



Andersson Elffers Felix

Publieke
investeringsen in
private activiteiten

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en beleidscontext	3 - 7
2. Conclusies en aanbevelingen	8 - 14
3. Onderzoeksopzet	15 - 22
4. Resultaten	23 - 35
5. Kwaliteit informatie en waarde voor stakeholders	36 - 40
6. Interpretatieverschillen van de beleidsregel	41 - 48

Colofon

Datum

14 februari 2025

Versie

Eindrapport

Opdrachtgever

Ministerie van OCW

Auteurs

Danique van der Burg, Michiel Ehrismann, Alex Visser
Doortje Bos, Merel Frencken

Referentie

GO226/Eindrapport



1. Aanleiding en beleidscontext

OCW vroeg hoe instellingen rapporteren over de beleidsregel *Investeren met publieke middelen in private activiteiten*

De beleidsregel geeft instellingen kaders voor private activiteiten

Hoger onderwijs- en mbo-instellingen hebben belangrijke wettelijke taken: het verzorgen van onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht, zoals gedefinieerd in de WHW en WEB.* Zij ondernemen daarnaast vaak private activiteiten, soms in samenwerking met private organisaties. Het doel van de beleidsregel is om te voorkomen dat publieke middelen, weglekken naar private activiteiten. Daarnaast moet de beleidsregel het risico op oneerlijke concurrentie verminderen.

Voor instellingen is het niet eenvoudig om aan voorwaarde 7 te voldoen

In de afgelopen jaren is het voor onderwijsinstellingen lastig gebleken om aan de beleidsregel te voldoen. Met name voorwaarde 7, het transparant rapporteren over de ondernomen private activiteiten, is ingewikkeld. De rapportagevereisten zijn namelijk concreter dan die van de eerdere *Notitie Helderheid*. Bovendien zijn private en publieke activiteiten van instellingen in de praktijk nauw verweven. In 2021 en 2022 werd instellingen de mogelijkheid geboden om nog op de oude wijze conform Notitie Helderheid thema 2 te verantwoorden. Dit gaf instellingen de tijd om de veranderde verantwoordingsplicht in te vullen. In 2023 gold dit niet meer en hebben instellingen voor het eerst in overeenstemming met de beleidsregel gerapporteerd over publieke investeringen in private activiteiten.

OCW vroeg AEF onderzoek te doen naar de uitvoering van beleidsregel

Met dit onderzoek wil OCW twee doelen bereiken: inzicht krijgen in de private activiteiten die onderwijsinstellingen verrichten en inzicht in de manier waarop instellingen hebben voldaan aan voorwaarde 7 van de beleidsregel *Investeren met publieke middelen in private activiteiten*. Voorwaarde 7 stelt dat instellingen in hun

De hoofdvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de private activiteiten die onderwijsinstellingen ondernamen in het jaar 2023?
2. Hoe hebben instellingen hun verslaglegging van private activiteiten in het kader van voorwaarde 7 vormgegeven voor het verslagjaar 2023, hoe waardevol is die manier van verslaglegging voor stakeholders, en wat kunnen instellingen en OCW daarvan leren?
3. Welke verschillen in interpretatie van de beleidsregel zijn te voorkomen?

De beleidsregel bevat voorwaarden waaronder instellingen private activiteiten mogen ondernemen

De beleidsregel is bedoeld om ongelijk speelveld en weglekking te voorkomen

Publiek bekostigde mbo en hoger onderwijsinstellingen ondernemen soms private activiteiten die ook in de markt aangeboden worden, zoals contractonderwijs of contractonderzoek. Wanneer met publieke middelen is geïnvesteerd in deze private activiteiten, kan oneerlijke concurrentie ontstaan. De beleidsregel dient te voorkomen dat instellingen producten of diensten tegen een lagere prijs aanbieden dan de markt *omdat* zij gebruik kunnen maken van overheidsgeld. Het is niet de bedoeling dat de overheid via de bekostiging van de wettelijke taak onderwijsinstellingen op de markt bevoordeelt. De beleidsregel bevat 7 voorwaarden (zie figuur rechts) waaronder onderwijsinstellingen met publieke middelen kunnen investeren in private activiteiten.

Voorwaarde 7 eist dat transparante verantwoording over private activiteiten

Hiervoor dienen instellingen per soort activiteit in hun jaarverslag ten minste de volgende elementen te vermelden:

- omvang van de baten;
- omvang van de publieke geïnvesteerde middelen;
- beschrijving van het risicobeleid- en beheer;
- beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding per soort private activiteit, inclusief een beschrijving van de verantwoordelijkheidstoebedeling;

- Een beschrijving van de meerwaarde van de soort private activiteit voor de bekostigde wettelijke taak.

Door de rapportageverplichting onder voorwaarde 7 moet duidelijk worden welke private activiteiten waarin met publieke middelen in is geïnvesteerd instellingen hebben ondernomen en hoe zij deze kunnen verantwoorden.

Voorwaarden voor investeren met publieke middelen in private activiteiten

1. De private activiteit is in lijn met de bekostigde wettelijke taak van de instelling.
2. De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert aantoonbare meerwaarde op voor de bekostigde wettelijke taak.
3. Structurele overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die (mede) met publiek geld is gefinancierd, moet worden afgestoten als dat mogelijk is. Dus overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die wordt ingezet voor private activiteiten is tijdelijk van aard.
4. De investering is proportioneel.
5. De investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie.
6. Een positief resultaat uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd.
7. **Over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten wordt volledig en transparant verantwoording afgelegd in het bestuursverslag.**

De inhoud van de beleidsregel is nog in ontwikkeling

Er zijn verschillende publicaties geweest over de beleidsregel

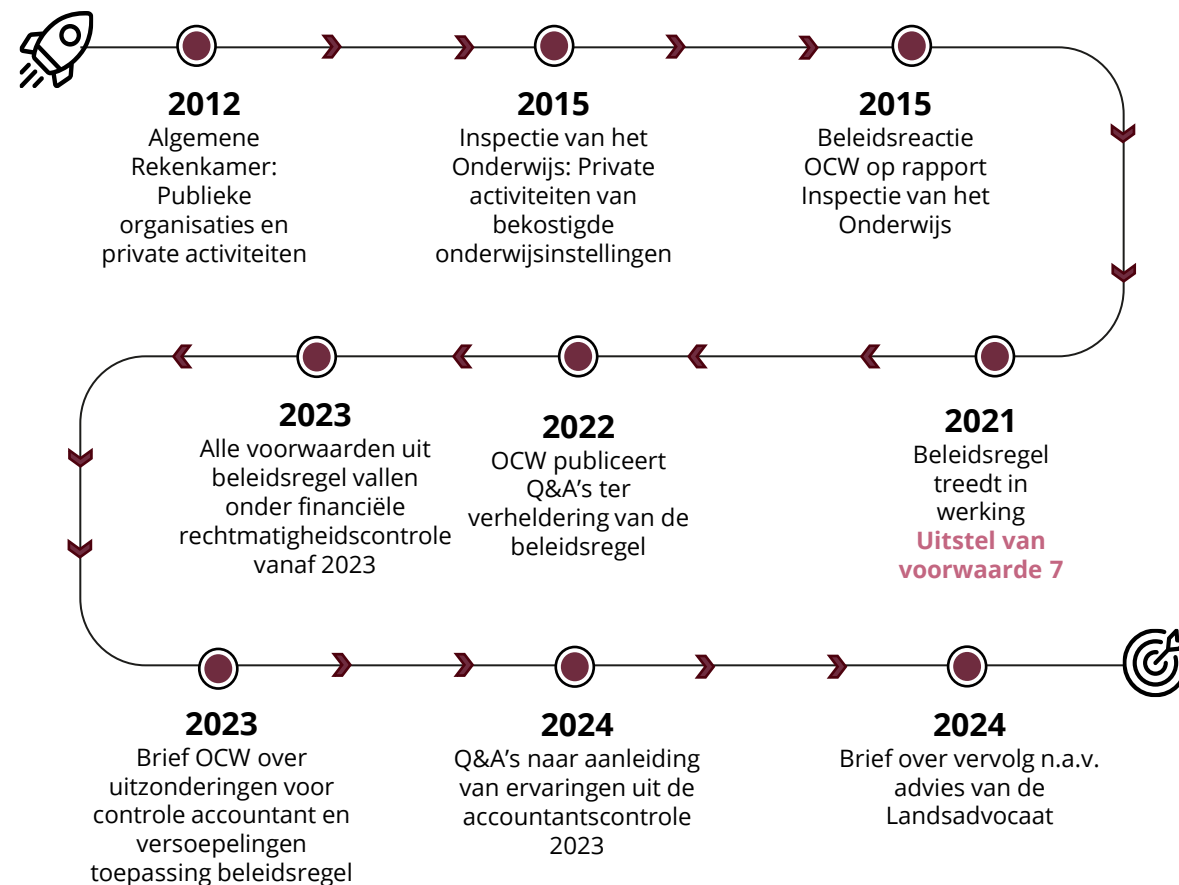
De aanleiding voor de nieuwe beleidsregel zijn Rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Onderwijsinspectie.* Hierop publiceerde OCW in 2015 een beleidsreactie met het voornemen een nieuwe beleidsregel te introduceren. Na inwerkingtreding in 2021 publiceerde OCW in 2022 een Q&A om toepassing van de beleidsregel te verhelderen. In oktober 2023 is er een brief verstuurd aan de instellingen waarin stond dat vanaf verslagjaar 2023 instellingen moesten verantwoorden op basis van voorwaarde 7 en dat de accountants op enkele uitzonderingen na controleren of de investeringen met publieke middelen voldoen aan de voorwaarden van de beleidsregel.

In 2023 zijn enkele activiteiten nog uitgesloten van controle door de accountant

Deze staan opgesomd in de voorgenoemde brief en gaan over specifieke activiteiten waarvan instellingen hebben aangegeven dat deze dusdanig verwerven zijn met de publieke taak van de instellingen dat zij vinden dat deze niet als private activiteit moeten worden aangemerkt. Over deze activiteiten dienen instellingen wel verantwoording af te leggen in het jaarverslag. Daarnaast zijn er twee versoepelingen geweest op de accountantscontrole in 2023. Risico-opslag en nacalculatie zijn nog geen onderdeel van de controle.

Het beleid is in ontwikkeling

Op 14 november 2024 is er een advies van de landsadvocaat gepubliceerd over de vraag van OCW of er elementen uit de beleidsregel kunnen worden geschrapt.** Dit advies is eerder aan OCW aangeboden. Sectorverenigingen zijn op basis van dit advies met OCW in gesprek over aanpassing van de inhoud van de beleidsregel.



Dit onderzoek biedt inzicht in de private activiteiten van onderwijsinstellingen

Dit onderzoek biedt inzicht in de publieke investeringen in private activiteiten door bekostigde hoger onderwijs en mbo instellingen. Hiervoor hebben we drie onderzoeksvragen opgesteld. Deze onderzoeksvragen hebben we uitgewerkt in een aantal elementen:

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd die onderwijsinstellingen ondernemen in 2023?

- Soorten private activiteiten en de omvang per sector;
- Financiële resultaten die met private activiteiten behaald worden;
- Risicobeleid- en beheer;
- Juridische en organisatorische inbedding en verantwoordelijkheidstoebedeling;
- Gerapporteerde meerwaarde.

2. Hoe hebben instellingen hun verslaglegging van private activiteiten in het kader van voorwaarde 7 vormgegeven voor het verslagjaar 2023, hoe waardevol is die manier van verslaglegging voor stakeholders, en wat kunnen instellingen en OCW daarvan leren?

- De kwaliteit van de presentatie van informatie (volledigheid, juistheid);
- De waarde voor relevante stakeholders (overzichtelijkheid, juiste

abstractieniveau);

- Helderheid c.q. uitvoerbaarheid van de beleidsregel;
- Goede voorbeelden van verslaglegging door instellingen.

3. Welke verschillen in interpretatie van de beleidsregel zijn te voorkomen?

- Meldingen van onregelmatigheden rond (registratie of verantwoording van) private activiteiten;
- Inzicht in de mate van toepasbaarheid van het beleid.

De drie sectoren in het onderwijs (mbo, hbo, en wo) zijn verschillend in hun doelstellingen en werkwijze. Dit kan effect hebben op het type private activiteiten die instellingen ondernemen met publieke middelen. Daarom analyseren we welke verschillen bestaan tussen sectoren in het type activiteiten en de wijze waarop gerapporteerd wordt over de meerwaarde en de juridische en organisatorische inbedding.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de conclusies en aanbevelingen. In de hoofdstukken daarna staat eerst de onderzoeksopzet beschrijven en worden daarna bevindingen geschetst.



2. Conclusies en aanbevelingen

Private activiteiten met publieke middelen besloegen in 2023 ca. 2,5% van de totale baten van mbo- en ho-instellingen*

In 2023 waren onderwijsinstellingen voor het eerst verplicht om te rapporteren over private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd op basis van de beleidsregel. Dat maakt het mogelijk om beeld te geven van de aard en omvang hiervan. Hieronder lichten we dit toe.

De opbrengsten van private activiteiten zijn relatief klein

Uit onze analyse van de rapportages bleek dat de baten uit de private activiteiten ca. 200 miljoen besloegen, wat gemiddeld neerkomt op tussen de 1 en 5% van de totale baten van onderwijsinstellingen. Dit percentage is voor de verschillende onderwijssectoren vergelijkbaar. Hieruit concluderen we dat private activiteiten een relatief klein onderdeel uitmaken van de financiën van onderwijsinstellingen.

Contractonderwijs, verhuur en detachering komen het vaakst voor

De analyse van de jaarverslagen laat zien dat de meeste onderwijsinstellingen, ongeacht de sector, private activiteiten hebben ondernomen in een van deze drie categorieën. De verschillen tussen het wo, hbo en mbo zijn bij deze activiteiten relatief klein. Daarbij was contractonderwijs voor instellingen de belangrijkste private activiteit. Hier gingen in de sectoren gemiddeld bijna de helft van de totale private baten in om.

Instellingen voeren daarnaast sectorspecifieke activiteiten uit

Verder concluderen we dat er sectorspecifieke verschillen bestaan in de private activiteiten die instellingen ondernemen. Het mbo kenmerkt zich door

maatwerktrajecten en activiteiten voor beroepspraktijkvorming. Daarentegen speelt bij universiteiten en hbo's contractonderzoek een belangrijke rol. De sectorspecifieke private activiteiten zijn goed te verklaren vanuit de rol en functie van instellingen: universiteiten zijn voornamelijk gericht op onderzoek, terwijl mbo's meer gericht zijn op de toeleiding naar- en verbinding tussen onderwijs en de werkpraktijk. Hbo's positioneren zich hiertussen. Daarbij valt op dat er in het hbo relatief bijna even veel contractonderwijs wordt uitgevoerd als in het wo.

