

Vergaderjaar 2004–2005

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs

Nr. 84

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2005

Aanleiding

In het Algemeen Overleg van 30 september 2004 (28 248, nr. 67) heb ik uw Kamer een brief toegezegd over het vraagstuk van investeren met publiek geld in activiteiten die niet direct gerelateerd lijken te zijn aan het doel van de rijksbijdrage of subsidieverstrekking. De aanbeveling van de commissie Schutte om te komen tot een scheiding van publieke en private activiteiten en bijbehorende middelen heb ik hierbij betrokken. Ook zou ik uw Kamer informeren over het inventariserende themaonderzoek van mijn Auditdienst naar private activiteiten die in samenhang met de inzet van publieke middelen uitgevoerd zouden kunnen zijn en zo mogelijk met betrekking tot deze activiteiten naar de naleving van normen genoemd in de notitie Helderheid in het HO. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 2 november 2004. In die brief heb ik u geïnformeerd over hoe op dit moment de beoordeling plaatsvindt van de rechtmatigheid in het HO.

In het Algemeen Overleg met uw Kamer van 20 april 2005 (28 248, nr. 81) heb ik deze toezegging nog eens herhaald om vóór de zomer met een dergelijke brief te komen. Tevens zijn in dat overleg enkele specifieke vragen over voormeld vraagstuk gesteld. Met onderhavige brief wil ik aan die toezeggingen tegemoet komen. Het onderwerp van deze brief staat niet op zichzelf, maar raakt onderwerpen die op meerdere plaatsen in discussie zijn. Ik noem het vraagstuk van governance en verwijs hiervoor naar de brief die hierover naar u is gestuurd op 7 juli jl. door de minister van Onderwijs. Verder is het Kabinet voornemens te komen tot gedragsregels ter voorkoming van oneerlijke concurrentie (Markt en Overheid) en zijn er raakvlakken met het Europese mededingingsrecht. In deze brief zal ik ook hier op ingaan. Deze brief zend ik mede namens de minister van LNV.

Uitgangspunten

Instellingen moeten vernieuwend kunnen zijn om aan de vragen van de samenleving en arbeidsmarkt tegemoet te kunnen komen en om uiteenlopende groepen van deelnemers adequaat te kunnen bedienen.

Wanneer een instelling uit publieke middelen extra docenten aanstelt dan roept dat niet op voorhand vragen op over de rechtmatige besteding van deze middelen. Dat is anders wanneer toezichthouders en andere belanghebbenden aan de besteding van publieke middelen niet onmiddellijk kunnen zien dat deze bijdragen aan de publieke taak waarvoor de instelling subsidie ontvangt. Het laatste is in toenemende mate het geval als gevolg van de wijze waarop onderwijsinstellingen vorm geven aan de uitvoering van hun kerntaken. Voorbeelden zijn: investeringen door hogescholen in studentenhuysvesting of in private masteropleidingen, roc's die leerbedrijven opzetten, universiteiten die op basis van cofinanciering onderzoek doen met middelen uit collectebusfondsen etc. Door de pluriformiteit en dynamiek van dit type ontwikkelingen is het opstellen van een limitatieve lijst met activiteiten of voorzieningen waaraan publiek geld mag worden besteed een niet te hanteren instrument. Een dergelijke lijst is statisch, niet goed te onderhouden en komt daarmee de beoogde innovatie niet ten goede.

Mijn uitgangspunt is dat investeren met publiek geld is toegestaan wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van onderwijs en onderzoek. De ruimte die vereist is voor instellingen, om tegemoet te komen aan de vragen van samenleving en arbeidsmarkt, wil ik geven. Dit moet wel gebeuren op een manier die rechtmatig is, transparant is en niet marktverstorend werkt. De bewijslast hiervoor ligt bij de instelling. Mijn toezichthouders zullen hierop toetsen.

