



17 maart 2025

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

Publiek-privaat handelen door bekostigde instellingen

Brieven OCW en Leido rond dit onderwerp

1 Inleiding

Begin dit jaar hebben we een LeiDocument (nummer 100) het licht laten zien met daarin een uitgebreide analyse van de plannen van OCW voor een nieuwe beleidsregel voor het privaat-publiek handelen van de bekostigde hogescholen en universiteiten. We hebben daarbij vooral veel ruimte voor kanttekeningen genomen aangezien het effect van een dergelijke regel een stevige invloed kan hebben op de wijze waarop de bekostigde instellingen nu privaat handelen, al dan niet binnen wat formeel is toegestaan. Er is behoefte aan meer duidelijkheid, dat is wel duidelijk.

We hebben van onze kant een voorstel gedaan voor bepaalde aanpassingen, zo concreet en zo praktisch mogelijk. Dat voorstel staat in LeiDocument 100A, hierbij nogmaals bijgevoegd.

Vervolgens pikte de 'vaste commissie voor OCW' van de TK deze stukken op en besloot ze voor te leggen aan minister Bruins om te reageren op de kanttekeningen en vooral de aanpassingen met het oog op de actualisering van de beleidsregeling. Zijn reactie is op 6 maart naar de commissie gestuurd, met een afschrift naar ons als Leido.

In deze nieuwsbrief geven eerst de brief van de minister, integraal. Vervolgens schotelen we u de tekst van onze reactie voor, verstuurd op 12 maart jl. Daarbij gaat het vooral om een naar onze mening misinterpretatie van een paar zaken die we naar voren hebben gebracht. In zo'n geval betekent het dat we scherp in de gaten dienen te houden wat er straks als voorstel voor de beleidsregel uit de koker van OCW komt. We nemen aan dat er onder onze lezers ook meerdere scherp-kijkers, die gaan bezien wat de ruimte wordt voor bekostigde instellingen om privaat te handelen.

2 Brief van de minister aan de vaste commissie voor OCW

Hier de brief die minister Bruins op 6 maart heeft gestuurd naar de vaste commissie voor OCW.

"Op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ stuur ik uw Kamer hierbij mijn reactie op de brief die uw commissie heeft ontvangen van Stichting Leido met een voorstel over de aanpassing van de huidige Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten.

Met de brief van 6 december 2024 (kenmerk 49447179) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat de huidige beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (hierna: beleidsregel) momenteel wordt herzien. Gesprekken daarover met de Universiteiten van Nederland (UNL), de Vereniging Hogescholen (VH), de MBO Raad, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) lopen sinds het advies van de Landsadvocaat over de huidige beleidsregel is gedeeld en zijn inmiddels in een vergevorderd stadium. Een conceptvoorstel voor de herziene beleidsregel wordt momenteel afgestemd met de werkgroep die de UNL, VH en MBO Raad hiervoor hebben ingericht. De Stichting Leido (hierna: de stichting) is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de huidige beleidsregel noch bij de voorgenomen wijziging. Niettemin waardeer ik voorstellen om tot verbetering van het beleid te komen en heb ik het uitvoerige voorstel van de stichting aandachtig bestudeerd. Het voorstel bevat naast enkele redactionele aanpassingen met als doel het bestaand beleid verder te verduidelijken en bevat een drietal aanbevelingen waarop ik hierbij reageer.

Allereerst beveelt de stichting aan om het begrip 'valorisatie' meer duidelijkheid te geven. Ik deel deze aanbeveling. De huidige beleidsregel maakt onderscheid tussen een publiek- en privaatdeel van valorisatie-activiteiten. Ter bevordering van de duidelijkheid van het begrip valorisatie heb ik in de brief van 6 december jl. aangekondigd dat er een onderzoek wordt uitgezet met de vraag of het begrip 'kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij' nader kan worden uitgewerkt, zodat duidelijk wordt waar de wettelijke taak ophoudt en het private deel van valorisatie begint. Het betreft een complex vraagstuk waar gedegen naar moet worden gekeken. Naar verwachting zal dit onderzoek in het tweede kwartaal van 2025 worden afgerond. Op basis van de uitkomst van het onderzoek zal ik bezien of en zo ja, waar de beleidsregel aanpassing behoeft. Hier wil ik nu niet op vooruit lopen en neem om die reden de suggesties van de stichting nu niet over. De onderwijsinstellingen zijn geïnformeerd dat valorisatie-activiteiten vooralsnog zijn uitgezonderd van de accountantscontrole.