Producten en diensten zijn zowel sector-breed als specifiek

Tot slot zien we dat onderwijsinstellingen een diverse schakering aan producten en diensten voortbrengen in het kader van het onderwijs. Deze categorie omvat een grote groep private activiteiten, die grofweg kan worden opgesplitst in een algemeen deel (met voorzieningen die bijna alle instellingen exploiteren zoals horeca, printshops en catering) en een groep specifieke producten en diensten die gekoppeld zijn aan de karakteristieken van een instelling. We zien bijvoorbeeld dat instellingen met veel studenten (vaak universiteiten) vaker activiteiten ondernemen gericht op studentenwelzijn, zoals studentenhuisvesting of een sportfaciliteit. Dit komt waarschijnlijk doordat er voldoende volume nodig is om deze voorzieningen kostendekkend te organiseren. Ook zien we instellingen die kleine activiteiten ontplooiën in nichesectoren (luchtvaart, kookcursus). We zien dit met name bij mbo instellingen omdat dit logisch voortvloeit uit het bekostigde (praktijk)onderwijs.

* Dit beeld is gebaseerd op informatie uit de jaarverslagen. De informatie uit deze jaarverslagen leek nog niet altijd volledig compleet of eenduidig (daar gaat pagina 43 op in). Het inhoudelijk beeld kan daardoor nog vertekend zijn.

Instellingen geven aan dat ze vooral private activiteiten ondernemen om hun bekostigd onderwijs te verrijken

In dit onderdeel beschrijven we onze conclusies over hoe instellingen private activiteiten in 2023 hebben georganiseerd en met welke reden. Daarvoor lichten we onze deelconclusies over de gerapporteerde meerwaarde, de juridische en organisatorische inbedding en het risicobeleid- en beheer toe.

De meest genoemde meerwaarde is verrijking van het bekostigd onderwijs

Instellingen rapporteren het meest dat zij private activiteiten ondernemen omdat dit een belangrijke aanvulling is op de wettelijke taak. Private activiteiten verrijken het onderwijs omdat het de toegankelijkheid van onderwijs vergroot of omdat het bekostigde onderwijs aantrekkelijker wordt gemaakt. Een voorbeeld hiervan is het aanbieden van taallessen om mensen met een taalachterstand voor te bereiden op een bekostigde opleiding. Naast verrijking, zijn het vergroten van doelmatigheid, de synergie tussen onderwijs en onderzoek en valorisatie argumenten om een private activiteit te ondernemen. Het valt op dat veel instellingen algemeen blijven in hun rapportage over de toegevoegde waarde van private activiteiten.

Instellingen rapporteren concurrentievervalsing het vaakst als risico

In mindere mate rapporteren instellingen risico's over verliezen en het weglekken van publiek geld. Opvallend is dat instellingen weinig risico zien in het verwaarlozen van de bekostigde taak door de uitvoering van private activiteiten.

De beheersmaatregelen zijn uiteenlopend

Instellingen rapporteren het meest over het hanteren van een integrale kostprijs of marktconforme prijs. Dat wordt mede verklaard doordat dit een formele vereiste is van de beleidsregel. Tegelijkertijd zien we dat instellingen dit ook opvoeren als belangrijke beheersmaatregel in het kader van concurrentievervalsing. Monitoring en scenarioplanning zijn andere vaak gerapporteerde beheersmaatregelen. Uit de jaarverslagen konden we beperkt destilleren op welke manier er in de monitoring aanvullende aandacht is voor de risico's van private activiteiten. Tot slot zien we dat veel instellingen nog niet voldoen aan de vereiste om een toegepast risicobeleid te rapporteren.

De activiteiten zijn op verschillende wijze juridisch en organisatorisch ingebed

Met betrekking tot de inbedding van private activiteiten bestaat een divers beeld. Niet alle instellingen rapporteren over de inbedding van private activiteiten. Wat betreft de inbedding lijken geen relevante verschillen tussen sectoren te bestaan, al valt wel op dat mbo instellingen het vaakst rapporteren over de wijze van inbedding. Tot slot concluderen we dat de meeste instellingen de verantwoordelijkheidstoebedeling apart in de organisatie beleggen.

Conclusie over de kwaliteit van de rapportage en de waarde van de verslaglegging

Veel jaarverslagen zijn duidelijk, al zijn er op punten wel interpretatieverschillen

Over het algemeen zien we dat instellingen duidelijk zijn over de private activiteiten die zij ondernemen. Voor stakeholders is informatie bij de meeste instellingen goed terug te vinden.

Wel zien we terug dat de beleidsregel op sommige onderdelen uiteenlopend wordt geïnterpreteerd. Daar waar instellingen zelf onduidelijkheid ervaren in de beleidsregel, is dat vaak ook opgenomen in het jaarverslag. Instellingen die deze twijfel beschrijven, hebben meestal een jaarverslag dat beter leesbaar is dan instellingen die dat niet hebben gedaan. Deze beschrijving helpt om de keuzes die instellingen zelf maken op punten waarop de beleidsregel de invulling vrij laat, goed te kunnen volgen.

Beheersmaatregelen en organisatorische inbedding zijn niet altijd goed vindbaar

Hoewel de verschillende activiteiten vaak wel genoemd worden in het verslag, zien we dat de uitwerking van die activiteiten op de onderdelen die verplicht zijn vanuit de beleidsregel soms beter kan. Vooral zaken als organisatorische inbedding en beheersmaatregelen zijn soms niet goed terug te vinden. Instellingen die ervoor hebben gekozen om tabellen op te nemen met de verantwoording op de verschillende onderdelen hebben de uitwerking op dit onderdeel meestal beter vormgegeven dan instellingen die dit niet hebben gedaan.

Cijfers in de tekst komen niet altijd overeen met verantwoording in jaarrekening

Instellingen beschrijven de baten per soort activiteit meestal in een apart hoofdstuk. Het valt op dat wanneer deze cijfers worden vergeleken met de gegevens uit de financiële overzichten die vaak achteraan het jaarverslag zijn opgenomen vaak niet overeenkomen. Hier lijken soms private en publieke baten gezamenlijk onder een categorie 'overig' geschaard te worden, waardoor de cijfers niet altijd goed herleidbaar of controleerbaar zijn.

Rapportage over private activiteiten staat bijna altijd in een apart hoofdstuk

Instellingen rapporteren bijna zonder uitzondering over alle private activiteiten in een apart hoofdstuk. Dat maakt de verantwoording gemakkelijk vindbaar en overzichtelijk. Alleen de rapportage over risicobeleid is soms in een apart hoofdstuk met algemeen risicobeleid opgenomen. De beleidsregel schrijft ook niet voor hoe de rapportage over private activiteiten moet worden vormgegeven, dus instellingen zijn vrij om een zelf de opmaak te kiezen. In de praktijk lijkt de keuze voor één passage met alle informatie over private activiteiten echter het meest overzichtelijk.

Aanbevelingen voor instellingen en OCW (1/3)

Noot bij deze aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de analyse van jaarverslagen uit 2023. In deze aanbevelingen beschrijven we acties die de verslaglegging van instellingen over de beleidsregel kunnen verbeteren. Daarnaast formuleren we acties om onduidelijkheden/ interpretatieverschillen over toepassing van de beleidsregel te verhelderen.

Er heeft op verschillende momenten communicatie en overleg plaatsgevonden tussen OCW, de sectorraden en instellingen om onduidelijkheden en interpretatieverschillen te verhelderen, ook gedurende de looptijd van dit onderzoek. Zo heeft OCW in mei 2024 naar aanleiding van ervaringen uit de accountantscontrole een Q&A gepubliceerd en is in december 2024 een brief met enkele verduidelijkingen (en voorgenomen wijzigingen) gepubliceerd.

Wij concluderen dat ondanks de communicatie in de afgelopen jaren, instellingen nog steeds aangaven dat er onduidelijkheden bestaan die verheldering dan wel een verdere uitwerking behoeven. In onze aanbevelingen doen wij voorstellen voor de partijen die aan de lat staan om helderheid te scheppen. Gedurende dit onderzoek heeft hierover reeds uitwisseling plaatsgevonden tussen OCW, de sectorraden en instellingen.

1. Aanbevelingen voor onderwijsinstellingen

Wat instellingen kunnen leren van elkaar in de verslaglegging

- Rapporteer per soort private activiteit in tabelvorm. Op deze manier zijn de verschillende activiteiten goed terug te vinden en is duidelijk of aan alle voorwaarden uit de beleidsregel wordt voldaan.
- Wees transparant over de gemaakte afwegingen. De beleidsregel laat soms ruimte voor eigen invulling door instellingen. Wees helder over gemaakte keuzes en achterliggende overwegingen. Dat kan ook door twijfels expliciet te maken in het jaarverslag.*
- Gebruik taal die voor iemand zonder uitgebreide financiële kennis goed te begrijpen is. Op deze manier is het jaarverslag van waarde voor externe stakeholders.
- Zet de verantwoording over private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd in één hoofdstuk. Zet per soort activiteit de cijfers, de toelichting en de risicobeheersing bij elkaar, zodat de lezer niet hoeft te zoeken.
- Wees zo concreet mogelijk in hoe de verantwoording is ingericht. Zorg dat de tekst geen ruimte laat voor verschillende interpretaties.

Aanbevelingen voor instellingen en OCW (2/3)

Wat instellingen gezamenlijk kunnen doen

- Bezie of er een gezamenlijk voorstel aan OCW gedaan kan worden voor het rapporteren over kleinschalige voorzieningen die (theoretisch) ook toegankelijk zijn voor derden, maar voornamelijk door studenten en medewerkers worden gebruikt. Bijvoorbeeld door een grens af te spreken bij welk percentage gebruik door medewerkers en studenten een activiteit als publiek kan worden aangemerkt, of door naar een definitie te zoeken die een werkbaarder situatie oplevert.
- Werk voor andere activiteiten waarover gedeelde onduidelijkheid bestaat met instellingen gezamenlijk aan een rapportagevoorstel en deel dit met OCW.

2. Aanbevelingen voor OCW

Punten waarop de beleidsregel verdere uitwerking behoeft

Instellingen hebben op een aantal punten behoefte aan richtlijnen over de uitwerking van onderdelen van de beleidsregel. OCW kan deze richtlijnen uitwerken, maar als stelselverantwoordelijke hiervoor ook een partij aanwijzen of dit gezamenlijk vormgeven.

- Er is behoefte aan richtlijnen voor het kunnen aantonen van een marktconforme tarief en het berekenen van risico-opslag.
- Er is behoefte aan een uitwerking van mogelijke uitzonderingen voor activiteiten waarbij de diensten die op de markt worden gebracht niet dezelfde waarde hebben als die van marktpartijen.

Punten waar de beleidsregel volgens instellingen praktisch niet uitvoerbaar is

- Omdat er geen ondergrens voor rapportage van private activiteiten is gedefinieerd moeten instellingen formeel alle soorten activiteiten volgens de beleidsregel rapporteren, ook activiteiten met een kleine omvang. OCW kan meer helderheid scheppen in wat dat precies inhoudt. Daarnaast kan een afspraak over de minimale omvang van een activiteit voor een rapportageverplichting de administratieve last voor instellingen verminderen.

Overig

- Instellingen gaan verschillend om met het rapporteren van geïnvesteerde publieke middelen waarop een positief resultaat is behaald. Dit vertekent het beeld in de jaarverslagen van de geïnvesteerde publieke middelen in private activiteiten. Ga in gesprek met instellingen over wat er voor nodig is om hier eenduidigheid in te creëren.
- Wees terughoudend met tussentijdse aanpassingen in hoe de beleidsregel moet worden toegepast. Sinds de inwerkingtreding van de beleidsregel zijn verschillende veranderingen doorgevoerd in de wijze waarop accountants (moesten) toezien op de regel. Deze wijzigingen waren veelal bedoeld om tegemoet te komen aan instellingen, maar creëerden ook nieuwe complexiteit en onzekerheid. Als er toch wijzigingen worden doorgevoerd, maak deze dan (ruim) op tijd bekend zodat instellingen de wijzigingen voor aanvang van het boekjaar kunnen doorvoeren en voorkom administratieve wijzigingen met terugwerkende kracht.

Aanbevelingen voor instellingen en OCW (3/3)

3. Aanbevelingen aan gezamenlijke partijen

Van een aantal bevindingen uit onze analyse van jaarverslagen is niet duidelijk welke partij verantwoordelijk is om dit op te lossen. Wij bevelen daarom aan dat betrokken partijen samen kijken wie het beste gepositioneerd is om een knelpunt op te pakken. OCW heeft als stelselverantwoordelijke de taak om ervoor te zorgen dat dit gesprek wordt gevoerd.

- Over sommige specifieke activiteiten twijfelden instellingen over of deze privaat zijn of niet. In december heeft OCW per brief over enkele posten een nadere toelichting gegeven, maar er is nog niet met zekerheid zeggen of alle twijfelpunten hiermee zijn weggenomen. De partijen kunnen waar nodig hier samen expliciet één lijn in zoeken.
- Instellingen die een leerwerkbedrijf hebben, zien dit als essentieel onderdeel van de opleidingen die zij aanbieden. Er is behoefte aan een verdere uitwerking van welk deel van de kosten van een leerwerkbedrijf aan de publieke taak toegerekend kunnen worden en welk deel van de private activiteit.
- Het kan helpen om een rapportageformat op te stellen waar instellingen gebruik van kunnen maken om te rapporteren over de beleidsregel. Houdt daarbij voldoende ruimte voor instellingen om deze aan te passen aan de context van de instelling.

- Stimuleer om in dezelfde eenheden (bijvoorbeeld categorieën van activiteiten) te rapporteren. Zo kan meer inzicht worden geschept in behaalde resultaten en meer uniformiteit ontstaat in de rapportages van instellingen. Dit kan bijvoorbeeld via een rapportageformat.

The background features several teal pencils arranged horizontally. A white diagonal shape, resembling a stylized 'A' or a large bracket, is overlaid on the left side. The text 'Andersson', 'Elffers', and 'Felix' is written in a dark blue, sans-serif font within this white shape. A red diagonal line is also present on the left side of the white shape.

Andersson
Elffers
Felix

3. Onderzoeksopzet

Om dit onderzoek uit te voeren zijn drie methoden gebruikt

1

Bureaustudie

We zijn gestart met een bureaustudie van (beleids-)documenten. Het doel van de bureaustudie was tweeledig. Enerzijds heeft dit een beeld gegeven van de ontwikkeling en inhoud van de beleidsregel. Daarnaast vormde de bureaustudie de basis voor een codeerschema (zie volgende pagina). In de bureaustudie zijn beleidsdocumenten (wet- en regelgeving, handreikingen, protocollen) en diverse onderzoeken en adviezen die zijn uitgebracht over private activiteiten van onderwijsinstellingen meegenomen.

