook stageplekken beschikbaar te stellen of te zorgen voor afstudeeropdrachten. Binnen de bekostigde opleidingen zijn daarvoor ook voldoende opties, met een stage- en afstudeerbureau en via andere contacten, dus dan kan het ook in de reguliere setting gebeuren.

Het kan best goed zijn om op het snijvlak van de instelling met het regionale werkveld een structuur te hebben, zichtbaar en transparant. De optie daarvan bestaat al nl. door te werken met een practoraat in het mbo en het lectoraat in het hbo. Deze kunnen met inzet van een eigen kenniskring en de daaraan te koppelen netwerken prima een structurele samenwerking met het werkveld

opzetten en uitbouwen. Het benodigde vertrouwen in een instelling om te zorgen voor mogelijkheden voor studenten om in de praktijk ervaring en competenties op te doen is daarmee beter en zonder verplichtingen over en weer te borgen.

Contractonderwijs, in welke vorm dan ook, kan leiden tot een grotere deskundigheid van docenten, en wanneer die deskundigheid ook voor de bekostigde wettelijke taak kan worden benut, is er sprake van meerwaarde.

Mooi gezegd. Maar is dat niet een onderwaardering van de docenten die niet betrokken zijn bij het contractonderwijs? Bovendien, en dat is helemaal geen geheim, worden altijd de beste docenten – zo stelt het management van de contractpoot – gewoon ingezet, om te voorkomen dat de afnemer gaat klagen: Ik heb er veel geld voor betaald, dus de kwaliteit moet gewoon in orde zijn. Het beleid dat opleidingsmanagers hun 'mindere goden' willen inzetten voor het contractonderwijs wordt in het algemeen genadeloos afgestraft.

Los daarvan klopt het dat docenten die jarenlang niets aan (praktische) bijscholing hebben gedaan, er beter van worden als ze kennismaken met het bedrijfsleven, via het verzorgen van onderwijs. Maar dat kan door steviger in te zetten op begeleiding bij stages en afstudeerprojecten, alsmede door het zorgen voor docentenstages of andere vormen waarbij iemand een tijd kan rondkijken in het werkveld.

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

Dit is dus nog een extra aanscherping van de verantwoording die moet worden afgelegd in het jaarlijkse bestuursverslag en het aanleveren van de projectplannen e.d. De vraag die dan opwelt – maar die past bij dit alles – is of een bevoegd gezag de mogelijkheid heeft (of moet hebben) om zo'n plan of onderbouwing voorafgaande aan de daadwerkelijke uitvoering op een onafhankelijke wijze ergens te laten toetsen.

Dat zou kunnen bij OCW, NVAO of de Inspectie, of bij een adviesbureau (tegen forse betaling...), maar het vermoeden bestaat dat dit niet de gewenste weg is. Wat dan voor de hand ligt is dat de onderwijskoepel (MBO Raad, VH, VSNU) hiervoor een 'servicepunt' beschikbaar heeft, met een aantal experts uit eigen geledingen. Daarmee wordt centraal expertise opgebouwd, kunnen gelijke lijnen worden getrokken en kan de verantwoordelijkheid op die wijze worden gedeeld.

Natuurlijk willen de instellingen hun plannen niet op straat terecht zien te komen, met de unieke concepten die ze allemaal gebruiken. Er kan echter best een manier worden gevonden waarbij een en ander geheim blijft, mogelijk geanonimiseerd aangeleverd.

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

Er wordt gesproken over 'overcapaciteit' in algemene zin. Dus als een gebouw leeg komt te staan, kan het worden verhuurd aan een andere organisatie, maar op termijn moet het kennelijk worden verkocht. Maar goed, het zal wel gaan om boventallige docenten en ander personeel. Het is overigens al meer dan gebruikelijk om gebruik te maken van flexibele contracten, daarmee een schil vormend rond de vaste kern.

Het is echter logisch dat de overheid de instellingen hiermee een wapen uit handen slaat, om te voorkomen dat een rechtvaardiging wordt aangevoerd voor de (wezensvreemde) private zaken, door te stellen dat de kosten voor bepaald personeel terug moet worden verdiend.

