

VSNU  
april 2019

# Publiek-private activiteiten in het wo

Overzicht van activiteiten, risico's  
en beheersmaatregelen





## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
1.1	Waarom deze handreiking? .....	5
1.2	Definities .....	5
1.3	Typen activiteiten .....	6
1.4	Financiering .....	7
1.5	Toezicht en klachten.....	8
1.6	Structuur van de handreiking .....	8
1.7	Totstandkoming publicatie.....	9
1.8	Disclaimer.....	9
<b>2</b>	<b>Kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij .....</b>	<b>10</b>
2.1	KTO en TTO-office.....	10
2.2	Kennistransfer .....	10
2.3	Aanbieden van financieringsinstrumenten .....	13
2.4	Voorbeeld kennisbenutting door de maatschappij.....	14
<b>3</b>	<b>Contractonderzoek.....</b>	<b>15</b>
3.1	Contractonderzoek in samenwerking met private partijen .....	15
3.2	Contractonderzoek in opdracht van private partijen.....	17
3.3	Voorbeelden .....	17
<b>4</b>	<b>Onderwijs .....</b>	<b>19</b>
4.1	Maatwerktrajecten .....	19
4.2	Contractonderwijs .....	22
4.3	Voorbeelden .....	24
<b>5</b>	<b>Faciliteiten .....</b>	<b>26</b>
5.1	Onderzoeksfaciliteiten.....	26
5.2	Studentenhuisvesting .....	27
5.3	Overige faciliteiten .....	29
5.4	Voorbeeld .....	29
<b>6</b>	<b>Verantwoording en verslaggeving.....</b>	<b>30</b>
6.1	Inleiding .....	30
6.2	Verantwoording op instellingsniveau.....	30
6.3	Verantwoording van aan universiteiten gelieerde ondernemingen.....	31
6.4	Beperkingen van verslaggeving .....	31
	<b>Bijlage 1 Gedragscodes en regelgeving.....</b>	<b>33</b>
1.1	Gedragscodes.....	33
1.2	Regelgeving .....	35
1.3	De Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit 2018 .....	39
1.4	VSNU Sectorale regeling nevenwerkzaamheden juli 2017, geldig per 1-1-2018.....	40
1.5	VSNU Bijlage bij de Sectorale regeling nevenwerkzaamheden Nederlandse Universiteiten .....	40
1.6	VSNU-NFU Principes voor Publiek-Private Samenwerking .....	41
1.7	Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstremgeling (KNAW) – 2012.....	41
1.8	OCW notitie “Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs”, 28 januari 2004 .....	42



1.9	OCW aanvullende notitie Helderheid, 27 augustus 2004.....	43
1.10	OCW Brief aan de TK "Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs", 20 juli 2005.....	43
1.11	OCW Handreiking voor inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen, 8 april 2011 .....	44
	<b>Bijlage 2 Voorgeschiedenis discussies publiek/privaat.....</b>	<b>46</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Waarom deze handreiking?

In de afgelopen decennia is samenwerking tussen universiteiten en private partijen steeds vanzelfsprekender geworden. Naast onderwijs en onderzoek is “kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij” als derde wettelijke kerntaak benoemd. Universiteiten zijn in toenemende mate deze kennisoverdracht vorm gaan geven door middel van “kennisvalorisatie”, waarbij samenwerking met derden, zowel publieke als private partijen, steeds meer gezocht wordt. Universiteiten werken op allerlei manieren samen met private partijen en stimuleren op die manier dat onderzoek maatschappelijke waarde creëert.

In het politieke debat komt de samenwerking met het bedrijfsleven regelmatig terug: de meningen over de voor- en nadelen zijn soms sterk verdeeld. Los van de politieke discussie komen universiteiten af en toe negatief in het nieuws, als er een incident heeft plaatsgevonden waarbij de academische waarden in het geding lijken te zijn geweest. Dan blijkt vaak ook dat er weinig publiekelijk bekend is over hoe universiteiten omgaan met de dilemma’s en keuzes die onherroepelijk verbonden zijn met samenwerking tussen publieke instellingen en private partijen. De politiek geeft hier ook niet altijd een heldere opdracht: zo is in de wet bepaald dat “kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij” een (bekostigde) taak is, maar dat geldt niet voor “kennisvalorisatie”. Zodra er sprake is van samenwerking met private partijen, beschouwt de overheid de activiteiten als niet bekostigde activiteiten, die voor eigen rekening en risico van de universiteiten komen<sup>1</sup>.

Met deze handreiking doen we een poging om met mensen uit de praktijk van de universiteiten op een rij te zetten welke risico’s verbonden zijn aan publiek-private samenwerking, en op welke wijze de universiteiten deze risico’s beheersen. We hebben daarbij samengewerkt met ervaringsdeskundigen van de Knowledge Transfer Offices, financieel specialisten, juristen en interne auditors.

Met deze handreiking bieden we een overzicht aan onderzoekers, bestuurders en toezichthouders waarmee ze met elkaar beter geïnformeerd zijn over de risico’s rond publiek-private samenwerking. We streven ernaar om de positie van de universiteiten in de samenwerking met andere partijen recht te doen.

## 1.2 Definities

De definities van de aanduidingen “publieke activiteit”, “private activiteit” en “publiek-private activiteit” zijn niet wettelijk vastgelegd. Er zijn verschillende definities van deze aanduidingen in omloop. De aanduiding “publiek-private activiteiten” wordt in deze handreiking gebruikt als verzamelnaam voor verschillende activiteiten van universiteiten in

---

<sup>1</sup> In de notitie Helderheid staat bij thema 2 Investeren van publieke middelen in private activiteiten: “Het gaat om investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derden, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht”. In de brief van OCW van 27 januari 2005 “Valorisatie van onderzoek als taak van universiteiten” staat uitgelegd wat met kennisoverdracht wordt bedoeld – daarin is een bredere interpretatie opgenomen dan de Inspectie hanteert.



het kader van kennisbenutting, contractonderzoek en -onderwijs en universitaire (onderzoeks-, onderwijs- en/of studenten) faciliteiten.

De bekostigde onderwijsinstellingen hebben te maken met potentieel drie verschillende definities van "private activiteiten" om de reikwijdte van hun wettelijke verplichtingen te kunnen inschatten:

- 1 Allereerst de definitie van "economische activiteiten" zoals Autoriteit Consument en Markt en de Europese Commissie hanteren bij het toepassen van de (Europese) mededingingsregels: "Elke activiteit die bestaat uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt".
- 2 Ten tweede de definitie(s) "onderneming" en "ondernemer" in het fiscale domein zoals de Belastingdienst hanteert bij de vraag of een onderwijsinstelling aan belasting is onderworpen.
- 3 Ten derde de definitie van "private activiteiten" die de Inspectie van het Onderwijs hanteert: "Activiteiten die niet alleen dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak". Publieke activiteiten zijn dan alle activiteiten die uitsluitend dienen voor de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak, conform de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

Deze definities zijn andersluidend en overlappen elkaar deels. Elke definitie vergt enige interpretatie, waardoor er grijze gebieden kunnen zijn. Waar bekostigde onderwijsinstellingen met name mee worstelen, is dat zij voorafgaand aan het ondernemen van bepaalde activiteiten steeds een feitelijke en juridische analyse moeten maken om vast te stellen of zij onder een (combinatie van) onderwijsspecifieke regelgeving of mededingingsregels vallen. Zij ervaren daarbij niet het comfort dat de gemaakte interpretatie ook de juiste is, terwijl een verkeerde interpretatie vergaande consequenties kan hebben.

Dit kan erin resulteren dat bekostigde onderwijsinstellingen óf te voorzichtig zijn of bijvoorbeeld ten onrechte niet de regels uit de notities Helderheid toepassen, omdat zij menen dat zij geen private activiteiten verrichten<sup>2</sup>.

Deze handreiking biedt voor het bestaan van verschillende definities géén oplossing. Wél willen we laten zien dat de diverse soorten activiteiten ook verschillende risico's kennen, en dat voor elk risico passende beheersingsmaatregelen genomen moeten worden.

### **1.3 Typen activiteiten**

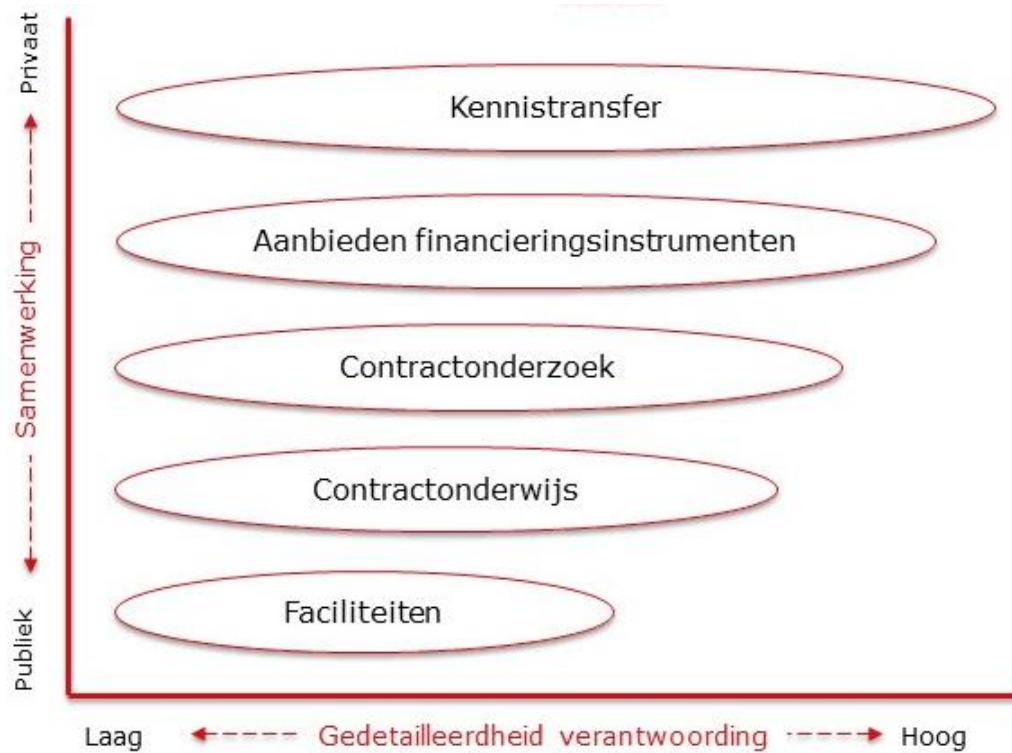
Zoals in voorgaande paragraaf is aangegeven zijn de definities van de aanduidingen "publieke activiteit", "private activiteit" en "publiek-private activiteit" niet wettelijk vastgelegd. In deze handreiking wordt de aanduiding "publiek-private activiteiten" gebruikt als verzamelnaam voor verschillende activiteiten van universiteiten in het kader van kennisbenutting, contractonderzoek en -onderwijs en universitaire (onderzoeks-, onderwijs- en/of studenten) faciliteiten.

---

<sup>2</sup> Bron: Berenschot (2016). Inventarisatie en analyse historische cases publiek/privaat ten behoeve van het Ministerie van OCW.



Figuur 1 toont een aantal publiek-private activiteiten, in verschillende gradaties van "publiek" en "privaat". De risico's en de verantwoordingsvereisten verschillen al naar gelang de private component groter wordt. Naarmate de private component groter is, wordt deze vaak ook meer afgescheiden van de publieke activiteiten.



Figuur 1 Verantwoordingseisen in relatie tot type activiteiten

#### 1.4 Financiering

Omdat universiteiten grotendeels publiek gefinancierd worden, is er bij publiek-private samenwerking altijd de vrees vanuit de overheid dat publieke middelen weglekken naar private partijen. Private inkomsten mogen wél gebruikt worden voor publieke doeleinden, al kunnen ook daar (ethische) discussies ontstaan. Bijvoorbeeld als een bedrijf een onderwijsprogramma sponsort en daarbij ook invloed wil hebben op de inhoud van het programma.

Vaak is er sprake van mengvormen: een consortium van zowel publieke als private partijen financiert een onderzoek, en de uitkomsten komen zowel ten goede van de universiteit als het regionale bedrijfsleven. Onderstaande matrix geeft aan welke vormen van samenwerking voorkomen.



<b>Bestedingen/ Investeringsen</b>	<b>Publiek</b>	<b>Privaat</b>
<b>Inkomsten</b>		
<b>Publiek</b>	Geen discussie	Dit mag zo lang dit bijdraagt aan de wettelijke taak <sup>3</sup> . Indien sprake is van staatssteun mag het niet.
<b>Privaat</b>	Toegestaan, mits er geen financiële of integriteitsrisico's ontstaan.	Toegestaan, tenzij er risico's zijn voor reputatie of uitvoering van de wettelijke taak.

In de praktijk bestaan naast de zuiver publieke of private inkomsten en investeringen mengvormen, waarbij publieke en private middelen samenkomen. Voor het toezicht op onderwijsinstellingen maakt dat niet uit. De Onderwijsinspectie gaat uit van dichotomie: er is ofwel sprake van publieke ofwel van private activiteiten. Bij alle mengvormen waarin private middelen een rol spelen, geldt automatisch dat het om private activiteiten gaat; daarvoor gelden de regels uit de notities Helderheid<sup>4</sup>.