2

Kwalitatieve, systematische documentanalyse

Op basis van de bureaustudie en een steekproef van enkele verslagen uit het totaal van 110 jaarverslagen uit elk onderwijsdomein, hebben we een codeerschema opgesteld. In het codeerschema onderscheiden we verschillende hoofdcategorieën voor activiteiten, meerwaarde, risico's en – beheersmaatregelen, en kwaliteitsindicatoren. Vervolgens hebben we een systematische kwalitatieve analyse gedaan van jaarverslagen. In totaal zijn 110 jaarverslagen geanalyseerd. In de analyse hebben we gebruik gemaakt van het codeerprogramma Atlas.Ti.

3

Werksessies

In werksessies hebben we de resultaten uit de bureaustudie getoetst en geduid. We hebben vier werksessies georganiseerd: één per onderwijssector (mbo/hbo/wo) en een aanvullende sessie met accountants. In de werksessies legden we de eerste beelden uit de bureau-analyse voor. We stonden met de deelnemers stil bij de vraag of dit beeld herkenbaar en volledig was en vroegen hen om te reflecteren op de werkwijze van hun instelling. De sessies waren behulpzaam in begrijpen van de verschillen die inde analyse naar voren kwamen en hebben geholpen om knelpunten die instellingen ervaren beter te begrijpen.

Interpretatienoot bij de documentanalyse

Een belangrijke kanttekening bij onze bevindingen is dat er mogelijk activiteiten zijn die wél door instellingen zijn uitgevoerd, maar die niet zichtbaar zijn in de resultaten omdat er niet over is gerapporteerd. Dat komt omdat wij alleen in de jaarverslagen hebben gecodeerd wat expliciet in de verslagen genoemd is. Activiteiten die niet zijn opgenomen in het verslag, zijn niet gecodeerd en daarmee niet zichtbaar in onze resultaten. Kortom de bevindingen beperken zich tot de *gerapporteerde* private activiteiten, risico's en maatregelen van instellingen.

We identificeren drie categorieën van private activiteiten

1. Aanvullend onderwijs

Deskundigheidsbevordering

Een onderwijsdeelnemer of bedrijf betaalt voor een facultatieve uitbreiding of aanvulling van een bekostigde opleiding. Bijvoorbeeld een extra vak ingericht op verzoek van een bedrijf.

Contractonderwijs

Niet-bekostigde opleidingen, al dan niet geaccrediteerd, waarvoor een open inschrijving is. Bijvoorbeeld masters, Leven Lang Ontwikkelen (LLO), post-initiële opleidingen en vooropleidingen.

Maatwerktrajecten

Niet-bekostigd onderwijs, dat in zijn geheel wordt ingekocht door een afnemer voor een bepaalde doelgroep. Bijvoorbeeld een inburgeringscursus die door één gemeente ingekocht is.

2. Aanvullend onderzoek

Contractonderzoek

Onderzoek gefinancierd uit de tweede of derde geldstroom die een instelling tegen vergoeding in opdracht van een derde partij verricht.

3. Producten en diensten

Beroepspraktijk Vorming (BPV)

Onderwijs in de praktijk van een beroep, waar economische voordelen voor derden uit kunnen voortvloeien. Bijvoorbeeld een reparatiewerkplaats, horecavoorziening, of een kapsalon.

Detachering

Personeel dat tijdelijk in dienst gaat van een andere organisatie. Bijvoorbeeld een docent die een cursus aan een andere instelling doceert.

Verhuur

Verhuur van faciliteiten aan derden. Bijvoorbeeld het verhuren van (onderwijs- of vergader)ruimte, parkeerplaatsen of een sportveld.

Ondersteuningsaanbod niet-onderwijs

Activiteiten gericht op ontwikkeling die worden aangeboden aan oud-studenten of oud-medewerkers, waar een economisch voordeel mee verkregen kan worden. Bijvoorbeeld incubators of congressen.

Diverse producten en diensten

Producten en diensten die ter ondersteuning van onderwijs en onderzoek zijn voortgebracht en die aan derden geëxploiteerd worden. Bijvoorbeeld laboratoriumdiensten, studentenhuysvesting horeca, drukwerk, sportvoorzieningen.

We onderscheiden vier argumenten om over de meerwaarde van private activiteiten te rapporteren

4. Meerwaarde	
Verrijking	De activiteit vergroot de kwaliteit, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het onderwijs en onderzoek. Bijvoorbeeld door studentenwelzijn of kennisontwikkeling te stimuleren.
Synergie onderwijs en onderzoek	De activiteit draagt bij aan het verbinden van onderwijs en onderzoek.
Doelmatigheid	De activiteiten dragen bij aan een doelmatiger inzet van middelen (meer met minder). Bijvoorbeeld door lege ruimtes te verhuren.
Valorisatie	De activiteiten dragen bij aan kennisoverdracht/de aansluiting tussen het onderwijs en het werkveld. Bijvoorbeeld door studenten en het werkveld in contact te brengen.

Om aan voorwaarde 7 van de beleidsregel te voldoen moeten instellingen voor iedere soort private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd rapporteren wat de meerwaarde is. In andere woorden: wat voegt deze soort activiteit toe aan de taak van onderwijsinstellingen?

Private activiteiten kunnen verschillende meerwaarde hebben

Op basis van de bureaustudie onderscheiden we vier typen motiveringen om de meerwaarde van private activiteiten te onderbouwen. Meerwaarde kan ontstaan door het vergroten van de kwaliteit, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het onderwijs- en/of onderzoekaangebod van de instelling, oftewel verrijking van het onderwijs. Een tweede motivatie kan zijn dat de private activiteit bijdraagt aan een goede verbinding tussen het onderwijs en onderzoek, waarmee deze twee bekostigde wettelijke taken elkaar versterken: synergie. Ten derde kan de meerwaarde zijn dat de doelmatigheid van de instelling wordt vergroot, bijvoorbeeld omdat ongebruikte capaciteit efficiënter benut kan worden. Tot slot kan een private activiteit bijdragen aan valorisatie, oftewel het versterken van de aansluiting tussen onderwijs en de maatschappij. Valorisatie is voor hoger onderwijs instellingen ook formeel deel van hun wettelijke taak. Daartoe wordt onderscheid gemaakt tussen publieke en private valorisatie. De beleidsregel richt zich op private valorisatie-activiteiten.

We onderscheiden de juridische en organisatorische inbedding op vier punten

5. Juridische en organisatorische inbedding

Wijze van inbedding

Private activiteiten zijn ondergebracht bij de organisatie zelf of in een aparte organisatie, zoals een dochteronderneming of holding.

Administratie

Er is (g)een administratieve scheiding tussen publieke en private besteding van middelen.

Verantwoordelijkheids-toebedeling

De verantwoordelijkheid over private activiteiten is belegd bij specifieke personen dan wel integraal belegd in de organisatie.

Instellingen kunnen de organisatie van private activiteiten op diverse manieren inrichten. We onderscheiden die elementen in de juridische en organisatorische inbedding: de wijze van inbedding, administratie, en verantwoordelijkheidstoebedeling.

Juridische en organisatorische inbedding kan verschillende vormen aannemen

Op de verschillende elementen die we identificeren zijn meerdere antwoorden mogelijk. Wat betreft het eerste element, de wijze van inbedding, onderscheiden wij twee vormen, namelijk of activiteiten zijn ondergebracht bij de instelling zelf of in een aparte juridische entiteit. In het tweede element, administratie, noteerden we of instellingen rapporteerden dat zij een aparte administratie bijhielden voor private activiteiten of dat zij dit integraal onder hebben gebracht bij de P&C cyclus. Het derde element, de verantwoordelijkheidstoebedeling, kan twee vormen aannemen: ten eerste of instellingen toegepast beleid hebben ingericht voor de verantwoordelijkheidstoebedeling over private activiteiten, of dat dit is opgenomen in het algemene beleid. Ten tweede bekeken we het organisatieniveau waarop de verantwoordelijkheid was belegd: op bestuurs-, faculteits-, of opleidings- of teamniveau.

We onderscheiden een aantal risico's en beheersmaatregelen

6. Risico's		7. Beheersmaatregelen	
Concurrentievervalsing	Het risico op marktverstoring doordat een instelling een voordeel heeft ten opzichte van private partijen die vergelijkbare activiteiten uitvoeren.	Integrale kostprijs*	Er wordt een integrale kostprijs gehanteerd voor producten en diensten
Weglekken publiek geld	Het risico dat investeringen in private activiteiten leiden tot het weglekken van geld voor de publiek bestokigde taak.	Marktconforme prijs*	De kostprijs wordt bepaald aan de hand van het bestaande marktaanbod
Verliezen	Het risico dat verliezen die ontstaan door private activiteiten worden gecompenseerd met publieke middelen.	Tijdelijke contracten	Er zijn contracten voor bepaalde tijd afgesloten, die kunnen worden opgezegd als een daling van de vraag leidt tot een negatief resultaat
Taakverwaarlozing	Het risico dat de private activiteit ten koste gaat van het uitvoeren van de wettelijke taak.	Budgettering	Het beschikbare budget voor de private activiteit is gelimiteerd
Integriteitsrisico's	Het risico dat de integriteit van de onderwijsinstelling ter discussie komt te staan door het uitvoeren van de private activiteit (belangenverstremgeling)	Monitoring	De baten en lasten worden gemonitord, bijvoorbeeld in de P&C cyclus, waarmee grip wordt gehouden op de financiën
		Integriteitscode/IP beleid	Er is een integriteitscode- of beleid opgesteld, dan wel IP-beleid om het intellectueel eigendom te beschermen.
		Scenario's	Er worden scenario's geïdentificeerd en contractafspraken gemaakt op basis waarvan bijsturing plaatsvindt
		Mandaatregeling	Er is een mandaatregeling om verplichtingen aan te gaan: bij investeringen boven een bepaald bedrag is goedkeuring nodig.

* Het hanteren van een integrale kostprijs of marktconforme prijs zijn mitigerende maatregelen om concurrentievervalsing te voorkomen en tegelijkertijd ook formele vereisten van de beleidsregel. Wij hebben ze gecodeerd als beheersmaatregel, om te kunnen analyseren in hoeverre instellingen de pricing mechanismes van private activiteiten opvoeren in het kader van risico management. Het hanteren van een marktconforme prijs is op dit moment geen onderdeel van de beleidsregel, maar omdat veel instellingen dit hebben opgenomen in het bestuursverslag hebben wij dit wel gecodeerd.

We analyseren de kwaliteit van de informatie aan de hand van vijf indicatoren

8. Kwaliteit van de informatie

Rapportage niet-geïnccludeerde activiteiten

De instelling rapporteert (niet) over de activiteiten die in de verantwoording niet is opgevoerd als private activiteit en onderbouwt waarom.

Rapportage specifiek risico(beleid)

De instelling licht (niet) per private activiteit toe wat hiervan de mogelijke risico's zijn en welke beheersmaatregelen worden genomen.

Rapportage twijfels en/of onduidelijkheden

De instelling rapporteert (niet) expliciet over activiteiten waar twijfels over bestaan en hoe hiermee is omgegaan in de rapportage.

Cijfers voldoende duidelijk en gedetailleerd

De gepresenteerde cijfers zijn duidelijk en herleidbaar.

We beoordelen de kwaliteit van informatie op juistheid en volledigheid

Om de waarde van de verslagen te kunnen beoordelen hebben we de kwaliteit van de informatie beoordeeld. Dit hebben we gedaan aan de hand van vier indicatoren. Deze indicatoren zeggen iets over de volledigheid van de informatie: zijn alle elementen aanwezig om de rapportage te begrijpen en interpreteren?

Niet alle indicatoren zijn formele vereisten van de beleidsregel

De indicatoren die we onderscheiden om de kwaliteit van de informatie te beoordelen zijn niet allemaal voorwaarden uit de beleidsregel. Het rapporteren over niet-geïnccludeerde activiteiten of twijfels en onduidelijkheden is bijvoorbeeld geen formele vereiste. We nemen deze indicatoren op in het analysekader omdat ze ons in staat stellen een kwalitatieve analyse te doen van de manier waarop de informatie is gepresenteerd en omdat uit de steekproef die voorafgaand aan het opstellen van het codeerschema is gedaan is gebleken dat jaarverslagen waarin twijfels expliciet worden beschreven begrijpelijker zijn.

We analyseren de waarde voor stakeholders aan de hand van zes indicatoren

9. Waarde van de informatie voor stakeholders

Vindbaarheid

De relevante informatie over private activiteiten staat op één plek.

Er is een apart hoofdstuk of aparte paragraaf voor de toelichting op private activiteiten.

Bruikbaarheid

Taalgebruik is toegankelijk en begrijpelijk. Er is niet te veel jargon.

De verantwoording heeft het juiste abstractieniveau en is niet te specifiek of overstijgend.

Overzichtelijkheid

Cijfers zijn gerapporteerd in een tabel.

De verantwoording staat per private activiteit bij elkaar geplaatst.

We schetsen de waarde van rapportages voor stakeholders via 6 indicatoren

Deze zes indicatoren corresponderen met drie criteria: de *vindbaarheid*, *bruikbaarheid* en *overzichtelijkheid* van de informatie. De indicatoren dragen bij aan de mate waarin stakeholders buiten het onderwijs uit de rapportages de relevante informatie te kunnen destilleren.

Niet alle indicatoren zijn formele vereisten van de beleidsregel

De indicatoren zijn niet allemaal formele verplichtingen die voortkomen uit de beleidsregel. Instellingen zijn vrij in de manier waarop zij hun rapportages vormgeven. Een van de doelen van de rapportageverplichting is wel om de waarde voor stakeholders te vergroten. Omdat de beleidsregel nog relatief nieuw is, kan dit voor instellingen nog een zoektocht zijn. Hierin kunnen instellingen mogelijk van elkaar leren. Het is bijvoorbeeld formeel niet verplicht om cijfers in een tabel te presenteren, al is dat voor de overzichtelijkheid wel prettig.

4. Resultaten

Belangrijke noties bij het interpreteren van de resultaten

Kanttekeningen bij de interpretatie van grafieken

Tussen de sectoren die meegenomen zijn in dit onderzoek – middelbaar beroepsonderwijs (mbo), hoger beroepsonderwijs (hbo) en wetenschappelijk of universitair onderwijs (wo) – bestaan grote verschillen. Niet alleen in het type onderwijs en aanbod (en daarmee samenhangend het type activiteiten dat voor onderwijsinstellingen voor de hand liggend is om te ondernemen), maar ook in het aantal instellingen dat binnen een sector valt en de omvang van deze instellingen. Zo zijn er minder universiteiten dan mbo instellingen, maar hebben universiteiten gemiddeld een veel groter studentenaantal en hogere omzet. In de grafieken is dat soms terug te zien. Iets dat universiteiten rapporteren ‘weegt’ zwaarder op het totaal omdat er maar 12 universiteiten zijn onderzocht. We geven het aan als dit waarschijnlijk van toepassing is op een onderwerp.

