

Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 maart 2025, nr.1667475, houdende voorwaarden waaronder bekostigde HO- en MBO-instellingen met publieke middelen mogen investeren in private activiteiten (Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, de artikelen 1.9, eerste lid, 2.9, derde lid, en 15.1, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de artikelen 1.3.1, derde lid, 1.3.2, tweede lid, 1.7.1, 2.5.9, tweede lid, en 11.1, eerste lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, en artikel 4, lid 5a, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs;

Besluit:

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *bevoegd gezag*: rechtspersoon die een regionaal opleidingscentrum of een beroepscollege in stand houdt als bedoeld in artikel 2.1.3, derde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, dan wel instellingsbestuur als bedoeld in artikel 1.1, onderdeel j, aanhef en eerste streepje, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek;
- b. *integrale kostprijs*: kostprijs als bedoeld in artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet en die bestaat uit alle kosten die samenhangen met de private activiteit;
- c. *investeren met publieke middelen*: aanwenden van publieke middelen in welke vorm dan ook;
- d. *marktconform tarief*: het tarief dat voor een private activiteit in rekening wordt gebracht en dat overeenkomt met wat gegeven de marktomstandigheden redelijk is;
- e. *private activiteiten*: alle activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden uitgevoerd en die niet tot de wettelijke taak kunnen worden gerekend;
- f. *publieke middelen*: middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting of anderszins uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen bestemd om de wettelijke taak te verrichten, alsmede de opbrengsten daarvan en de voorzieningen die met deze middelen of heffingen zijn of worden gefinancierd, zoals de huisvesting en het personeel;
- g. *wettelijke taak*: taak van het bevoegd gezag of de onderwijsinstelling zoals beschreven in hoofdstuk I, titel 3, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, of artikel 1.3, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, voor zover deze taak voor bekostiging in aanmerking komt.

Artikel 1.2 Doel van de beleidsregel

Deze beleidsregel beschrijft de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag met publieke middelen mag investeren in private activiteiten, met als doel om onrechtmatige besteding van publieke middelen door het bevoegd gezag te voorkomen en om de concurrentieverhouding tussen het bevoegd gezag en ondernemingen zo gelijk mogelijk te houden.

Artikel 1.3 Reikwijdte

1. Deze beleidsregel is van toepassing op investeringen met publieke middelen in private activiteiten.
2. Deze beleidsregel is niet van toepassing op de activiteiten, genoemd in de Regeling beleggen, lenen en derivaten 2016.
3. Deze beleidsregel is niet van toepassing op investeringen in private activiteiten voor zover die activiteiten volledig worden gefinancierd met subsidie, als bedoeld in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht, anders dan de bekostiging of eventuele aanvullende middelen waarover het bevoegd gezag beschikt ter uitvoering van de wettelijke taak.



HOOFDSTUK 2. VOORWAARDEN EN VERANTWOORDING

Artikel 2.1 Voorwaarden

Het bevoegd gezag mag uitsluitend onder de volgende cumulatieve voorwaarden met publieke middelen investeren in private activiteiten:

- de private activiteit is in lijn met de wettelijke taak van het bevoegd gezag;
- de private activiteit levert meerwaarde op voor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak;
- de investering is proportioneel;
- de private activiteit wordt aangeboden voor ten minste een tarief dat gelijk is aan of groter is dan de integrale kostprijs van die activiteit, dan wel tegen een marktconform tarief; en
- een positief resultaat op de private activiteit wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd ter uitvoering van de wettelijke taak.

Artikel 2.2 Verantwoording

- Het bevoegd gezag legt verantwoording af over investeringen met publieke middelen in private activiteiten in het bestuursverslag, bedoeld in artikel 2.5.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 2.9 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
- In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag verantwoording in het bestuursverslag achterwege laten voor zover de totale investeringen met publieke middelen in private activiteiten niet meer bedragen dan 0,1 procent van de rijksbijdrage die het bevoegd gezag ontvangt op grond van artikel 2.2.4 van de Wet educatie beroepsonderwijs dan wel op grond van artikel 2.7 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.
- Het bevoegd gezag ordent en presenteert de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd in soorten activiteiten.
- Het bestuursverslag bevat:
 - een toelichting op de in het derde lid genoemde ordening;
 - een beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding van de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, inclusief een beschrijving van de verantwoordelijkheidsbedeling;
 - een beschrijving van het (risico-)beleid en beheer;
 - een kwalitatieve beschrijving van de meerwaarde van de soort private activiteit voor de uitvoering van de wettelijke taak;
 - een overzicht van de private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, in lijn met de in het derde lid genoemde ordening.
- Het overzicht als bedoeld in het vierde lid, onderdeel e, verschaft inzicht in:
 - de totale baten afkomstig van afnemers van de private activiteiten;
 - de totale investering met publieke middelen; en
 - de totale kosten per soort activiteiten.
- Het bevoegd gezag verstrekt op verzoek van de minister dan wel op verzoek van de Inspectie van het onderwijs alle benodigde informatie om de rechtmatigheid van investeringen met publieke middelen in private activiteiten te kunnen beoordelen.

HOOFDSTUK 3. SLOTBEPALINGEN

Artikel 3.1 Evaluatie

Deze beleidsregel wordt binnen drie jaar na de inwerkingtreding geëvalueerd met betrekking tot de doeltreffendheid en de effecten daarvan in de praktijk.

Artikel 3.2 Intrekking

De Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (2021) wordt ingetrokken.

