

Vergaderjaar 2015–2016

28 753

Publiek-private samenwerking

Nr. 38

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 december 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 13 augustus 2015 over de reactie op het rapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen» van de Inspectie van het Onderwijs (Kamerstuk 28 753, nr. 37.).

De vragen en opmerkingen zijn op 17 september 2015 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 16 december 2015 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie op het rapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen». Zij hebben hier enkele vragen over.

Expliciet geeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: onderwijsinspectie) aan dat de kwaliteit van het risicobeheer niet in het onderzoek is beoordeeld. Deze leden willen weten waarom dit niet is beoordeeld. Is er een aanleiding om dat als nog te doen, zo vragen zij. Voorts constateren de leden dat alleen gekeken is naar de risico's die bekostigde onderwijsinstellingen lopen. Meer transparantie juichen deze leden van harte toe. Toch missen zij aandacht voor de gevolgen van privaat handelen door publiek bekostigde instellingen voor de mogelijke verstoring van de markt, dan wel hoe privaat handelen de markt beïnvloedt. Deze leden zijn niet tegen private activiteiten door bekostigde instellingen, mits zij de markt niet verstoren. De leden hadden graag een andere focus van het onderzoek gezien. Is de Minister bereid alsnog een onderzoek te laten doen naar het functioneren van de gehele markt? Kan zij daarin laten onderzoeken of er sprake is van een gelijk speelveld in met name het post-initiële middelbaar en hoger onderwijs? In deze sectoren is immers sprake van een goed functionerend privaat aanbod, aldus de aan het woord zijnde leden.

Ook vragen de leden van deze fractie of en waarom de aanbevelingen van de onderwijsinspectie het meest effectief zijn om te komen tot een gelijk speelveld. Heeft de Minister bijvoorbeeld ook de optie overwogen om een externe en capabele toezichthouder aan te stellen? Voorts vragen de leden of de Minister overwogen heeft de uitzonderingspositie onderwijs in de Mededingingswet te schrappen om zo een gelijk speelveld te creëren. Zou dat niet een veel simpelere oplossing zijn dan de huidige voorstellen die de Minister voorstelt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was de reden om dit niet voor te stellen, zo vragen de leden.

De leden van deze fractie lezen dat de onderwijsinspectie voor zich zelf een grotere rol ziet weggelegd bij het inspelen op controle beheersmaatregelen. Waarom zou de Minister deze rol bij de onderwijsinspectie leggen? Heeft de Minister overwogen dit bij een andere toezichthouder te beleggen, zoals wellicht de Autoriteit Consument en Markt (ACM)? De leden verkrijgen hier graag een toelichting op.

Ten aanzien van inkomsten uit intellectueel eigendom bij universiteiten vragen de leden de Minister hoe zij ervoor gaat zorgen dat de focus bij de universiteiten komt te liggen op het valoriseren van het met publieke middelen gedane onderzoek, in plaats van het zo duur mogelijk verkopen van die kennis, waardoor promovendi die met hun eigen onderzoek een onderneming willen starten vaak een valse start hebben.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beleidsreactie van de Minister op het rapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen». Het verzorgen van onderwijs is een belangrijke publieke taak. Soms werken scholen hiervoor samen met andere instellingen of bedrijven. Deze publiek-private samenwerkingen en private activiteiten van instellingen dienen naar mening van de leden altijd ten dienste te staan van de publieke taak van de onderwijsinstellingen; het verzorgen van goed onderwijs in algemeen belang. Bovendien dienen instellingen naar de mening van deze leden transparant te zijn in hun private activiteiten. Het moet voor leerlingen, ouders en andere belangstellenden inzichtelijk en navolgbaar zijn wat de instelling doet en de instelling moet hiervoor ter verantwoording kunnen worden geroepen. In de bovengenoemde beleidsreactie worden de aanbevelingen van de onderwijsinspectie overgenomen. Het stemt de leden tevreden dat deze aanbevelingen bijdragen aan duidelijkere regelgeving, grotere transparantie over uitgevoerde activiteiten en beter toezicht hierop door

de onderwijsinspectie en accountants. De leden hebben twee vragen naar aanleiding van de beleidsreactie. Allereerst wordt er verwezen naar de beleidsregel «Notities Helderheid» als het gaat over de voorwaarden die gelden voor het inzetten van publieke middelen bij private activiteiten. Deze beleidsregel heeft betrekking op het hoger onderwijs terwijl de voorliggende beleidsreactie betrekking heeft op alle bekostigde onderwijsinstellingen. De leden hebben behoefte aan een nadere toelichting hierop. Is er een bestaande beleidsregel die reeds van toepassing is op alle bekostigde onderwijsinstellingen of is de Minister voornemens de bestaande beleidsregel voor het hoger onderwijs van toepassing te verklaren op alle bekostigde onderwijsinstellingen? Daarnaast willen de leden graag weten op welke wijze de Minister voornemens is om de uitwerking van de voorgestelde maatregelen voor te leggen aan de Kamer.