De wijze van coderen leidt tot kanttekeningen in de interpretatie

Voor de interpretatie van de analyseresultaten van dit onderzoek is het belangrijk om bewustzijn te hebben over wat de resultaten wél, en ook van wat ze niet kunnen zeggen. We hebben ons in de analyse gebaseerd op de mate waarin instellingen zelf expliciet aangaven dat een bepaalde activiteit plaatsvond. Activiteiten die wel ondernomen zijn, maar waarover niets in het jaarverslag vermeld is, zijn daarom niet

in de rapportage terug te zien. De weergaves van de analyse in de hierop volgende bladzijden is dus geen weergave van de daadwerkelijk ondernomen activiteiten, maar van de activiteiten waarover gerapporteerd is door instellingen.

Tot slot presenteren we de geanalyseerde activiteiten naar het aandeel van de instellingen dat (tenminste één keer) meldt deze activiteit ondernomen te hebben. Deze percentages tellen niet op tot 100%. Dit komt doordat deze figuren geen proportionele uitsplitsing van het totaal aantal vermeldingen van een activiteit geven, maar een beeld geven van welk aandeel van de instellingen in een sector (tenminste één keer) een activiteit vermelden.

Instellingen rapporteren met name private activiteiten in het aanvullende onderwijs

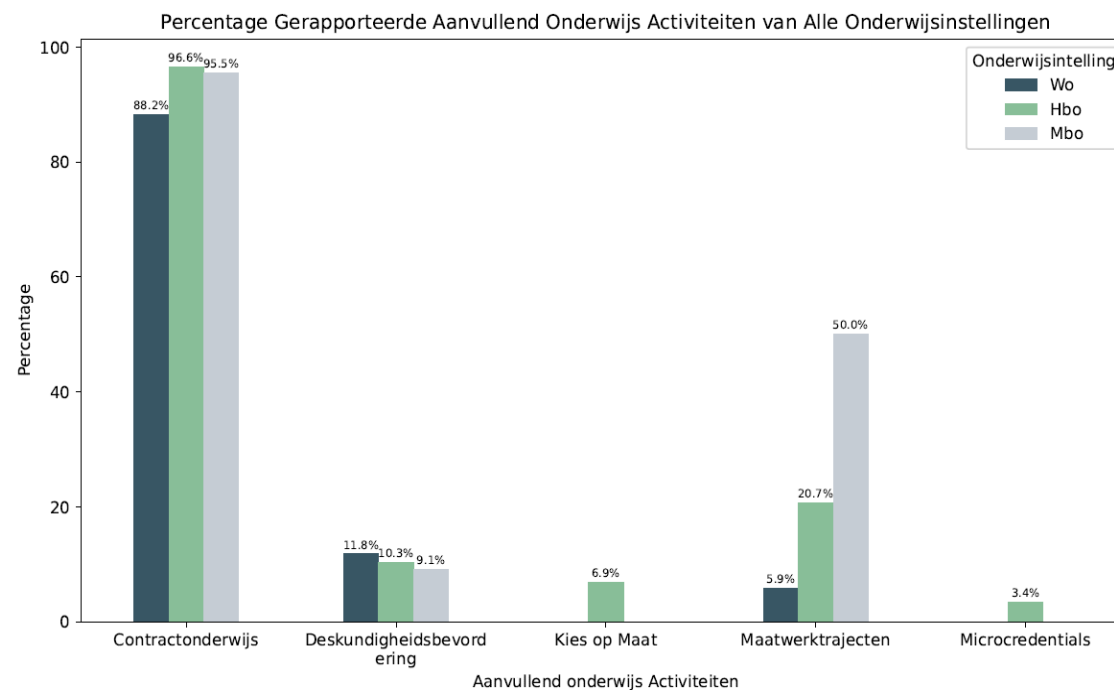
In alle sectoren rapporteren instellingen vooral contractonderwijs

De onderzochte instellingen rapporteren relatief veel over contractonderwijs. Deze activiteit wordt door bijna alle instellingen concreet genoemd in het jaarverslag. Het aantal keer dat gerapporteerd wordt over andere private activiteiten binnen deze categorie varieert.

Binnen het aanvullend onderwijs wordt naast contractonderwijs in veel mindere mate gerapporteerd over andere activiteiten. Instellingen rapporteren in gelijke mate over deskundigheidsbevordering. Maar er zijn ook sectorspecifieke observaties. Een groot deel van de mbo-instellingen geeft in het jaarverslag aan maatwerktrajecten aan te bieden. In de jaarverslagen wordt hierbij vaak de onderwijsroute uit de Wet Inburgering genoemd. Hbo-instellingen bieden daarnaast ook Kies op Maat-trajecten en microcredentials aan. In geen van de andere sectoren wordt hierover gerapporteerd. Een verklaring hiervoor kan zijn dat microcredentials (meestal) ook een vorm van contractonderwijs is. Het kunnen dat andere instellingen daarom microcredentials onder contractonderwijs hebben geschaard.

Binnen aanvullend onderwijs onderscheiden we:

- ✓ Contractonderwijs
- ✓ Deskundigheidsbevordering
- ✓ Kies op Maat
- ✓ Maatwerktrajecten
- ✓ Microcredentials



Contractonderwijs omvat een veelheid aan activiteiten

Van de vijf onderscheiden categorieën zien we vooral contractonderwijs

Zoals aangegeven op de vorige pagina, rapporteren bijna alle instellingen over contractonderwijs. Contractonderwijs is een brede categorie die al het niet-bekostigde onderwijs met open inschrijving omvat. Hoewel deze categorie opzettelijk ruim is gedefinieerd vanwege de grote diversiteit aan invullingen door instellingen, schetsen we in het kader rechts een beeld van de typen activiteiten die in dit onderzoek onder 'contractonderwijs' vallen.

Tot slot merken we op dat alle subcategorieën die wij onder aanvullend onderwijs scharen, in zekere zin kunnen worden beschouwd als contractonderwijs. Het is dan ook niet verrassend dat contractonderwijs het vaakst wordt genoemd in jaarverslagen. Omdat instellingen in hun jaarverslag zelf onderscheid maken tussen vormen van aanvullend onderwijs, hebben we dit onderscheid ook in onze analyse aangebracht.

Diverse vormen van gerapporteerd contractonderwijs

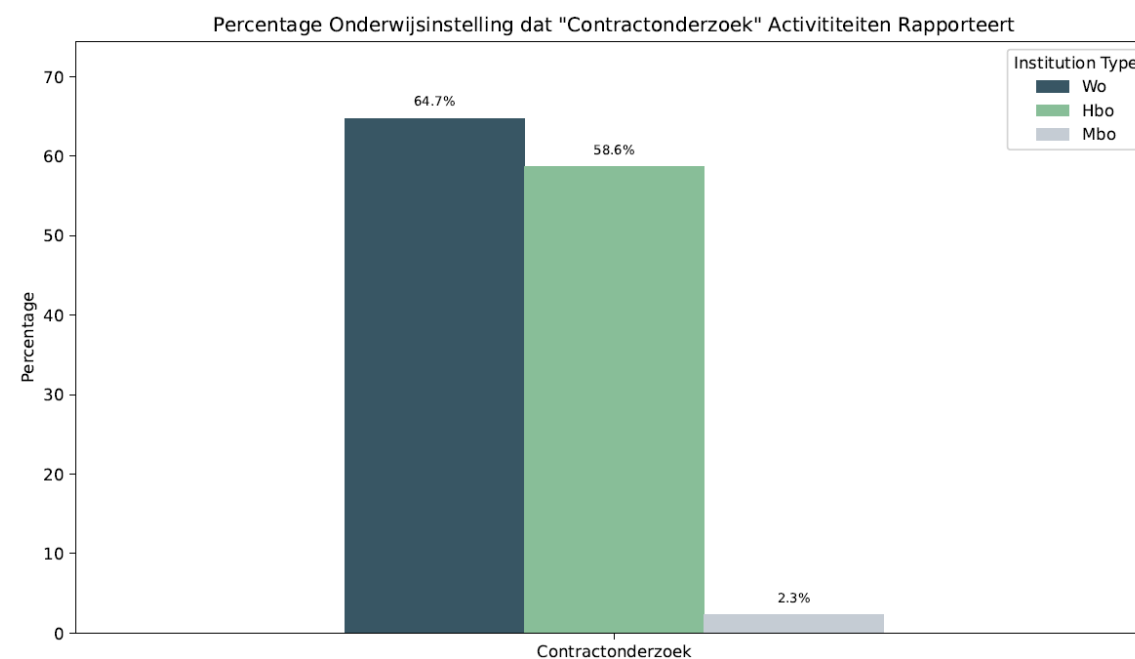
- **Instelling A** biedt post-initiële studenten de mogelijkheid om een officieel erkend masterdiploma te halen, waarvoor zij een kostendekkend tarief betalen en de instelling geen bekostiging ontvangt vanuit het Rijk.
- **Instelling B** biedt losse cursussen aan voor belangstellenden. Dat kunnen alumni zijn of andere geïnteresseerden. De instelling ontvangt geen bekostiging van het Rijk.
- **Instelling C** geeft in het kader van leven lang ontwikkelen (LLO) trainingen of opleidingen waarmee professionals zich kunnen blijven ontwikkelen of aanvullende kwalificaties kunnen halen. Deelnemers bekostigen dit zelf.
- **Instelling D** biedt onbekostigde vooropleidingen aan, waarmee studenten vaardigheden opdoen die zij nodig hebben om te kunnen doorstromen naar regulier bekostigd onderwijs of een vervolgopleiding. De vooropleiding betalen studenten zelf.

Contractonderzoek wordt vooral gerapporteerd door universiteiten en hogescholen

Contractonderzoek is een sterk sectorspecifieke activiteit

Een aantal activiteiten dat meegenomen is in de analyse heeft een sterk sectorspecifiek karakter (zie ook blz. 20). Een van deze activiteiten is contractonderzoek. In de analyse zien we terug dat een aanzienlijk deel van de hbo- en universitaire instellingen over contractonderzoek rapporteren (resp. 56,7% en 64,7% van de onderzochte instellingen vermeldt dit). Daarentegen geeft slechts 2,3% van de mbo-instellingen aan onderzoek dit type onderzoek uit te voeren. Dit verschil is voor wo-instellingen te verklaren doordat wetenschappelijk onderzoek onderdeel is van de wettelijke taak van universiteiten.

In de werksessies is opgemerkt dat het aantal wo-instellingen dat contractonderzoek rapporteert lager is dan verwacht. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat er bij instellingen verschillende interpretaties zijn van 'privaat' contractonderzoek. Sommige instellingen zien onderzoek 'in samenwerking' met het bedrijfsleven als een publieke activiteit en rapporteren alleen contractonderzoek 'in opdracht van' het bedrijfsleven. Andere instellingen voeren beide vormen van contractonderzoek als privaat op.



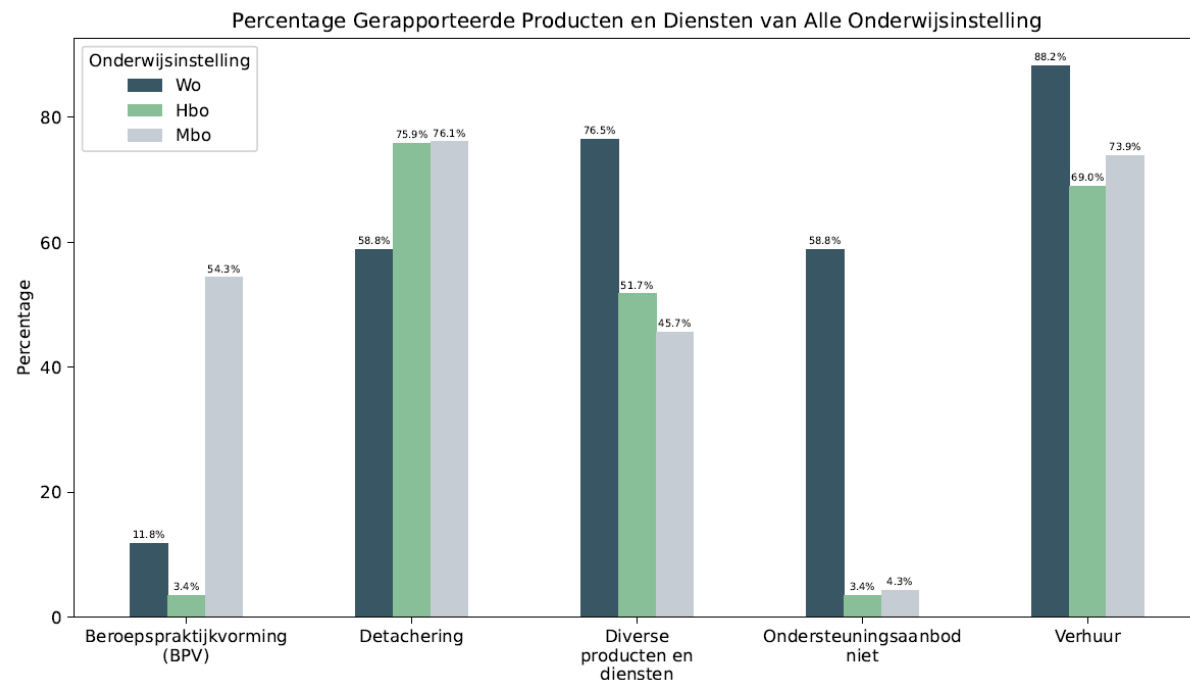
Het aantal resultaten in jaarverslagen van producten en diensten verschilt meer tussen sectoren

In producten en diensten zien we verschillen tussen sectoren

Hoewel in alle sectoren producten en diensten vermeld worden, verschilt het percentage instellingen dat een bepaald product of dienst vermeldt per sector. Instellingen rapporteren in min of meer vergelijkbare mate verhuur- en detachingsactiviteiten, maar vooral bij beroepspraktijkvorming en ondersteuningsaanbod zien we grote verschillen. Beroepspraktijkvorming wordt haast uitsluitend door mbo-instellingen gerapporteerd, terwijl ondersteuningsaanbod juist vooral door universitaire instellingen vermeld wordt. Dit resultaat is verklaarbaar: voor mbo-instellingen is beroepspraktijkvorming veelal een praktische leeromgeving voor studenten. Binnen andere sectoren komt dit minder voor. De activiteiten die onder het ondersteuningsaanbod vallen, zoals incubators en congressen, zijn voor wetenschappelijk onderwijs vaker relevant.