Artikel 3.3 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2025, met dien verstande dat



artikel 2.2, eerste tot en met vijfde lid in werking treedt met ingang van 1 januari 2026 over het verslagjaar 2025.

Artikel 3.4 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten 2025.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins*



TOELICHTING

Algemeen

1.1 Historisch overzicht

In 2002/2003 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) forse onregelmatigheden geconstateerd in de besteding van publieke middelen in het beroepsonderwijs en in het hoger onderwijs. Om (toekomstige) onregelmatigheden tegen te gaan, zijn in 2003 en 2004 de notities 'Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneducatie' en 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs' (hierna: de Notities Helderheid) opgesteld. De Notities Helderheid bestonden uit een aantal thema's, waaronder thema 2: 'Investeren van publieke middelen in private activiteiten', dat wetsinterpreterend beleid bevatte op grond waarvan het voor onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs mogelijk werd gemaakt om onder voorwaarden met publieke middelen te investeren in private activiteiten.

De voorwaarden werden door de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de brieven van 2 november 2004 en 20 juli 2005 aan de Tweede Kamer verder toegelicht en aangevuld.¹ Daarnaast bracht het Ministerie van OCW in 2011 een 'Handreiking Voor De Inrichting van Onderwijskundige Publiek-Private Arrangementen' uit, dat eveneens (aanvullend) beleid bevatte ten aanzien van thema 2.

In 2015 stelde de Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) vast dat het beleid met betrekking tot thema 2 begrippen bevatte die niet of onduidelijk waren gedefinieerd waardoor het beleid multi-interpretabel was en daarmee niet goed uitvoerbaar en handhaafbaar.² Op aanbeveling van de inspectie is besloten het beleid te verduidelijken, hetgeen in 2021 resulteerde in de Beleidsregel *investeren met publieke middelen in private activiteiten*³, dat thema 2 van de Notities Helderheid en eerdergenoemde Handreiking verving.

Na vaststelling van deze beleidsregel bleken in het mbo, hbo en wo problemen te zijn in de uitvoering en in de toepassing van de beleidsregel, deels vanwege de administratieve lasten en deels vanwege verschillende interpretaties van het beleid. Daarnaast was er onbegrip voor sommige beleidskeuzen die aan het beleid ten grondslag lagen. Om de uitvoerbaarheid van de beleidsregel te kunnen verbeteren zijn instellingen in de gelegenheid gesteld hun vragen op schrift te stellen. Dit heeft geleid tot de brief aan de instellingen van 29 juli 2022⁴ waarbij op allerlei casuïstiek is ingegaan. Vervolgens is er veelvuldig overleg geweest met de MBO-Raad, de Vereniging Hogescholen, de Universiteiten van Nederland, de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding, alsmede met verschillende onderwijsinstellingen over de knelpunten die zij ervaren bij de toepassing van de beleidsregel. In de tussentijd is de verplichting om conform het nieuwe beleid te verantwoorden tot twee keer toe met een jaar uitgesteld tot het verslagjaar 2023. Naar aanleiding van ervaringen uit de accountantscontrole over het verslagjaar 2023 is in de Nieuwsbrief Jaarverslaggeving Onderwijs van 3 mei 2024 ingegaan op casuïstiek betreffende de jaarstukken 2023 en de controle daarop.

In 2024 heeft de Landsadvocaat advies uitgebracht over de juridische mogelijkheden om het beleid ten gunste van de bekostigde onderwijsinstellingen te versoepelen.⁵ Dit advies geeft aanleiding om de beleidsregel op enkele onderdelen te herzien, met name ten aanzien van de beleidsmatige invulling van de voorwaarde dat investeringen met publieke middelen in private activiteiten niet mogen leiden tot oneerlijke concurrentie.

De wijzigingen in het beleid betreffen de volgende onderdelen:

- het opnemen van de mogelijkheid om voor private activiteiten een marktconform tarief te hanteren in plaats van een integrale kostprijs;
- het schrappen van de verplichting de integrale kostprijs onder alle omstandigheden ook ex post te berekenen; en
- het schrappen van de voorwaarde dat overcapaciteit voor de wettelijke taak slechts tijdelijk voor private activiteiten kan worden ingezet en moet worden afgestoten als dat mogelijk is.

Daarnaast is op de volgende onderdelen de toelichting op de beleidsregel verduidelijkt:

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 28 248, nr. 68 en Kamerstukken II, 28 248, 2004–2005, nr. 84.

² Kamerstukken II, 2014–2015, 28 753, nr. 37.

³ Staatscourant, 14 april 2021, nr. 18237.

⁴ Referentienummer 33531303.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/14/advies-landsadvocaat-inzake-beleidsregel-investeren-met-publieke-middelen-in-private-activiteiten>

- a. de beleidsregel is van toepassing op alle met publieke middelen gefinancierde private activiteiten die worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, of indien het bekostigde instellingen van hoger onderwijs betreft, onder verantwoordelijkheid van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat, ook indien het bevoegd gezag of deze rechtspersoon de private activiteiten heeft ondergebracht of uitvoert in een aparte rechtspersoon waarin het overheersende zeggenschap heeft;⁶
- b. het simuleren van de beroepspraktijk ten behoeve van het bekostigd onderwijs wordt voor zover deze activiteit binnen de onderwijsinstelling plaatsvindt, tot de wettelijke taak gerekend; en
- c. de beleidsregel doet niet af aan het geldige staatssteunrecht en moet als complementair aan het staatssteunrecht worden gezien, voor zover private activiteiten zich kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht.