### **1.5 Toezicht en klachten**

De Inspectie houdt toezicht op de naleving van de regels rondom besteding van publieke middelen, in de context van publiek-private samenwerking. Omdat onderwijsinstellingen uitgezonderd zijn van de Wet Markt en Overheid, heeft de ACM in de praktijk een beperkte rol, al gelden de regels voor staatssteun onverminderd ook voor de onderwijsinstellingen.

Uit de evaluatie van de Wet Markt en Overheid blijkt dat private partijen soms hinder ondervinden van de private activiteiten die onderwijsinstellingen ontplooiën<sup>5</sup>. De VSNU heeft in het verleden in een gedragscode Wet Markt en Overheid vastgelegd dat partijen die zich benadeeld voelen, zich kunnen wenden tot het College van Bestuur van de betreffende instelling. Wij adviseren partijen nog steeds om dat in voorkomende gevallen te doen.

### **1.6 Structuur van de handreiking**

In de handreiking zijn per hoofdstuk de belangrijkste activiteiten opgenomen die plaatsvinden in een publiek-private sfeer:

- 1 Kennisbenutting door de maatschappij
- 2 Contractonderzoek
- 3 Contractonderwijs
- 4 Faciliteiten

<sup>3</sup> Denk bijvoorbeeld aan inhuur van beveiliging (private besteding) voor een onderwijsgebouw.

<sup>4</sup> Voor de toetsing gaat OCW/Onderwijsinspectie ervan uit dat een activiteit óf publiek óf privaat is. Zie o.a. de aanhef van deze webpagina: <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/private-activiteiten>

<sup>5</sup> Ecorys, Bird & Bird (2015). Evaluatie Wet Markt en Overheid 2012-2015. In opdracht van Ministerie van Economische Zaken.





Van deze activiteiten is in kaart gebracht welke risico's in relatie tot "publiek-privaat" worden onderkend en welke beheersmaatregelen universiteiten toepassen om deze risico's te mitigeren.

Tevens is aangegeven op welke wijze verantwoording wordt afgelegd over deze activiteiten. Omdat de wijze van verantwoording en verslaglegging over alle voorgenoemde activiteiten in generieke termen is beschreven, is ervoor gekozen om dit aspect in een afzonderlijk en afsluitend hoofdstuk op te nemen.

### **1.7 Totstandkoming publicatie**

De volgende experts hebben een bijdrage geleverd aan deze publicatie: Hanco Gerritse (VU), Lisette Heslenfeld (TiU), Gionata Leone (WUR), Dominika Tulp (UU), Roy Kolkman (UT), Jan Nuijten (TUD), Laurien Poleij (EUR), Marte Simons (VSNU), Jan van der Boon (LEI) en Paul Vooijs (UU). Zij vertegenwoordigen drie netwerken van experts: de juristen, financieel directeuren en de KTO-medewerkers van de universiteiten. Speciale dank gaat uit naar Ellen van Velthuis-Zutphen (UT) als voorzitter van de schrijfgroep. OCW en de Inspectie van het Onderwijs hebben nuttige adviezen gegeven in de eindfase van het project.

### **1.8 Disclaimer**

Met deze handreiking hebben we ernaar gestreefd om inzicht te geven in de risico's en beheersingsmaatregelen die universiteiten toepassen rond publiek-private samenwerking. Dat doen we door te verwijzen naar bestaande regelgeving, gedragscodes en richtlijnen. Deze publicatie bevat geen nieuwe richtlijnen en is evenmin te beschouwen als een gedragscode voor de sector.



## 2 Kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij

“Kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij” is de derde wettelijke kerntaak van de universiteiten. Deze zetten diverse instrumenten in om de kennis van de universiteit naar de maatschappij te brengen. Voorbeelden zijn het publiceren van onderzoek, het geven van publiekslezingen en deelname aan conferenties en het participeren in professionele netwerken en besturen. Eén van de routes van kennisoverdracht is via de markt. De toepasbaarheid van de kennis en de maatschappelijke impact worden vergroot als er bedrijven bij betrokken zijn. De wijze waarop dit gebeurt, kan verschillen. Zo kunnen universiteiten Intellectuele eigendomsrechten (IER) verkopen, of helpen bij het starten van nieuwe spin-off bedrijven. De Intellectuele eigendomsrechten worden dan in de onderneming verder doorontwikkeld. Universiteiten stimuleren en ondersteunen deze bedrijven zo goed mogelijk, bijvoorbeeld door deskundige begeleiding via een Knowledge Transfer Office.

### 2.1 KTO en TTO-office

Alle universiteiten in Nederland hebben een specifiek organisatieonderdeel of bureau voor ondersteuning bij valorisatie. Ze heten ‘Afdeling Valorisatie’, een Technology Transfer Office (TTO) of een Kennis Transfer Office (KTO). Soms is de TTO of KTO ondergebracht bij de holding van de kennisinstelling.

Deze organisaties zijn o.a. verantwoordelijk voor het maken van de afspraken over gebruik van IER door bedrijven. Ze zijn daarmee een logisch en vaak verplicht aanspreekpunt voor advies en begeleiding bij de start en ontwikkeling van een spin-off<sup>6</sup> en bij het maken van afspraken met de kennisinstelling over gebruik van IP.

Deze afdelingen bestaan uit een team met daarin een combinatie van competenties die in aanvulling op de inzet en vindingrijkheid van wetenschappers nodig zijn om kennis van de universiteit naar de markt te brengen. Ze zorgen voor de bescherming van de kennis door middel van octrooiaanvragen en zijn verantwoordelijk voor de kennistransfer aan de industrie of aan een spin-off. Veelal verzorgen ze ook ondernemerschapswerkshops en trainingen voor (beginnend) onderzoekers en helpen ze bij het ontwikkelen van de business case.

### 2.2 Kennistransfer

Bij een kennistransfer krijgt een derde partij het gebruiksrecht van de ontwikkelde kennis. Hierin zijn drie hoofdvormen te onderscheiden:

- 1 Verkoop van IER - Universiteit draagt de Intellectuele Eigendomsrechten over aan de derde partij tegen een overeengekomen vergoeding.
- 2 Licentieovereenkomst IER - Universiteit verstrekt een licentie (exclusief of niet-exclusief) aan een derde partij (industrie of spin-off) en ontvangt hiervoor op termijn een vergoeding.

---

<sup>6</sup> Een spin-off bedrijf is een bedrijf dat in belangrijke mate gebaseerd is op bij de universiteit verworven kennis of technologie.



- 3 Inbrengen van IER in ruil voor een financieel belang in een spin-off - Universiteit brengt IER in de nieuw op te richten spin-off in en krijgt daarvoor in ruil een financieel belang in de spin-off, bijvoorbeeld in de vorm van aandelen of (converteerbare) leningen.

Bij deze vormen van kennistransfer is een aantal risico's te onderscheiden.

#### *2.2.1 Risico staatssteun*

De kennis die verworven is binnen de universiteit is voor een groot deel gefinancierd met publieke middelen. Bij staatssteun ontvangen derde partijen een voordeel dat (direct of indirect) is bekostigd met staatsmiddelen, waartoe ook middelen van een universiteit worden gerekend. Bij overdracht van IER aan derde partijen bestaat een risico op staatssteun.

#### Beheersingsmaatregelen

- Aanbieden van IER tegen marktconforme voorwaarden. Voor situaties met academische startups biedt het "Richtsnoer omgang met intellectuele eigendomsrechten (IER) richting academische startups" bruikbare handvatten (zie ook bijlage 1)
- Mandateringsregeling zorgt ervoor dat getoetst kan worden of de afspraken passend zijn binnen de geldende regels; check door expertise staatssteun (toepasselijkheid Kaderregeling O&O&I en AGVV).

#### *2.2.2 Risico maatschappelijke impact*

Bij de overdracht van IER aan bedrijven willen de universiteiten dat de kennis ook wordt benut. Dit is echter niet vanzelfsprekend: bedrijven kunnen de kennis onbenut laten, of er niet in slagen om met IER diensten en producten te ontwikkelen die maatschappelijke impact hebben.

De praktijk leert dat het voor universiteiten in het geval van verkoop van IER vaak lastiger onderhandelen is dan voor een marktpartij. Dit komt omdat de marktpartij zich ervan bewust is dat een universiteit niet zelf de kennis verder zal ontwikkelen tot een product dat toepasbaar is in de markt.

#### Beheersingsmaatregel(en)

Bij de overdracht van innovatieve kennis aan andere partijen zijn er geen harde garanties dat deze ook wordt benut. De universiteiten zien dit wel als een maatschappelijke verantwoordelijkheid en in de praktijk zijn er dan ook vele strategieën ontwikkeld om de kans op benutting zo groot mogelijk te maken. Enkele van deze strategieën zijn:

- Beoordeeld wordt welke vorm van overdracht het meest passend is, om het IP zo goed mogelijk tot ontwikkeling te brengen. De complexe keuzes en de juridische uitwerking daarvan is veelal belegd bij het KTO in afstemming met de wetenschappers.
- Bij overdracht van IER aan bedrijven wordt veelal een zogenaamd "anti-ijskastbeding" opgenomen, dat bedrijven dwingt de IER (deels) terug te geven als ze er niets mee doen. In een aantal subsidieregelingen wordt dit door de overheid afgedwongen.
- Uitgestelde overdracht van het juridisch eigendom van IER gekoppeld aan een mijlpalenplan van de onderneming.

In aanvulling op bovenstaande beheersmaatregelen is er een landelijk KTO-netwerk waarbinnen professionals en deskundigen ervaringen uitwisselen. Uit dit netwerk is een aantal richtsnoeren ontstaan. Voorbeelden zijn het Richtsnoer Omgang Intellectueel



Eigendom (IER) academische startups (2016), Richtsnoer mandatering Nederlandse Knowledge Transfer Offices, Richtsnoer omgang met aandelenbelang Nederlandse Knowledge Transfer Offices (2018). Deze worden toegelicht in paragraaf 2.2.4. Op dit moment wordt gewerkt aan een principes voor Maatschappelijk verantwoord licentiëren (2019) in samenwerking met het KTO-netwerk en de NFU.

### *2.2.3 Risico reputatie*

Hoe een licentienemer of spin-off bedrijf na het verkrijgen van IER van een universiteit vervolgens omgaat met deze verkregen IER, ligt grotendeels buiten de invloedssfeer van de universiteit. De strikte wetenschappelijke en ethische regels die binnen universiteiten worden nageleefd krijgen wellicht geen vervolg binnen het betreffende bedrijf, met alle risico's van dien. Echter, de naam van de universiteit blijft in veel gevallen voor altijd verbonden aan een bepaalde vinding. Bij onverhoopte misstanden binnen het bedrijf kan dit van invloed zijn op de reputatie van een universiteit.

#### Beheersingsmaatregel(en)

- controlemechanismen inbouwen in de IER-contracten
- afspraken maken met derde partijen tegen welke voorwaarden zij de naam van de universiteit mogen gebruiken.

### *2.2.4 Risico belangenverstremgeling*

In het geval onderzoekers betrokken zijn bij een spin-off is er risico op belangenverstremgeling. Kennis van de kennisinstelling kan op een preferentiële manier naar de spin-off vloeien. Ook kunnen werkzaamheden voor de eigen onderneming worden verricht tijdens de uitoefening van de publieke functie.

#### Beheersingsmaatregelen

Er zijn diverse handreikingen/codes/richtsnoeren opgesteld door kennisorganisaties om handvatten te bieden aan publiek-private samenwerking:

- *Richtsnoer omgang met aandelenbelang*  
In april 2018 heeft de VSNU samen met NFU, KNAW, NWO en NKI de 'Richtsnoer omgang met aandelenbelangen van kennisinstellingen en medewerkers in academische start-ups'<sup>7</sup> gepubliceerd. Het doel van dit richtsnoer is: "Het verhelderen van de uitgangspunten van de Kennisinstelling bij het verwerven en behouden van een aandelenbelang in een Start-up door (i) de Kennisinstelling en (ii) een medewerker van een Kennisinstelling". Dit doet het richtsnoer door het bieden van handvatten voor het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling. Vanwege leesbaarheid gaat het richtsnoer primair in op de verhouding startup-werknemer-kennisinstelling. Zie bijlage 1 voor nadere toelichting.
- *Regeling nevenwerkzaamheden*  
Wanneer een betrokkene voornemens is een spin-off bedrijf (mede) op te richten en/of in een bestaand spin-off bedrijf deel te nemen, is hij verplicht dit te melden aan de universiteit. Er is meldingsplicht in alle gevallen waarin er feitelijke of juridische zeggenschap is over de spin-off (bestuursfunctie, aandelen, etc.), maar ook bij

<sup>7</sup> [https://www.vsnu.nl/nl\\_NL/richtsnoeren.html](https://www.vsnu.nl/nl_NL/richtsnoeren.html)



bijvoorbeeld een optiecontract of bestuursfunctie. De universiteit toetst of en onder welke voorwaarden dit wenselijk is in relatie tot de functie bij de universiteit.