In producten en diensten onderscheiden we:

- ✓ Beroepspraktijkvorming
- ✓ Detachering
- ✓ Diverse producten en diensten
- ✓ Ondersteuningsaanbod niet-onderwijs
- ✓ Verhuur



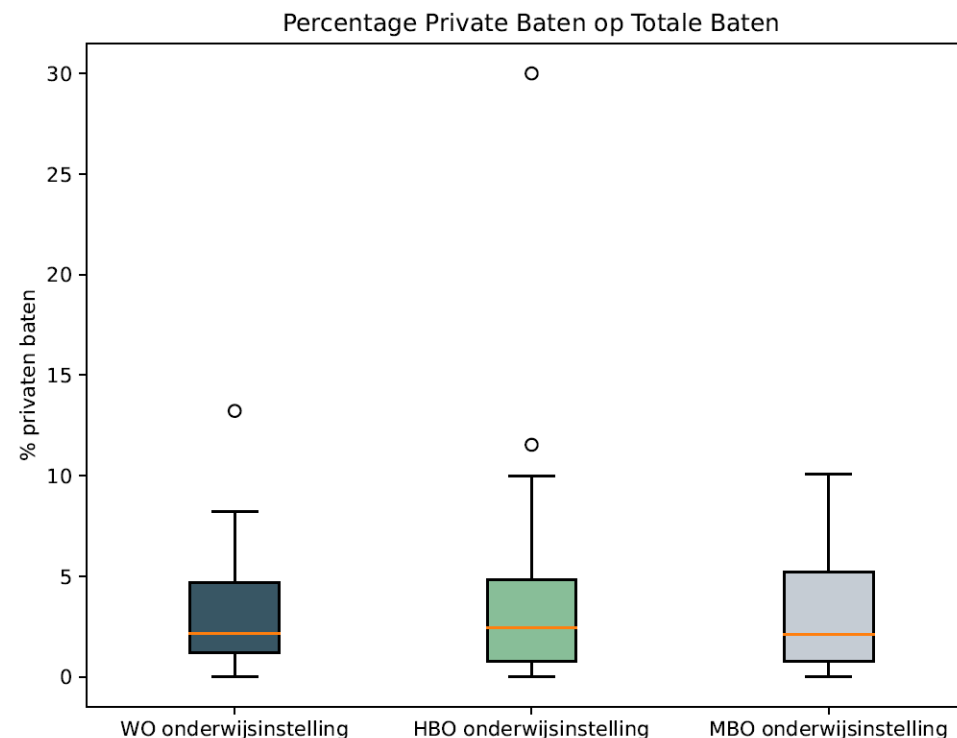
De baten van de private activiteiten vormen een klein aandeel van de totale baten

De baten uit private activiteiten vormen zo'n 1-5% van de totale baten

In dit onderzoek is ook gekeken naar de omvang van de private activiteiten die hoger onderwijsinstellingen ondernemen. In totaal hadden alle onderwijsinstellingen samen zo'n 200 miljoen aan baten uit private activiteiten. Dit is een betrekkelijk klein deel van de totale baten van instellingen: gemiddeld zo'n 2,5%, zoals is aangegeven met de oranje lijn te zien in de figuur rechts. Dit percentage is voor de verschillende sectoren vergelijkbaar. Er treden echter wel verschillen op in de bandbreedte: bij mbo- en hbo-instellingen is deze breder, terwijl bij wo-instellingen de bandbreedte iets kleiner is. Deze verschillen worden verklaard door de groottes en omzet van diverse mbo- en hbo-instellingen, wat gevolgen heeft voor de private activiteiten die zij kunnen ondernemen. De bolletjes geven outliers (uitzonderingen) weer. Er is bij hbo een outlier zichtbaar van een instelling waarbij bijna 30% van de totale baten uit de private activiteiten komt.

De omvang van individuele private activiteiten is niet goed vergelijkbaar

Iedere instelling hanteert in de rapportage eigen categorieën private activiteiten. Die categorieën komen niet altijd overeen met de categorieën die de basis vormen van dit onderzoek. Omdat er geen inzicht is in hoe instellingen hun private activiteiten categoriseren, kan niet worden vastgesteld op welke private activiteiten de gerapporteerde baten betrekking hebben. De relatieve omvang van specifiekere private activiteiten is daardoor niet vast te stellen. Om deze reden rapporteren we niet over de baten en resultaten die per type private activiteit worden behaald.



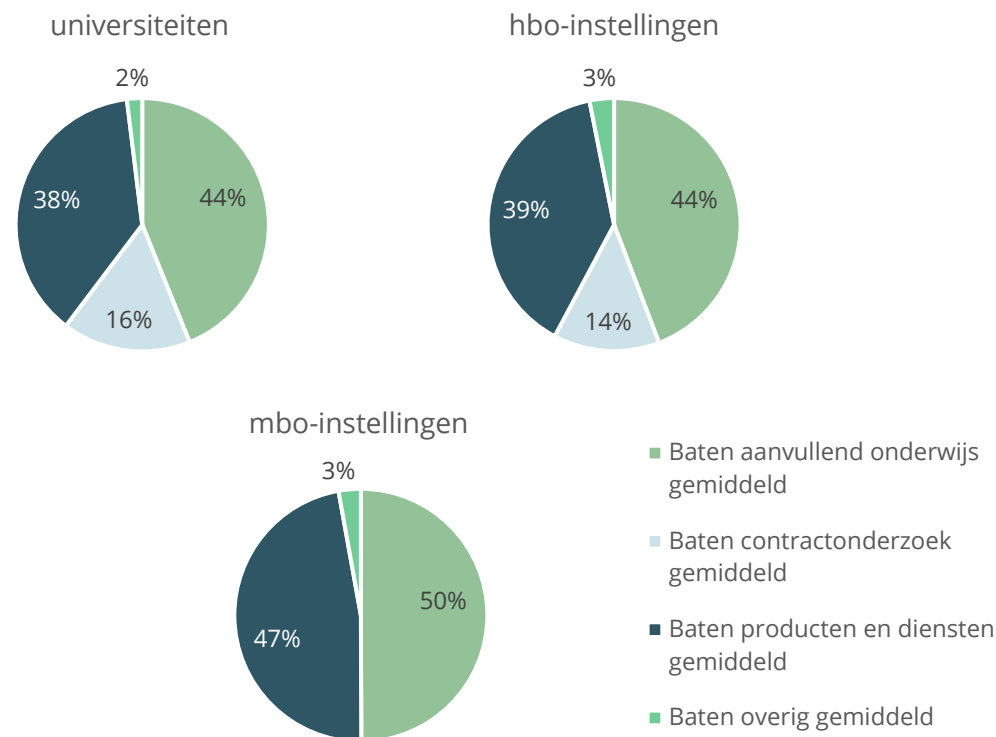
Sectoren hebben verhoudingsgewijs vergelijkbare baten in de verschillende typen private activiteiten

Bijna de helft van de baten van private activiteiten zitten in aanvullend onderwijs

De grafieken hiernaar geven de gemiddelde baten per categorie – aanvullend onderwijs, contractonderwijs, producten en diensten – weer. Gemiddeld is voor universiteiten en hogescholen 44% van de totale private baten toe te schrijven aan aanvullend onderwijs. Voor mbo-instellingen is dit 50%. Producten en diensten zijn daarna de grootste categorie, variërend van 38% van de gerapporteerde baten voor universiteiten tot 47% voor mbo-instellingen. Zoals op basis van de coderingen ook verwacht werd zijn de baten uit contractonderzoek voor mbo-instellingen 0%. Voor universiteiten is dit 16% en voor hbo-instellingen is dit 14%.

Er is nog een kleine categorie overig. Dit zijn activiteiten kosten die op basis van de jaarverslagen niet goed te herleiden waren naar een specifieke categorie, en is daarmee een restpost.

Zoals aangegeven op de vorige pagina zijn uitsplitsingen binnen de hiernaast genoemde categorieën dermate verschillend tussen instellingen dat hier geen betrouwbare vergelijking van kan worden gemaakt.



De meerwaarde van private activiteiten is vaak een verrijking van de bekostigde wettelijke taak

De meerwaarde *verrijking* wordt voornamelijk gerapporteerd in de jaarverslagen

De grafiek toont het aantal gerapporteerde referenties aan de verschillende meerwaarde van private activiteiten. Op basis van de analyse in dit onderzoek rapporteren de onderwijsinstellingen private investeringen het meeste in de categorie *Verrijking*. Deze categorie past goed bij contractonderwijs, de meest benoemde ondernomen private activiteit. Over het algemeen zien we in de beschrijvingen in jaarverslagen geen gedetailleerde toelichting op de meerwaarde van private activiteiten.

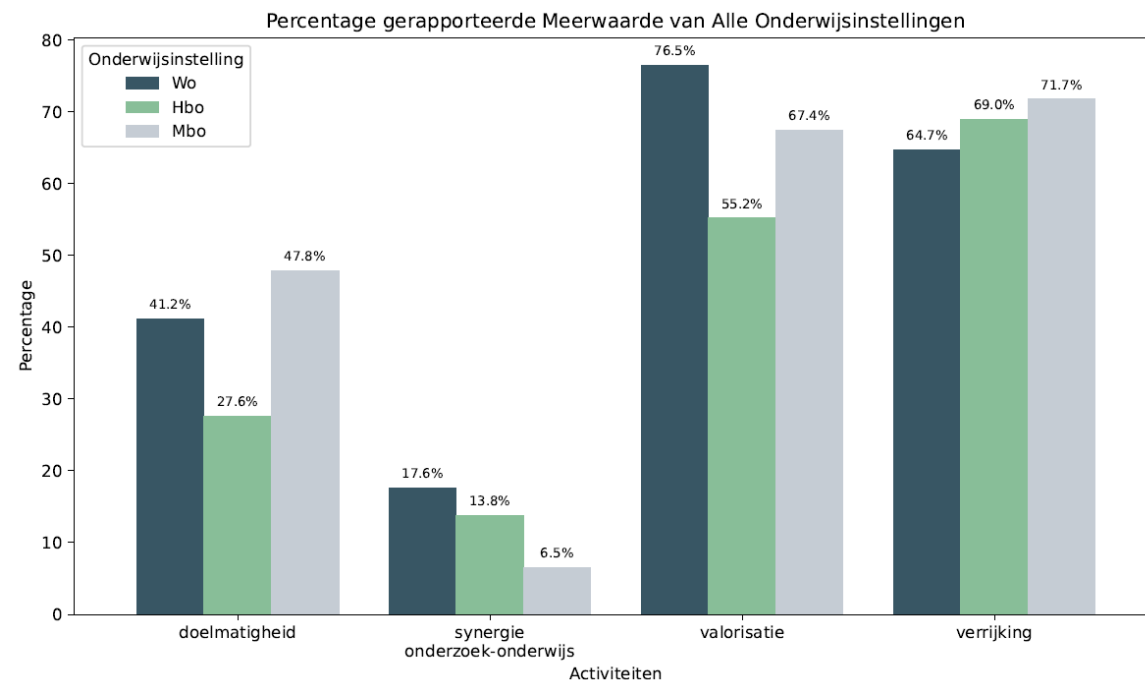
Daarnaast worden *Doelmatigheid* en *Valorisatie* relatief vaak gerapporteerd als meerwaarde. De meerwaarde *Synergie Onderzoek-Onderwijs* daarentegen komt minder vaak expliciet naar voren in de jaarverslagen.

We zien dat voor bepaalde activiteiten vaak dezelfde meerwaarde wordt gerapporteerd. Zo wordt voor verhuur van ruimtes bijvoorbeeld meestal doelmatigheid als

Over valorisatie bestaat onduidelijkheid

Instellingen (met name mbo-instellingen) geven ook aan dat zij private activiteiten ondernemen om aan valorisatie te doen. In andere woorden, zij dragen kennis vanuit het onderwijs over aan anderen ten behoeve van de maatschappij. Over valorisatie lijkt een tegenstrijdigheid in het bestaande beleid te zitten. In hoofdstuk 6 lichten we deze verder toe.

meerwaarde benoemd. Instellingen benutten restcapaciteit voor private activiteiten. Voor samenwerkingen met het werkveld wordt synergie Onderzoek-Onderwijs het meest genoemd als meerwaarde. Valorisatie wordt vaak genoemd in relatie tot Leven Lang Ontwikkelen en Beroepspraktijkvorming wordt meestal als verrijking van het onderwijs gezien.



De manier waarop private activiteiten zijn ingebed verschilt tussen instellingen

Private activiteiten zijn verschillend belegd in de organisatiestructuur

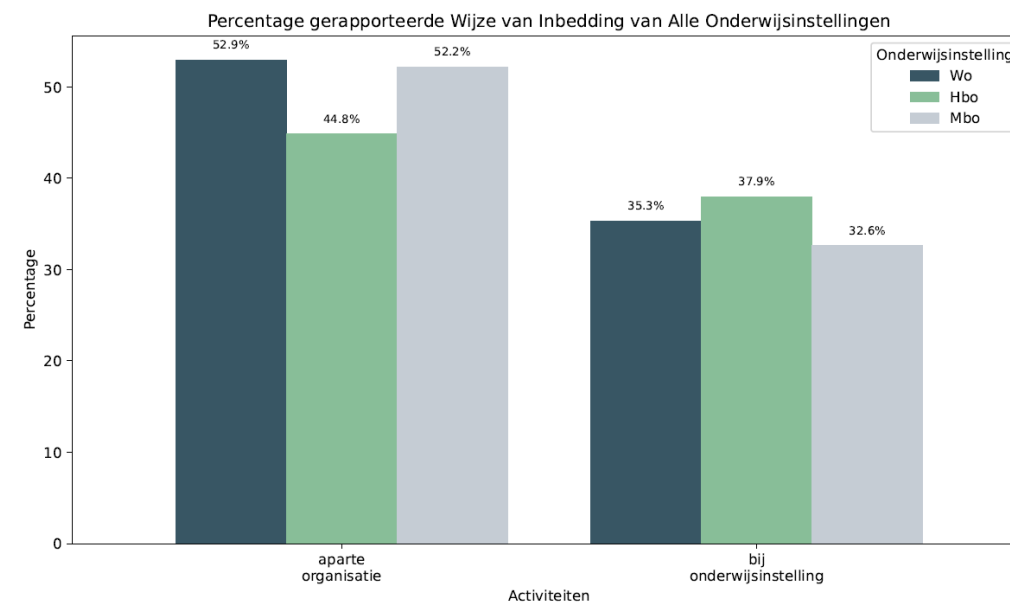
Uit analyse blijkt dat onderwijsinstellingen private activiteiten op verschillende wijzen organisatorisch beleggen. In de jaarverslagen wordt zowel gerapporteerd dat de wijze van inbedding bij de onderwijsinstelling zelf als bij een aparte organisatie, zoals een dochteronderneming of holding, belegd is. Het apart beleggen van de activiteiten kan als voordeel hebben dat de administratie voor private activiteiten vanzelfsprekend gescheiden is van die voor publieke activiteiten.

Iets minder dan de helft (43%) van de hbo en mbo instellingen heeft aangegeven dat administratie over private activiteiten gescheiden is. Bij wo instellingen is dit 13,3%.