De herziene beleidsregel bevat tot slot een aantal redactionele wijzigingen ter verbetering van de leesbaarheid. Omwille van de toegankelijkheid van het beleid wordt de beleidsregel uit 2021 in zijn geheel ingetrokken. De colleges van bestuur van de bekostigde mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten zijn bij brief van 10 december 2024 geïnformeerd over de voorgenomen beleidswijziging.⁷

Deze beleidsregel wordt drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd.

1.2 Private activiteiten versus wettelijke taken

Met private activiteiten worden alle activiteiten bedoeld die het bevoegd gezag verricht en die niet tot de taken van het bevoegd gezag of de onderwijsinstellingen behoren, zoals die in de onderwijswetgeving zijn beschreven en die voor bekostiging in aanmerking komen. Het begrip 'bevoegd gezag' omvat in deze beleidsregel tevens de colleges van bestuur bedoeld in het hbo en wo. Het onderscheid tussen wettelijke taken en private activiteiten volgt niet uit deze beleidsregel maar uit de wet, respectievelijk de Wet educatie en beroepsonderwijs (hierna: WEB) en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: WHW).

De onderwijswetgeving stelt slechts enkele beperkingen ten aanzien van het mogen verrichten van private activiteiten. De werkzaamheden die niet tot de wettelijke taken behoren, moeten passen binnen het werkgebied van de universiteiten, hogescholen en de open universiteit.⁸ Dit werkgebied is omschreven in artikel 1.3 WHW en na deze omschrijving zijn de werkzaamheden aangeduid die deze instellingen in elk geval moeten verrichten (de wettelijke taken). En verder geldt dat op grond van artikel 1.7.1 van de WEB, contractactiviteiten verband dienen te houden met werkzaamheden waarvoor de instelling wordt bekostigd en de uitvoering van de wettelijke taak niet schaden. Het begrip 'contractactiviteiten' dat in de WEB wordt gehanteerd moet breed worden uitgelegd en ziet in elk geval op contractonderwijs en contractonderzoek en moet worden beschouwd als een specifieke categorie van het ruimere begrip private activiteiten.

Private activiteiten kunnen een structureel karakter hebben. Zolang de wet en de voorwaarden van deze beleidsregel in acht worden genomen is het toegestaan om bestaande overcapaciteit ten aanzien van de wettelijke taak structureel voor private activiteiten aan te wenden.

De afgelopen decennia is een grote variëteit in private activiteiten waargenomen waarvan hier niet een uitputtende opsomming kan worden gegeven. Naast het verzorgen van contractonderwijs en contractonderzoek, zijn het voorzien in de huisvesting van studenten, het aanbieden van recreatieve voorzieningen aan studenten zoals sportfaciliteiten, het verzorgen van inburgeringsonderwijs, en het verzorgen van zij-instromers-opleidingen, voorbeelden van (niet wettelijk voorgeschreven) private activiteiten.

1.3 Financiering van private activiteiten

Uit de onderwijswetgeving volgt dat de bekostiging die het bevoegd gezag ontvangt is bestemd voor de uitvoering van de wettelijke taken, en dat de bekostiging alleen rechtmatig kan worden besteed voor zover deze ten goede komt aan de wettelijke taken. Dit betekent dat private activiteiten in beginsel met private middelen dienen te worden uitgevoerd.

⁶ Voor de volledigheid wordt hier nogmaals op gewezen dat in deze beleidsregel onder de term bevoegd gezag, tevens het instellingsbestuur wordt begrepen, bedoeld in artikel 1.1, onder j, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2024/12/18/bijlage-brief-mocw-aan-bekostigde-instellingen-inzak-beleidsregel-investeren-met-publieke-middelen-in-private-activiteiten>

⁸ Op grond van artikel 1.3 WHW volgt dat universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek. Hogescholen zijn gericht op het verzorgen van hoger beroepsonderwijs en zij verzorgen ontwerp of ontwikkelactiviteiten of onderzoek gericht op de beroepspraktijk.

Omdat het wenselijk kan zijn dat het bevoegd gezag naast de uitvoering van de wettelijke taken ook private activiteiten verricht die een meerwaarde hebben voor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken, is er sinds 2003 beleid op grond waarvan het onder voorwaarden wordt toegestaan om met publieke middelen te investeren in private activiteiten.

Het begrip 'publieke middelen' moet in de context van dit beleid breed worden uitgelegd; het omvat méér dan alleen de ontvangen bekostiging en les- of collegegelden. Ook het met bekostiging opgebouwde vermogen, de onderwijshuisvesting, het personeel en alle andere voorzieningen die er zijn ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taak wordt tot de publieke middelen gerekend.

Met de term 'investeren' wordt bedoeld het aanwenden of het gebruik van publieke middelen in welke vorm dan ook. Het kan dus gaan om het verstrekken van financiële middelen, maar ook om het ter beschikking stellen van goederen of personeel dat vanuit de bekostiging of college- en les-gelden is of wordt gefinancierd. Ook wanneer voor het ter beschikking stellen van deze goederen of personeel een kostendekkend tarief wordt doorberekend, of wanneer de opbrengsten uit de private activiteit gelijk zijn aan of groter zijn dan wat de omvang van de investering is geweest, is er sprake van investeren in de zin van deze beleidsregel.