Het hebben van boventallige mensen en ook teveel materiële zaken moet leiden tot een 'afbouwplan' en als dat niet lukt, moeten die kosten uit het reguliere budget worden gedekt.

Restcapaciteit voortkomend uit de wettelijke taak kan worden ingezet voor private activiteiten als ten minste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht bij de afnemer. De restcapaciteit moet wel van tijdelijke aard zijn. Wanneer dat niet het geval is, dan moet deze – uiteraard voor zover mogelijk – worden afgestoten.

Een soort herhaling van de vorige aanwijzing, los van de opmerking dat er niet aan 'dumping' mag worden gedaan.

4. De investering is proportioneel. De investering staat – ook in de tijd – in een redelijke verhouding tot de verwachte meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.

Hier moeten dus de echte financiële experts uit de kast worden gehaald, om duidelijk te kunnen maken met een soort 'businessplan' dat na een bepaalde opstart met aanloopkosten de activiteit rendabel dient te zijn. Er wordt gesproken over een 'meerwaarde' en deze kan materieel en immaterieel zijn, dus uit te drukken in geld maar ook in een betere kwaliteit, tevredenheid, werklust, motivatie en andere vormen van slagen die kunnen worden gemaakt binnen de instelling – ook wat betreft de studenten.

Het is simpel na te gaan of de investering de moeite waard is, op termijn. Voor die andere doelstelling zijn tevens meetinstrumenten te vinden. Mooie klus voor de onderwijskoepels, mogelijk af te kijken bij de NRTO en andere organisaties.

Dan zijn we aangekomen bij een zeer belangrijk aspect, mede om ook te bezien of het doel van de instelling om privaat aan de slag te zijn wel past in de maatschappelijke bestedingen van het budget dat de overheid heeft voor het onderwijs.

5. De investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie. Het is niet toegestaan dat met het investeren van publieke middelen in private activiteiten, de mededinging wordt verstoord. Om deze reden geldt in elk geval als voorwaarde dat de bekostigde onderwijsinstelling de afnemer van de private activiteit die mede door een investering met publieke middelen tot stand is gekomen, ten minste de integrale kostprijs in rekening brengt. Sommige kosten hangen volledig samen met de activiteit en dienen geheel te worden meegenomen.

Een soort samenvatting van allerlei eerder vermelde zaken en aspecten. Er wordt daarmee gepoogd om een beeld te schetsen van de grens die wordt getrokken bij het mogelijk overgaan van de private activiteiten in oneerlijke concurrentie.

Interessant dat het begrip 'oneerlijk' in deze beleidsregel wordt gebruikt, want hoe is een wettelijke definitie van oneerlijkheid te geven. Op het bijpassende 'level playing field' dient derhalve bijzonder helder te zijn op welke wijze de private aanbieders hun spel spelen, hoe ze hun aanbod vormgeven en financieren, en hoe ze zich trachten te verhouden tot de bekostigde instellingen als het gaat om het in de markt zetten van allerlei opleidingen en scholingstrajecten. Betekent dit dat men elkaar, net als bij supermarkten, in de gaten gaat houden, en dat over en weer vraagtekens bij de prijzen worden gesteld?

Daarbij kun je ook weer de analyse van het vaststellen van de kostprijs van stal halen, maar het vermoeden is dat de concurrentie alleen maar een kwalificatie kan worden meegegeven als de overheid een mogelijkheid in het leven roept om het speelveld te monitoren. Dat betekent het analyseren van projectplannen, investeringsschema's en alle andere onderbouwingen van de private activiteiten, aan beide kanten dus.

Kostenposten die voor een deel samenhangen met de activiteit worden naar rato doorberekend. De berekeningswijze dient volgens bedrijfseconomische principes te worden opgesteld. Die berekening dient onderbouwd en gemotiveerd zijn. De integrale kostprijs wordt zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) berekend.