Aanvullingen op de bestaande normen

Op basis van de casuïstiek uit het dossier Rekenschap ben ik nagegaan of een verdere aanscherping van de voorwaarden uit de notities Helderheid 2004 voor HO en BVE uitkomst biedt en welke rol een administratieve scheiding, zoals voorgesteld door de commissie Schutte, hierbij kan spelen. Dat leidt tot de volgende aanvullingen op de bestaande voorwaarden:

1. er moet sprake zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op het primaire proces. Het inzetten van restcapaciteit die (mede) met publiek geld is gefinancierd voor private activiteiten is alleen toegestaan als tenminste de integrale kostprijs in rekening wordt gebracht. Die restcapaciteit moet echter wel van tijdelijke aard zijn. Is dat niet het geval dan moet deze – uiteraard voorzover mogelijk – worden afgestoten;
2. het aanbieden van voorzieningen voor studenten en deelnemers is toegestaan indien dit een functie vervult bij het tot stand brengen van sociale binding en een goed studieklimaat en langs die weg op positieve wijze het studierendement bevordert. Voorwaarde daarbij is dat de desbetreffende voorziening op positieve wijze bijdraagt aan het met succes volgen van de opleiding of behulpzaam is bij het doorlopen van het curriculum;
3. het aanwenden van de rijksbijdrage om risico's voortkomend uit de niet-primaire processen door bijvoorbeeld een garantstelling af te dekken, is *niet* toegestaan.

Deze aanvullingen zijn een aanscherping van de voorwaarden zoals die reeds in de notities Helderheid 2004 voor HO en BVE zijn geformuleerd en zullen ook in een nieuwe versie van die notities worden opgenomen.

De notities Helderheid bevatten reeds de volgende voorwaarden:

1. de doelstelling van de niet-gesubsidieerde of niet-bekostigde activiteit moet in lijn zijn met de kerntaken waarvoor de instelling rijksbijdrage of subsidie ontvangt. Dit betekent dat de instelling desgevraagd moet kunnen aantonen op basis van een projectplan of bijvoorbeeld de statuten dat dit daadwerkelijk ook het geval is;
2. de investering mag niet louter gericht zijn op financieel gewin, maar moet – in termen van kwaliteitsverhoging, doelmatigheid, toegankelijkheid, of kennisoverdracht aan de maatschappij – aantoonbaar meerwaarde hebben voor de kerntaak van de instelling. De baten van de investering met publiek geld moeten in deze termen door de instelling worden gespecificeerd;
3. de investering dient – ook in de tijd – in een redelijke verhouding te staan tot de verwachte baten in termen van doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid of kennisoverdracht van die investering;
4. door de investering mag geen concurrentievervalsing ontstaan (hierbij wordt aangesloten op de mededingingswetgeving en het EU-verdrag).
5. de instelling moet zich – zowel in de richting van het ministerie van OCW als richting relevante stakeholders – over de publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen transparant verantwoorden in het financieel jaarverslag en bestuursverslag;
6. de instelling moet onverkort voldoen aan de wettelijke waarborgen rond het onderwijs en aan de beleidsregel beleggen en belenen.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat een instelling aan alle voorwaarden tegelijk moet voldoen. Wordt aan één of meer voorwaarden niet voldaan, dan is het niet toegestaan om publiek geld in te zetten voor de betreffende activiteit. Ook moet de instelling zich over alle hiervoor genoemde punten verantwoorden.

Proces

Zoals reeds aangegeven moet de instelling die publieke middelen besteedt overtuigend kunnen aantonen dat de betreffende investering een meerwaarde oplevert voor de publieke activiteiten van de instelling. Het is de instelling die in eerste instantie aan zet is en – binnen de genoemde voorwaarden – de ruimte krijgt om op een innovatieve manier invulling te geven aan de publieke taak en aan te geven hoe de besteding van publieke middelen aansluit bij die voorwaarden. Dat kan alleen als het proces zo is ingericht dat alle interne en externe belanghebbenden zich zodanig tot elkaar verhouden, dat er binnen onderwijsinstellingen voldoende «checks and balances» bestaan waarop de samenleving mag vertrouwen. De Raad van Toezicht speelt hierbij een cruciale rol. Investeringsvoorstellen waarbij publiek geld wordt ingezet moeten de instemming hebben van de Raad van Toezicht. Ik verwijs hiervoor naar de brief over «governance», die op 7 juli jl. naar u is verstuurd.