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen naar aanleiding van de beleidsreactie op het inspectierapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen». Wat is de reden dat de onderwijsinspectie geen feitelijke cijfers weergeeft in een tabel, maar spreekt over «minder dan 90 van de 1408» en «circa 50%» en «minder dan 5%»? Is de Minister bereid de feitelijke cijfers op te vragen en deze aan de Kamer te doen toekomen? Acht de regering het wenselijk dat publieke onderwijsinstellingen private activiteiten ontplooiën? Kan de Minister concreet aangeven welke activiteiten ze wel of niet wil aanmoedigen? Waar ligt de grens? Op welke wijze dient het primair onderwijs om te gaan met gelden die bij de vorming van een kindcentra vanuit de private kinderopvang worden ontvangen? Is het mogelijk dat in een dergelijke situatie de kinderopvangtoeslag voor het primaire onderwijsproces worden gebruikt? Waar ligt de precieze grens? De leden vragen voorts hoe de Minister de verduidelijking van de regelgeving rond private activiteiten op bekostigde instellingen voor zich ziet. Worden er regels geschrapt of komen er nieuwe regels bij? Deze leden missen, ten slotte, de aandacht voor de risico's van private activiteiten. Zijn deze risico's volgens de Minister afdoende afgedekt? Hoe worden deze door de onderwijsinspectie gecontroleerd, zo willen de leden weten.

II Reactie van de Minister

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van de expliciete opmerking van de onderwijsinspectie dat de kwaliteit van het risicobeheer niet in het onderzoek is beoordeeld, waarom dat niet is beoordeeld. Het onderzoek dat de inspectie heeft uitgevoerd betrof een zogenoemd verkennend veldonderzoek. Dit is een onderzoekvorm waarbij het uitgangspunt is het vergaren van kennis over een onderwerp. Ik heb hiervoor gekozen omdat ik geen aanwijzing had dat sprake was van grote problemen wat betreft de private activiteiten van bekostigde instellingen en om te voorkomen dat er een nog grotere (administratieve) onderzoeklast zou ontstaan in de onderwijssectoren. Nu zijn omvang, motieven, aard en risico's en (risico-)beheer in de onderwijssectoren in beeld gebracht.

De leden van de VVD-fractie vragen daarbij of er aanleiding is om alsnog een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van het risicobeheer. Op basis van de onderzoeksresultaten in het rapport en gegeven de omvang van de private activiteiten én het feit dat instellingen veelal beschikken over beleid en beheer gericht op beheersen van (de risico's van) die activiteiten zie ik hiervoor thans geen aanleiding. Vanwege de transparantie ben ik wel van plan om samen met de instellingen te bekijken op welke wijze instellingen hierover in het jaarverslag verantwoording kunnen afleggen.

De leden constateren dat de inspectie alleen gekeken heeft naar de risico's die bekostigde onderwijsinstellingen lopen, zij missen aandacht voor de gevolgen van privaat handelen door publiek bekostigde instellingen voor de mogelijke verstoring van de markt, dan wel hoe privaat handelen de markt beïnvloedt.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de instellingen wel degelijk oog hebben voor concurrentievervalsing en marktverstoring. De instellingen voeren ook beleid en beheer gericht op voorkoming van mogelijke concurrentievervalsing.

Bovendien beogen de Notities Helderheid en EU-regels marktverstoring te voorkomen. Ook de codes goed bestuur van koepels geven daarvoor richtlijnen. Ik ben dus van mening dat er wel degelijk oog is voor het voorkomen van marktverstoring.

De leden hadden graag een andere focus van het onderzoek gezien. Zij vragen of ik bereid ben alsnog een onderzoek te laten doen naar het functioneren van de gehele markt. De leden vragen of ik daarin wil laten onderzoeken of er sprake is van een gelijk speelveld in met name het post-initiële middelbaar en hoger onderwijs? In deze sectoren is immers sprake van een goed functionerend privaat aanbod.