Het dient dus te gaan om een aanpak die ook buiten het onderwijs wordt gebruikt voor het doen van investeringen. Daarvoor bestaan mooie financiële modellen – als is het maar dat de belastingdienst ermee akkoord gaat... en anderen die uit de ooghoeken meekijken of alles goed gaat...

De instelling berekent de zogenoemde voor-calculatorische 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.

Het zal een uitdaging zijn om de berekeningen, op basis van hetzelfde model, vooraf en achteraf uit te voeren. Vraag is wel welk moment wordt bedoeld met 'achteraf'. Een activiteit kan een aantal jaren in beslag nemen of zelfs zijn aangevangen zonder te weten wanneer er een einde aan komt. We vermoeden dat als een bepaalde activiteit periodiek plaatsvindt, na de eerste cyclus een evaluatie, kwalitatief en financieel, zal plaatsvinden.

Mogelijk dat – zoals de overheid aangeeft - een tweede cyclus op basis daarvan kan worden bijgesteld. Maar het kan ook zo zijn dat die geen doorgang vindt als de vooruitzichten een negatief effect voorspellen. Het kan ook zijn dat bij een externe controle naar boven komt dat voortzetting niet als een goede gedachte moet worden gezien.

Kortom, als er sprake is van een langlopende activiteit, zal na de eerste fase een controle nodig zijn. Tevens is er een soort verplichting om die evaluatie in het bestuursverslag op te nemen opdat de overheid of een andere partij de mogelijkheid heeft om zo nodig contact op te nemen met het bevoegd gezag.

Tevens moet worden gewezen - zie ook verderop voor de mening van OCW - op de rol van de Raad van Toezicht en de Medezeggenschapsraad op het centrale niveau. Deze organen spelen een formele rol, zeker als het gaat om investeringen in private activiteiten die een zeker risico met zich meebrengen. Het ligt derhalve voor de hand dat de plannen vooraf en na de eerste fase worden gedeeld, met het verzoek om daarop feedback te geven, samen met een gericht advies.

6. Een positief resultaat uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd. Wanneer er sprake is van een private activiteit waarin geheel of gedeeltelijk met publieke middelen is gefinancierd, dan wordt een positief resultaat aan het publieke vermogen toegevoegd. Andersom geldt dat wanneer met een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, een negatief financieel resultaat wordt behaald, dat negatieve resultaat ten laste mag worden gebracht van het publieke deel van het eigen vermogen. Daarbij geldt onverminderd het uitgangspunt dat private activiteiten niet ten koste mogen gaan van de bekostigde wettelijke taak en dat bij een negatief resultaat de gehele private activiteit opnieuw tegen het licht van de in deze beleidsregel genoemde voorwaarden moet worden gehouden. Tot slot is het niet toegestaan om publieke middelen aan te wenden om risico's af te dekken, die voortkomen uit private activiteiten die geheel met private middelen zijn gefinancierd.

Interessant maar ook met gevaarlijke kantjes. Als er winst wordt gemaakt ('positief resultaat') moet het aan het eigen vermogen voor de publieke activiteiten worden toegevoegd. Maar wanneer? Tussentijds of mag er worden gespeeld over de jaren heen, dus de winst gebruiken voor de volgende jaren en fases? We denken dat het management van de private afdeling niet zal accepteren dat elk jaar de winst aldaar wordt weggehaald, om steeds weer vanaf scratch te moeten beginnen. Maar aan de andere kant zal men verwachten dat in de opstartfase eventuele verliezen worden afgedekt door het CvB. Er moet aldus worden gespeeld met budgetten, maar dan wel helder en controleerbaar.

Kortom, er zal op dit punt nog wel meer worden gekeken naar werkzaamheden als het gaat om de financiële aspecten ervan. In dit stuk van de beleidsregel worden diverse scenario's genoemd, met diverse consequenties voor de instelling en dus de overheid als het gaat om de juiste besteding van de publieke gelden aan de ene kant en de maatschappelijke opbrengsten aan de andere kant. De onderwijskoepels moeten in staat te worden geacht hiervoor werkbare handreikingen op te stellen, zoals de VSNU in 2019 heeft gedaan (en nu kan worden aangepast aan de nieuwe inzichten van de overheid).