Het besluitvormingsproces ziet er als volgt uit:
het College van Bestuur (CvB) is verantwoordelijk voor het handelen binnen de voorwaarden. Na overleg met interne toezichthouders en externe stakeholders van de instelling (de Raad van Toezicht, de instellingsaccountant, de OR en derden) neemt het CvB met instemming van de Raad van Toezicht het besluit een bepaalde investering te doen. Bij twijfel over de interpretatie van de voorwaarden – en daarmee over de rechtmatigheid van de investering – kan (zoals dat altijd tot de mogelijkheid behoort bij twijfel over de interpretatie van wet- en regelgeving) een

verduidelijking worden gevraagd aan het platform «publiek-privaat» van het ministerie van OCW. Dit platform doet binnen één maand een uitspraak over de voorwaarden in deze specifieke situatie en meldt dat aan de instelling. Vervolgens neemt de instelling een definitieve beslissing. De instelling verantwoordt zich in het financieel jaarverslag en in het bestuursverslag over de betreffende investering. Alle bovengenoemde voorwaarden komen daarbij aan de orde. De externe toezichthouders zien achteraf toe op de uiteindelijke rechtmatige besteding van de rijksmiddelen en toetsen de besteding aan de bovenvermelde voorwaarden. In het kader van het externe toezicht op de besteding van middelen voert het ministerie de volgende activiteiten uit:

- toetsen van jaarrekeningen en bestuursverslagen op de gestelde voorwaarden;
- uitvoeren van steekproeven;
- themaonderzoeken;
- direct onderzoeken van signalen.

Als uit deze controleactiviteiten blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan, dan zal dit worden gemeld aan de beleidsdirectie van het ministerie van OCW. Die kan besluiten als sanctiemogelijkheid de niet rechtmatig bestede publieke middelen terug te vorderen. Alvorens de beleidsdirectie daartoe overgaat, wordt de instelling (CvB en Raad van Toezicht) ingelicht en is er gelegenheid tot hoor en wederhoor.

Met dit proces maakt het ministerie van OCW het mogelijk voor de instellingen om aan de voorkant, tijdens de besluitvorming, overleg te voeren met OCW over mogelijke interpretatieverschillen ten aanzien van de voorwaarden. Tijdens de besluitvorming wordt van de interne toezichthouders verwacht dat zij toezien op de keuzes die door het CvB worden gemaakt. De verantwoording over de besteding van publieke middelen in de jaarrekening en het bestuursverslag is verplicht. De externe toezichthouders toetsen vervolgens via het verantwoordingsproces of de instelling zich heeft gehouden aan de gestelde voorwaarden. Via het platform «publiek – privaat» wordt casuïstiek ontwikkeld die op een toegankelijke manier zal worden gepubliceerd en actueel gehouden.

In de bijlage is een schema opgenomen van dit proces van beleid, uitvoering en verantwoording over de besteding van publieke middelen van de instelling om te kunnen voldoen aan de bovenstaande voorwaarden.

Mededingingsregelgeving («Markt en Overheid»)

In de voorwaarden die ik stel aan investeringen met publieke middelen geldt dat er geen oneerlijke concurrentie en daarmee marktvervalsing mag optreden. Dat is vormgegeven door uit te gaan van tenminste de integrale kostprijs van producten en diensten die door de instelling op de markt worden gezet. Daarnaast eist het proces transparantie van de instelling en overleg met stakeholders. Ik zal daar in mijn toezicht scherp op letten.

In aanvulling daarop is het van belang te melden dat het kabinet voornemens is te komen tot gedragsregels in de Mededingingswet ter voorkoming van oneerlijke concurrentie. Bezien zal worden hoe deze gedragsregels van toepassing zullen worden voor onderwijsinstellingen. Daarbij zal specifiek nog aandacht worden gegeven aan de positie van co-financiering in het licht van de gedragsregels. De NMa is toezichthouder op deze gedragsregels. Bij een eventuele klacht van een ondernemer zal de NMa zoveel mogelijk gebruik maken van beschikbare gegevens die onderwijsinstellingen verzamelen in het kader van het

jaarverslag. Het kabinet is voornemens om spoedig na de zomer een wetsvoorstel Markt & Overheid voor advies naar de Raad van State te sturen.

Europese transparantierichtlijn

De transparantierichtlijn schrijft voor dat instellingen belast met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang (DAEB) een gescheiden boekhouding voeren. Er is nog een juridisch dispuut gaande over de vraag of en in hoeverre de transparantierichtlijn ook geldt voor onderwijsinstellingen. De wijze van toerekening is een zaak van de betrokken organisatie. In de voorstellen zoals ik die hier neerleg, hanteer ik hetzelfde uitgangspunt. Dat betekent dat de interne kostentoe-rekeningen transparant en voor derden (waaronder de instellingsaccountant) controleerbaar moeten zijn vastgelegd.