- *Octrooiregeling*

Vrijwel elke instelling kent een octrooiregeling. Hierin wordt vastgesteld hoe de inkomsten (minus kosten) worden verdeeld tussen de uitvinder(s) in privé en de onderdelen binnen de instelling.

Bovenstaande regelingen zijn richtinggevend.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er zowel Nederlandse<sup>8</sup> als Europese<sup>9</sup> geldende wet- en regelgeving is op het gebied van octrooien, waarin onder andere het eigendom van de kennis is geregeld. Alle universiteiten en wetenschappers zijn hieraan gebonden.

### **2.3 Aanbieden van financieringsinstrumenten**

Om de kennis verder te ontwikkelen tot een marktrijp product in een spin-off, is financiering benodigd.

In de vroege fase van de ontwikkeling van de spin-off stappen private partijen nog niet in omdat het in deze fase nog onvoldoende duidelijk is welk rendement de investering oplevert. In deze fase is de onderneming bezig met activiteiten zoals het maken van een ontwerp of een andere vorm van productontwikkeling, het regelen van intellectuele eigendomsrechten, het doen van marktonderzoek of het vinden van partners voor distributie. Allemaal activiteiten waarvoor de spin-off financiering behoeft. Vanuit de verantwoordelijkheid voor het creëren van maatschappelijke impact verstrekt een aantal universiteiten in deze fase zogenaamd "pre-seed financiering". Het betreft financiering die hoort bij het allereerste stadium van het gebruiksklaar maken.

Daarnaast biedt een aantal universiteiten seed-kapitaal aan via fondsen waarin zij participeren met een relatief klein aandeel. Het gaat dan vooral om fondsen opgericht door andere publieke organisaties. Door te participeren in deze fondsen binden deze universiteiten deze fondsen aan zich waarmee er voor de spin-off rondom de universiteit een goed investeringsnetwerk ontstaat. Zonder als kennisinstelling zelf alle risico's te lopen, komen door een beperkte deelname heel veel private middelen beschikbaar.

#### *2.3.1 Risico financiering*

Risico is dat de ingezette middelen niet volledig terugvloeien naar de instelling omdat de spin-offs waarin is geïnvesteerd (rechtstreeks of via een fonds) zich niet ontwikkelen volgens verwachting. Dit heeft tot gevolg dat de oorspronkelijk ingezette middelen niet met hetzelfde doel kunnen worden heringezet. Voor zover het gaat om uitgaven voor de wettelijke taak is het overigens niet noodzakelijk om middelen volledig te laten terugvloeien: het doel is immers primair om kennis naar de maatschappij te brengen.

#### Beheersingsmaatregelen

---

<sup>8</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0007118/2017-03-01>

<sup>9</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBV0003819/2012-04-01>



Voorwaarde voor het inzetten van middelen is dat de governance van het investeringsinstrument zodanig is ingericht dat de besluitvorming voor dat inzetten onafhankelijk en met voldoende deskundigheid kan plaatsvinden.

Als besloten wordt tot het inzetten van middelen voor financiering van een spin-off, dient dit te passen binnen de wettelijke taak om kennis naar de samenleving te brengen. De Inspectie hanteert daarbij het uitgangspunt dat er vooraf wél sprake moet zijn van een sluitende business case, waarbij er bij de financiering ook sprake is van een redelijk rendement en een redelijke risicopremie die in de rekening wordt gebracht. Onder die voorwaarde kan het dan inderdaad zo zijn dat het (dan aanvaardbare) risico bestaat dat niet alle middelen volledig terugvloeien.

Oftewel: individuele financieringen kunnen tot verlies leiden, maar door een risico-opslag moet op termijn gemiddeld een redelijk rendement (op publieke middelen) worden behaald. Naast het beheersen en monitoren van de risico's van afzonderlijke investeringen wordt een portfoliobenadering gehanteerd, waarbij de succesratio's van projecten wordt gevolgd, zodat men kan leren wat succes- en faalfactoren zijn.

#### **2.4 Voorbeeld kennisbenutting door de maatschappij**

In een onderzoeksproject is door een promovendus samen met zijn hoogleraar een uitvinding gedaan en daarvoor is door de universiteit octrooi aangevraagd. De hoogleraar en de promovendus willen deze vinding graag naar de markt brengen en richten hiervoor een spin-off op. De promovendus gaat na zijn promotie fulltime aan de slag voor de spin-off. De hoogleraar wil hiervoor maximaal vier uur per week beschikbaar zijn. Ze doen een verzoek aan de universiteit om toegang tot de octrooirechten. De eerste jaren willen ze graag gebruik maken van de labfaciliteiten van de universiteit. Ook doen ze een verzoek aan de (holding van de) universiteit om proof-of-concept financiering.

De KTO van de universiteit wordt betrokken bij deze casus en gaat hiermee aan de slag. Met de spin-off wordt door de KTO een afspraak gemaakt om toegang tot de kennis te krijgen onder marktconforme voorwaarden. Met de hoogleraar worden in het kader van nevenwerkzaamheden afspraken gemaakt over welke werkzaamheden hij mag uitvoeren voor de spin-off in relatie tot zijn werkzaamheden bij de universiteit. Voor het gebruik van labfaciliteiten worden afspraken gemaakt met de universiteit over het gebruik en de te betalen integrale tarieven, waarbij de hoogleraar de universiteit niet mag vertegenwoordigen bij het maken van deze afspraken.

Voor de toekenning van financiering laat de universiteit de business case en de potentie van de spin-off toetsen door (externe) onafhankelijke deskundigen, die vervolgens een veelal bindend advies geven of middelen bedoeld voor proof of concept financieringen kunnen worden ingezet voor (deze fase van) de spin-off.



## 3 Contractonderzoek

Universiteiten verrichten wetenschappelijk onderzoek dat (deels) gefinancierd wordt door externe financiers. Deze variëren van (nationale of Europese) subsidiegevers, non-profit instellingen tot private ondernemingen. Voor deze financiering worden overeenkomsten tussen de universiteit en de externe financier gesloten. In hoofdlijnen kunnen drie categorieën worden onderscheiden, te weten: volledig publiek gefinancierd onderzoek, volledig privaat gefinancierd onderzoek en onderzoek dat zowel publiek als privaat gefinancierd is. Vanuit de invalshoek publiek-privaat zullen de laatste twee vormen in dit hoofdstuk nader worden uitgewerkt en worden beide vormen bedoeld als we in dit document spreken van 'contractonderzoek'.

Om publieke middelen aan private activiteiten te besteden moet er worden voldaan aan het doelmatigheidsvereiste van art. 2.9 lid 3 WHW. Deze norm is o.a. voor contractonderzoek uitgewerkt in de notities Helderheid. Die notities schrijven voor dat deze activiteiten niet marktversturend/concurrentievervalsend mogen werken en dat de integrale kostprijs van de private activiteiten in rekening moet worden gebracht. De notities Helderheid sluiten met deze voorwaarden inhoudelijk aan bij het (Europese) mededingingsrecht dat de verhouding tussen marktpartijen regelt en dus ook de activiteiten van ondernemende universiteiten als zij onderzoeksdiensten verrichten in opdracht van en/of in samenwerking met derden.

De mededeling van de Europese Commissie "Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie" (2014/C 198/01) geeft aan op welke wijze de diensten (inclusief het intellectueel eigendom) van een universiteit gewaardeerd moet worden in geval de universiteit in opdracht van of in samenwerking met een onderneming onderzoek verricht. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, is er geen sprake van oneerlijke concurrentie en vloeien er geen publieke middelen naar private partijen.

### 3.1 Contractonderzoek in samenwerking met private partijen

Contractonderzoek in samenwerking met private partijen betreft onderzoek dat zowel publiek als privaat is gefinancierd. Veel onderzoekfinanciers, zowel nationaal als internationaal, stellen als voorwaarde dat het onderzoek in samenwerking met private partijen wordt uitgevoerd.

#### 3.1.1 *Risico staatssteun*

De kennis die met onderzoek wordt verworven binnen de universiteit is voor een groot deel gefinancierd met publieke middelen. Er is sprake van staatssteun wanneer private partijen een voordeel genieten dat (direct of indirect) is bekostigd met staatsmiddelen, waartoe ook middelen van een universiteit worden gerekend.

De voorgeschreven waardering van de diensten van een universiteit kan tot een substantiële vergoeding van de diensten en het intellectuele eigendom van universiteiten leiden. Sommige ondernemingen hebben moeite om de voorgeschreven waardering te accepteren. Als een universiteit zich voor toekomstig onderzoek in zekere mate afhankelijk voelt van de goede relatie met een onderneming, doet het risico zich voor dat de universiteit met een lagere vergoeding genoegen neemt dan waarop zij volgens genoemde kaderregeling



aanspraak kan maken.

#### Beheersingsmaatregelen

- Toepassen van modelcontracten/consortium agreements waarin voorafgaand aan het project afspraken worden gemaakt over onder andere overdracht van IP tegen marktconforme voorwaarden na afloop van het project met het inzicht dat er op dat moment is.
- De universiteiten hebben een heldere tariefstructuur, waarbij voor de inbreng van de universiteit in het onderzoek de integrale kostprijs wordt gehanteerd.
- Bij een strategische langdurige samenwerking worden in een raamovereenkomst basisafspraken overeengekomen over onder andere omgang met IP en de inzet van beide partijen. Daarbij worden de criteria voor staatssteun in acht genomen.
- Mandateringsregeling zorgt ervoor dat getoetst kan worden of de afspraken passend zijn binnen de geldende regels.
- Een kennisinstelling zal altijd rekening moeten houden met art. 27, 28 en 29 van de Kaderregeling.
- In modelovereenkomsten voor contractonderzoek wordt bepaald dat het onderzoek van de universiteit wordt verricht conform de principes en normen van de Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit. De universiteit kan een verplichte toets door de afdeling Juridische Zaken voorschrijven om te controleren of de definitieve afspraken in overeenstemming zijn met de wetgeving (waaronder het mededingingsrecht) en met de wetenschappelijke integriteitsnormen.

#### *3.1.2 Risico belangenverstremgeling*

Indien medewerkers met een derde (private) partij onderzoek verrichten, waaraan ze tevens verbonden zijn, dan zou kennis van de kennisinstelling bij voorkeur naar deze partij kunnen vloeien.

#### Beheersingsmaatregelen

- Mandateringsregeling zorgt ervoor dat getoetst kan worden of er sprake is van belangenverstremgeling.
- Er zijn diverse handreikingen/codes/richtsnoeren opgesteld door kennisorganisaties om handvatten te bieden aan publiek-private samenwerking.

#### *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit*

De Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit bevat onder meer de principes en normen voor integer wetenschappelijk onderzoek dat wordt uitgevoerd aan universiteiten. Deze gedragscode geldt zowel voor publiek als privaat gefinancierd onderzoek en zowel voor fundamenteel als toegepast onderzoek. In deze gedragscode is onder andere aandacht besteed aan belangenconflicten van wetenschappers en hoe daarmee om te gaan.

#### *Principes voor publiek-private samenwerking*

De VSNU heeft in 2010 samen met de NFU principes opgesteld voor academische en industriële samenwerking<sup>10</sup>, die in 2016 zijn bekrachtigd. Voorbeelden van enkele principes zijn:

---

<sup>10</sup> <https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Valorisatie/Principes%20voor%20Publiek-Private%20Samenwerking%20NL.pdf>





- Vrijheid van vervolgonderzoek
- Vrijheid van gebruik van voorgrond (resultaten behaald binnen de samenwerking) in onderwijs
- Geen verplichte overdracht van voorgrond

### **3.2 Contractonderzoek in opdracht van private partijen**

Contractonderzoek in opdracht van private partijen is volledig privaat gefinancierd. Dit onderzoek wordt gedaan vanuit het oogpunt van valorisatie van specifieke expertise, waarbij de (mogelijke) toepasbaarheid van het onderzoek voor de maatschappij mede van belang is.

#### *3.2.1 Risico staatssteun*

Het risico op staatssteun is zoals omschreven in paragraaf 3.1.1.

#### Beheersingsmaatregel(en)

- De beheersingsmaatregelen zoals in paragraaf 3.1.1 zijn omschreven zijn van toepassing, met uitzondering van de beheersingsmaatregel ten aanzien van IER.
- Voor de uitvoering van het onderzoek wordt door de universiteiten de integrale kostprijs gehanteerd. Op deze wijze betaalt de betreffende private partij voor IER dat uit het onderzoek komt.
- Een kennisinstelling zal altijd rekening moeten houden met art. 25 en 26 van de Kaderregeling m.b.t. paragraaf 3.2 en 5.1 (onderzoeksfaciliteiten) in de Handreiking.

#### *3.2.2 Risico belangenverstrengeling*

De risico's en beheersingsmaatregelen zoals omschreven in paragraaf 3.1.2 zijn van toepassing.

#### *3.2.3 Risico vrijheid van publicatie*

Bij onderzoek met private partijen kan druk ontstaan om vertrouwelijke onderzoeksresultaten niet te publiceren, of de definitie van "vertrouwelijk" op te rekken. Met name bij toegepast onderzoek kan dit tot dilemma's leiden.