Deelname van het bevoegd gezag in een andere rechtspersoon wordt beschouwd als een investering met publieke middelen. De beleidsregel is van toepassing op alle investeringen in private activiteiten die worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, of indien het bekostigde hbo- of wo-instellingen betreft, onder verantwoordelijkheid van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat, ook indien het bevoegd gezag of deze rechtspersoon de private activiteiten heeft ondergebracht of uitvoert in een aparte rechtspersoon waarin het overheersende zeggenschap heeft als bedoeld in artikel 2:406 van het Burgerlijk Wetboek. Verwezen wordt naar artikel 1.3 van de beleidsregel dat de reikwijdte bepaalt, en de artikelsgewijze toelichting.

2. Voorwaarden voor het mogen investeren met publieke middelen in private activiteiten

Hiervoor is beschreven dat de onderwijswetgeving slechts enkele beperkingen stelt aan het bevoegd gezag ten aanzien van het mogen verrichten van private activiteiten.⁹ Deze beleidsregel stelt geen aanvullende voorwaarden aan het mogen verrichten van private activiteiten; de voorwaarden zien alleen op de toelaatbaarheid van het investeren in private activiteiten met publieke middelen. De voorwaarden zijn bedoeld om alleen die investeringen met publieke middelen in private activiteiten mogelijk te maken die bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak. Zo vindt er geen ongewenste 'weglek' van publieke middelen plaats. Daarnaast is het van belang te voorkomen dat private activiteiten van het bevoegd gezag leiden tot concurrentievervalsing of marktverstoring. De voorwaarden zijn daarom mede geënt op hoofdstuk 4b van de Mededingingswet (Overheden en overheidsbedrijven) en op het staatssteunrecht.

a. *De private activiteit is in lijn met de wettelijke taak van de instelling.*

Het bevoegd gezag kan op basis van bijvoorbeeld een projectplan of businesscase onderbouwen op welke wijze de private activiteit aansluit op of in verband staat met de wettelijke taak van het bevoegd gezag. Sportvoorzieningen voor studenten en/of voor onderwijspersoneel kunnen in lijn zijn met de wettelijke taak van de instelling.

b. *De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert meerwaarde op voor de kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taak.*

Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een private activiteit eraan bijdraagt dat het bevoegd gezag zijn relatie met werkgevers in de regio kan versterken, waardoor er meer stageplaatsen en/of leerwerkplaatsen beschikbaar komen. Een intensievere samenwerking met werkgevers in de regio kan ook leiden tot meer en beter inzicht in de behoeften van werkgevers, zodat het onderwijs daarop kan worden aangepast. Contractonderwijs, in welke vorm dan ook, kan leiden tot een grotere deskundigheid van docenten, en wanneer die deskundigheid ook voor de uitvoering van de wettelijke taak wordt benut, is er sprake van meerwaarde. Het is aan het bevoegd gezag om de gevraagde meerwaarde voor de wettelijke taak te onderbouwen. Wanneer de investering louter is gericht op financieel gewin is er geen sprake van de gevraagde meerwaarde.

c. *De investering is proportioneel*

Hiermee wordt bedoeld dat de investering met publieke middelen in een redelijke verhouding dient te staan tot de meerwaarde van de private activiteit voor de wettelijke taak, gelet op de duur, de doelmatigheid en de kwaliteit van de investering. Het bevoegd gezag kan de proportionaliteit van de investering op basis van bijvoorbeeld een projectplan of businesscase onderbouwen. Investerings met publieke middelen in private activiteiten die structureel verliesgevend zijn, zijn ondoelmatig en niet proportioneel in de zin van deze beleidsregel.

d. *De private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd wordt voor ten minste een integrale kostprijs aangeboden dan wel tegen een marktconform tarief.*

⁹ Zie naast de doelmatigheidseis ook de artikelen 1.7.1 en 2.2.8 WEB en 1.3 en 2.17 WHW zoals hierboven uitgelegd.

Investerings met publieke middelen in private activiteiten mogen niet leiden tot concurrentievervalsing. Om een gelijk speelveld te creëren met niet-bekostigde marktpartijen die (vergelijkbare) private activiteiten aanbieden geldt sinds 2004 de voorwaarde dat voor private activiteiten die (mede) met publieke middelen worden gefinancierd een integrale kostprijs in rekening moet worden gebracht.¹⁰

De minister hanteert geen eigen definitie van het begrip 'integrale kostprijs', maar sluit voor de uitleg van dit begrip aan bij artikel 25i van de Mededingingswet en het Besluit markt en overheid.¹¹ Hieruit volgt dat alle kosten, zowel de directe kosten als de indirecte kosten, waaronder vaste lasten, kosten van overhead, vermogen en afschrijving van kapitaal- en andere goederen worden doorberekend in de prijs van de dienst of het product dat als private activiteit wordt aangeboden. De integrale kostprijs kan hoger of lager zijn dan een marktconforme prijs. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting voor een nadere specificatie van integrale kosten.

Voor private activiteiten die kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht, is het bevoegd gezag verplicht ten minste een marktconform tarief in rekening te brengen. Daarmee wordt bedoeld een tarief dat passend is in vergelijking met tarieven die elders op de markt worden gehanteerd voor vergelijkbare diensten of producten. Deze verplichting volgt uit het staatssteunrecht op grond waarvan publieke middelen niet mogen worden gebruikt om aan afnemers goederen of diensten aan te bieden tegen prijzen die lager zijn dan de marktprijs. Het marktconforme tarief dient voorafgaand aan de investering te worden bepaald op basis van de op dat moment beschikbare informatie en de verwachtingen voor de voorzienbare toekomst.¹²

Overigens dient ook de integrale kostprijs vooraf te worden bepaald.