De stichting heeft tevens gekeken naar de bekostigde wettelijke taak. Op grond van de huidige beleidsregel kunnen niet alle voorzieningen voor studenten en personeel die vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe vergoeding worden aangeboden, worden aangemerkt als activiteiten of voorzieningen behorend tot de bekostigde wettelijke taak. In beginsel zijn bijvoorbeeld de horecavoorzieningen en sportvoorzieningen private activiteiten, tenzij deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het onderwijsprogramma (horeca- of sportopleiding) en exclusief toegankelijk voor de studenten van dat onderwijsprogramma. De stichting stelt voor om dit beleid aan te passen en deze voorzieningen wel tot de wettelijke taak van instellingen te rekenen.

Hier gaat de stichting eraan voorbij dat het niet de beleidsregel is die bepaalt wat de wettelijke taken van instellingen zijn, maar de wet, respectievelijk de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet educatie en beroepsonderwijs. De beleidsregel voorziet slechts in de mogelijkheid om verschillende kleinschalige voorzieningen tot de wettelijke taak van instellingen te rekenen (bijvoorbeeld een parkeerplaats voor bezoekers van instellingen, een koffieautomaat voor personeel en studenten of een kopieerautomaat op de gang), maar een activiteit als het exploiteren van een sportvoorziening verhoudt zich hier niet toe. Sportvoorzieningen gaan namelijk regelmatig met miljoeneninvesteringen gepaard.

Dat de activiteit niet tot de wettelijke taak behoort, betekent niet dat sporten niet belangrijk is of dat de sportfaciliteit geen positieve effecten op de gemeenschap van studenten en docenten of zelfs de regio kan hebben. Ik zie het alleen niet als essentieel voor of direct ondersteunend aan het onderwijs, onderzoek en valorisatie en daarom niet als onderdeel van de wettelijke taak. Het is de onderwijsinstellingen toegestaan om deze activiteiten uit te voeren, zolang zij zich houden aan de voorwaarden van onderhavige beleidsregel. Gegeven de belangen van aanbieders op de markt ben ik dan ook van mening dat deze voorzieningen alleen met een degelijke wettelijke basis tot de wettelijke taak van instellingen kunnen worden gerekend.

Tot slot wordt door de stichting voorgesteld om in de beleidsregel vast te leggen dat instellingen aantoonbaar moeten streven naar een tarief dat hoger ligt dan de integrale kostprijs (zie pagina 10, onder punt 4). Juist op dit onderdeel beoog ik ten behoeve van de instellingen echter enige versoepeling te brengen met de herziene beleidsregel. Uit het staatssteunrecht volgt namelijk dat een marktconform tarief in rekening moet worden gebracht. De Landsadvocaat geeft in zijn advies de mogelijkheid van marktconform tarief als alternatief voor integrale kostprijs, dit neem ik over in de herziene beleidsregel. De onderwijsinstelling kan de keuze laten afhangen van welk tarief het laagste is of administratief het makkelijkste is te bepalen. De marktprijs kan namelijk lager zijn dan de integrale kostprijs en omgekeerd. Door het bieden van een keuzemogelijkheid in de beleidsregel wordt de beperking van de bewegingsvrijheid van onderwijsinstellingen weggenomen bij het bepalen van de tarieven die zij in rekening moeten brengen aan derden en wordt blijkens het advies van de Landsadvocaat voldoende gewaarborgd dat oneerlijke concurrentie wordt tegengegaan.

Ik zal Stichting Leido een afschrift van deze reactie toesturen.

3 Brief aan de minister als reactie

Vervolgens geven we de tekst van de brief die we als reactie naar de minister hebben gestuurd. We verwachten dat hij in de komende periode zal reageren op de kennelijke misverstanden die in de brief aan de vaste commissie aan de orde komen. In dat geval zullen we u uiteraard daarover informeren.

“Geachte heer Bruins,

Hartelijk dank voor het afschrift van uw brief aan de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het reageren op onze stukken die we hebben opgesteld met betrekking tot het publiek-privaat handelen van bekostigde instellingen voor hoger onderwijs. Graag gaan we in op een aantal door u genoemde zaken, mede vanwege de constatering dat er wellicht toch sprake is van een paar misverstanden als het gaat om bepaalde bedoelingen en standpunten. Daarom lopen we de belangrijkste zaken hieronder door, zoals mede door u genoemd.