7. Over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten wordt volledig en transparant verantwoording afgelegd in het bestuursverslag. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen en heeft een verantwoordingsplicht.

De overheid benadrukt het hier nog maar eens. Er moet op alle fronten en zonder voorbehoud duidelijk worden gemaakt wat er met de private activiteiten wordt beoogd. De verantwoording moet publiekelijk gebeuren, toegankelijk voor iedereen die de informatie wil hebben – los van de interne controle door de Raad van Toezicht en de medezeggenschapsraden.

In de volgende stukjes wordt hierover ook het een en ander genoemd, maar zoals al eerder aangegeven, is het lastig om een volledige en transparante verantwoording af te leggen omdat de volgende 'ingewikkeldheden' zich kunnen voordoen en dus meespelen:

- Er kan sprake zijn van een mix van bekostigde en private activiteiten;
- Het management bij de private activiteiten kan in handen zijn van meerdere partijen en partners, ook extern;
- Externe partners hanteren vaak andere systemen voor investeringen, het uitrollen van activiteiten en de besteding van winsten en het compenseren van verliezen, voor hun deel daarbij;
- Het is lastig om alle gegevens boven water te halen en te houden als er meerdere partijen bij zijn betrokken;
- De verantwoordelijkheden moeten vaak worden gedeeld, zonder dat altijd duidelijk is hoe deze worden ingevuld.
- Externe partners leggen op een andere wijze verantwoording af en kunnen niet altijd op allerlei zaken worden aangesproken.

Omdat de financiële risico's van investeringen in private activiteiten groter zijn dan de risico's bij besteding van publieke middelen ten behoeve van de bekostigde wettelijke taak, is extra zorgvuldigheid geboden. Risico's die met private middelen zijn aangegaan, mogen immers geen negatieve invloed hebben op de bekostigde wettelijke taak. Van de instelling mag daarom worden verwacht dat zij volledig verantwoording aflegt en het intern toezicht zo organiseert dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht een duidelijke rol heeft bij het aangaan en het toezicht houden op private activiteiten.

Een waarschuwing. Het kan onderhand best zo zijn dat CvB's die deze regeling van boven naar beneden doornemen, hebben besloten dat het risico om privaat bezig te zijn nu te groot aan het worden is en daarom geen verdere acties gaan ondernemen – en private activiteiten af te gaan bouwen om niet vast te komen zitten in een wirwar van vragen en onderzoeken door de overheid.

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

Dus ook hier een aanvullende waarschuwing. Het op afstand zetten is dus geen optie om aan de controle te ontkomen en te stellen dat de verantwoordelijkheid zodanig gedeeld met andere partners dat het CvB niet alles 'kan en mag worden aangerekend'.

Overigens zijn er best meer constructies mogelijk, vaak behoorlijk creatief. Maar het signaal dat hier wordt afgegeven is dat onder alle omstandigheden inzicht moet worden gegeven in de rol en betrokkenheid van de bekostigde instelling, de overgedragen verantwoordelijkheden en de wijze waarop de externe partners hun rol kunnen, mogen en moeten spelen.

In de volgende passage wordt – zoals aan het begin van dit artikel aangekondigd – invulling gegeven aan de verantwoording in het bestuursverslag, een format dat in ieder geval moet worden aangehouden. Dat ontslaat het CvB er niet van om in voorkomend geval aanvullende informatie te verstrekken als die kan bijdragen aan het begrip van de overheid voor de betrokkenheid van de bekostigde instelling.

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

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

Het is dus te zien als een samenvatting van de onderwerpen die in dit artikel apart zijn gegeven en toegelicht. Het gaat om een verplichting met betrekking tot het beleid dat wordt gevoerd en de redenen om met private activiteiten bezig te zijn. De meer gevoelige zaken hoeven niet in de openbaarheid te worden getoond, maar wel als OCW dan wel de Inspectie daarom gaat vragen.