- e. *Een positief resultaat op de private activiteit wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd.*

Wanneer er sprake is van een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt een positief resultaat op die private activiteit aan het publieke vermogen toegevoegd. Dat geldt eveneens wanneer de private activiteit wordt uitgevoerd in een aparte rechtspersoon waarin het bevoegd gezag overheersende zeggenschap heeft. Het (mede) met publieke middelen opgebouwde vermogen in de aparte rechtspersoon zoals hier bedoeld heeft niet een privaat karakter maar maakt deel uit van het totaal aan publieke middelen waarover het bevoegd gezag beschikt en dat bestemd is voor de uitvoering van de wettelijke taak.

Andersom geldt dat wanneer met een private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, een negatief financieel resultaat wordt behaald, dat negatieve resultaat ten laste mag worden gebracht van het publieke deel van het eigen vermogen. Hierbij geldt onverminderd het uitgangspunt dat private activiteiten niet ten koste mogen gaan van de wettelijke taak en dat bij een negatief resultaat de gehele private activiteit opnieuw tegen het licht van de in deze beleidsregel genoemde voorwaarden moet worden gehouden. Het ligt bijvoorbeeld voor de hand om bij een verliesgevend resultaat in elk geval de integrale kostprijs opnieuw (ex-post) te berekenen. Het investeren met publieke middelen in structureel verliesgevende private activiteiten geldt niet als een proportionele investering. Investerings in structureel verliesgevende private activiteiten dienen te worden beëindigd.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook wanneer de hiervoor genoemde voorwaarden worden nageleefd er nog steeds sprake is van een investering met publieke middelen in een private activiteit waarover verantwoording moet worden afgelegd.

3. Verantwoording en toezicht

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor een rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen en heeft een verantwoordingsplicht.¹³ Omdat de financiële risico's van investeringen in private activiteiten groter zijn dan de risico's bij besteding van publieke middelen ten behoeve van de wettelijke taak, is extra zorgvuldigheid geboden. Het is vanzelfsprekend zeer ongewenst als de uitvoering van de wettelijke taak in het gedrang raakt als gevolg van risico's die zich verwezenlijken na investeringen in private activiteiten met publieke middelen. Het bevoegd gezag is gehouden om de publieke middelen zodanig te beheren dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de instelling is verzekerd.¹⁴ Daarnaast is ook de minister op grond van de Comptabiliteitswet 2016 verantwoording verschuldigd over een rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksmiddelen. Van het bevoegd gezag mag daarom worden verwacht dat zij volledig verantwoording aflegt over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten en het intern toezicht zo organiseert dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht een duidelijke rol heeft bij het aangaan en het toezicht houden op private activiteiten.

¹⁰ Kamerstukken II, 28 248, nr. 68 en Kamerstukken II, 28 248, nr. 84.

¹¹ Staatsblad 2011, 162 en Kamerstukken II, 31 354, nr. 3; Kamerstukken II, 31 354, C.

¹² Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01). Zie met name paragraaf 4.2.3 over het vaststellen van marktconformiteit.

¹³ Artikel 2.5.3 WEB en artikel 2.9 WHW.

¹⁴ Artikel 2.2.8 WEB en artikel 2.17 WHW.

De verantwoordingsplicht houdt in dat het bevoegd gezag zich in het bestuursverslag verantwoordt over investeringen met publieke middelen in private activiteiten in overeenstemming met deze beleidsregel.¹⁵ Dit betekent onder meer, dat ook wanneer sprake is van een interne doorbelasting tegen integrale kostprijs en ook wanneer de opbrengsten uit de private activiteit gelijk zijn aan of groter zijn dan wat de omvang van de investering is geweest, over de investering wordt verantwoord.

Om de administratieve lasten te beperken is het toegestaan om de verantwoording in het bestuursverslag achterwege laten voor zover de totale investeringen met publieke middelen in private activiteiten niet meer bedragen dan 0,1 procent van de rijksbijdrage die het bevoegd gezag ontvangt.

Daarnaast is het toegestaan – eveneens met het oog op de administratieve lasten – om in het bestuursverslag een zeker abstractieniveau te hanteren. Vergelijkbare private activiteiten mogen worden gebundeld tot aggregaat van ‘soort activiteiten’. Een toelichting op de gemaakte keuzes voor bundeling en presentatie is voorgeschreven. In deze toelichting geeft het bevoegd gezag ook aan welke organisatorische eenheden betrokken zijn bij de investering.

Per soort activiteiten geeft het bevoegd gezag inzicht in de baten afkomstig van afnemers van de private activiteit waarin met publieke middelen is geïnvesteerd. Verrekeningen binnen de instelling of tussen de instelling en separate rechtspersonen blijven hier nog buiten beschouwing, maar komen terug bij het gevraagde overzicht van geïnvesteerde publieke middelen.

Vervolgens geeft het bevoegd gezag inzicht in de geïnvesteerde publieke middelen. Hierbij gaat het zowel om eventuele financiële verrekeningen of doorbelastingen binnen de instelling of tussen de instelling en separate rechtspersonen, als om de financiële vertaling van de inzet van personeel, huisvesting en andere voorzieningen die met middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting of anderszins uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen bestemd om de wettelijke taak te verrichten, zijn of worden betaald.