Voorbeelden van verschillende vormen van inbedding

- **Instelling A** brengt de activiteiten die zij aanbiedt voor leven lang ontwikkelen (LLO, privaat) onder in een dochteronderneming.
- **Instelling B** heeft een deel van de private activiteiten ondergebracht in verschillende stichtingen en bv's.
- **Instelling C** heeft diens private activiteiten niet ondergebracht in een aparte organisatie (en aparte rechtspersoon); die zijn onderdeel van de reguliere organisatie en worden apart geadmistreerd. Instelling C is verantwoordelijk.

Administratieve scheiding wordt zowel genoemd in de context van een aparte organisatie als wanneer private activiteiten zijn ingebed bij de instelling zelf. Omdat administratieve scheiding geen formele vereiste is van de beleidsregel, kunnen we niet vaststellen of de instellingen die hier niet over rapporteren, dit niet doen.



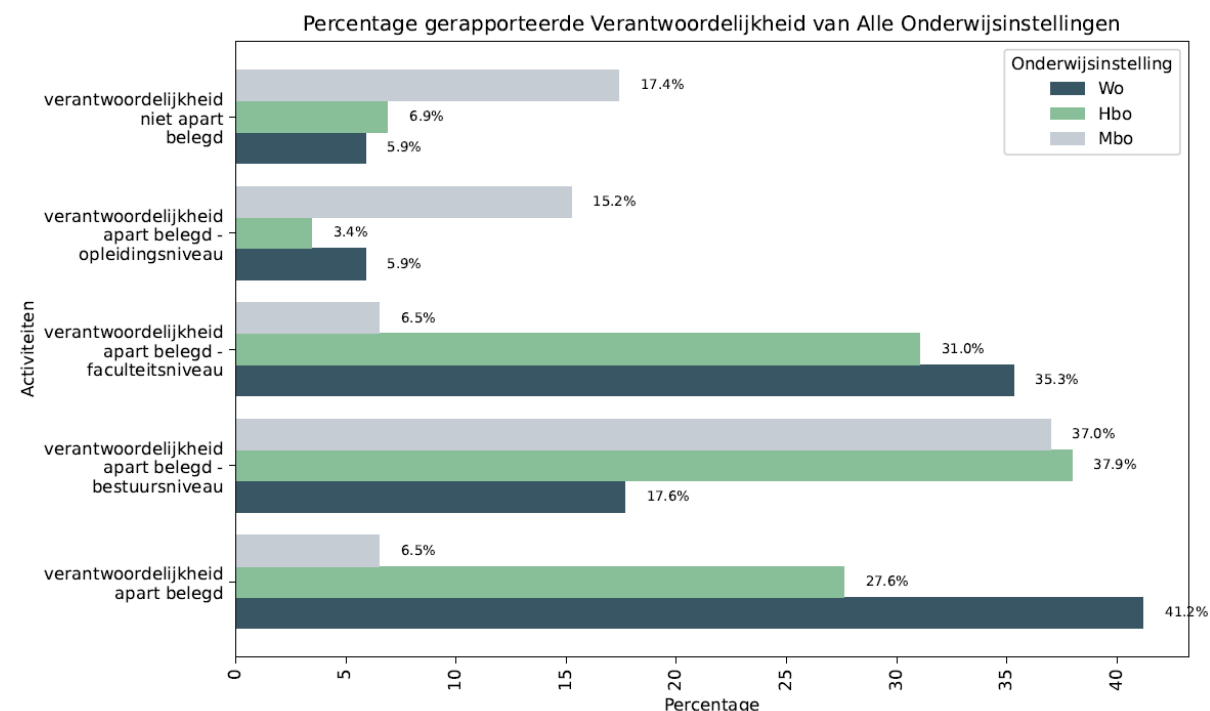
Bij de meeste instellingen ligt de verantwoordelijkheid voor private activiteiten bij een specifieke functie

De verantwoordelijkheid is bij de meeste instellingen apart belegd

De meeste instellingen benoemen een specifieke functie of gremium in de organisatie waar de verantwoordelijkheid voor private activiteiten ligt. Voor mbo- en hbo-instellingen ligt dit met name op bestuurs- of opleidingsniveau. Voor hbo- en wo-instellingen is verantwoordelijkheid veelal op faculteitsniveau belegd (of is niet expliciet benoemd op welk niveau).

Voorbeelden van verschillende verantwoordelijkheidsbelegging

- **Instelling A** heeft de verantwoordelijkheid voor private activiteiten, zoals contractonderzoek en -onderwijs, gelegd bij het bestuur van de faculteit waarbinnen deze plaatsvinden.
- **Instelling B** geeft aan dat de verantwoordelijkheid apart belegd is en specificeert niet bij welke persoon of op welk organisatieniveau dit is gedaan.
- **Instelling C** geeft aan dat de private activiteiten niet in een aparte rechtspersoon georganiseerd zijn en onder het bestuur van de instelling vallen.
- **Instelling D** onderneemt contractonderwijs naast het reguliere onderwijs. De verantwoordelijkheid hierover ligt bij de opleiding.



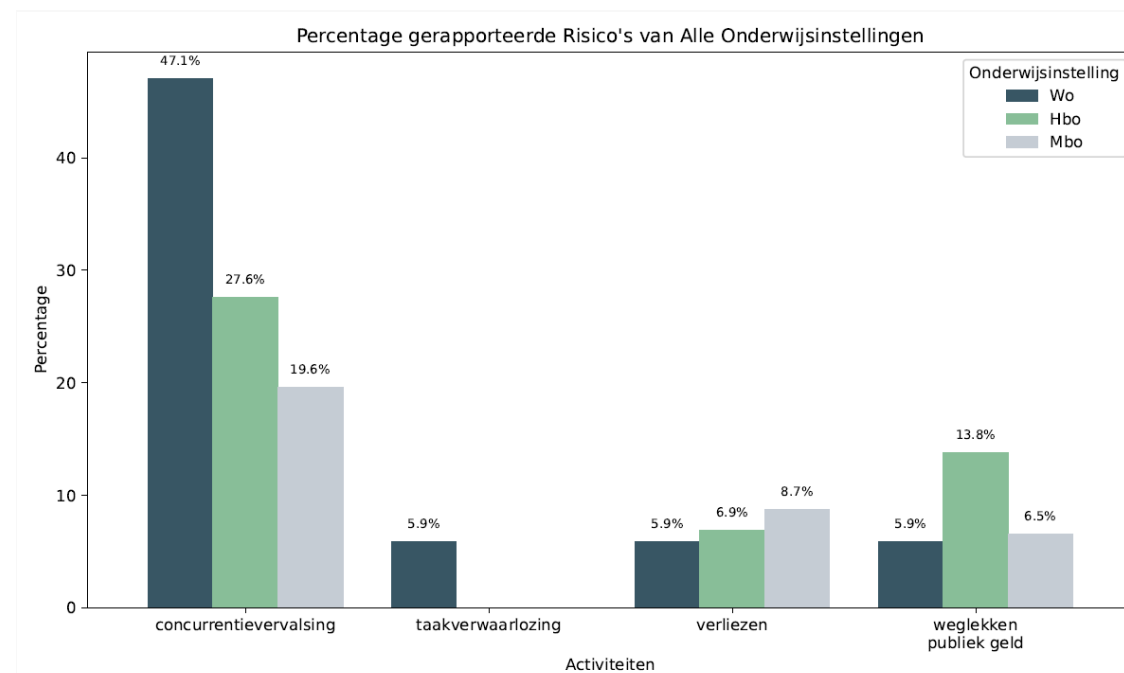
Concurrentievervalsing is het meest voorkomende risico, instellingen zijn weinig expliciet over risico's

Concurrentievervalsing wordt vaak gekenmerkt als risico

Aan de hand van de resultaten, weergegeven in de grafiek hiernaast, rapporteren de onderwijsinstellingen de meeste risico's op het gebied van *concurrentievervalsing*. Het risico *taakverwaarlozing* wordt in bijna geen enkel jaarverslag expliciet aangegeven. Daarnaast rapporteren instellingen geen integriteitsrisico's in de verslagen. Deze code komt dan ook niet terug in de figuur op deze pagina.

Risico's van private activiteiten zijn geïntegreerd in het geheel

Het aantal resultaten omtrent vermelde risico's per soort private activiteit is laag. Het vermelden van de risico's per soort private activiteit is een onderdeel van voorwaarde 7 waar instellingen nog niet goed aan voldoen. Tijdens de werksessies met de instellingen kwam naar voren dat het lastig is om risico's per soort activiteit bondig te formuleren zonder veel dubbele informatie te geven. Daarnaast is er een aparte risicoparagraaf, waarin de risico's van private activiteiten geïntegreerd zijn met het geheel. De instellingen zien het risicomanagement als een procesaanpak en documenteren het daardoor bewust op één plek. Hoewel risicobeheersing de aandacht van instellingen lijkt te hebben, leidt het nog niet overal tot een toegepast risicobeleid en wordt op dit vlak nog niet overal aan de vereiste in de beleidsregel voldaan.



Instellingen rapporteren integrale kostprijs als belangrijkste beheersmaatregel

Integrale kostprijs is de meest genoemde beheersmaatregel

Hoewel dit ook een formele vereiste is van de beleidsregel, zien we dat instellingen in hun jaarverslagen het doorrekenen van de integrale kostprijs opvoeren als beheersmaatregel. Instellingen kiezen vaker voor het doorrekenen van de integrale kostprijs dan een marktconforme prijs, al wordt in het wo ook vaker met marktconforme prijzen gewerkt.

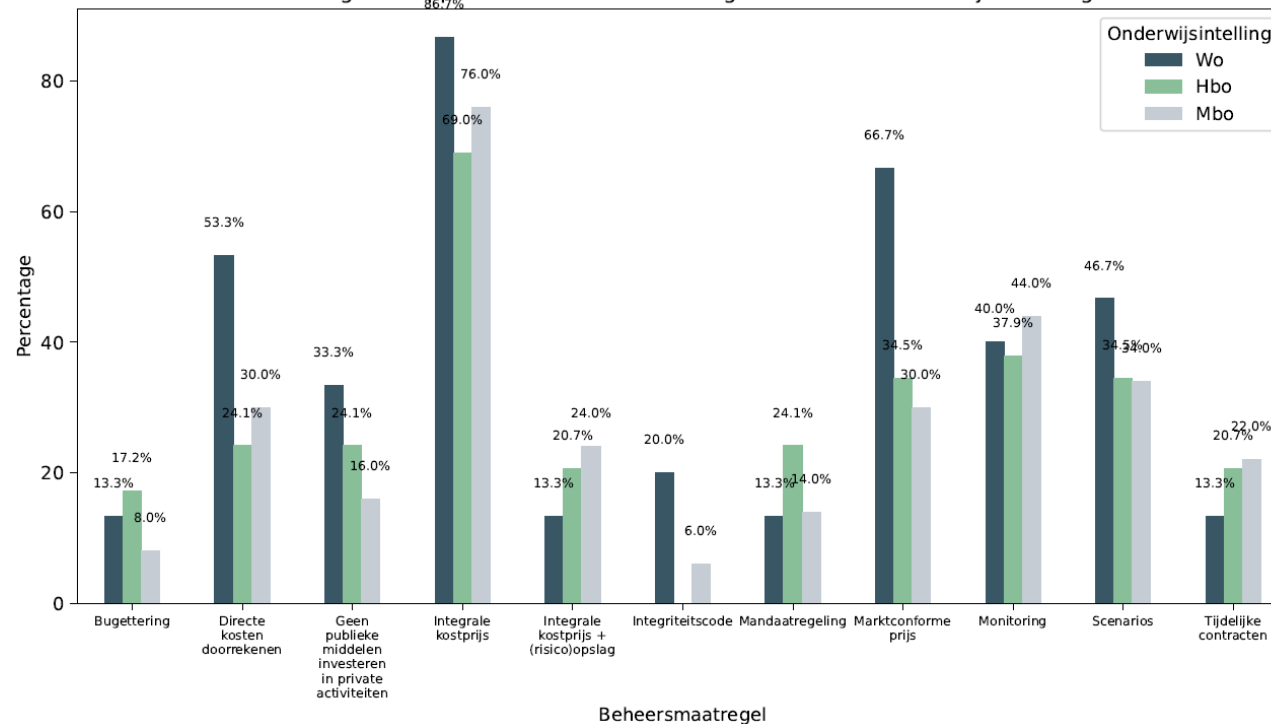
Monitoring en scenario's zijn maatregelen die vaak worden gebruikt

In de jaarverslagen zien we dat instellingen op globaal niveau beschrijven dat risico's worden gemonitord en dat er passende beheersmaatregelen worden genomen. We lazen dat een aantal instellingen een speciale werkgroep of cluster hebben ingericht voor de monitoring van private activiteiten. Dit raakt ook aan de organisatorische inbedding van de activiteit.

Relatief veel instellingen stellen dat er geen publieke middelen zijn geïnvesteerd in private activiteiten

In feite is dit geen beheersmaatregel, maar een manier om te zeggen dat er geen risico's zijn op concurrentievervalsing of dat er geen marktverstoring kan plaatsvinden. We hebben verschillende onderbouwingen gezien van deze constatering: sommige instellingen hebben een privaat vermogen opgebouwd waaruit ze de activiteiten financieren. Bij instellingen die dit niet hebben, zagen we uiteenlopende, vaak context gebonden onderbouwingen. Voor externe stakeholders is moeilijk te controleren of dit klopt.

Percentage Gerapporteerde Beheersmaatregelen van Alle Onderwijsinstellingen





5. Kwaliteit van informatie en waarde voor stakeholders

Instellingen geven rapportage over de beleidsregel op eigen manier vorm

Voorwaarde 7 van de beleidsregel schrijft voor dat:

“Over de investering met publieke middelen in private activiteiten volledig en transparant verantwoording wordt afgelegd in het bestuursverslag”

Daarbij is opgenomen wat er minimaal moet worden gerapporteerd per soort activiteit. De onderzoeksresultaten op die onderdelen zijn in het vorige hoofdstuk uitgewerkt. In dit onderzoek hebben we echter niet alleen gekeken naar wat voor private activiteiten instellingen ondernemen, maar óók naar de manier waarop zij hierover rapporteren. Hiertoe hebben we de kwaliteit van de informatie en de waarde van de informatie voor stakeholders geoperationaliseerd zoals aangegeven op pagina's 14-15 van dit rapport.

Instellingen richten de verantwoording verschillend in

We zien grote verschillen in de manier waarop instellingen de verantwoording over de beleidsregel in het jaarverslag hebben gedaan. Op zich zijn verschillen niet erg. De beleidsregel schrijft ook niet voor hoe de verantwoording er precies uit moet zien. Instellingen hebben dus een mate van vrijheid om dit in te vullen op een manier die past bij hun werkwijze. Tegelijkertijd geeft de beleidsregel wel aan dat instellingen volledig en transparant moeten zijn en kunnen we de mate van volledigheid en transparantie wel beoordelen.