Let ook nog even op het benadrukken van 'álle' activiteiten. De Inspectie heeft vaak geconstateerd dat er sprake is allerlei afsplitsingen van opleidingen, vooral deeltijds en dual en gericht op speciale 'klanten', en waarbij van die kant ook wordt betaald voor specifieke arrangementen. Dat is dus eigenlijk een vorm waarbij onder de bekostigde vlag een soort bedrijfsopleiding wordt geplaatst. Het blijkt wel eens dat deze maatwerktrajecten niet worden meegenomen in de accreditatie (herbeoordeling) of alleen maar voor een paar cohorten.

Het is interessant om deze lijst met voorwaarden te vergelijken met hetgeen in de vorige versie uit 2003 stond – en waarbij nog werd gesproken van 'jaarverslag' en niet van 'bestuursverslag', om aan te geven dat het gaat om een verantwoording die rechtstreeks gekoppeld is aan het bestuur. Dit stond in de vorige versie als eisen:

*Uit versie van 2003*

- *De instelling moet melden en verantwoorden wat er uitbesteed is.*
- *De instelling dient een overzicht te geven van de bedragen uit de rijksbijdrage die gemoeid zijn met investeringen in private activiteiten, met aanduiding van de activiteiten waarvoor die bedragen zijn geïnvesteerd.*
- *De instelling dient de bestaande uitwisselingsovereenkomsten met andere instellingen te vermelden, met opgave van het aantal Nederlandse en buitenlandse studenten dat per overeenkomst van de uitwisseling gebruik heeft gemaakt.*
- *De instelling dient te vermelden voor welke bedrijven of organisaties maatwerktrajecten zijn georganiseerd en hoeveel studenten daarbij zijn betrokken.*

Er wordt gesproken over het 'verslagjaar', dus we nemen aan dat elke activiteit elk jaar wordt vermeld in het verslag van het bestuur, ook als het om langlopende en permanente zaken gaat.

Het betreft ook het monitoren van de bedrijfsvoering, het bijstellen van eventuele arrangementen en het elke keer weer bezien of de private activiteit nog wel past bij de doelstellingen en de taak van een bekostigde instelling.

## **6 Toelichting**

Aan het eind gekomen van deze nieuwsbrief geven we de (beperkte) toelichting door de overheid zoals die in de beleidsregel is opgenomen, hier simpelweg integraal vermeld. Deze toelichting is

ook te lezen als een soort samenvatting, met hier en daar nog een aanzet voor het benadrukken van de ernst van de zaak. En het is ook te lezen als een duidelijke waarschuwing aan de CvB's om goed te gaan bezien wat past bij het beleid van de instelling, om in te schatten wat de financiële risico's zijn, alsmede van de kans dat het vergrootglas van de Inspectie voor het onderwijs laat zien dat een activiteit niet duidelijk genoeg past bij de wettelijk taak.

In deze toelichting hebben we voor het gemak de meest interessante uitspraken er **gekleurd** op gezet, om het doornemen mogelijk wat te vergemakkelijken.

Naar aanleiding van een door de Inspectie van het Onderwijs uitgevoerd **veldonderzoek** naar publiek/private activiteiten, heeft de minister – overeenkomstig de aanbevelingen van de inspectie – aangekondigd de regels over publiek/private activiteiten te zullen verduidelijken. Deze nieuwe beleidsregel bevat het resultaat van die vraag om **verduidelijking**. Deze beleidsregel geeft uitleg over en inzicht in de **voorwaarden** waaronder het bevoegd gezag van een bekostigde MBO- of HO-instelling publieke middelen mag investeren in private activiteiten.