Ten slotte geeft het bevoegd gezag inzicht in de totale kosten van de gepresenteerde soorten activiteiten. De beschrijving van het risicobeleid en -beheer rond private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd kan in beginsel op hoofdlijnen plaatsvinden. Het ligt voor de hand dat wanneer een of meerdere van deze private activiteiten van significante omvang zijn, een nadere specificatie van het risicobeleid en -beheer voor die activiteiten wordt gegeven.

Indien van toepassing wordt in het overzicht van de private activiteiten het beginsaldo van eventuele activeringen op de balans, de mutatie daarvan in het verslagjaar en het eindsaldo opgenomen.

De instellingsaccountant controleert of de investeringen met publieke middelen in private activiteiten voldoen aan de eisen die in deze beleidsregel worden gesteld en daarmee rechtmatig zijn. De jaarlijkse externe en interne verantwoordingsinformatie van de instellingen moet voldoende aanknopingspunten bieden om zicht te kunnen houden op de rechtmatigheid van de investering evenals op de proportionaliteit van de investering, en daarmee op de toelaatbaarheid van enige ondoelmatigheid in de besteding van de rijksbijdrage.

Het bevoegd gezag dient daarnaast op verzoek van de minister, dan wel op verzoek van de inspectie, inzage te geven in alle afzonderlijke investeringen met publieke middelen in private activiteiten, ook wanneer die investeringen vanwege de toegestane drempel niet in het bestuursverslag hoeven te worden verantwoord. Het bevoegd gezag is verplicht alle informatie te verstrekken die voor het toezicht op de rechtmatigheid van de investeringen noodzakelijk wordt geacht. Het bevoegd gezag moet bijvoorbeeld desgevraagd kunnen aantonen dat voor een private activiteit de integrale kostprijs is berekend dan wel kunnen onderbouwen dat deze tegen een marktconform tarief wordt aangeboden. Deze onderbouwingen zijn overigens ook nodig voor de controlewerkzaamheden van de instellingsaccountant. De inspectie kan eventueel onderzoeken of de instelling bij haar private activiteiten passende (risico-) beheersmaatregelen heeft getroffen en die ook adequaat toepast.

Investerings met publieke middelen in private activiteiten die niet voldoen aan deze beleidsregel zijn niet rechtmatig en kunnen leiden tot terugvordering van bekostiging.

4. Verhouding tot het staatssteunrecht

Deze beleidsregel is complementair aan het staatssteunrecht dat van toepassing is wanneer private activiteiten kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht. Het bevoegd gezag dat voldoet aan de voorwaarden uit de beleidsregel voldoet dus niet automatisch ook aan de staatssteunregels. En andersom geldt dat wanneer het bevoegd gezag voldoet aan de staatssteunregels daarmee niet automatisch ook wordt voldaan aan alle voorwaarden van deze beleidsregel.

De minister is bij het verstrekken van publieke middelen aan het bevoegd gezag gebonden aan het

¹⁵ Artikel 4, lid 5a, van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs.

staatssteunrecht. De Europese Commissie houdt daar toezicht op. Wanneer de Europese Commissie de Staat aanspreekt op niet-naleving van de staatssteunregels, leidt dat tot terugvordering van de ongeoorloofde staatssteun bij de eindontvanger. Het is daarom van belang dat het bevoegd gezag geen onverantwoorde staatssteunrisico's aangaat wanneer met publieke middelen wordt geïnvesteerd in private activiteiten. In paragraaf 3 van deze toelichting is aangegeven dat het bevoegd gezag in het bestuursverslag onder meer het (risico-)beleid en beheer dient te beschrijven en dat de inspectie eventueel kan onderzoeken of de instelling passende (risico-) beheersmaatregelen heeft getroffen en die ook adequaat toepast. Deze verplichting voor het bevoegd gezag en de bevoegdheid van de inspectie geldt onverkort voor eventuele staatssteunrisico's. Het Kenniscentrum Europa Decentraal bevat veel informatie over de kenmerken van economische activiteiten waar het staatssteunrecht regels voor geeft.¹⁶

Artikelsgewijs

Artikel 1.1, onderdeel b (integrale kostprijs)

Bij de vaststelling van de integrale kostprijs gaat het om álle kosten die samenhangen met de private activiteit. Dat zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend:

- ontwikkelkosten van de private activiteit, zoals de ontwikkelkosten van een niet-bekostigde opleiding, of van daarvan afgeleide varianten, al dan niet in modules;
- personeelskosten;
- kosten van dienstverlening door derden;
- huisvestingskosten;
- afschrijvings- en onderhoudskosten;
- kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;
- vermogenskosten vreemd vermogen, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;
- indirecte kosten;
- een risico-opslag. Bij de berekening van de integrale kostprijs wordt een vergoeding voor het gebruik van het publieke eigen vermogen in rekening gebracht. Deze vergoeding is een compensatie voor de ongelijkheid die er is tussen bekostigde onderwijsinstellingen en private ondernemingen. Private ondernemingen die op een markt opereren lopen allerlei soorten risico's en ze kunnen eventueel failliet gaan. Wanneer zij voor het doen van investeringen afhankelijk zijn van een lening, zullen kapitaalverschaffers daarom een bepaald rendement eisen op hun belegging (de lening die zij verstrekken). Het opnemen van een risico-opslag in de kostprijs heeft tot doel het creëren van zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde onderwijsinstellingen als aanbieder van private diensten aan derden en andere, niet-bekostigde onderwijsinstellingen die gelijksoortige diensten aanbiedt.¹⁷
De hoogte van de risico-opslag is gelijk aan het rendement dat kapitaalverschaffers zouden eisen op een lening aan een private onderneming van dezelfde omvang.

