



Universiteiten
van Nederland }



Ministerie van OCW
T.a.v. de heer dr. R.H. Dijkgraaf
Postbus 16375
2500BJ 's-GRAVENHAGE

Houttuinlaan 6
3447 GM Woerden
Postbus 2051
3440 DB Woerden

Woerden,
16 juni 2022

Ons kenmerk:
2022-1380575259-1463

Doorkiesnummer:
0348 - 75 35 72

Onderwerp:
Beleidsregel "Investeren met publieke middelen in private activiteiten"

Uw brief van:

T: 0348 - 75 35 00

F: 0348 - 75 35 01

E: info@mбораad.nl

www.mбораad.nl

Geachte heer Dijkgraaf,

Onderwijsinstellingen van het mbo en hoger onderwijs staan midden in de samenleving. Naast de wettelijke taken gericht op onderwijs en onderzoek, wordt er steeds meer een beroep gedaan op instellingen om verbinding te leggen met de regio en het bedrijfsleven, zodat kennis benut kan worden voor belangrijke maatschappelijke opdrachten.

Deze nieuwe vormen van samenwerking die in de afgelopen decennia zijn ontstaan brengen ook risico's met zich mee waar we ons goed van bewust zijn. Publiek geld mag niet verkwaast worden in risicovolle commerciële activiteiten, en we willen als onderwijsinstellingen de markt niet verstoren. In de loop der jaren zijn er om die reden allerlei regels, gedragscodes en toezicht arrangementen ontwikkeld.

We schrijven deze brief omdat we denken dat het tijd wordt voor een meer fundamenteel gesprek over de verwachtingen en beelden die de overheid van ons heeft, en de bijpassend wet- en regelgeving. Directe aanleiding is de onrust die er is ontstaan door de nieuwe beleidsregel "Investeren met publieke middelen in private activiteiten". In het voorjaar van 2021 heeft OCW deze beleidsregel gepubliceerd. Deze beleidsregel vervangt Thema 2 van notitie Helderheid over financiële rechtmatigheid in het middelbaar en hoger onderwijs. OCW beoogde met de nieuwe beleidsregel geen nieuw beleid te voeren, maar de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van de oude notities te verbeteren. Wij krijgen echter steeds indringender signalen dat het effect van deze beleidsregel is, dat onderwijsinstellingen steeds terughoudender worden als het gaat om publiek private activiteiten.



Brancheorganisatie voor
middelbaar beroepsonderwijs
en volwasseneneducatie

Uitgangspunten van de regelgeving onderschrijven we

De regelgeving omtrent het investeren van publieke middelen in private activiteiten is opgesteld vanuit de gedachte dat publiek bekostigde onderwijsinstellingen geen bevoordeelde positie mogen hebben ten opzichte van private aanbieders bij het concurreren op dezelfde opdracht. Hiermee wordt oneerlijke concurrentie vermeden en is er een 'level playing field' voor alle aanbieders van private activiteiten. De Universiteiten van Nederland, Vereniging Hogescholen en de MBO Raad onderschrijven dit uitgangspunt: een gelijk speelveld bij private activiteiten die zowel aangeboden worden door publiek bekostigde en private organisaties.

Een tweede reden is dat de overheid wil voorkomen dat publieke middelen weglekken naar private activiteiten. In het verleden heeft de Commissie Schutte daar voor gewaarschuwd. De Inspectie houdt daar toezicht op.

Verruiming van het begrip "private activiteiten" zet publieke taak onder druk

Het kernprobleem van de nieuwe beleidsregel is dat het uitgaat van een ruimere interpretatie van het begrip "private activiteiten" dan tot nu toe gehanteerd. Op basis van de beleidsregel geldt dat (bijna) elke activiteit die op meer is gericht dan de bekostigde wettelijke taak, als private activiteit wordt aangemerkt. Van publieke activiteiten is dan nog slechts sprake als deze enkel en alleen zijn gericht op het realiseren van de bekostigde wettelijke taak. Dit brengt met zich mee dat bijna alle activiteiten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd als privaat gekwalificeerd dienen te worden.