De gerapporteerde private baten en toelichting hierop komen niet altijd overeen

In de jaarverslagen komen de private baten van instellingen op meerdere plekken terug. Bijvoorbeeld in de batenrapportage en in de toelichting op de beleidsregel. Daarin bestaan soms tegenstrijdigheden. Sommige instellingen rapporteren een ander totaal private baten in de toelichting op de beleidsregel dan zij in de balans opnemen als het totaal aan private baten. Het is in dit geval moeilijk te achterhalen welk bedrag klopt.

Of instellingen volledig en juist hebben gerapporteerd is lastig te beoordelen

Op basis van dit onderzoek kunnen we geen uitspraken doen over of instellingen inhoudelijk voldoen aan de rapportageplicht van de beleidsregel. Dat komt omdat we alleen hebben gekeken naar wat instellingen wél rapporteren. Daardoor is lastig te beoordelen of instellingen hebben gerapporteerd in lijn met de private activiteiten die ze ondernemen. We hebben kunnen onderzoeken of instellingen alle onderdelen die de beleidsregel voorschrijft hebben opgenomen in het jaarverslag, maar of dat ook daadwerkelijk alle activiteiten zijn die instellingen ondernemen is op basis van de verslagen niet te beoordelen (zie ook p. 9 en p. 17).

Instellingen nemen gemaakte keuzes duidelijk mee in de rapportage

Veel instellingen benoemen niet-geïnccludeerde activiteiten of twijfels

Uit de analyse blijkt dat ongeveer 2/3^e van de jaarverslagen toelicht dat er activiteiten zijn waarvan onduidelijk is of deze als publiek of privaat moeten worden aangemerkt. Circa de helft van de instellingen rapporteert bovendien over activiteiten die zij niet in hun private activiteiten zouden opnemen. Dit wijst erop dat de beleidsregel nog veel vragen oproept bij onderwijsinstellingen als het gaat om verantwoording.

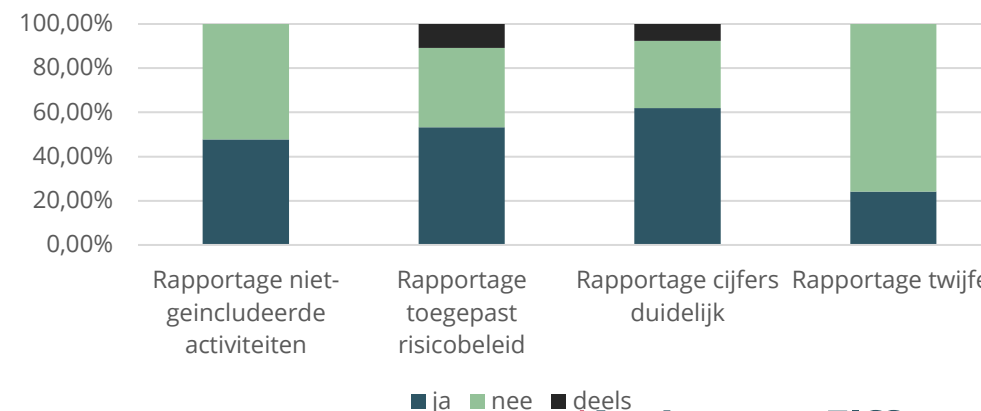
De rapportage van deze ‘twijfelachtige’ activiteiten hebben wij positief beoordeeld, zowel qua kwaliteit als qua waarde voor stakeholders. Het expliciet vermelden van deze activiteiten draagt namelijk bij aan meer transparantie over uitgaven en activiteiten. Door aan te geven welke activiteiten naast de gerapporteerde private activiteiten worden uitgevoerd en waarom deze als publiek worden beschouwd, maken instellingen hun keuzes inzichtelijker. Hoewel er op basis van de beleidsregel bij sommige activiteiten twijfel kan bestaan of deze terecht als publiek zijn aangemerkt, wordt in de jaarverslagen wel duidelijk dat onderwijsinstellingen transparant zijn over hun activiteiten. Zij maken inzichtelijk welke activiteiten buiten de rapportage van private activiteiten vallen en leggen daarmee verantwoording af over hun keuzes.

De meeste instellingen rapporteren over het toegepaste risicobeleid

In de meeste jaarverslagen is duidelijk terug te vinden welk risicobeleid is toegepast voor private activiteiten. Hoewel de beleidsregel voorschrijft dat het risicobeleid per

private activiteit wordt toegelicht, zien we dat de meeste instellingen het risicobeleid over het geheel van private activiteiten toelichten. Tijdens de werksessies die met onderwijsinstellingen zijn gehouden is dit punt ook aan de orde gekomen. Instellingen gaven aan dat risicobeleid voor private activiteiten meestal instellingsbreed is, en rapportage per activiteit tot veel herhaling zou leiden. We hebben in het oordeel over toegepast risicobeleid geen onderscheid gemaakt tussen instellingen die dit op een plek, of per activiteit hebben gerapporteerd. Over het algemeen hebben instellingen hier duidelijk over gerapporteerd.

Verdeling gerapporteerde onderdelen kwaliteit



Stakeholders kunnen de informatie goed terugvinden

Instellingen plaatsen verantwoording op een makkelijk vindbare plek

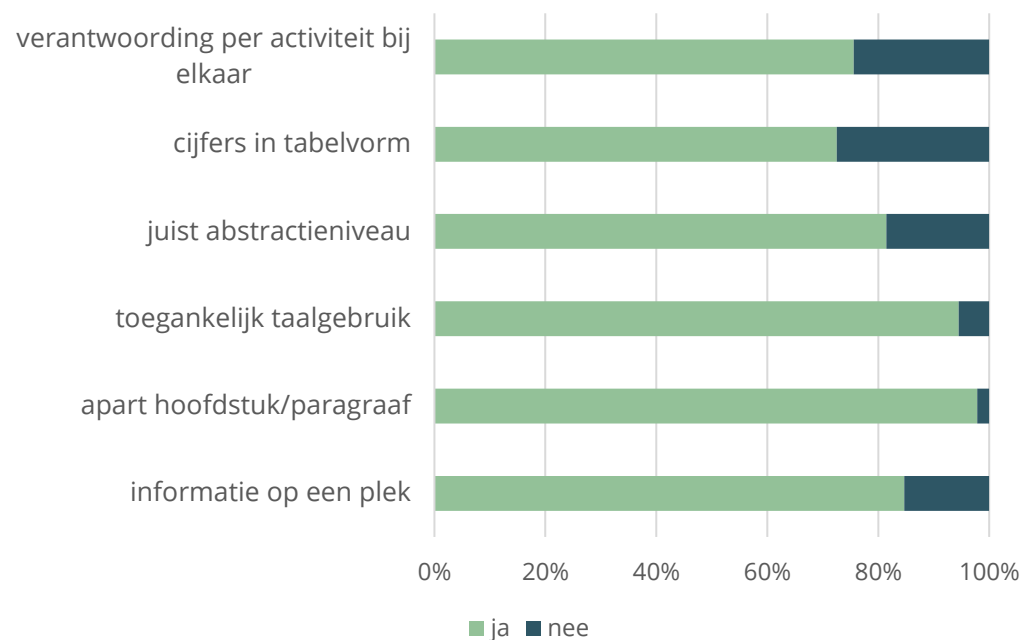
De waarde van informatie in de jaarverslagen voor stakeholders is beoordeeld door te kijken naar vindbaarheid, bruikbaarheid en overzichtelijkheid.

De vindbaarheid van de verantwoording is bijna bij alle instellingen heel duidelijk. Instellingen hebben er in de meeste gevallen voor gekozen om een apart hoofdstuk op te nemen met verantwoording over hun private activiteiten. In sommige gevallen is de beschrijving van risicobeleid opgenomen in het algemene hoofdstuk over risicobeleid, en niet in het hoofdstuk met de rest van de verantwoording. In dat geval is er wel een apart hoofdstuk, maar staat niet alle informatie op één plek. Instellingen hebben aangegeven dat zij bewust deze keuze hebben gemaakt omdat risicobeleid vaak instelling breed is voor private activiteiten, en rapportage van het risicobeleid per activiteit tot veel herhaling zou leiden.

De meeste instellingen gebruiken toegankelijk taalgebruik en een goed abstractieniveau. Over het algemeen is dan ook goed gescoord op bruikbaarheid.

Hoewel veel instellingen goed scoren op overzichtelijkheid zien we dat een deel van de instellingen verantwoording van verschillende private activiteiten door elkaar laten lopen of cijfers alleen opnemen in de lopende tekst. De beleidsregel schrijft niet voor dat cijfers in een tabel moeten staan, maar het komt de overzichtelijkheid wel ten goede.

Verdeling gerapporteerde onderdelen waarde voor stakeholders



Best practices uit jaarverslagen 2023



Cijfers in een tabel



Een tabel helpt om eenvoudig de juiste cijfers terug te vinden. Zorg hierbij voor heldere categorisering die consistent wordt gebruikt in het hele jaarverslag.



Heldere keuzes



Leg uit welke keuzes zijn gemaakt in het al dan niet aanmerken van activiteiten als 'privaat'. Deze onderbouwing maakt het verslag beter leesbaar en geeft achtergrond bij onderdelen waarover twijfel bestaat.



Toegankelijk taalgebruik



Gebruik taal die ook door minder ingevoerde lezers te begrijpen is. Daarnaast draagt een goed gestructureerde tekst ook bij aan de leesbaarheid.



Informatie op één plek




Verantwoording over private investeringen met publieke middelen in één hoofdstuk vergroot de overzichtelijkheid. Het helpt om zowel de toelichting als de cijfers en de risicobeschrijving bij elkaar te zetten.



Toegepast en specifiek

Beschrijf zo precies mogelijk hoe de verantwoording is ingericht voor een bepaalde private activiteit. Wanneer er algemene bewoordingen worden gebruikt, is moeilijk te destilleren of en hoe instellingen met private activiteiten omgaan.



6. Interpretatie- verschillen en knelpunten van de beleidsregel

Sommige onderdelen van de beleidsregel hebben geleid tot interpretatieverschillen over definities (1/3)

Elementen uit de beleidsregel hebben geleid tot interpretatieverschillen

In de analyse van jaarverslagen hebben wij enkele interpretatieverschillen gesignaleerd die we in werksessies met financieel medewerkers van instellingen per sector en onderwijsaccountants hebben gedeeld. Er zijn interpretatieverschillen in twee categorieën: definities en berekeningen. We lichten deze categorieën en de onderliggende oorzaken van de rapportageverschillen hieronder verder toe.

Categorie 1: Definities

De definities uit de beleidsregel bepalen over welke activiteiten instellingen verantwoording dienen af te leggen. We zien dat instellingen de definities uit de beleidsregel op enkele punten uiteenlopend interpreteren. Hierdoor ontstaat een diffuus beeld van welke private activiteiten instellingen ondernemen.

Definitie van publieke investeringen in een private activiteit

De beleidsregel definieert een private activiteit als volgt: *'Alle activiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde instelling worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak.'* De beleidsregel beschrijft daarbij voorbeelden en uitzonderingen om de definitie te verduidelijken, maar doet dat niet uitputtend. Uit de jaarverslagen bleek dat niet altijd duidelijk was wanneer er sprake is van investeringen met publieke middelen in private activiteiten. We zagen dat binnen en tussen onderwijssectoren nog geen eenduidig beeld wanneer hier sprake van is. Instellingen

gaven in hun jaarverslagen contextuele argumenten om te onderbouwen dat een private activiteit onderdeel is van de bekostigde taak en daardoor uitgezonderd van de beleidsregel, bijvoorbeeld rond LLO, sommig contractonderzoek, leerwerkbedrijven en educatie (NT2) activiteiten. Deze activiteiten waren in 2023 uitgezonderd van de accountantscontrole, maar moesten wel worden verantwoord in het bestuursverslag. OCW heeft aangekondigd de positie van LLO-activiteiten verder te onderzoeken.* Ook is de rol van leerwerkbedrijven is door OCW verhelderd: De beleidsregel blijft wel van toepassing op de activiteiten die in een door de instelling opgericht (erkend) leerwerkbedrijf plaatsvinden. Alleen simulaties van de beroepspraktijk binnen de instelling kunnen tot de bekostigde wettelijke taak worden gerekend.

Overigens is het de vraag of multi-interpretabele definities te voorkomen zijn. Een voorbeeld zijn simulaties van de beroepspraktijk: is een restaurant in een koksopleiding alleen een simulatie als er gesimuleerde gasten komen eten?

Verschillende interpretaties van private activiteiten

- **Instelling A** zette uiteen dat zij activiteiten in leerwerkplaatsen als publiek beschouwt, omdat deze centraal staan in de publieke taak van de instelling.
- **Instelling B** gaf aan verhuur niet als een private activiteit te beschouwen, omdat dit grotendeels binnen (onderwijs)samenwerkingsverbanden plaatsvindt en dus buiten de reguliere 'huurmarkt' bevindt.**
- **Instelling C** beschouwde LLO-activiteiten als publiek, omdat die nauw verweven zijn met de publieke taak van de instelling.

* Zie voor een toelichting de brief van het Ministerie van OCW "Vervolg beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten" van december 2024

** Er is in de beleidsregel over verhuur geen uitzondering opgenomen.

Sommige onderdelen van de beleidsregel hebben geleid tot interpretatieverschillen over definities (2/3)

Definitie van een publieke investering (bruto-netto)

Instellingen dienen in het bestuursverslag verantwoording af te leggen per soort private activiteit over 'de omvang van de geïnvesteerde publieke middelen en de mutatie daarvan'. Door sommige instellingen is dat ten onrechte geïnterpreteerd als dat investeringen met publieke middelen in private activiteiten gelijk staan aan het netto resultaat dat wordt behaald met een private activiteit. Zij beargumenteren dat bij een kostendekkende exploitatie van een private activiteit de netto investering nul is, en er geen sprake is geweest van een publieke investering, valt te lezen in deze jaarverslagen.

Dit is een verkeerde interpretatie van voorwaarde 7. Alleen weergeven wat het netto resultaat is, geeft geen inzicht in de omvang van de geïnvesteerde publieke middelen of de mutatie ervan. Wanneer de definitie van investeringen met publieke middelen in private activiteiten niet eenduidig wordt toegepast, doet dit af aan de kwaliteit van de jaarverslagen.