Wanneer een activiteit deels tot de wettelijke taak kan worden gerekend en deels een privaat karakter heeft, worden de kostenposten naar rato doorberekend.

Artikel 1.1, onderdeel d (marktconform tarief)

Verwezen wordt naar de mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01) waarin verschillende methodieken worden beschreven om een marktconform tarief vast te stellen.

Artikel 1.1, onderdeel e (private activiteiten)

Voor een juiste toepassing van deze beleidsregel is het van belang een helder zicht te hebben op waar de wettelijke taak eindigt en private activiteiten beginnen. De volgende voorbeelden van private activiteiten dienen ter illustratie en zijn niet limitatief:

- het verzorgen van niet bekostigd beroepsonderwijs en niet-geaccrediteerd niet-bekostigd onderwijs (trainingen en cursussen). Ook wanneer een student naast het bekostigd onderwijs of naast een geaccrediteerde opleiding (extra) niet-bekostigd onderwijs dan wel cursussen of trainingen afneemt, bijvoorbeeld op verzoek van een werkgever, is er voor wat betreft dat extra niet-bekostigde onderwijs sprake van een private activiteit;

¹⁶ <https://europadecentraal.nl>

¹⁷ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 354, nr. 3, p. 38 en 39.

- het verzorgen van niet-bekostigde zij-instroomopleidingen. Lerarenopleidingen bieden het traject 'zij-instroom in beroep (ZiB)' en het pdg-traject (pedagogisch didactisch getuigschrift) aan, waarmee een lesbevoegdheid wordt behaald, maar waarmee niet een bachelor- of masterdiploma wordt verkregen;
- het verzorgen van inburgeringsonderwijs;
- het in stand houden van een (erkend) leerwerkbedrijf gericht op de beroepspraktijkvorming, inclusief de activiteiten die binnen dat leerwerkbedrijf plaatsvinden;
- het aanbieden, in stand houden, of exploiteren van voorzieningen voor medewerkers en studenten, zoals recreatieve (sport-)voorzieningen, huisvesting en logies;
- het in stand houden of exploiteren van een reisbureau; een boekwinkel; een horeca-onderneming, of een copyshop;
- het verhuren van onderwijshuisvesting die met bekostiging tot stand is gebracht;
- het verlenen van diensten aan derden, zoals het detacheren van personeel¹⁸, laboratoriumdiensten, financiële diensten, ICT-diensten, HRM-diensten;
- het voorzien in arbeidsbemiddeling, het ondersteunen van startups (o.a. middels zogenoemde incubators¹⁹), kennis-exploitatie, valorisatie, niet als onderdeel van de wettelijke taak,²⁰ maar in het verlengde daarvan, bij voorbeeld voor oud-studenten die hun bekostigde opleiding al hebben afgerond en/of oud-medewerkers, en waarbij veelal de betreffende oud-student of oud-medewerker dan wel een andere specifieke derde een economisch voordeel verkrijgt.

Artikel 1.1, onderdeel f (publieke middelen)

De in deze beleidsregel gehanteerde definitie komt grotendeels overeen met de definitie van publieke middelen in artikel 1 van de Regeling beleggen, lenen en derivaten OCW 2016 en de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving (RJ 940).

Ook positieve resultaten verkregen uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, worden tot de publieke middelen gerekend. Wanneer het bevoegd gezag de private activiteit uitvoert middels een aparte rechtspersoon waarin zij overheersende zeggenschap heeft, heeft het vermogen dat in deze rechtspersoon wordt opgebouwd niet een privaat karakter in die zin dat de rechtspersoon volledig vrij zou zijn in de besteding ervan. Volgens het jaarverslagrecht van boek 2, titel 9, afdeling 13, van het Burgerlijk Wetboek, dient het bevoegd gezag dan in beginsel te consolideren.²¹

Artikel 1.1, onderdeel h (wettelijke taak)

De onderwijswetgeving (de WEB en de WHW) beschrijft de wettelijke taken van het bevoegd gezag of onderwijsinstelling die voor bekostiging in aanmerking komen. Net zoals bij het onderdeel e (private activiteiten) geldt ook hier dat het voor een juiste toepassing van deze beleidsregel van belang is een helder zicht te hebben op waar de wettelijke taak eindigt en private activiteiten beginnen. De volgende voorbeelden van activiteiten die tot de wettelijke taak (kunnen) worden gerekend dienen ter illustratie en zijn niet limitatief:

- het detacheren van personeel tussen instellingen die gezamenlijk een leerroute aanbieden of die gezamenlijk het bekostigd onderwijs verzorgen;
- activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen, voor zover die activiteiten of voorzieningen zijn gericht op de bij de onderwijsinstelling of het bekostigde onderwijs betrokkenen. Hiermee worden niet alleen personeel en studenten bedoeld, maar tevens leveranciers, zakelijke dienstverleners en andere bezoekers van de instelling. Daarbij geldt dat zij vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe niet-kostendekkende vergoeding van die activiteiten of voorzieningen gebruik kunnen maken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om honours-programma's, Studium Generale, een bibliotheekvoorziening, kleinschalige horeca, kleinschalige printvoorzieningen, en parkeervoorzieningen. Wanneer activiteiten of (kleinschalige) voorzieningen ook toegankelijk zijn voor anderen dan bij de onderwijsinstelling of het bekostigd onderwijs betrokkenen, dan is er voor wat betreft het gebruik van die voorzieningen door die derden wél sprake van een private activiteit waarop deze beleidsregel van toepassing is;

¹⁸ Niet alle vormen van detacheren worden als een private activiteit aangemerkt. Zo wordt het detacheren van personeel tussen instellingen die gezamenlijk een leerroute aanbieden of die gezamenlijk het bekostigd onderwijs verzorgen tot de uitvoering van de wettelijke taak gerekend.