Een veel groter deel van de activiteiten wordt nu beschouwd als privaat, terwijl we de activiteiten uitvoeren in kader van publieke taak – en vaak ook omdat marktpartijen het niet oppakken. Denk aan sportcentra, studentenhuisvesting, valorisatie van wetenschappelijke kennis, maar ook aan leven lang ontwikkelen en het postacademisch onderwijs. Het van kracht worden van de beleidsregel zet de discussie op scherp wat te doen met deze activiteiten als – bij nadere bestudering – blijkt dat deze niet volledig kostendekkend blijken te worden uitgevoerd. De instellingen beschouwen het uitvoeren van deze activiteiten als zijnde liggend in het verlengde van de bekostigde wettelijke taak (ergo als hun publieke taak) en in lijn met de maatschappelijke opvatting. Op onderdelen ook aangemoedigd daartoe door de overheid (OCW, SZW, BZK, EZK). Met de introductie van de verantwoording hierover in het jaarverslag en de bijbehorende accountantscontrole hierop, ontstaat het risico dat de instellingen deze activiteiten noodgedwongen zullen gaan staken of continueren onder de kostprijs met een aanvulling uit private bronnen (tijdelijke oplossing).

Werkt de regelgeving zoals bedoeld?

De maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan, kunnen niet alleen óf via een wettelijke (onderwijs)taak óf door de markt worden opgelost. Er zijn verschillende situaties aan de orde waar onderwijsinstellingen een waardevolle meerwaarde hebben via de uitvoering van private activiteiten

rondom voorzieningen voor studenten of maatschappelijke opgaven, zonder dat dit leidt tot oneerlijke concurrentie. De huidige regelgeving lijkt door de strikte formulering geen rekening te houden met die nuance en daardoor worden bekostigde onderwijsinstellingen in sommige situaties zelfs benadeeld ten opzichte van private partijen. Er zijn instellingen die ervan uitgaan dat alle activiteiten die zij tot 2021 uitvoerden, gewoon zijn toegestaan. Er zijn echter ook onderwijsinstellingen die bepaalde activiteiten niet meer op willen starten, of activiteiten afstoten die maatschappelijk van grote waarde zijn. Dat staat nog los van de enorme administratieve lastendruk die de nieuwe regel oplevert voor alle onderwijsinstellingen – en de onduidelijkheid die er ook bij accountants heerst over de controle op deze regel.

In de bijlage bij deze brief vindt u een eerste opsomming van geconstateerde belemmeringen. Dit is geen limitatieve opsomming van de belemmeringen maar een eerste inventarisatie die door de betrokken sectorraden onder de leden is uitgevoerd. Deze inventarisatie is nog niet afgerond maar de onrust die dit veroorzaakt, maakt dat wij u nu al verzoeken om ondersteuning. In het Coalitieakkoord zijn ambities opgenomen die door deze belemmeringen nagenoeg onmogelijk gerealiseerd kunnen worden. Voor het mbo is opgenomen dat de roc's moeten worden versterkt als regionale opleidingscentra waarin ook volwassenen een leven lang leren en ook nieuwkomers – op basis van de nieuwe inburgeringswet – vanaf dag één leren en integreren. Voor het hoger onderwijs zijn stevige ambities geformuleerd voor Leven Lang Ontwikkelen – en de overheid heeft deze plannen ook ondersteund met de toekenning van Groeifondsaanvragen. In de praktijk zijn die plannen niet goed te realiseren als de overheid tegenstrijdige verwachtingen heeft. Beleid, uitvoering en controle op die uitvoering horen in lijn te zijn.

Uitvoeringstechnische problemen

Naast de meer fundamentele beleidsmatige vragen rond publiek-private activiteiten leidt deze nieuwe regel ook tot andere problemen, die schadelijk zijn voor de sector.