Verschillende interpretaties van publieke investeringen

- **Instelling A** geeft aan dat de opbrengsten van bepaalde private activiteiten (vooropleidingen*, contractonderwijs) boven de kostprijs daarvan liggen. Daarom redeneert deze instelling (ten onrechte) dat er geen sprake is van een investering van publieke middelen in private activiteiten en dus geen verantwoording afgelegd te worden volgens de beleidsregel.
- **Instelling B** onderneemt contractonderzoek in opdracht van bedrijven en detachert personeel. Volgens de instelling zijn hierin geen publieke middelen geïnvesteerd. Daarom redeneert de instelling ten onrechte dat hier volgens de beleidsregel geen verantwoording over afgelegd hoeft te worden (want op het moment dat bekostigd personeel wordt ingezet op een private activiteit, is dat een investering met publieke middelen, ook als daar een kostendekkend tarief voor wordt gerekend).

Sommige onderdelen van de beleidsregel hebben geleid interpretatieverschillen over definities (3/3)

Definitie van rapportagegrens

De beleidsregel bevat geen definitie van materialiteit, oftewel een rapportagegrens (ondergrens) waaronder geen verantwoording over private activiteiten hoeft te worden afgelegd. Dit betekent dat instellingen alle soorten private activiteiten dienen op te nemen in het jaarverslag, ook als de omvang van de investering vrijwel verwaarloosbaar is ten opzichte van de totale baten. Wanneer er kleine private activiteiten worden ondernomen, of activiteiten die moeilijk zijn te categoriseren, creëert dit een verantwoordingslast voor instellingen.

Sommige instellingen kozen ervoor een materialiteitsgrens te hanteren om de verantwoordingslast beheersbaar te houden, anderen niet. Het ontbreken van een uniforme definitie van materialiteit heeft geleid tot verschillen in de mate van detail in de rapportages.

Definitie van detachering

Volgens de beleidsregel is detachering een private activiteit wanneer het detacheren niet tot de bekostigde wettelijke taak kan worden gerekend. Detachering is een publieke activiteit wanneer er personeel wordt uitgewisseld tussen instellingen of partijen die gezamenlijk bekostigd onderwijs verzorgen. In een toelichting geeft OCW aan dat instellingen kunnen aansluiten bij een Besluit uit 2018 dat de onderwijssector in een aantal gevallen vrijstelt van btw-heffing op detachering omdat er geen sprake is

van een private activiteit die kan leiden tot concurrentievervalsing.* Er is sprake van detachering die niet rechtstreeks in het kader staat van de bekostigde wettelijke taak, maar die wel noodzakelijk is voor het uitvoeren van de bekostigde wettelijke taak

In de rapportages zagen we dat instellingen de definitie nog niet eenduidig toepassen. We zagen dat instellingen spreken van publieke detachering bij de uitwisseling van personeel tussen onderwijsinstellingen, bij uitwisseling van personeel dat werkt aan de bekostigde wettelijke taak en bij uitwisseling van personeel tussen publiek gefinancierde instellingen.

Daarbij zien we dat de regels omtrent detachering met name knelpunten in de rapportages opleverden voor mbo-instellingen. In het mbo worden veel gezamenlijk onderwijs verzorgd waarbij personeel wordt gedetacheerd, bijvoorbeeld binnen leerwerkbedrijven. Voor het realiseren van vakopleidingen vindt er detachering plaats met professionals uit niet-onderwijssectoren (bijvoorbeeld zorg, metaalbewerking). Instellingen bleken daar in de praktijk verschillende definities op na te houden. Instellingen maakten in deze situatie een verschillende afweging of detachering tot de bekostigde wettelijke taak kan worden gerekend. De onduidelijkheid die nog steeds bestaat over deze regel werd in de verschillende bijeenkomsten die voor dit onderzoek zijn gehouden ook herkend.

Instellingen gaan verschillend om met het berekenen van ontwikkelkosten, prijzen en opslagen (1/2)

Categorie 2: berekeningen

De beleidsregel schrijft voor op welke manier kosten moeten worden doorberekend om concurrentievervalsing te voorkomen. Instellingen dienen zelf uitwerking te geven aan deze berekeningen.

Ontwikkelkosten

Uit de rapportages blijken verschillende opvattingen over het doorberekenen van de ontwikkelkosten en de kosten die worden gemaakt om het contractonderwijs te organiseren en ondersteunen. In feite is er sprake van (in-kind) publieke investeringen in een private activiteit, of er wordt voor de private activiteit gebruik gemaakt van een publiek gefinancierde infrastructuur. Maar omdat het gaat om indirecte kosten, die soms in het verleden zijn gemaakt, is administratieve scheiding complex en geven instellingen hier op verschillende manieren invulling aan. Een aantal deelnemers aan werksessies gaf aan dat er behoefte is aan helderheid hoe om te gaan met de berekeningen van integrale kostprijzen of marktconforme tarieven.

Marktconforme prijs

In 2023 was de mogelijkheid van een marktconforme prijs nog geen formele mogelijkheid om te voldoen aan de beleidsregel. In de brief van december 2024 heeft OCW een versoepeling van de beleidsregel aangekondigd die instellingen de mogelijkheid geeft een integrale kostprijs of een marktconform tarief in rekening te brengen (voorwaarde 5: de investering mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie).

Desalniettemin hebben instellingen het hanteren van een marktconforme prijs opgevoerd als onderdeel van hun beheersmaatregelen. Dat hebben instellingen gedaan op uiteenlopende manieren. Voor sommige activiteiten bleken er logische kaders voorhanden, zoals indexatie van de huurprijs of een aanbestedingsprocedure. Voor producten en diensten die voortkomen uit het onderwijs waren deze kaders er meestal niet. Daar is marktonderzoek nodig om te bepalen wat een marktconforme prijs is. We zagen dat sommige instellingen onderbouwden hoe ze tot een marktconforme prijs komen en andere niet. Het is geen formele vereiste om deze onderbouwing op te nemen in het jaarverslag.

Daarnaast roept marktconformiteit ook vragen op als er producten en diensten worden verkocht die een risico met zich meebrengen, omdat zij in het kader van onderwijs zijn vervaardigd. Klanten die hun haar laten knippen in een leerwerkbedrijf, lopen bijvoorbeeld het risico op slecht geknipt haar omdat de kappers nog in opleiding zijn. Voor de marktprijs zal het leerwerkbedrijf daarom weinig klanten ontvangen. Een aantal deelnemers aan de werksessies heeft aangegeven dat het hen zou helpen als het ministerie duidelijkheid schept over de toegestane afslag op de marktconforme prijs voor private activiteiten die niet marktconform zijn.

Instellingen gaan verschillend om met het berekenen van ontwikkelkosten, prijzen en opslagen (1/2)

Risico-opslag

In 2023 is een versoepeling van de accountantscontrole op de verplichting om een risico-opslag te hanteren in de berekening van de integrale kostprijs*. Dit betekent echter niet dat instellingen de risico-opslag in 2023 niet hoefden te hanteren. OCW heeft aangekondigd dat de versoepeling van de accountantscontrole over 2024 zal komen te vervallen. Risico-opslag is een vergoeding voor het gebruik van het publieke eigen vermogen, als compensatie voor de ongelijkheid die er is tussen bekostigde onderwijsinstellingen en private ondernemingen. De beleidsregel schrijft voor dat de hoogte van de risico-opslag gelijk is aan het rendement dat kapitaalverschaffers zouden eisen op een lening aan een private onderneming van dezelfde omvang. OCW heeft hierop toegelicht dat instellingen internationale gebruikelijke rentevoeten kunnen toepassen om de risico-opslag te berekenen.**

We zagen in de jaarverslagen dat sommige instellingen verschillende keuzes maken in de hoogte van de risico-opslag en dit verschillend onderbouwen, of helemaal niet. Verschillende keuzes hoeven geen probleem te zijn, maar uit de jaarverslagen is niet goed te herleiden hoe instellingen met risico-opslag een eerlijk speelveld borgen. Daarnaast gaven sommige instellingen aan moeite te hebben te bepalen wanneer de risico-opslag op een juiste manier is berekend. Hoewel OCW dit punt heeft verduidelijkt in de Q&A van 2022, zien we in de jaarverslagen van 2023 dat dit niet

heeft geleid tot een eenduidige interpretatie.

Instellingen rapporteren transparanter, maar het normenkader kan beter

Samenvattend zien we dat de beleidsregel op punten ruimte laat voor verschillende opvattingen en interpretaties. Dit leidt tot een diffuus beeld over welke private activiteiten instellingen ondernemen. Instellingen maken verschillende keuzes, maar zijn hier over het algemeen wel transparant over. Dit maakt dat ook accountants concluderen dat de transparantie over private activiteiten is toegenomen.

Accountants achten het wel nodig dat het normenkader verder wordt uitgewerkt. Dat gaat vooral om het verduidelijken van de (vaak sectorspecifieke) 'afslagen' van de hoofdeisen van de beleidsregel. Daarin zien accountants een taak voor het ministerie. Zij hebben aangegeven bij het verslag over 2023 veel afstemming te hebben gehad over de manier waarop de rapportage over de beleidsregel werd beoordeeld in de accountantscontrole. Gezien de onafhankelijke rol die accountants hebben, is het belangrijk dat zij normen kunnen volgen en deze niet zelf hoeven op te stellen. Op deze en de volgende pagina lichten we de belangrijkste punten verder toe.

* Zoals opgenomen in het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2023

** Zie hiervoor de Q&A van OCW uit juli 2022

Sommige onderdelen van de beleidsregel leiden volgens instellingen tot knelpunten in de uitvoering (1/2)

Op sommige punten ervaren instellingen knelpunten in de uitvoering

Op de vorige pagina zijn verschillen beschreven die voortkomen uit interpretatieverschillen over hoe instellingen moeten *rapporteren*. Daarnaast zien we rapportageverschillen die voortkomen uit knelpunten die instellingen ervaren in de *uitvoering* van de beleidsregel. De beleidsregel is op die onderdelen wel helder, maar leidt tot problemen in de uitvoering.* Instellingen geven aan dat zij elementen uit de beleidsregel moeilijk met elkaar te verenigen vinden, of moeilijk te verenigen met de manier waarop de praktijk werkt. Dit leidt uiteindelijk tot verschillen in de verantwoording, waardoor het relevant is om hier te benoemen.

Kleinschalige voorzieningen

De beleidsregel stelt dat kleinschalige voorzieningen (o.a. kopiëren, printen, parkeren) onderdeel zijn van de bekostigde taak zolang deze niet toegankelijk zijn voor andere personen dan bij de instelling of het onderwijs betrokken. Echter is voor instellingen de groep mensen die gebruikmaakt van deze voorzieningen in de praktijk niet goed af te bakenen. Dit geldt, zo geven instellingen aan, bijvoorbeeld voor (kleine) kantines: als de deuren van de instelling open staan, kan in principe iedereen de kantine inlopen.

Instellingen vinden het daarom niet wenselijk om kleinschalige voorzieningen te karakteriseren als private activiteit. In het licht van concurrentievervalsing achten zij kleinschalige voorzieningen verwaarloosbaar: ten eerste omdat het concurrerende

aanbod voor dit type voorzieningen beperkt is, ten tweede omdat de hoeveelheid externe gebruikers volgens instellingen verwaarloosbaar is. Daarbij is geen eenduidig beeld wie wordt verstaan onder externe gebruikers en wanneer de concurrentiepositie van een kleine voorziening verwaarloosbaar is. OCW heeft recent opnieuw toegelicht dat dit type voorzieningen private activiteiten zijn.**

Sommige onderdelen van de beleidsregel leiden volgens instellingen tot knelpunten in de uitvoering (2/2)

Publieke en private valorisatie-activiteiten

In 2023 zijn valorisatie-activiteiten uitgezonderd van de accountantscontrole. Wel is in 2023 voor private valorisatie verantwoording in het bestuursverslag gevraagd. Private valorisatie-activiteiten worden in de beleidsregel gedefinieerd als: *“niet als onderdeel van de bekostigde wettelijke taken, maar in het verlengde daarvan, bijvoorbeeld voor oud-studenten die hun bekostigde opleiding al hebben afgerond en/of oud medewerkers, en waarbij veelal de betreffende oud-student of oud-medewerker dan wel een andere specifieke derde een economisch voordeel verkrijgt.”*

Instellingen geven aan het onderscheid tussen publiek en privaat bij valorisatie moeilijk te kunnen maken. In de praktijk zijn valorisatie-activiteiten, zoals een lezing of debat, in eerste instantie gericht op medewerkers en studenten, maar open toegankelijk voor derden, eventueel tegen vergoeding. Dit vergroot de doelmatigheid van de publieke valorisatie, maar maakt ook dat de valorisatie verandert in een private activiteit: de instelling kan concurreren met bijvoorbeeld een particulier debatcentrum.

De grens tussen publieke en private valorisatie vormt ook een probleem bij contractonderzoek. Contractonderzoek kan worden gezien als publieke valorisatie als er alleen publieke partijen zijn betrokken. In de beleidsregel is contractonderzoek echter gedefinieerd als private activiteit. Dit maakt dat instellingen verschillende keuzes maken in de wijze waarop zij rapporteren over publiek gefinancierd contractonderzoek.

De beleidsregel schrijft voor dat onderwijsinstellingen voor valorisatie-activiteiten per geval zelf de feiten en omstandigheden dienen te beoordelen, maar instellingen ervaren de regelgeving op dit punt als tegenstrijdig. In de brief van december 2024 heeft OCW

daarom een onderzoek aangekondigd naar uitwerking van het begrip publieke valorisatie. Tot de uitkomsten er zijn (verwacht april 2025) wordt uitzondering op controleplicht verlengd.

Grootschalige reeds bestaande voorzieningen

Voor grootschalige voorzieningen zoals sportfaciliteiten speelt concurrentievervalsing wel degelijk een rol. Deze voorzieningen zijn private activiteiten die door instellingen vaak in het verleden zijn ontwikkeld en meerwaarde hebben voor het vergroten van het welzijn van studenten. Volgens de beleidsregel zijn dit type voorzieningen private activiteiten en in 2024 wordt hiervoor een marktconform tarief toegestaan. Als instellingen de voorwaarden uit de beleidsregel toepassen, zou dit type voorzieningen moeten worden afgestoten omdat het veelal structureel verlieslatende activiteiten zijn die om zouden vallen als de kostprijs volledig wordt doorberekend aan studenten. Om de toegankelijkheid van deze voorzieningen te borgen, wordt aan studenten geen integrale kostprijs doorberekend. Het hanteren van een integrale kostprijs voor externe bezoekers is niet voldoende om kostendekkend te zijn. Om de sportfaciliteiten te behouden, moet de activiteit echter kostendekkend zijn. We zagen in de jaarverslagen dat sommige instellingen een verantwoordingsconstructie heeft bedacht om dit aan te tonen. Andere instellingen beargumenteren (ten onrechte) dat sportfaciliteiten onderdeel zijn van de publieke wettelijke taak. OCW recent opnieuw toegelicht dat sportfaciliteiten private activiteiten zijn*. Instellingen maken zich zorgen over wat de maatschappelijke effecten zijn als zij sportfaciliteiten moeten gaan afgestoten.



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🏢 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

5-3-2025