Ik zie thans geen aanleiding voor een aanvullend onderzoek. Echter als de komende jaren uit de intensievere aandacht in de verantwoording van de instellingen blijkt dat hier een probleem ligt, zal ik daarop uiteraard nader actie ondernemen. In de Wet educatie beroepsonderwijs wordt in tegenstelling tot de Wet hoger onderwijs en wetenschap geen onderscheid gemaakt tussen initieel en post-initieel onderwijs. Wat betreft het hoger onderwijs ben ik van mening dat voor het post-initiële onderwijs een gelijk speelveld is gecreëerd door de Notities Helderheid, relevante Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. Ik vind daarbij wel dat transparantie en verantwoording over private activiteiten beter kunnen en daarop zien de aanbevelingen van de inspectie.

De leden van de VVD fractie vragen vervolgens of en waarom de aanbevelingen van de onderwijsinspectie het meest effectief zijn om te komen tot een gelijk speelveld. Ze vragen daarbij of ik ook bijvoorbeeld de optie heb overwogen om een externe en capabele toezichthouder aan te stellen? Voorop staat dat instellingen oog hebben voor concurrentievervalsing en marktverstoring en voeren daar ook beleid en beheer op om dit te voorkomen. Daarnaast heb ik geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van marktverstoring.

De onderwijsinspectie is capabel en goed toegerust om toezicht te kunnen houden op financiële risico's en financiële continuïteit en private activiteiten van bekostigde instellingen. Ook de regels voor kostprijberekening – het kernpunt ter voorkoming van oneerlijke concurrentie – kunnen daar goed worden beoordeeld. Met het toezicht ook op deze aspecten door de onderwijsinspectie voorkom ik dat onderwijsinstellingen door verschillende toezichthouders moeten worden bezocht wat zou leiden tot een toename van administratieve lasten.

Voorts vragen de leden of ik overwogen heb de uitzonderingspositie onderwijs in de Mededingingswet te schrappen om zo een gelijk speelveld te creëren. Zou dat niet een veel simpelere oplossing zijn dan de huidige voorstellen die de Minister voorstelt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat was de reden om dit niet voor te stellen, zo vragen de leden mij.

De uitzondering voor onderwijsinstellingen in de Wet Markt en Overheid, hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, is destijds opgenomen omdat er al sectorspecifieke regelgeving was. Dit geldt nog steeds en zoals hierboven aangegeven is de onderwijsinspectie goed toegerust om hierop toe te zien. Bovendien vallen ongeacht de uitzondering de meeste onderwijsinstellingen niet onder de reikwijdte van de Wet Markt en

Overheid. De Wet Markt en Overheid legt namelijk gedragsregels op aan overheden en publiekrechtelijke bestuursorganen. De onderwijsinstellingen in Nederland zijn geen overheidsinstellingen en in het overgrote deel geen publiekrechtelijke bestuursorganen, deze vallen derhalve niet onder deze wet.

De Minister van Economische Zaken heeft de Wet Markt en Overheid onlangs laten evalueren, waarbij ook aandacht is besteed aan de positie van het onderwijs. De verwachting is dat de evaluatie en de reactie van de Minister van Economische Zaken rond het einde van het jaar naar uw Kamer worden gestuurd.

Ten aanzien van inkomsten uit intellectueel eigendom bij universiteiten vragen de leden van de VVD hoe ik ervoor ga zorgen dat de focus bij de universiteiten komt te liggen op het valoriseren van het met publieke middelen gedane onderzoek, in plaats van het zo duur mogelijk verkopen van die kennis, waardoor promovendi die met hun eigen onderzoek een onderneming willen starten vaak een valse start hebben.

Het beeld van de leden van de VVD-fractie dat universiteiten het licensen of verkopen van intellectueel eigendom zo duur mogelijk doen, herken ik niet. De universiteiten hebben als wettelijke taak om kennis over te dragen ten behoeve van de samenleving. Dat kan op vele manieren. Eén daarvan is het oprichten en laten doorgroeien van een start-up. In dat kader hebben OCW en EZ onderzoek laten doen naar mogelijke belemmeringen voor de doorgroei van academische start-ups in Nederland. De Staatssecretaris van OCW heeft dit onderzoek aangekondigd bij het Algemeen Overleg Wetenschapsbeleid op 11 februari 2015 met uw commissie (zie ook de brief van 7 maart 2015, Kamerstuk 32 637 en 31 288, nr. 169). De uitkomsten van het onderzoek, een rapport van de Technopolis Group, zijn u op 24 november 2015 toegezonden (Kamerstuk 32 637 en Kamerstuk 31 288, nr. 215). Voor de vraag hoe een universiteit moet omgaan met intellectueel eigendom als een start-up hiervan gebruik wil maken, is geen one size fits all antwoord. Het antwoord wordt bepaald door de mogelijkheden die zich aandienen en welke daarvan de grootste kans biedt op succesvolle benutting van dat intellectueel eigendom. Ik steun wel, in lijn met één van de aanbevelingen in het rapport, uw achterliggende gedachte dat er steeds een balans moet zijn tussen de belangen van de universiteit, de onderzoeker en de belangen van de start-up, terwijl de universiteit vanzelfsprekend ook binnen het staatssteunkader handelt. Daarbij zorgen de beleidsregels in de notitie «Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs» ervoor dat de voordelen van (mede) met publieke middelen gefinancierd onderzoek ook ten goede komen aan de samenleving. Een reactie op het rapport van Technopolis volgt in het tweede kwartaal van 2016.