Wij verwachten dat de implementatie van de beleidsregel private activiteiten gaat leiden tot een 'niet schone' accountantsverklaring omdat niet kan worden voldaan aan de rechtmatigheidseis. Daarnaast zien we intensieve discussies tegemoet met de externe accountants over bepaalde aspecten van de beleidsregel. De onderwijsinstellingen zullen zelf de administratie moeten aanpassen, wat leidt tot extra werkzaamheden.

Om de kostendekkendheid van de private activiteiten te bepalen zullen de 'integrale kosten' bepaald moeten worden. Dat zal dus moeten voor alle als zodanig gekwalificeerde activiteiten, op een voor de accountant te controleren manier. De beleidsregel is op dit vlak ook nog eens strenger dan de Wet Markt en Overheid waarin voor overheden is vastgelegd hoe ze kosten moeten toerekenen als ze zich 'op de markt' begeven. Zo is onder meer een voor én nacalculatie voorgeschreven.

Wat vragen wij?

De beleidsregel zoals die nu is vastgesteld, is zeer beperkend voor de realisatie van deze ambities en maakt onderwijsinstellingen terughoudend om een maatschappelijke bijdrage te leveren, hoe gewenst en noodzakelijk dan ook, die verder gaat dan de afgebakende wettelijke taak. Dit kan niet de bedoeling zijn van de regelgeving. Wij vragen u daarom om het volgende.

In een gesprek tussen u en Adnan Tekin, voorzitter van de MBO Raad, is aangegeven dat de sectorraden een eigen inventarisatie uitvoeren deze bovenliggende problemen. Deze inventarisatie willen wij u later dit jaar aanbieden en wij verzoeken u om op basis daarvan een onderzoek uit te voeren naar de door de onderwijsinstellingen ervaren belemmeringen en naar de mogelijkheden om deze waar mogelijk weg te nemen. Uiteraard bieden wij aan om naast eerder genoemde belemmeringen ook verdere input te willen leveren aan dit onderzoek.

Tot op heden is het gesprek tussen OCW, Inspectie van het Onderwijs, onderwijsraden en accountants uitsluitend inhoudelijk technisch gevoerd. Zoals wij in deze brief hebben aangegeven, liggen de bovenliggende argumenten echter op het terrein van maatschappelijke opgaven, studentvoorzieningen en de rol die onderwijsinstellingen hierin willen en kunnen nemen. Wij vragen u dan ook om het gesprek tussen OCW en relevante partijen spoedig te hervatten waarbij niet enkel de inhoudelijk technische aspecten, maar met name ook de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de thema's uit het coalitieakkoord te verwezenlijken, worden besproken. Met de definities uit de beleidsregel waar het moet, maar met maatwerk waar gewenst.

Met vriendelijke groet,

MBO Raad

Adnan Tekin
Voorzitter MBO Raad

Vereniging
Hogescholen

Maurice Limmen
Voorzitter Vereniging
Hogescholen

Universiteiten van
Nederland

Pieter Duisenberg
Voorzitter Universiteiten
van Nederland

cc aan minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs, Dennis Wiersma

BIJLAGE

Waar zitten voor de onderwijsinstellingen in het mbo en ho nu deze belemmeringen en waarom zijn deze belemmeringen niet te rechtvaardigen?