De standaard is dat de onderzoeksgegevens en de onderzoeksdata na afloop van het onderzoek zoveel mogelijk publiek beschikbaar zijn. Als onderzoeksgegevens en/of de onderzoeksdata niet voor het publiek beschikbaar gemaakt kunnen worden, moeten de valide redenen daarvoor vastgelegd worden.

#### Beheersingsmaatregel(en)

- De Gedragscode Wetenschappelijke integriteit gaat uitgebreid in op de vrijheid van publicatie.
- In de contractafspraken wordt veelal overeengekomen dat na een vooraf met elkaar vastgestelde periode alsnog gepubliceerd mag worden.

### **3.3 Voorbeelden**

#### Voorbeeld 1

Bedrijf X vermarkt en operationaliseert wetenschappelijke kennis van de Universiteit G voor ondernemingen en publieke organisaties. Bedrijf X richt zich op innovatieve onderzoeksactiviteiten waarvan commercieel succes verwacht wordt en die bij voldoende



prestaties zelfstandig verder gaan. Deze kennis wordt mede gevaloriseerd door advies en ondersteuning, toegepast onderzoek en kennis- en competentieontwikkeling. Hier hoort ook contractonderzoek bij. Contractonderzoek wordt door BV X onafhankelijk uitgevoerd, gebruikmakend van wetenschappelijk verantwoorde methoden.

De medewerkers werken individueel of in teamverband, als teamlid of teamleider. Ook de wetenschappelijke staf van de universiteit en/of externe specialisten kunnen deel uitmaken van een onderzoeksteam. In dat geval vervult de staf van de universiteit vaak de rol van adviseur of quality controller voor het onderzoek dat wordt uitgevoerd. De activiteiten zijn ondergebracht in een BV. Binnen de Universiteit G (inclusief werkmaatschappijen) dient er sprake te zijn van een zakelijke grondslag (transfer pricing). De universiteit is aandeelhouder en er is sprake van een RvC waar medewerkers van de universiteit zitting in hebben. Op deze manier kan de universiteit invloed uitoefenen op de holding en onderliggende BV's.

#### Voorbeeld 2

Een universiteit verricht toonaangevend onderzoek met als doel optimalisatie van een bepaald chemisch proces. Verschillende chemische bedrijven zijn geïnteresseerd in een optimalisatie van een eindproduct dat bestaat uit de door hen aangeleverde chemische bouwstenen. De universiteit wordt ingeschakeld op basis van een marktconforme beloning - wat het risico op staatsteun uitsluit - om deze optimalisatie van het eindproduct te realiseren. Bijkomend voordeel voor de universiteit is dat het chemisch proces nog verder kan worden geoptimaliseerd. Immers, door de samenwerking met het bedrijfsleven krijgt de universiteit de gelegenheid de door haar ontwikkelde methodes te optimaliseren aan de hand van materiaal dat anders niet tot haar beschikking zou staan.



## 4 Onderwijs

Het aanbieden van initiële bachelor- en masteropleidingen (geaccrediteerd) behoort tot de wettelijke taak van onderwijsinstellingen. Daarnaast kunnen deze opleidingen in deeltijd of in duale variant worden aangeboden, om zo het levenlang leren te stimuleren. Ook dat behoort tot de wettelijke taak. Alle andere onderwijsvormen behoren niet tot de bekostigde wettelijke taak, hoe gewenst ze maatschappelijk gezien ook zijn.

We onderscheiden de volgende vormen van onderwijs:

- 1 Bekostigd initieel onderwijs. Dit voldoet aan alle eisen van de wet en er mag alleen collegegeld worden gevraagd. Alle soorten collegegeld (wettelijk, instellings- en opslagen) behoren tot de publieke middelen.
- 2 Aanschuifonderwijs. Het gaat om deelnemers aan bekostigd onderwijs die niet aan de inschrijvingseisen (vooropleiding, nationaliteit) voor bekostigd onderwijs voldoen. Zij betalen minimaal de integrale kostprijs inclusief de kosten van compensatie die hun deelname betekent voor reguliere deelnemers.
- 3 Maatwerktrajecten. Hierbij is sprake van een contract met een bedrijf, waarbij aan de eisen voor de bekostigde opleidingen voldaan blijft worden. Voor deze specifieke vorm tekent de deelnemer een contract. De deelnemer betaalt naast het geldende collegegeld een kostendekkende bijdrage voor de aanpassingen. Bovendien maakt de instelling aanspraak op bekostiging voor zover de deelnemers aan de eisen daarvoor voldoen.
- 4 Contractonderwijs. Hierbij wordt een marktconforme prijs bepaald en worden de integrale kosten in rekening gebracht. De vorm van het onderwijs is vrij.

### 4.1 Maatwerktrajecten

OCW hanteert in de notities Helderheid het begrip "publiek-private arrangementen"<sup>11</sup>. Daaronder wordt verstaan: een activiteit waarbij een instelling om onderwijskundige redenen direct of indirect betrokken is bij de uitoefening van een economische activiteit, bijvoorbeeld teneinde studenten werkzaam te laten zijn in een contextrijke leeromgeving. Kenmerkend voor publiek-private activiteiten is dat de onderwijskundige activiteit plaatsvindt in een omgeving waarin ook een economische activiteit plaatsvindt.

Publiek-private arrangementen kunnen primair een publieke activiteit zijn, waarbij de bekostigde opleiding een deel van de modules in een contextrijke leeromgeving aanbiedt. Het kan hierbij gaan om onderwijsactiviteiten in een door de onderwijsinstelling opgerichte onderneming of in een consortium van meerdere publieke en private partijen. Ook kan het gaan om onderwijsactiviteiten in een door derden opgerichte onderneming waar onderwijsinstellingen in staat zijn het beleid (mede) te bepalen.

Voorbeelden van onderwijs in publiek-private arrangementen zijn gezamenlijk ontwikkelde incompanytrainingen en het aanbieden van een deel van de opleiding als cursussen in en samen met private partijen.

---

<sup>11</sup> De verschillende begrippen leiden in de praktijk tot verwarring. De verwachting is dat OCW in 2019 met een geactualiseerde versie komt van de notities Helderheid. Waarschijnlijk zal daarin de term "maatwerktraject" worden gehanteerd.



Deze mengvorm komt bij universiteiten overigens niet vaak voor: veelal zijn incompanytrainingen ondergebracht in een aparte holding en volledig privaat.

In de praktijk ontwikkelen bedrijven samen met docenten een aangepaste training of cursus, ontleend aan een opleidingsmodule. Deze wordt soms uitsluitend binnen een bedrijf aangeboden, of doorontwikkeld voor de markt en door de universiteit dan ook elders aangeboden via contractonderwijs.

#### *4.1.1 Risico marktverstoring*

Privaat onderwijs alsmede publiek-private arrangementen mogen niet leiden tot oneerlijke concurrentie. Het uitgangspunt is daarom dat ook bij dergelijke activiteiten de integrale kostprijs wordt doorberekend in de uiteindelijke prijzen van de goederen en/of diensten.

#### Beheersingsmaatregel(en)

Om te voorkomen dat er sprake is van oneerlijke concurrentie met (lokale en regionale) ondernemingen zijn o.a. de volgende aandachtspunten van belang.

- Stel algemene voorwaarden contractonderwijs / cursisten op.
- De instelling kan desgewenst aantonen dat geen sprake is van concurrentievervalsing of kruissubsidiëring.
- De kostentoe rekening is integraal en inzichtelijk.
- Veel instellingen hanteren ook een integrale kostprijs omdat deze verplicht is voor onderzoeksaanvragen – de bedragen daarvoor zijn nauwkeurig bepaald en in een enkele situatie gecontroleerd<sup>12</sup>.
- De instelling hanteert de uit de Regeling jaarverslaggeving onderwijs voortvloeiende eisen ten aanzien van een transparante administratie, waarbij publieke en private geldstromen apart inzichtelijk worden gemaakt.

#### *4.1.2 Risico integriteit*

De laatste jaren is er veel aandacht voor de risico's van beïnvloeding van het onderwijs door private partijen.

Onderwijs in publiek-private arrangementen is met meer risico's omgeven dan onderwijs dat uitsluitend in een publieke omgeving wordt verzorgd. Dit maakt dat er extra zorgvuldigheid ten aanzien van deze activiteiten geboden is.

#### Beheersingsmaatregelen:

- De organisatie heeft een duidelijke visie (strategie) vastgesteld ten aanzien van de publiek-private arrangementen en deze opgenomen in de missie en de (meerjaren-) plannen van de instelling.
- De instelling heeft richtlijnen vastgesteld inzake integriteit en het voorkomen van belangenverstrengeling en ziet erop toe dat deze worden nageleefd. De Regeling nevenwerkzaamheden die voor alle universiteiten geldt (gekoppeld aan de CAO) is hier

---

<sup>12</sup> In het verleden is er veel kritiek geweest van private partijen op de kostprijsberekeningen: die zouden niet transparant of toereikend zijn. De laatste jaren is hierin een grote slag gemaakt. Een van de redenen is dat de integrale kostprijs in veel onderzoeksaanvragen nauwkeurig moet worden opgegeven. De berekeningswijze kan door de accountant worden getoetst. Universiteiten hanteren vaak een separate berekening voor privaat onderwijs. Bij de kostprijsberekening voor onderzoek worden bijvoorbeeld laboratoria wel meegerekend en onderwijslokalen niet. Bij privaat onderwijs worden lokalen wel meegerekend en laboratoria niet.



een belangrijk uitgangspunt. Universiteiten kunnen daarnaast aanvullende richtlijnen opstellen.

- De interne controlesystemen bieden voldoende waarborgen voor een zorgvuldige besluitvorming over en een goede beheersing van voorwaarden en risico's die met publiek-private arrangementen te maken hebben.
- In de publieke verantwoording besteedt de instelling aandacht aan de ratio achter publiek-private arrangementen, de risico's en het risicobeheer van publiek-private arrangementen en de feitelijke resultaten van publiek-private arrangementen in relatie tot de beoogde resultaten (innovatie, kwaliteit etc.) en de missie c.q. langetermijndoelstellingen van de instelling.

#### *4.1.3 Risico financieel*

De continuïteit van het onderwijsproces is bij publiek-private arrangementen mede afhankelijk van de continuïteit van de economische activiteit en de instelling kan daardoor – direct of indirect – te maken krijgen met financieel-economische ondernemings- en/of bedrijfsrisico's. Doordat in een publiek-privaat arrangement zowel onderwijsinhoudelijke als economische doelstellingen bestaan, is het zaak om de publieke, onderwijskundige doelstellingen in deze arrangementen voldoende te borgen en - zoveel als mogelijk - af te schermen van de economische risico's. Hiervoor zijn voorwaarden geformuleerd in de notities Helderheid in de bekostiging van het Hoger Onderwijs.

#### Beheersingsmaatregel(en)

Om vast te stellen of er sprake is van een proportionele inzet van publieke middelen en de financiële risico's voldoende zijn afgedekt zodat de activiteit geen onaanvaardbare nadelige consequenties heeft voor de financiële positie van de instelling, kunnen de volgende uitgangspunten als handvat dienen:

- In een (middel)langetermijnplanning waarbij alle relevante factoren zijn beschreven die de hoogte van de investering verklaren en rechtvaardigen, kan worden aangetoond dat ook op termijn de verhouding tussen de investering en het aantal studenten aanvaardbaar blijft.
- Duidelijke afspraken over ontwikkelkosten en hoe deze gedekt mogen worden met een vooraf bepaald moment van overgang op eigen rekening van de opleiding (al dan niet te dekken uit gevormde private reserves).

#### *4.1.4 Risico geringe onderwijskundige meerwaarde*

Het uitgangspunt dat door de overheid wordt gehanteerd is dat privaat onderwijs aantoonbaar bijdraagt aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/of onderzoek, de kennisoverdracht aan de maatschappij en/of de doelmatigheid en toegankelijkheid van het onderwijs. Publiek-private arrangementen dienen een onderwijskundige meerwaarde te hebben voor studenten van de instelling. De doelstellingen dienen aan te sluiten op de wettelijke taken van de instelling. Maatschappelijke doelen die niet voortvloeien uit een wettelijke onderwijsstaak van een instelling kunnen niet de primaire reden zijn om met voor onderwijs bestemde middelen te participeren in een publiek-privaat arrangement.

#### Beheersingsmaatregel(en)

De professionaliteit van de academische staf om onderwijskundige meerwaarde te bieden is een essentiële waarborg voor het beheersen van dit risico. De belangrijkste waarborgen voor onderwijskundige meerwaarde zijn verankerd in de WHW, door middel van sterkere rechten



voor de examencommissie en de opleidingscommissie. In het Onderwijsexamenreglement (OER) moeten de doelstellingen van de opleiding helder uiteengezet zijn.