De leden van de PvdA-fractie stellen twee vragen naar aanleiding van de beleidsreactie. Allereerst wordt er verwezen naar de beleidsregels »Notities Helderheid« als het gaat over de voorwaarden die gelden voor het inzetten van publieke middelen bij private activiteiten. Deze beleidsregels hebben betrekking op het hoger onderwijs en op het middelbaar beroepsonderwijs terwijl de voorliggende beleidsreactie betrekking heeft op alle bekostigde onderwijsinstellingen. De leden vragen of er een bestaande beleidsregel is die reeds van toepassing is op alle bekostigde onderwijsinstellingen of dat ik voornemens ben de bestaande beleidsregel voor het hoger onderwijs van toepassing te verklaren op alle bekostigde onderwijsinstellingen.

De regels voor MBO respectievelijk HO zijn verduidelijkt in de Notities Helderheid. Voor het PO en VO zijn dergelijke regels er niet omdat voor hen het inzetten van publieke middelen voor private activiteiten expliciet is verboden en ook vanwege het feit dat de omvang van de private activiteiten in deze sectoren relatief klein is.

Daarnaast willen de leden graag weten op welke wijze ik voornemens ben om de uitwerking van de voorgestelde maatregelen voor te leggen aan de Kamer.

Ik zal uw Kamer schriftelijk informeren over de uitwerking van maatregelen.

De leden van de SP-fractie hebben de volgende vragen naar aanleiding van de beleidsreactie op het inspectierapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen». Wat is de reden dat de onderwijsinspectie geen feitelijke cijfers weergeeft in een tabel, maar spreekt over «minder dan 90 van de 1.408» en «circa 50%» en «minder dan 5%»? Is de Minister bereid de feitelijke cijfers op te vragen en deze aan de Kamer te doen toekomen?

De onderwijsinspectie heeft vanwege de leesbaarheid ervoor gekozen geen tabel op te nemen. Deze gegevens zijn beschikbaar en in de bijlage bij deze antwoorden gevoegd.

De leden vragen voorts of de regering het wenselijk acht dat publieke onderwijsinstellingen private activiteiten ontplooiën? Kan de Minister concreet aangeven welke activiteiten ze wel of niet wil aanmoedigen? Waar ligt de grens, zo vragen zij.

Bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie ga ik er vanuit dat de leden doelen op onderwijsinstellingen die publiek bekostigd worden.

Ik ben van mening dat private activiteiten die meerwaarde hebben voor de kwaliteit van het bekostigde onderwijs en onderzoek wenselijk zijn. Het is onmogelijk om hierbij aan te geven welke activiteiten ik wel en niet wil aanmoedigen. Dat vraagt immers per geval een goede afweging. Ik ben van mening dat de instellingen deze zorgvuldige afweging zelf moeten maken. Een grens wordt in ieder geval overschreden als de private activiteit ten koste gaat van de kwaliteit van het bekostigde onderwijs (en onderzoek) of als de risico's niet meer (kunnen) worden beheerst.

De leden vragen voorts op welke wijze het primair onderwijs dient om te gaan met gelden die bij de vorming van kindcentra vanuit de private kinderopvang worden ontvangen.

Aan de besteding van bijdragen ontvangen uit de kindcentra die niet de publieke middelen van het bekostigd onderwijs betreffen kunnen vanuit OCW geen beperkingen worden opgelegd. De middelen die behoren tot de publieke middelen voor het bekostigd onderwijs (onderwijsbekostiging en publiek deel van het eigen vermogen van de onderwijsinstelling) mogen uitsluitend doelmatig worden besteed aan het toegestane onderwijs aan de rechtmatig ingeschreven leerlingen. Wat betreft de kinderopvangtoeslag, die is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Daaraan zijn eisen verbonden vanuit de Wet kinderopvang.

De leden vragen of het mogelijk is dat in een dergelijke situatie de kinderopvangtoeslag voor het primaire onderwijsproces worden gebruikt? Waar ligt de precieze grens?