1 Algemeen

We zijn verheugd met het feit dat we een welkome bijdrage kunnen leveren aan de te actualiseren beleidsregel, met de waardering van uw kant daarvoor. We volgen nauwkeurig allerlei ontwikkelingen die met het hoger onderwijs te maken hebben – soms in samenhang met plannen voor het voortgezet onderwijs en het mbo – en we trachten op basis van onze analyses relevante voorstellen en opbouwende kritiek aan te dragen.

2 Valorisatie

U deelt onze aanbeveling om scherp te gaan kijken naar wat het begrip ‘valorisatie’ inhoudt binnen het (bekostigde) hoger onderwijs. Van onze kant is een aantal suggesties gedaan dienaangaande en we hopen dat daarmee op een of andere wijze rekening kan en zal worden gehouden. Uiteraard volgen we de voorstellen die via de andere kanalen worden gedaan.

3 Bekostigde wettelijke taak

U schrijft: *‘De stichting stelt voor om dit beleid aan de passen en deze voorzieningen wel tot de wettelijke taak van instellingen te rekenen.’*

We hebben onze aangeleverde stukken nog eens goed doorgenomen, maar er is daarin naar onze mening geen uitspraak te vinden waarmee uw constatering is te rechtvaardigen. We horen graag van u op basis van welke passage(s) in onze documenten uw mening op dit punt is gebaseerd. Het is namelijk zo dat ook wij vinden dat zo’n aanpassing niet nodig en zeker niet realistisch is.

4 Streven naar tarief in samenhang met de integrale kostprijs

U citeert het volgende uit ons document: *‘Tot slot wordt door de stichting voorgesteld om in de nieuwe beleidsregel vast te leggen dat instellingen aantoonbaar moeten streven naar een tarief dat hoger ligt dan de integrale kostprijs.’* en u verwijst daarbij naar lid 4 van artikel 3, zijnde onderdeel van ons voorstel.

Het volgende staat in ons document:

‘Om deze reden geldt in elk geval als voorwaarde dat de bekostigde onderwijsinstelling er aantoonbaar naar streeft om afnemers van de private activiteit die mede door een investering met publieke middelen tot stand is gekomen, een tarief in rekening te brengen die ten minste de door het bevoegd gezag vastgestelde integrale kostprijs overstijgt.’

In de huidige beleidsregel staat:

‘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’.

Onze formulering is alleen maar bedoeld om een en ander wat aan te scherpen en in lijn te brengen met andere aspecten, maar de doelstelling van wat er staat, is identiek. U geeft in uw reactie aan te willen komen tot enige versoepeling en dat hetgeen we vermelden een voorstel van onze kant in dat kader is. Dat klopt in de letterlijke zin, al zijn we uiteraard niet op de hoogte van hetgeen u verder nog wilt gaan aanpassen in de komende tijd.

In het verlengde daarvan willen we erop wijzen dat in ons document ook nadrukkelijk een vorm van versoepeling wordt genoemd. Als het nodig is om te kunnen opereren op het ‘gelijke speelveld’ door te gaan werken met een marktprijs onder de door het CvB vastgestelde kostprijs (die dus op basis van de eigen inzichten in de bedrijfseconomische formulering van private activiteiten is berekend), dan moet dat ook best kunnen. Maar, zo stellen we, het betekent wel dat moet worden gekeken naar de wijze hoe deze ‘verliezen’ kunnen en mogen worden verrekend met andere inkomsten. Bovendien ligt het voor de hand om via vormen van nacalculatie en andere verkenningen naar het opereren op een private markt, na te gaan of voortzetting van een of meerdere private activiteiten

nog wel zin heeft. Er wordt namelijk toch gewoon gewerkt met overheidsgelden en dan moet de reden om ondanks alles door te gaan wel sterk onderbouwd zijn.

In onze voorstellen, zijnde niet meer dan dat, hebben we diverse redactionele aanpassingen meegenomen. U geeft aan daarvan een aantal te gebruiken in de besluitvorming. Daarmee zijn we uiteraard tevreden, in ons streven om wettelijke zaken en regelingen zo scherp mogelijk in de gaten te houden als het gaat om de benodigde transparantie.

Verder zijn er van onze kant in de desbetreffende documenten nog meer voorstellen gedaan als het gaat om de vernieuwde beleidsregel. Mocht u daarover meer willen weten als het gaat om de doelen die daarmee worden nagestreefd, dan houden we ons ten zeerste aanbevolen.”

4 Kortom

Bovenstaande situatie laat zien dat het goed is om ook ‘vanaf de werkvloer’ de vingers aan de politieke en bestuurlijke polsen te houden. Uiteraard horen we graag van u als lezer of er vergelijkbare ervaringen zijn te melden.