Deze beleidsregel treedt in de plaats van thema 2 van de zogenoemde helderheidsnotities uit 2003 en 2004 en de latere publicaties van OCW die hierop betrekking hebben, zoals de Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen uit 2011. De strekking van de voorwaarden is inhoudelijk niet veranderd ten opzichte van de beleidsregel uit 2004, maar ter verduidelijking van de voorwaarden worden relevante begrippen gedefinieerd en wordt meer toelichting gegeven dan voorheen, ook over de wijze van **verantwoording**. Hiermee wordt instellingen meer **houvast** geboden bij het ontwikkelen van publiek/private activiteiten.

Anderzijds wordt met deze beleidsregel beoogd te voorkomen dat de **rijksbijdrage onrechtmatig** wordt besteed. Het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling mag private activiteiten ontwikkelen, voor zover de onderwijswetgeving daar geen beperkingen aan stelt. Artikel 1.7.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs geeft een voorbeeld van zo'n beperking. Dit artikel regelt dat contractactiviteiten die aan een instelling worden verricht, **verband** dienen te houden met werkzaamheden waarvoor de instelling wordt **bekostigd**.

Al met al is er ruimte voor het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling om private activiteiten te ontwikkelen, en inmiddels wordt een **grote variëteit** aan private activiteiten waargenomen, zoals het uitvoeren van niet-bekostigde opleidingen, cursussen of trainingen, bijvoorbeeld in het kader van een **Leven Lang Ontwikkelen**.

Het kan ook gaan om voorzieningen voor beroepspraktijkvorming waarbij **goederen of diensten aan derden** worden geleverd, om het opzetten van sportvoorzieningen, reisbureaus, boekenwinkels, horeca/catering, en copyshops. En ook om **personeel** dat wordt gedetacheerd of voorzieningen die worden verhuurd, arbeidsbemiddeling aan oud-studenten, onderzoek in opdracht of op verzoek van derden, et cetera.

Uitgangspunt is dat private activiteiten **niet ten koste** mogen gaan van de bekostigde wettelijke taak. Daarnaast geldt als uitgangspunt dat private activiteiten **met private middelen** worden gefinancierd, en niet met de bekostiging die is verkregen om de wettelijke taak uit te voeren (in deze beleidsregel aangeduid als publieke middelen).

Omdat het wenselijk is dat private activiteiten kunnen worden verricht die **een meerwaarde** hebben voor de **kwaliteit** van het bekostigde onderwijs en onderzoek, is het onder voorwaarden echter toegestaan om publieke middelen te investeren in private activiteiten. Deze voorwaarden – waarvan **cumulatief moet worden voldaan** – zijn bedoeld om te voorkomen dat private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen die mede met publieke middelen zijn gefinancierd (hierna: publiek / private activiteiten) leiden tot **concurrentievervalsing of marktverstoring**.

Deze voorwaarden zijn niet nieuw. In 2003 en in 2004 zijn **kaders** opgesteld waarbij de bekostigingsregels in relatie tot publiek/private activiteiten werden geïnterpreteerd. Deze kaders, beschreven in thema 2 van de Notities 'Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwassenen-educatie' en 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs', waren destijds de uitkomst van zogenoemd 'bekostigingsoverleg' van OCW met een vertegenwoordiging van onderwijsinstellingen uit het MBO en het HO.

Voorwaarde 7 (inzake verantwoording) zoals geregeld in artikel 3, zevende lid, is eerst van toepassing over het **verslagjaar 2021** na wijziging van artikel 4, vijfde lid, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs per 1 januari 2022. De rest van de beleidsregel is **direct na inwerkingtreding** van toepassing. Met de inwerkingtreding van de Beleidsregel worden geen veranderingen beoogd ten aanzien van al bestaande negatieve of positieve private eigen vermogens.

Na inwerkingtreding van de beleidsregel kunnen de **resultaten** die vanaf dit jaar worden geboekt op private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, aan het publieke vermogen worden toegevoegd dan wel ten laste worden gebracht van het publieke eigen vermogen, voor zover daarbij aan **alle voorwaarden** van deze Beleidsregel wordt voldaan.

Voor **meer informatie** over het investeren met publieke middelen in private activiteiten wordt verwezen naar een webpagina van de Inspectie van het Onderwijs:  
<https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/private-activiteiten>