De Inspectie suggereert in de notities Helderheid om bij onderwijskundige meerwaarde o.a. te kijken naar de volgende criteria:

- Er is een duidelijke relatie tussen enerzijds de onderwijstaak, de missie, de langetermijndoelen (strategie) en de jaardoelen van de instelling en anderzijds de mate waarin het private onderwijs en/of het publiek-private arrangement bijdraagt aan het realiseren van deze taken en doelen.
- In vergelijking met andere opties is het publiek-private arrangement de beste weg om de gestelde taken en doelen van het betreffende onderwijs te verwezenlijken.
- Het is aantoonbaar ten aanzien van welk deel van welke geaccrediteerde opleiding het publiek-private arrangement een toegevoegde waarde vormt en wat die toegevoegde waarde is.
- De activiteiten in het publiek-private arrangement hebben een relatie met het reguliere curriculum van de opleiding van de studenten.
- De instelling evalueert tussentijds regelmatig de gerealiseerde toegevoegde waarde en stuurt indien nodig bij door maatregelen te nemen die het bereiken van de beoogde toegevoegde waarde bevorderen.
- Cursussen en trainingen die worden aangeboden zijn een aanvulling op het geaccrediteerde onderwijs en houden verband met zowel de praktijk in het bedrijfsleven als de theorie in onze reguliere opleidingen.

#### **4.2 Contractonderwijs**

OCW maakt via de notities Helderheid echter duidelijk dat het ontwikkelen en uitvoeren van contractactiviteiten of zuiver private activiteiten alleen onder voorwaarden is toegestaan<sup>13</sup>. Belangrijk is dat contractonderwijs niet met publiek geld gefinancierd mag worden.

Voorbeelden van contractonderwijs zijn:

- Post-initieel en post-academisch onderwijs (executive masters). WHW spreekt over "post initiële masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs". Deze zijn altijd geaccrediteerd en CROHO geregistreerd. Soms bekostigd, dan publiek, soms onbekostigd en dan privaat onderwijs.
- Business management schools
- Summercourses
- Onderwijs aan niet-reguliere studenten
- AiO-cursussen (indien ook externe inschrijvingen mogelijk zijn)
- Incompanytrainingen die door de universiteit zelfstandig zijn ontwikkeld
- Hoger Onderwijs Voor Ouderen

---

<sup>13</sup> In het kader van Financiële Rechtmatigheid hanteert de Inspectie de regels in notities Helderheid en de toelichting in diverse Kamerbrieven. Investeren van publieke middelen in private activiteiten mag onder voorwaarden. Voor verdere uitleg van de toegestane aanwending en verantwoording van publieke middelen voor private activiteiten wordt verwezen naar de brief met kenmerk HO/CBV/05/22162 die staatssecretaris Rutte op 20 juli 2005 aan de Tweede Kamer heeft gezonden en de brief van 24 februari 2009 met kenmerk BVE/stelsel/104878. De instelling heeft een proces ingericht om vast te stellen of niet-gesubsidieerde of niet bekostigde activiteiten een meerwaarde hebben voor de publieke activiteiten in de zin van de door de staatssecretaris van Onderwijs omschreven wijze (Tweede Kamer 28 248, nr. 84).



#### *4.2.1 Risico financieel*

Instellingen die contractonderwijs aanbieden zijn (mede) verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de aangeboden goederen en/of diensten op een bepaalde markt. Dat leidt ertoe dat zij ook aansprakelijk kan zijn voor eventuele (schade)claims als de kwaliteit onvoldoende is.

##### Beheersingsmaatregel(en)

Bij contractonderwijs is de voornaamste beheersmaatregel dat wordt gerekend met een integrale kostprijs voor de bepaling van de marktprijs en een break-even aantal cursisten voor de beslissing over het al dan niet doorgaan van het aanbod.

Met het oog op de financiële risico's die onvermijdelijk met publiek-private arrangementen gepaard gaan, is het zaak dat het bedrijfsmodel goed is doordacht, de bedrijfsvoering goed op orde is en potentiële risico's zijn afgedekt.

Van groot belang is vooraf een inschatting te maken van mogelijke financiële tegenvallers en andere risico's als gevolg van het publiek-private arrangement en zoveel mogelijk te voorkomen dat deze worden afgewenteld op de instelling. Als dit laatste het geval is, wordt de liquiditeits- en of solvabiliteitspositie van de instelling negatief beïnvloed en mogelijk de continuïteit van de instelling bedreigd.

- De liquiditeit en solvabiliteit van de instelling zijn op orde en staan niet in de weg van investeringen van publieke middelen in private activiteiten, voor zover dit is toegestaan.
- De investeringsrisico's zijn vooraf goed geanalyseerd. Op basis daarvan kan worden aangetoond dat er sprake is van een aanvaardbaar risico.
- Aan de investering in een publiek-privaat arrangement ligt een objectieve marktanalyse ten grondslag.
- De instelling heeft zelf voldoende kennis van de specifieke markt van het publiek-private arrangement en is daarvoor niet afhankelijk van de private partner(s).
- Integrale kostprijsberekening en onderbouwing van de marktprijsbepaling.
- Eventuele afspraken over een minimaal gewenste marge bij bepalen marktprijs (afdekking minder inschrijvingen, verlies op ander privaat onderwijs, investeringen in de toekomst, etc).
- Beoordeling toegevoegde waarde van de activiteit voor de universiteit, anders dan financieel.
- Potentiële financiële risico's van de instelling zijn (juridisch) afgedekt.

#### *4.2.2 Risico concurrentie/ marktverstoring*

Het risico op marktverstoring is zoals omschreven in paragraaf 4.1.1.

#### *4.2.3 Risico integriteit*

Het risico ten aanzien van integriteit is zoals omschreven in paragraaf 4.1.2.

##### Beheersingsmaatregelen

- Een aantal instellingen kiest ervoor contractonderwijs onder te brengen in een aparte holding.



### 4.3 Voorbeelden

*Voorbeeld 1: Bekostigde opleiding waarvan een deel van het curriculum wordt uitgevoerd door een private partij (publiek-privaat arrangement)*

Bij een opleiding (dier)geneeskunde/tandheelkunde wordt een deel van het curriculum ingevuld door het lopen van coassistentenschappen. Hiervoor stelt de universiteit een contract op met diverse (dieren-/tand-/huis-)artsenpraktijken. Naast algemene voorwaarden is in het contract ook opgenomen, dat het onderwijs plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de decaan van de faculteit.

Alle artsen en overige leden van de medische staf die daarvoor in aanmerking komen, worden belast met de te vervullen onderwijstaken. De artsen die bij het (klinisch) onderwijs zijn betrokken, zijn actief in de patiëntenzorg, zijn bekend met onderwijs geven aan kleine groepen, waaronder (klinisch) vaardigheidsonderwijs, beoordelen van de competentie van coassistenten en het beoordelen van en feedback geven op professioneel gedrag. Artsen die aan de studenten tijdens hun coassistentenschappen onderwijs verlenen, worden opgeleid door de faculteit om aan deze kwaliteitsstandaarden te kunnen voldoen. De docenten van de artspraktijk worden door de examencommissie namens de universiteit aangesteld als examinator, conform artikel 7.12, derde lid, WHW.

Rondom dit onderwijsaanbod is er een duidelijke visie ontwikkeld van het bieden van coassistentenschappen via een private partij. Dit staat opgenomen in het strategisch plan van de faculteit waar de opleiding wordt aangeboden. In deze visie is ook de onderwijskundige meerwaarde onderbouwd. Het besluit tot het aangaan van extern onderwijs op deze wijze wordt gedaan door de faculteitsdirecteur, hierbij geadviseerd door het faculteitsbureau. Kleinere beslissingen rondom de coassistentenschappen worden genomen door de cursuscoördinator. De cursus valt binnen het reguliere curriculum en daarmee in de reguliere kwaliteitszorg onderwijs.

Financiële risico's zijn in het contract afgedekt. Hierin is geregeld dat de artspraktijk een vergoeding krijgt per student die het coassistentenschap komt lopen. De artspraktijk is contractueel verplicht om zich tegen schade te verzekeren, evenals de student in kwestie. Hierin is ook geregeld wie waarvoor verantwoordelijk is. De acht weken coassistentenschappen zijn vermeld in het OER van de opleiding. Voor de opleiding is een afgewogen beslissing gemaakt, dat de invulling van de cursus door middel van coassistentenschappen in het extern onderwijs bij een artspraktijk de beste manier is om de leerdoelen te behalen. Doordat de coassistentenschappen gekoppeld zijn aan een specifieke cursus binnen het reguliere curriculum van de opleiding en de leerdoelen duidelijk beschreven zijn, toont de universiteit de toegevoegde waarde aan van deze constructie.

Om de kwaliteit blijvend te waarborgen zijn er evaluaties ingevoerd. Elke student die coassistentenschappen loopt vult een evaluatie in, evenals de docenten van de artspraktijk. Docenten worden door de universiteit beoordeeld op hun functioneren als docent namens de opleiding, waarbij de evaluaties een belangrijke input vormen.

*Voorbeeld 2: Privaat onderwijs dat door de universiteit is ontwikkeld samen met een private partij.*





De universiteit heeft samen met een private partij een incompanytraining ontwikkeld. De inhoud en leerdoelen van dit onderwijs worden gezamenlijk bepaald door de universiteit en de private partij, waarbij de kennis en de expertise van de universiteit als basis wordt gebruikt.

Met de private partij is een contract opgesteld waarin de verantwoordelijkheden zijn beschreven. Potentieel financiële risico's zijn ook in het contract afgedekt. Dit contract wordt getekend door de faculteitsdirecteur van de faculteit waarmee het onderwijs wordt ontwikkeld.

Voor de bepaling van de prijs die door de universiteit in rekening wordt gebracht voor dit onderwijs wordt de integrale kostprijs inzichtelijk berekend. Hierbij wordt ook rekening gehouden met een gewenste marge voor met name investeringen in de toekomst, gemaakte ontwikkelkosten en de terugverdienperiode. Het contract wordt voor meerdere jaren aangegaan. Als onderdeel van de jaarrekeningcontrole stelt de accountant vast, dat de gebruikte methode om de integrale kostprijs te bepalen voldoet. Daarnaast wordt een selectie gemaakt van de aangeboden cursussen om te controleren of minimaal de integrale kosten in rekening zijn gebracht bij cursisten of private partijen.

De inzet van docenten wordt in de cursusprijs opgenomen, de uren vallen in het normale takenpakket van de docenten en daarom onder de reguliere maandelijksse verloning van de docenten. Ten aanzien van het ontwikkelen van nieuw aanbod wordt er eerst een marktanalyse uitgevoerd om de vraag in kaart te brengen en specifieke informatie mee te nemen voor de inhoud van de cursus. Bij deze opdracht is dit niet nodig, omdat er al een specifieke vraag is van de private partij waarmee wordt samengewerkt. Bij de opdracht wordt voor het aangaan wel bepaald in hoeverre dit onderwijs bijdraagt aan het realiseren van de publieke taken en doelen van de universiteit.



## 5 Faciliteiten

Universiteiten kennen een aantal faciliteiten waarvan de meest voorkomende en omvangrijke de onderzoek- en vastgoedfaciliteiten betreffen. Aan deze twee faciliteiten wordt daarom in deze handreiking aandacht besteed.

### 5.1 Onderzoeksfaciliteiten

Goede onderzoeksfaciliteiten zijn onmisbaar voor toponderzoek. Hoogwaardige apparatuur en onderzoeksfaciliteiten staan aan de bron van nieuwe wetenschap. Onderzoeksfaciliteiten vragen vaak investeringen die de financiële draagkracht van kennisinstellingen ver te boven gaat, zowel voor de bouw als voor kosten voor de operationele fase. De Nederlandse overheid investeert in (grote) faciliteiten voor wetenschappelijk onderzoek via NWO en TO2 in de vorm van een subsidie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen subsidiabele en niet-subsidiabele kosten en wordt veelal ook gevraagd naar medefinanciering van de kennisinstelling, die kan oplopen tot boven de 25% van de totale kosten van de benodigde investering. Een belangrijke wegingsfactor om als overheid infrastructuur te financieren betreft de potentie voor kennisbenutting, waarbij specifiek wordt verwacht dat potentiële kennisgebruikers (inclusief bedrijven) betrokken worden bij ontwerp, realisatie en gebruik van de faciliteit. NWO-middelen worden zo ook ingezet om innovatie te ondersteunen.

#### 5.1.1 *Risico staatssteun exploitatietekort*

Het beheer van onderzoeksfaciliteiten door kennisinstellingen gaat gepaard met het risico op een exploitatietekort op de faciliteit die ten laste komt van de kennisinstelling.