Administratieve scheiding

De commissie Schutte heeft geadviseerd te komen tot een gescheiden boekhouding van publieke en overige activiteiten met bijbehorende geldstromen. Ik neem dat advies niet over in letterlijke zin. Naast het feit dat deze aanpak fors botst met kabinetsstandpunten van deregulering en administratieve lastenverlichting betekent een administratieve scheiding sec niet dat daarmee alle vraagstukken van oneerlijke concurrentie zijn opgelost. Van belang zijn de onderliggende keuzen ten aanzien van toerekenprincipes, gehanteerde indeling in kostenplaatsen en inrichting en werking van een tijdschrijfsysteem voor de inzet van personeel. Ik ben van oordeel dat de gehanteerde voorwaarden de instellingen dwingen tot een transparante verantwoording die materieel het door de commissie Schutte beoogde effect heeft.

Als generieke randvoorwaarde bij het verrichten van investeringen met publieke middelen stel ik als eis dat onderwijsinstellingen op transparante wijze verantwoording afleggen. Die eis betreft alle activiteiten. De inrichting van de administratieve organisatie, de interne controle, of de inrichting van de boekhouding wordt bij deze integrale verantwoording niet voorgeschreven door OCW. Of de noodzakelijke transparantie vereist dat overgegaan moet worden tot een vorm van tijdschrijven, of dat toerekenregels en projectadministraties daartoe kunnen volstaan, is ter beoordeling aan het instellingsbestuur.

Uitkomsten themaonderzoek Auditdienst

De Auditdienst van OCW heeft bij 11 hogescholen onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van private activiteiten die in samenhang met de inzet van publieke middelen zouden kunnen zijn gerealiseerd. Daarbij heeft de Auditdienst gebruik gemaakt van de verantwoordingen over 2003 en vastgesteld of:

- de jaarrekening en/of het jaarverslag van de instelling investeringen in private activiteiten vermeldt;
- de vermelde investeringen in private activiteiten ten laste van de rijksbijdrage zijn gedaan;
- de instellingsaccountant onregelmatigheden heeft geconstateerd op het gebied van investeren van publieke middelen in private activiteiten.

Het onderzoek van de Auditdienst van OCW is nagenoeg afgerond. Op grond van de resultaten tot dusver kan geconcludeerd worden dat de hogescholen na het zelfreinigend onderzoek en het eindrapport van de commissie Schutte de «private» activiteiten die gerelateerd zijn aan de publieke taken, aan het heroverwegen zijn. De veelal beperkte (relatief in

financieel opzicht) omvang van deze activiteiten, de marginale of zelfs negatieve resultaten en de onzekerheid over het departementsbeleid op dit terrein in combinatie met de extra controles hierop zijn veelal aanleiding geweest deze activiteiten af te bouwen.

Specifieke vragen

Personele vermenging bij publiek-private activiteiten

Op het moment dat activiteiten van een onderwijsinstelling juridisch zijn afgesplitst, bijvoorbeeld in een stichting of vennootschap, vind ik het niet wenselijk dat vermenging plaatsvindt van bestuurlijke functies binnen deze gelieerde organisaties met toezichhoudende functies vanuit de onderwijsinstelling. Een dergelijke belangenvermenging acht ik in strijd met de uitgangspunten van good governance. Ik beraad mij nog om dit in nadere regelgeving vast te leggen.

Interne uitbesteding en bewaking eerlijke concurrentie

Eén van de voorwaarden bij de aanwending van publieke middelen is dat de investering een bijdrage moet leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het bekostigde onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het bekostigde onderwijs. Van het aanwenden van rijksbijdrage voor een niet-bekostigde opleiding kan geen sprake zijn. De hier bedoelde bijdrage dient beoordeeld te worden in het licht van de noodzakelijke investering met publieke middelen en over deze beoordeling dient door het instellingsbestuur – zo mogelijk gekwantificeerd – verantwoording afgelegd te worden in het jaarverslag. Met andere woorden: een kosten-batenanalyse in termen van kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid of kennisoverdracht is een minimumvereiste.

Mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte

processchema