Nee dat kan niet. De kinderopvangtoeslag is een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Voorwaarde is dat hiervoor een contract gesloten wordt tussen kinderopvanginstelling en ouders. De ouders betalen hiervoor ook een eigen bijdrage.

De leden van de SP vragen voorts hoe ik de verduidelijking van de regelgeving rond private activiteiten op bekostigde instellingen voor me zie.

Ik zal in overleg met alle onderwijssectoren werken aan verduidelijking van de regels en om duidelijker aan te geven wat mag en wat niet mag.

Ook zal worden gewerkt aan wat van de instellingen mag worden verwacht voor wat betreft beleid, beheer en verantwoording.

Worden er regels geschrapt of komen er nieuwe regels bij, vragen de leden?

Waar mogelijk worden de regels verduidelijkt en geconcretiseerd, in hoeverre dit leidt tot schappen of nieuwe regels kan ik nu nog niet aangeven. Mijn inzet zal zijn geen verzwaring van de administratieve lasten. Het doel is daarbij een transparantere openbare verantwoording van private activiteiten.

Deze leden geven aan dat ze de aandacht voor de risico's van private activiteiten missen. Zijn deze risico's volgens de Minister afdoende afgedekt, zo vragen zij.

De eventuele risico's van private activiteiten vormen de reden voor de al bestaande regelgeving én voor de door de onderwijsinspectie aanbevolen verduidelijking. Door de verduidelijking van de regels en door extra aandacht voor de verantwoording van en het toezicht op het beleid en beheer zal het zicht op de kwaliteit van het risicobeheer toenemen. Ik zal dit periodiek door de onderwijsinspectie laten monitoren. Mocht daarbij blijken dat risico's onvoldoende worden afgedekt, dan zal ik nadere actie ondernemen. Op dit moment is daarvoor geen reden.

De leden vragen hoe deze risico's door de onderwijsinspectie worden gecontroleerd.

Het instellingsbestuur legt verantwoording af in het jaarverslag, dat door de instellingsaccountant wordt geanalyseerd. Daarvoor baseert de accountant zich op het onderwijsaccountantsprotocol waarin de kaders voor de private activiteiten zijn aangegeven – de verduidelijking van die kaders is kern van de onderhavige aanbevelingen van de inspectie. De inspectie reviewt de accountantsrapporten op dit punt en houdt ook overigens op dit aspect regulier toezicht.

Bijlage bij de brief met de reactie op een verslag van een schriftelijk overleg over het rapport Private activiteiten van bekostigde instellingen

(Inspectie van het Onderwijs, 24 september 2015).

De cijfers bij de grafiek in bijlage 8.4 en § 3.5 van het onderzoeksrapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen» d.d. 18 mei 2015.

| | PO | VO | totaal |
|--------------------------|-------|-----|--------|
| aantal instellingen 2012 | 1.119 | 292 | 1.411 |

De PO- respectievelijk VO-instellingen zijn geordend naar oplopend aandeel Y van de private baten in de totale baten. De private baten zijn benaderd als de som van Baten uit werk voor derden en Overige baten (overschatting omdat bv ouderbijdragen hier deel van uitmaken).

| | aantal instellingen | aandeel totale baten | | |
|--------------------------------------|---------------------|-------------------------|--------|--|
| | | % | | |
| instellingen PO met $Y \leq 4,66\%$ | 546 | 48,8% | 50,10% | zo dicht mogelijk bij batenaandeel 50% |
| instellingen PO met $Y \leq 5\%$ | 603 | 53,9% | 56,11% | |
| instellingen PO met $Y \leq 10\%$ | 965 | 86,2% | 94,00% | |
| instellingen PO met $Y \leq 11,04\%$ | 982 | 87,8% | 94,97% | zo dicht mogelijk bij batenaandeel 95% |
| instellingen PO met $Y > 15\%$ | 81 | 7,2% | 2,13% | |
| instellingen VO met $Y \leq 5\%$ | 169 | 57,9% | 47,37% | |
| instellingen VO met $Y \leq 5,30\%$ | 177 | 60,6% | 50,30% | zo dicht mogelijk bij batenaandeel 50% |
| instellingen VO met $Y \leq 10\%$ | 276 | 94,5% | 94,38% | |
| instellingen VO met $Y \leq 11,40\%$ | 278 | 95,2% | 94,58% | zo dicht mogelijk bij batenaandeel 95% |
| instellingen VO met $Y > 15\%$ | 7 | 2,4% | 2,84% | |

Bron DUO, jaarrekeningen onderwijs 2012; bewerking door Inspectie van het Onderwijs – bewerking afgerond op 19 november 2014.