#### Beheersingsmaatregel(en)

- Een kennisinstelling zal altijd rekening moeten houden met art. 25 en 26 van de Kaderregeling (onderzoeksfaciliteiten).
- Governance-modellen zijn van invloed op de wijze waarop de exploitatiekosten van een grote faciliteit doorberekend worden in het tarief en de wijze waarop tekorten in de exploitatie verdeeld kunnen worden over partijen. Daarbij kunnen – afhankelijk van het model – ook de beperkingen van het EU-staatssteunkader een rol spelen. Er is dus geen standaardmodel; per faciliteit wordt gezocht naar de juiste mix of vorm van (financierings-)instrumenten en voorwaarden door:
  - het maken van een plan voor de aanschaf / inrichting van een grote faciliteit en de financiering daarvan;
  - het maken van een exploitatieplan waaruit duidelijk de exploitatiekosten blijken, inclusief de benodigde kosten voor afschrijving van de grote faciliteit;
  - het zichtbaar maken welk deel van de capaciteit van een grote faciliteit naar verwachting voor dienstverlening / contractonderzoek wordt ingezet (als economische activiteit die door het bedrijfsleven gefinancierd moet worden);
  - met de overheid afstemmen hoeveel steun past (gegeven de mate waarin er sprake is van een overheidstaak c.q. er een overheidsinterventie nodig is);
  - het maken van een afspraak met de overheid over medefinanciering alsmede de vorm, met als doel te komen tot een sluitende businesscase. Dat kan betekenen dat overheidsfinanciering zich richt op de aanschaf (zodat exploitatiekosten lager worden door de afschrijvingskosten niet (integraal) mee te nemen in de exploitatiekosten) en/of een garantiefonds voor het opvangen van tekorten in de exploitatie;
  - het maken van afspraken over de governance, inclusief prikkels om de exploitatie zo



- efficiënt mogelijk te maken;
- Het toepassen van de integrale kostprijs en/of een marktconform tarief voor externe gebruikers;
  - Indien subsidiecriteria dit toestaan, kunnen tekorten, veelal in de aanloopfase, worden gefinancierd uit een exploitatiesubsidie.

#### *5.1.2 Risico Europees level playing field*

Elders in Europa wordt het gebruik van grote onderzoeksfaciliteiten soms tegen marginale kosten aangeboden. Ze functioneren op deze manier sterk concurrerend als kiemen van vernieuwing en samenwerking met aantrekkingskracht op talent en bedrijven<sup>14</sup>. Omdat het gebruik van deze faciliteiten dan zoveel goedkoper is dan vergelijkbare faciliteiten die in Nederland tegen een integraal tarief worden aangeboden, hebben deze een aanzuigende werking met als gevolg dat de Nederlandse faciliteiten een kleinere portfolio aan onderzoek om de faciliteit heen genereren.

#### Beheersingsmaatregel(en)

- Hierop is geen specifieke beheersingsmaatregel te treffen die voldoet aan de voorwaarden zoals die voor Nederlandse kennisinstellingen van toepassing zijn.

## **5.2 Studentenhuisvesting**

Voor alle onderwijshuisvesting geldt het algemene uitgangspunt dat in principe niet met publiek geld voor private activiteiten gebouwd kan worden en dat (structurele) overbodige ruimte afgestoten dient te worden.

Voor studentenhuisvesting gelden specifieke regels, die in de praktijk tot veel vragen leiden.

De eerste notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs' (2004) noemt enkele voorbeelden van het gebruik van de rijksbijdrage, die wel zijn toegestaan maar waarbij extra waarborgen nodig zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het besteden van de rijksbijdrage:

- in een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een contractstichting), of
- voor voorzieningen voor studenten (bijvoorbeeld huisvesting of sportfaciliteiten), of
- om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland.

Deze investeringen zijn toegestaan, mits ze bijdragen aan:

- de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en / of het onderzoek, en / of
- de kennisoverdracht aan de maatschappij, en / of
- de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.

Bij University Colleges is het wonen op de campus integraal onderdeel van het onderwijsconcept. Deelnemers betalen daar ook een hoger tarief. Internationale studenten verwachten vaak dat de universiteit ook voor huisvesting zorgt.

Universiteiten kunnen de (private) inkomsten van studenten uit niet EER-landen (die instellingstarief betalen) aanwenden om voor deze specifieke groep wel middelen te

---

<sup>14</sup> "In het buitenland ontvangen de geselecteerde faciliteiten gemiddeld meer steun van de overheid. Bij de Nederlandse faciliteiten dekt de bijdrage van doel- en basisfinanciering gemiddeld 17% van de kosten. Bij de geselecteerde buitenlandse faciliteiten varieert het percentage tussen de 25% en 100%." : RAND-studie "Echte kanjers verdienen beter", 2006



investeren in huisvesting. Voor internationale studenten binnen de EER is dat onduidelijk: zij hebben ook veelal geen alternatief, maar de heersende opinie is dat universiteiten geen middelen hebben om huisvesting voor hen te organiseren. Dat geldt ook voor Nederlandse studenten.

Met betrekking tot het vraagstuk of "publiek" onderwijsgeld door onderwijsinstellingen ingezet mag worden voor studentenhuysvesting is het belangrijk twee groepen studenten te onderscheiden, namelijk "rechtmatig" ingeschrevenen voor een bekostigde opleiding<sup>15</sup> en anderen.

(Buitenlandse) studenten die een hele bachelor of hele master in Nederland doen zijn meestal ingeschreven bij een bekostigde opleiding en de instelling wordt dan ook voor deze studenten bekostigd. Met publiek geld mag de instelling private partijen (zoals studentenhuysvesters) betalen als het een investering betreft die bijdraagt aan bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het onderwijs. De precieze voorwaarden zijn opgenomen in (item 2 van) de zogenoemde notities Helderheid. Van studentenhuysvesting voor buitenlandse studenten kan gezegd worden dat dit ten goede komt aan de toegankelijkheid van het onderwijs. Een onderwijsinstelling mag hier dus publiek geld in investeren, waarbij wel moet gelden dat de middelen terugkomen en dat er een redelijke vergoeding over wordt betaald. Deze middelen kunnen terugkomen door de buitenlandse student te laten betalen voor de huysvesting.

De investering in studentenhuysvesting voldoet niet aan de eisen zoals geformuleerd in Helderheid als geldt dat er sprake is van een negatieve businesscase, bijvoorbeeld als de maandelijkse betalingen van de student aan de instelling even hoog zijn als de betaling van de instelling aan de huysvester/corporatie, terwijl de instelling moet betalen in geval van leegstand en daar geen private inkomsten tegenover staan.

(Buitenlandse) studenten die een aantal vakken of een deel van een opleiding volgen (geen hele bachelor of master), of die niet voldoen aan de nationaliteits- of vooropleidingseisen, mogen niet worden ingeschreven als student voor een bekostigde opleiding en de instelling wordt daar dan ook niet voor bekostigd. Bij deze studenten geldt dat er geen publieke middelen mogen worden ingezet door de onderwijsinstelling, ook niet voor studentenhuysvesting.

#### *5.2.1 Risico staatssteun exploitatietekort*

Bij al het vastgoed kan een exploitatietekort ontstaan.

#### Beheersingsmaatregelen

- Uitgeven van grond in erfpacht, en het stellen van condities aan soorten studentenhuysvesting. Projectontwikkelaar/ studentenhuysvester bouwt en exploiteert op eigen risico.
- Integrale kostprijs.
- Doorbelasten van kosten huysvesting aan deelnemers.

---

<sup>15</sup> rechtmatig ingeschreven betekent dat zij voldoen aan nationaliteits- en vooropleidingseisen en dat zij de volledige opleiding willen volgen en het diploma willen behalen.



### 5.3 Overige faciliteiten

Veel universiteiten bieden sportfaciliteiten aan. De regels staan dat toe, maar ook hier is het van belang om goede afwegingen te maken en de risico's te beheersen.

#### *Risico marktverstoring*

In een evaluatie van de Wet Markt en Overheid, waarin economische activiteiten door overheden (gemeenten, provincies, ministeries, ZBO's) worden gereguleerd, wordt de exploitatie van sportaccommodaties door gemeenten door ondernemers veelvuldig bekritiseerd. Gemeenten mogen dat doen, door een beroep te doen op de "algemeen belang-bepaling" in de Wet Markt en Overheid. Gemeenten gebruiken deze route ook veelvuldig voor het parkeerbedrijf.

Met de algemeen belang bepaling zijn de gedragsregels in de Wet Markt en Overheid niet van toepassing: veel gemeenten maken van deze bepaling gebruik bij de exploitatie van sportaccommodaties.

Hoewel universiteiten onder de Wet Markt en Overheid zijn uitgezonderd, is het van belang om de impact op de (lokale) ondernemers goed te kennen en marktverstoring te voorkomen.

#### Beheersingsmaatregelen

- Doorbelasten integrale kostprijs, inclusief exploitatielasten van het gebouw.
- Kostendekkende huur.

### 5.4 Voorbeeld

De universiteiten exploiteren diverse gebouwen, waarbij de mate waarin deze een directe relatie hebben met de wettelijke taken kan verschillen. Zo zijn er universiteiten met eigen musea, culturele centra, sportaccommodaties en studentenhuisvesting. Soms zijn deze volledig eigendom en gebouwd op eigen grond. Voor studentenhuisvesting op de campus geeft deze universiteit de grond in erfpacht uit, waarbij ze condities stelt aan het soort studentenhuisvesting om te voorkomen dat er een volledig commercieel hotel ontstaat. Een projectontwikkelaar/studenthuisvester bouwt en exploiteert dan op eigen risico het pand.

Bedrijven die onder de holding vallen en uitbaters van restaurants op de campus zijn gehuisvest in panden van de universiteit die door eerste geldstroom zijn gefinancierd. In deze gevallen berekent de universiteit de integrale kostprijs doorbelast naar de gebruikers. De integrale kostprijs omvat de exploitatielasten van het gebouw.

Voor sportfaciliteiten is een aparte stichting voor het beheer ingericht. De huur van sportfaciliteiten moet kostendekkend zijn en eventuele subsidies voor sportactiviteiten worden apart zichtbaar gemaakt.



## 6 Verantwoording en verslaggeving

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk is in generieke termen beschreven hoe en binnen welke kaders de universiteiten verantwoording afleggen over de verschillende in deze handreiking beschreven (deels) private activiteiten.

Voor het afleggen van externe verantwoording (verslaglegging) geldt een uitgebreid wet- en regelgevend kader, waarbij op verschillende wijze verantwoording wordt afgelegd. Op instellingsniveau wordt verantwoording afgelegd door middel van het jaarverslag. Daarnaast leggen de aan de universiteit gelieerde partijen (groepsmaatschappijen) separaat verantwoording af in hun jaarverslag.

### 6.2 Verantwoording op instellingsniveau

De Nederlandse universiteiten zijn voor hun verslaggeving onderworpen aan de bepalingen van de wet (Boek 2 Titel 9 BW), de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ) en in het bijzonder daaruit RJ 660 "Onderwijsinstellingen". Ook de ministeriële regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) en de daarbij door MinOCW uitgebrachte Toelichting Richtlijn Jaarverslag Onderwijs zijn van toepassing. De eerste twee zijn ook van toepassing op de aan de universiteiten gelieerde partijen.

#### 6.2.1 Publiek en privaat vermogen

In de RJ 660 is bepaald dat het eigen vermogen van de instelling en de daarin opgenomen delen in beginsel worden verantwoord als publieke middelen, tenzij de onderwijsinstelling de private herkomst ervan kan aantonen (RJ 660.206). Vermogensbestanddelen gefinancierd uit private middelen zijn afzonderlijk herkenbaar als bestemmingsreserve of als bestemmingsfonds. De accountant controleert de jaarrekening op dit punt (Toelichting RJO).

Als sprake is van een situatie met een vermenging van inzet en resultaat tussen publieke en private activa en middelen, bijvoorbeeld als gevolg van joint ventures, dient voor dat geval het hier bedoelde onderscheid in vermogensbestanddelen naar rato te worden aangebracht.

Naar rato toerekenen is niet bij voorbaat de enig aangewezen optie. Primair is de activiteit als "kostendrager" van baten en lasten. Als de activiteit privaat is (dus niet uitsluitend t.b.v. de bekostigde wettelijke taak) moeten de bijhorende financiële stromen worden ontrafeld: voor de activiteit wordt een jaarrekening gemaakt.

Universiteiten brengen private activiteiten geregeld onder in een separate entiteit, bijvoorbeeld in een holding B.V. Indien volgens de RJ dergelijke entiteiten tot de groep behoren, dienen zij opgenomen te worden in de geconsolideerde jaarrekening van de instelling. Hiermee maken deze activiteiten onderdeel uit van het geconsolideerde vermogen en veelal van het privaat bestemde vermogen.

Aanvullend dient in de jaarrekening een opgave van verbonden partijen te worden toegevoegd met vermelding van onder andere naam en statutaire zetel, rechtsvorm en de belangrijkste activiteiten, te onderscheiden in contractonderzoek, contractonderwijs,



onroerende zaken en overige.

Het jaarverslag van de instellingen wordt door een onafhankelijk accountant gecontroleerd aan de hand van het onderwijsaccountantscontroleprotocol, opgesteld door de Inspectie van Onderwijs en voorzien van een controleverklaring. De controle op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen is hiervan een onderdeel.

Voor contractonderwijs, contractonderzoek en de door universiteiten beheerde (onderzoeks)faciliteiten geldt dat deze worden verantwoord worden binnen de instellingsjaarrekening en daarmee onderdeel zijn van de controle van de externe onafhankelijke accountant.

#### *6.2.2 Bestuursverslag*

In de RJO (art. 4 lid 5) is bepaald dat de universiteiten zich in het bestuursverslag dienen te verantwoorden voor het gevoerde beleid zoals aangegeven in de notities Helderheid waaraan elders in deze Handreiking wordt gerefereerd. Hoewel (nog) niet op eenduidige wijze, besteden alle universiteiten aandacht aan private activiteiten in hun bestuursverslag.