¹⁹ Onder incubators wordt hier verstaan, organisaties die een (incubatie-) proces realiseren om de versnelde groei van hoogwaardige starters naar succesvolle ondernemingen mogelijk te maken door een geïntegreerd pakket diensten aan te bieden zoals werkruimte, services, cultuur, coaching, netwerk, (toegang tot) kapitaal, et cetera.

²⁰ Voor zover universiteiten en hogescholen zich richten op het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij, is er sprake van het uitvoeren van een wettelijke taak (artikel 1.3, eerste en derde lid, van de WHW).

²¹ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de artikelen 2:407 en 2:408 van het Burgerlijk Wetboek enkele gegevens noemt waarvoor de verplichting tot consolidatie niet geldt en enkele situaties benoemt waarin consolidatie achterwege mag blijven.

- het simuleren van de beroepspraktijk binnen de (hoger-) beroepsonderwijsinstelling wordt tot de wettelijke taak gerekend. De activiteiten die de instelling in dat verband verricht kunnen in beginsel dan ook met bekostiging worden gefinancierd, en de beleidsregel is op deze activiteiten niet van toepassing. Het in stand houden van een (erkend) leerwerkbedrijf wordt echter niet tot de wettelijke taak van instellingen gerekend en de activiteiten die in een leerwerkbedrijf plaatsvinden evenmin;
- om het belang van een opleiding voor de maatschappij te kunnen uitdragen en om potentiële vraag naar de opleiding te kunnen stimuleren, wordt een beperkte mate van promotie, reclame of voorlichting van bekostigd onderwijs beschouwd als een activiteit die behoort tot de wettelijke taak. Besteding van publieke middelen aan promotieactiviteiten dient uiteraard wel doelmatig te zijn, dat wil zeggen dat de instelling ernaar moet streven om met zo min mogelijk kosten het beoogde doel te bereiken.

Artikel 1.3 (reikwijdte)

Onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag:

De beleidsregel is van toepassing op alle investeringen met publieke middelen in private activiteiten die onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden uitgevoerd. Dit betekent onder meer dat wanneer het bevoegd gezag deelneemt in andere rechtspersonen, de beleidsregel eveneens van toepassing is op investeringen in die andere rechtspersonen.

Wanneer die andere rechtspersoon zich buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag bevindt, betekent dat bovendien, dat de activiteiten die in die andere rechtspersoon worden verricht niet worden toegerekend aan het bevoegd gezag. De activiteiten die die andere rechtspersoon verricht worden dan ook niet beschouwd als private activiteiten van het bevoegd gezag en het bevoegd gezag hoeft dan ook niet te verantwoorden over de activiteiten die in die rechtspersoon worden uitgevoerd. In deze situatie moet het bevoegd gezag nog wel verantwoording afleggen over de eigen investering met publieke middelen in die andere rechtspersoon.

Bovenstaande situatie verschilt van de situatie waarin het bevoegd gezag met publieke middelen investeert in een andere rechtspersoon waarover het bevoegd gezag overheersende zeggenschap heeft. In die situatie worden de activiteiten die in die andere rechtspersoon worden verricht namelijk beschouwd als activiteiten van het bevoegd gezag. Dat betekent dat deze beleidsregel ook van toepassing is op de activiteiten die in die andere rechtspersoon worden verricht en dat het bevoegd gezag daarover moet verantwoorden.²²

Overige subsidies:

Bekostiging en aanvullende middelen zijn subsidies die onder het toepassingsbereik vallen van de beleidsregel, maar de beleidsregel is niet van toepassing op activiteiten die volledig met overige subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht worden gefinancierd. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan subsidies die zijn verkregen op grond van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS, aan Europese, provinciale en/of gemeentelijke subsidieregelingen. Deze overige subsidies worden wel aangemerkt als publieke middelen, maar zij hebben een eigen wettelijk kader en een eigen verantwoordingssystematiek die los staat van de wettelijke bekostigingsvoorschriften.

Artikel 3.3 (inwerkingtreding)

De beleidsregel treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 januari 2025, behalve artikel 2.2, eerste tot en met vijfde lid, betreffende de verantwoording in het bestuursverslag, dat een jaar later in werking treedt onder meer vanwege de gewijzigde eisen die worden gesteld aan de verantwoording en waaraan instellingen niet met terugwerkende kracht kunnen voldoen. Dit betekent dat voor het eerst volledig verantwoording moet worden afgelegd in 2026 over het kalenderjaar 2025. Voor wat betreft de verantwoording in het bestuursverslag over het kalenderjaar 2024, gelden de voorwaarden zoals die zijn vastgesteld in de beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten (2021) behoudens de afwijkingen geformuleerd in de aan de onderwijsinstellingen toegestuurde brief van december 2024.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins*

²² Verwezen wordt naar artikel 406 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waaruit bovendien volgt dat wanneer er sprake is van overheersende zeggenschap in een andere rechtspersoon, in beginsel een geconsolideerde jaarrekening moet worden opgesteld.