- De beleidsregel maakt geen enkel onderscheid tussen private commerciële activiteiten en private activiteiten die volledig ondersteunend zijn aan het onderwijs. De beperkte kappersactiviteiten die door studenten in het kader van de opleiding worden uitgevoerd, zijn hetzelfde gereguleerd als de B.V. die ooit is gestart met een publieke investering. Dit is bezwaarlijk omdat die eerste activiteiten essentieel zijn voor de uitvoering van het onderwijs, ook soms omdat er eenvoudigweg geen leerbedrijven zijn.
- De beleidsregel leidt tot interpretatie- en kwalificatievraagstukken. Onderwijsinstellingen weten niet wat de huidige beleidsregel nu betekent voor bestaande en geplande activiteiten. Aangezien onderwijsinstellingen in zijn algemeenheid (terecht) risicomijdende organisaties zijn, betekent dit dat op zichzelf waardevolle en innovatieve initiatieven worden stopgezet of nooit worden ondernomen. Dit is vooral jammer omdat deze initiatieven vaak worden uitgevoerd voor doelgroepen of activiteiten die voor private partijen met een winstoogmerk simpelweg onaantrekkelijk vanwege het risico, schaal of prioritering (denk aan krimpgebieden of regio's met economische achterstand). Ook voorinvesteringen zijn niet zomaar meer mogelijk, omdat vooraf niet duidelijk is dat iedere voorgenomen activiteit ook daadwerkelijk (en/of financieel resultaatneutraal) uitvoerbaar is.
- De beleidsregel vereist een duidelijke splitsing tussen publiek en privaat vermogen die gelet op de verwevenheid daarvan in het verleden nu niet meer te realiseren is.
- De beleidsregel is op enkele onderdelen strenger dan de Wet Markt en Overheid. De verplichte voor- en nacalculaties die onderwijsinstellingen moeten uitvoeren, gaan verder dan die nu gebruikelijk is voor overheidsinstellingen. Dit lijkt niet werkbaar en vereist in ieder geval meer implementatietijd.
- De ruimere interpretatie van private activiteiten in de beleidsregel leidt tot meer verantwoording. De beleidsregel maakt daarbij geen enkel onderscheid in de schaalgrootte van de private activiteiten. De private activiteit met een omzet van een paar honderd euro kent dezelfde verantwoordingsplicht als de BV met enkele miljoenen euro's omzet. Dit is bezwaarlijk omdat de verantwoordingsplichten zeer ruim en uitgebreid zijn. Elke private activiteit heeft een eigen verantwoording met een hoog zeer hoog detailniveau. Dit is niet altijd passend.
- Met ingang van 2022 moet in het jaarverslag informatie worden opgenomen over de private activiteiten. De beleidsregel gaat uit van een ruimere interpretatie van het begrip "private activiteiten" dan tot nu toe gehanteerd. Op basis van de beleidsregel geldt dat (bijna) elke activiteit die op meer is gericht dan de bekostigde wettelijke taak, als private activiteit wordt aangemerkt. Van publieke activiteiten is dan nog slechts sprake als deze enkel en alleen zijn gericht op het realiseren van de bekostigde wettelijke taak. Dit brengt met zich mee dat bijna alle activiteiten waarvoor een bijdrage wordt gevraagd als privaat gekwalificeerd dienen te worden. Een veel

groter deel van de activiteiten wordt nu beschouwd als privaat, terwijl we de activiteiten uitvoeren in kader van publieke taak – en vaak ook omdat marktpartijen het niet oppakken. Denk aan sportcentra, studentenhuysvesting, maar ook aan levenslang ontwikkelen en het postacademisch onderwijs. Het van kracht worden van de beleidsregel zet de discussie op scherp wat te doen met deze activiteiten als – bij nadere bestudering – blijkt dat deze niet volledig kostendekkend blijken te worden uitgevoerd. De instellingen beschouwen het uitvoeren van deze activiteiten als zijnde liggend in het verlengde van de bekostigde wettelijke taak (ergo als hun publieke taak) en in lijn met de maatschappelijke opvatting. Op onderdelen ook aangemoedigd daartoe door OCW. Met de introductie van de verantwoording hierover in het jaarverslag en de bijbehorende accountantscontrole hierop, ontstaat het risico dat de instellingen deze activiteiten noodgedwongen zullen gaan staken of continueren onder de kostprijs met een aanvulling uit private bronnen (tijdelijke oplossing).

- Om de kostendekkenheid van de private activiteiten te bepalen zullen de 'integrale kosten' bepaald moeten worden. Dat zal dus moeten voor alle als zodanig gekwalificeerde activiteiten, op een voor de accountant te controleren manier. De beleidsregel is op dit vlak ook nog eens strenger dan de Wet Markt en Overheid waarin voor overheden is vastgelegd hoe ze kosten moeten toerekenen als ze zich 'op de markt' begeven. Zo is onder meer een voor én nacalculatie voorgeschreven.