In het onderwijsaccountantsprotocol OCW 2017 is voorgeschreven dat de accountant vaststelt dat de instelling in het bestuursverslag aandacht besteedt aan de ratio achter publiek-private arrangementen, de risico's en het risicobeheer van publiek-private arrangementen en de feitelijke resultaten van de publiek-private arrangementen in relatie tot de beoogde resultaten (innovatie, kwaliteit etc.) en de missie c.q. langetermijndoelstelling van de instelling.

### **6.3 Verantwoording van aan universiteiten gelieerde ondernemingen**

#### *6.3.1 Activiteiten vanuit holdings*

De holdings van de instellingen zijn veelal rechtspersonen die zijn onderworpen aan BW2 titel 9. Zij zijn verplicht een jaarrekening op te stellen conform de vereisten in BW2 titel 9 en de RJ waarin verantwoording wordt afgelegd over de activiteiten. De zwaarte van de eisen voor het opstellen en publiceren van jaarstukken, evenals een controleplicht door een onafhankelijk accountant, is evenwel afhankelijk van de omvang en de rechtsvorm waarin de onderneming gedreven wordt.

Ongeacht voorgaande stellen de holdings bij universiteiten een aparte jaarrekening op met een verklaring van een onafhankelijke accountant. Het soort verklaring hangt samen met de omvang van de entiteit. Deze wordt overigens ook als onderdeel van de consolidatiekring van de universiteit beoordeeld.

Er geldt een deponeringsplicht voor de publicatiestukken bij de Kamer van Koophandel, waarvan de gegevens openbaar op te vragen zijn.

### **6.4 Beperkingen van verslaggeving**

In de onderwijsaccountantsprotocollen van OCW zijn bepalingen opgenomen waarbij 'de rijksbijdrage' gelijk wordt gesteld aan 'publieke middelen'. De Kamerbrief van staatssecretaris Mark Rutte van 20 juli 2005 over Verantwoording inzet publieke middelen geeft aan dat een scheiding van publieke en private activiteiten en bijbehorende middelen niet verplicht wordt gesteld.



*"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."*

De instellingen leggen integraal verantwoording af over het totaal van publieke en private middelen. 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. Dat betekent dat de interne kostentoerekeningen transparant en voor derden (onder wie de instellingsaccountant) controleerbaar moeten zijn vastgelegd.





## Bijlage 1 Gedragscodes en regelgeving

### 1.1 Gedragscodes

#### **2018 De Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit (VSNU, KNAW, NWO en NFU) (zie ook paragraaf 4.2.3)**

VSNU, KNAW, NWO, NFU, TO2 en VH laten de komende maanden op basis van de aanbevelingen uit een rapport uit 2016 een nieuwe Gedragscode opstellen, die in juni 2018 moet verschijnen.

Bron, huidige versie:

[http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code\\_wetenschapsbeoefening\\_2004\\_\(2014\).pdf](http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Code_wetenschapsbeoefening_2004_(2014).pdf)

#### **2017 Sectorale Regeling Nevenwerkzaamheden (uitgewerkt in paragraaf 4.1.2)**

Per 1 januari 2018 geldt voor alle universiteiten de sectorale regeling nevenwerkzaamheden. Dit is een aparte bijlage bij de CAO NU. Daarnaast zal er door iedere instelling een uitvoeringsregeling worden gemaakt.

Bron: <https://vsnu.nl/files/VSNU%202017/Sector%20regeling%20nevenwerkzaamheden%202017.pdf>

Een overzicht van de universitaire regelingen is te vinden op een aparte pagina van de VSNU waarop de naleving van codes te vinden is. Iedere universiteit heeft ten minste 1 webpagina waarop naleving wordt gerapporteerd.

Bron: <http://vsnu.nl/naleving-gedragscodes.html>

#### **2016 Richtsnoer Intellectueel Eigendomsrecht (VSNU, NFU, KNAW, NWO)**

Het benutten van kennis uit onderzoek bij de Kennisinstellingen (valorisatie) is belangrijk voor de samenleving, met het oog op de maatschappelijke uitdagingen en economische kansen. Intellectuele eigendomsrechten (IER) spelen een relevante rol bij het benutten van kennis. Bij het valoriseren van kennis door het benutten van IER kan een relatie worden aangegaan met een gevestigd bedrijf of met een Start-up. De behoefte aan een richtsnoer voor de omgang met IER richting academische Start-ups is daarmee groeiende. Dit geldt te meer vanwege het belang om de doorgroei van Start-ups te bevorderen en te voorkomen dat opschaling van Start-ups wordt belemmerd.

Het doel van dit Richtsnoer is het voor academische Start-ups verhelderen wat de uitgangspunten zijn voor een Start-up voor toegang tot IER van de Kennisinstellingen. Insteek hierbij is het 'pas-toe-of-leg-uit'beginsel. Daarmee wordt voorspelbaarheid en transparantie bereikt over wat de Start-up kan verwachten op dit gebied. Hoewel vaak een vereiste voor succes, is deze toegang zelden voldoende voorwaarde. De praktijk wijst uit dat een ondernemende cultuur en een helder en stabiel mandaat binnen de kennisinstellingen minstens even belangrijk zijn om tot kansrijke Start-ups te komen.

Bron:



[http://www.nfu.nl/img/pdf/16.12781\\_VSNU\\_Richtsnoer\\_omgang\\_met\\_IE\\_richting\\_academische\\_startups.pdf](http://www.nfu.nl/img/pdf/16.12781_VSNU_Richtsnoer_omgang_met_IE_richting_academische_startups.pdf)

### **2015 Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid (KNAW)**

Een probleem dat de KNAW afzonderlijk heeft aangepakt, is het contractonderzoek. Onderzoekers lopen tegen problemen aan op het gebied van vrijheid van onderzoek, niet alleen bij onderzoek voor bedrijven, maar ook bij opdrachten van de overheid. Wetenschap op bestelling uit 2005 bevat onder meer een door opdrachtnemer en -gever te tekenen Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid, die de onderzoekers bescherming biedt tegen druk van opdrachtgevers.

Bron:

[https://www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke\\_onafhankelijkheid.pdf](https://www.knaw.nl/shared/resources/actueel/bestanden/wetenschappelijke_onafhankelijkheid.pdf)

### **2012 Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstrengeling (KNAW) (zie ook paragraaf 3.2.2)**

De wetenschap is gebaat bij samenwerking met bedrijfsleven, overheid en maatschappelijke instanties. Maar door nauwe samenwerking kunnen wetenschappers op verschillende niveaus verweven raken met die partijen, en kunnen wetenschappers onderling tegengestelde belangen hebben.

De KNAW, KNMG en de Gezondheidsraad hebben in 2012 een Code over omgaan met belangenverstrengeling opgesteld die door vele organisaties is ondertekend. Belangen van deskundigen die bijvoorbeeld deel uitmaken van wetenschappelijke en adviescommissies worden via de Code openbaar gemaakt om belangenverstrengeling en daarmee oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen.

De organisaties die de Code hebben ondertekend onderkennen dat iedereen belangen heeft en dat deze, in plaats van ontkend juist zichtbaar en controleerbaar gemaakt moeten worden.

De code is in januari 2012 opgesteld door:

- Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW)
- Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot bevordering der Geneeskunst (KNMG)
- Gezondheidsraad (GR)
- Centraal BegeleidingsOrgaan (CBO)
- Nederlands Huisartsen Genootschap (NHG)
- Orde van Medisch Specialisten (OMS)

Bron: <https://www.knaw.nl/nl/actueel/publicaties/code-ter-voorkoming-van-oneigenlijke-beïnvloeding-door-belangenverstrengeling>

### **2010 Principes voor Publiek Private samenwerking (bron: VSNU en NFU) (zie ook paragraaf 3.1)**

Deze zijn in 2010 opgesteld en door de SOV en de NFU goedgekeurd destijds. Het zijn spelregels waarbij afwijken is toegestaan.

Bron:

<http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Valorisatie/Principes%20voor%20Publiek-Private%20Samenwerking%20NL.pdf>



### **2005-2014 Gedragscode Markt en Overheid (VSNU)**

De gedragscode bevatte regels die de universiteiten ter voorkoming van mogelijke marktverstoring in acht zullen nemen bij het uitoefenen van marktactiviteiten. De overheid heeft in de notities Helderheid regels gesteld aan publiek-private samenwerking – deze zijn in de loop der tijd uitgebreid met concrete handreikingen (bijvoorbeeld voor onderwijskundige arrangementen).

De VSNU is op dit moment in overleg met deskundigen vanuit de instellingen en OCW, om te bezien of er behoefte is aan nadere duiding van de bestaande regelgeving. Ook is er overleg met private partijen, die in geval van vermoedens van marktverstoring graag in dialoog gaan met de instellingen.

### **Richtsnoer omgang met aandelenbelang (NFU, KNAW, NWO en NKI)**

In april 2018 heeft de VSNU samen met NFU, KNAW, NWO en NKI de 'Richtsnoer omgang met aandelenbelangen van kennisinstellingen en medewerkers in academische start-ups' gepubliceerd. Het doel van deze richtsnoer is: "het verhelderen van de uitgangspunten van de Kennisinstelling bij het verwerven en behouden van een aandelenbelang in een Start-up door (i) de Kennisinstelling en (ii) een medewerker van een Kennisinstelling". Dit doet het richtsnoer door het bieden van handvatten voor het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling. Vanwege leesbaarheid gaat de richtsnoer primair in op de verhouding startup-werknemer-kennisinstelling.

Bron:

[https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Valorisatie/18.5820\\_KTO\\_Richtsnoer\\_omgang\\_met\\_aandelenbelangen.pdf](https://vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Onderzoek/Valorisatie/18.5820_KTO_Richtsnoer_omgang_met_aandelenbelangen.pdf)

## **1.2 Regelgeving**

### **2014 Mededeling van de Europese Commissie: Kaderregeling betreffende staatssteun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie**

Met name artikel 2 is van belang. Daaruit onder andere:

- Wanneer een onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur voor zowel economische als niet-economische activiteiten wordt gebruikt, valt de overheidsfinanciering alleen onder de staatssteunregels voor zover daar mee kosten worden gedekt die met de economische activiteiten verband houden.
- Wanneer onderzoeksorganisaties of onderzoeksinfrastructuren economische activiteiten verrichten — zoals de verhuur van uitrusting of laboratoria aan ondernemingen, dienstverlening aan ondernemingen of uitvoering van contractonderzoek —, zal overheidsfinanciering voor dit soort economische activiteiten doorgaans als staatssteun worden beschouwd.

Daarnaast zijn voor samenwerking met ondernemingen met name de artikelen 25 t/m 30 van belang.

*Onderzoek namens ondernemingen (contractonderzoek of onderzoeksdiensten)*

25. Wanneer een onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur wordt ingezet om contractonderzoek te verrichten of een onderzoeksdienst te leveren aan een onderneming, die doorgaans de voorwaarden van de opdracht vaststelt, de eigenaar van de resultaten van



de onderzoekswerkzaamheden is en het risico op mislukking draagt, zal gewoonlijk geen staatssteun aan de onderneming worden doorgegeven indien de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur een afdoende vergoeding ontvangt voor haar diensten, met name wanneer een van de volgende voorwaarden vervuld is:

- a de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur verricht haar onderzoeksdienst of haar contractonderzoek tegen het markttarief (24), of
- b wanneer er geen markttarief is: de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur verricht haar onderzoeksdienst of contractonderzoek tegen een tarief dat:
  - de volledige kosten van de dienst weergeeft en in het algemeen een marge omvat die is vastgesteld aan de hand van de marges die doorgaans worden gehanteerd door ondernemingen die in de sector van de betrokken dienst actief zijn, of
  - de uitkomst van onderhandelingen op arm's length is, waarbij de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur, in haar hoedanigheid van dienstverrichter, onderhandelt om het maximale economische voordeel binnen te halen op het tijdstip dat het contract wordt afgesloten en ten minste haar marginale kosten gedekt zijn.

26. Wanneer de eigendom van of de toegangsrechten tot intellectuele-eigendomsrechten bij de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur blijven berusten, mag de marktwaarde daarvan in mindering worden gebracht op de voor de betrokken diensten verschuldigde prijs.

#### *Samenwerking met ondernemingen*

27. Een project geldt als een project dat wordt uitgevoerd in daadwerkelijke samenwerking tussen ten minste twee onafhankelijke partijen die, op basis van een taakverdeling, een gemeenschappelijke doelstelling nastreven en samen de omvang van het samenwerkingsproject bepalen, bijdragen aan de tenuitvoerlegging ervan en delen in de daaraan verbonden financiële, technologische, wetenschappelijke en andere risico's, alsmede in de projectresultaten. Een of meer partijen kunnen de volledige kosten van het project dragen en zodoende de andere partijen bevrijden van de aan het project verbonden financiële risico's. De voorwaarden van een samenwerkingsproject, met name wat betreft de bijdrage in de kosten ervan, het delen in de risico's en uitkomsten ervan, de verspreiding van de resultaten, de toegang tot en de regels voor de toewijzing van intellectuele-eigendomsrechten moeten vóór de aanvang van het project zijn overeengekomen (25). Contractonderzoek en het verrichten van onderzoeksdiensten worden niet geacht vormen van samenwerking te zijn.

28. Wanneer samenwerkingsprojecten gezamenlijk door ondernemingen en onderzoeksorganisaties of onderzoeksinfrastructuren worden uitgevoerd, is de Commissie van oordeel dat er met de gunstige samenwerkingsvoorwaarden via die entiteiten geen indirecte staatssteun aan de deelnemende ondernemingen wordt verleend indien aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a de deelnemende ondernemingen dragen de volledige kosten van het project, of
- b de resultaten van de samenwerking die geen intellectuele-eigendomsrechten opleveren, kunnen breed worden verspreid en alle intellectuele-eigendomsrechten die de activiteiten van de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur opleveren, worden volledig toegekend aan die entiteiten, of
- c uit het project ontstane intellectuele-eigendomsrechten, alsmede daarmee verband houdende toegangsrechten, worden aan de verschillende samenwerkende partners



toegekend op een wijze die een passende afspiegeling is van hun werkpakketten, bijdragen en respectieve belangen, of

- d de onderzoeksorganisaties of onderzoeksinfrastructuren ontvangen een vergoeding die gelijkwaardig is aan de marktprijs voor de intellectuele-eigendomsrechten die uit hun activiteiten ontstaan en worden toegewezen aan de deelnemende ondernemingen of waartoe de deelnemende ondernemingen toegangsrechten kregen toegewezen. Het absolute bedrag van - financiële en niet-financiële - bijdragen van de deelnemende ondernemingen in de kosten van de activiteiten van de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur die de betrokken intellectuele-eigendomsrechten hebben opgeleverd, kan op die vergoeding in mindering worden gebracht.

29. Voor de toepassing van punt 28, onder d), zal de Commissie de ontvangen vergoeding beschouwen als gelijkwaardig met de marktprijs indien de betrokken onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur daardoor het volledige economische voordeel van die rechten geniet, wanneer één van de volgende voorwaarden is vervuld:

- a het bedrag van de vergoeding is vastgesteld via een open, transparante en niet-discriminerende concurrerende verkoopprocedure, of
- b een taxatie van een onafhankelijke deskundige bevestigt dat het bedrag van de vergoeding ten minste gelijk is aan de marktprijs, of
- c de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur kan, als verkoper, aantonen dat zij daadwerkelijk, op arm's length-voorwaarden, heeft onderhandeld over de vergoeding, om, rekening houdende met haar statutaire doelstellingen, het maximale economische voordeel binnen te halen op het tijdstip dat het contract werd afgesloten, of
- d in gevallen waarin de samenwerkingsovereenkomst de samenwerkende onderneming een voorkeurrecht geeft ten aanzien van het door de samenwerkende onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur gegenereerde intellectuele-eigendomsrechten, wanneer die entiteiten een wederzijds recht hebben om derden te verzoeken om economisch meer voordelige aanbiedingen zodat de samenwerkende onderneming haar aanbod daaraan moet aanpassen.

30. Indien geen van de voorwaarden van punt 28 is vervuld, zal de volledige waarde van de bijdrage van de onderzoeksorganisatie of onderzoeksinfrastructuur aan het project worden beschouwd als een voordeel voor de samenwerkende ondernemingen, waarvoor de regels inzake staatssteun gelden.

Bron: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&rid=7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&rid=7)

### **2017 Algemene Groepsvrijstelling Verordening (AGVV)**

Steun die decentrale overheden verlenen die valt onder de AGVV, hoeft niet te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Er kan worden volstaan met een kennisgeving en een jaarlijkse staatssteunrapportage. De AGVV is voor decentrale overheden een van de meest praktische manieren om toegestane staatssteun te verlenen, omdat deze veel steuncategorieën bevat en ruime toepassingsmogelijkheden biedt.

De volgende, voor universiteiten relevante, steuncategorieën vallen onder de AGVV: regionale steun;

- steun voor onderzoek, ontwikkeling en innovatie;
- opleidingssteun;



- steun ten behoeve van kwetsbare werknemers en werknemers met een handicap;
- steun voor cultuur en instandhouding van het erfgoed;
- steun voor sportinfrastructuur en multifunctionele recreatieve infrastructuur;
- steun voor lokale infrastructuurvoorzieningen;

Bron:

<https://europadecentraal.nl/onderwerp/staatssteun/vrijstellingen/algemene-groepsvrijstellingsverordening/>

### **2011 Inspectie van het Onderwijs - Handreiking voor inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen**

Een handreiking van de Inspectie van het Onderwijs, specifiek gericht op publiek-private activiteiten in het onderwijs.

- Publiek-private activiteiten moeten een aantoonbare onderwijskundige meerwaarde hebben voor studenten van de instelling.
- Bovendien moet de inzet van publieke middelen in een redelijke verhouding moet staan tot het te bereiken onderwijskundige doel.
- Van de instelling mag verwacht worden dat zij maximale verantwoording aflegt 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 controleren van publiek-private arrangementen.

Bron: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2011/03/28/handreiking-voor-de-inrichting-van-onderwijskundige-publiek-private-arrangementen>

### **2004-2005 notities Helderheid (OCW)**

De notities Helderheid bevatten richtlijnen voor publiek-private samenwerking. De naleving van deze richtlijnen wordt al enkele jaren gecontroleerd door de accountant. Er zijn 3 documenten verschenen waarin de richtlijnen zijn vastgelegd:

- 1 notitie "Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs", 28 januari 2004
- 2 De aanvullende notitie Helderheid, 27 augustus 2004
- 3 Brief aan de TK "Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs", 20 juli 2005

Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten is (en blijft) volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een private rechtspersoon, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.

Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen.

Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:



- de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en / of het onderzoek; en / of
- de kennisoverdracht aan de maatschappij; en / of
- de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.

De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

Bron: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0016272/2004-01-28>

### **1.3 De Nederlandse Gedragscode Wetenschappelijke Integriteit 2018**

De gehele gedragscode is relevant voor onderzoek dat plaatsvindt in samenwerking met private partijen. We lichten hier enkele passages uit de tekst waarin specifiek wordt ingegaan op onderzoek met private partijen.

Op welke activiteiten is deze code van toepassing?

Deze code gaat over wetenschappelijk onderzoek in den brede, zoals dat wordt uitgevoerd aan de instellingen die deze code onderschrijven. Dit omvat zowel publiek als privaat gefinancierd en zowel fundamenteel als toegepast en praktijkgericht onderzoek.

Ook andere instellingen, inclusief private ondernemingen, kunnen deze code onderschrijven.

Gezamenlijk onderzoek met andere - ook private - instellingen die deze code, of een vergelijkbare code, niet hebben onderschreven, vindt uitsluitend plaats als voldoende vertrouwen bestaat dat het eigen aandeel van het onderzoek kan worden uitgevoerd overeenkomstig deze code en de gezamenlijke producten zullen beantwoorden aan algemeen aanvaarde principes van wetenschappelijke integriteit.

Maak als het onderzoek in opdracht uitgevoerd wordt en/of door derden wordt gefinancierd altijd duidelijk wie de opdrachtgever en/of financier is.

Maak bij onderzoek met externe partners heldere afspraken over zaken die de wetenschappelijke integriteit betreffen en zaken die daaraan kunnen raken, zoals intellectuele eigendomsrechten, en leg deze schriftelijk vast.

Ga gezamenlijk onderzoek met een onderzoekspartner, die niet behoort tot een instelling die deze code of een vergelijkbare code heeft onderschreven, uitsluitend aan als voldoende vertrouwen bestaat dat het eigen aandeel van het onderzoek kan worden uitgevoerd overeenkomstig deze code en de gezamenlijke producten zullen beantwoorden aan algemeen aanvaarde principes van wetenschappelijke integriteit.

Wees open en volledig over de rol van externe belanghebbenden, opdrachtgevers, financiers, mogelijke belangenconflicten en relevante nevenwerkzaamheden.

Bron:

<http://www.vsnu.nl/files/documenten/Nederlandse%20gedragscode%20wetenschappelijke%20integriteit%202018.pdf>



#### **1.4 VSNU Sectorale regeling nevenwerkzaamheden juli 2017, geldig per 1-1-2018**

Deze regeling is gebaseerd op artikel 1.14 van de cao NU en maakt conform artikel J.3 cao NU als zelfstandige bijlage deel uit van de cao Nederlandse Universiteiten.

Definitie 1. Nevenwerkzaamheden: alle werkzaamheden en activiteiten die een betrokkene buiten de functie en/of de opgedragen taak bij de universiteit verricht, ongeacht a. de omvang van het dienstverband bij de universiteit b. de omvang van de nevenwerkzaamheden c. of betrokkene een beloning ontvangt voor de nevenwerkzaamheden d. de werkzaamheden buiten of binnen werktijd worden verricht NB: Ook als de hoofdtaak van een betrokkene elders is, valt deze onder de definitie van 'nevenwerkzaamheid.'

Melding 4. Met uitzondering van de onder artikel 5 genoemde nevenwerkzaamheden is de betrokkene verplicht alle nevenwerkzaamheden schriftelijk te melden aan de werkgever bij indiensttreding of voorafgaand bij aanvaarding van nieuwe nevenwerkzaamheden of wijziging van (aspecten van) nevenwerkzaamheden.

Toestemming 8. Nevenwerkzaamheden die dienen te worden gemeld mogen slechts worden verricht met toestemming van de werkgever.

11. Geen toestemming wordt verleend voor het verrichten van nevenwerkzaamheden: a. die de wetenschappelijke, organisatorische en/of zakelijke belangen van de universiteit schaden of; b. die een goede en volledige uitoefening van de functie aan de universiteit belemmeren of; c. die strijdig zijn met het aanzien van de instelling of; d. waarbij (de schijn van) belangenverstremgeling met universiteitswerkzaamheden aanwezig is.

16. Elke hoogleraar meldt de nevenwerkzaamheden waarvoor hem toestemming is verleend tevens op zijn openbaar toegankelijke webpagina, met in ieder geval vermelding van de aard van de werkzaamheden en de instantie waarvoor deze worden verricht. De werkgever kan besluiten dat het volledige wetenschappelijk personeel en/of hoger ondersteunend en beheerspersoneel de nevenwerkzaamheden meldt op zijn openbaar toegankelijke webpagina.

#### **1.5 VSNU Bijlage bij de Sectorale regeling nevenwerkzaamheden Nederlandse Universiteiten**

Ik heb nevenwerkzaamheden waar ik inkomsten uit ontvang, moet ik dit melden aan de universiteit?

Ja, indien u een beloning ontvangt voor uw nevenwerkzaamheden, moet u dit melden aan de universiteit. (artikel 14 van de regeling.) Onder neveninkomsten worden ook uitgestelde inkomsten verstaan (artikel 3), hierbij valt te denken aan aandelen en andere financiële belangen. Het primaire belang van het melden is het in kaart brengen van (mogelijke) belangenverstremgeling; het is niet het geval dat gemelde neveninkomsten automatisch ten goede komen aan de universiteit.

(Neven)inkomsten kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld. Afhankelijk tot welke categorie de inkomsten behoren, komen ze ten goede van de werkgever, de betrokkene of kunnen ze verdeeld worden tussen beiden:

a. Inkomsten die niet samenhangen met de functie bij de universiteit komen toe aan de betrokkene. b. Inkomsten die direct samenhangen met de functie bij de universiteit, en die





binnen werktijd bij de universiteit worden verricht, komen toe aan de universiteit. c. Inkomsten die indirect voortvloeien uit de functie bij de universiteit kunnen na overleg met de betrokkene ter bepaling van de werkgever geheel of gedeeltelijk worden toegevoegd aan het budget van de afdeling of aan de betrokkene toekomen. In de voorwaarden voor het verlenen van toestemming van de nevenwerkzaamheden wordt dit nader ingevuld.

## **1.6 VSNU-NFU Principes voor Publiek-Private Samenwerking**

### *Academische en industriële samenwerking*

Academisch onderzoek vindt plaats in een dynamische en veelzijdige maatschappij. Academische instellingen worden geacht om de toekomstige behoeften van de maatschappij te helpen oplossen. Zowel individueel als door het werken met industriële partners. Echter, zowel in onderzoeksprojecten als in kennisoverdracht speelt de verschillende rol en verantwoordelijkheid van academia versus de industrie een rol. Om een leidraad te bieden om deze rol en verantwoordelijkheid te bewaken, kunnen een aantal principes geïdentificeerd worden.

Hoewel elke relatie anders is en een standaard oplossing noch haalbaar noch wenselijk is, is het waardevol om een aantal van deze centrale principes te verwoorden. Veel hiervan worden al toegepast of zijn al neergelegd in diverse publiek-private samenwerkingsverbanden. Naast de waarden en behoeften van een instituut, zijn deze principes de moeite waard in gedachten te houden wanneer een overeenkomst met de industrie tot stand komt. Daarom zouden deze principes naar onze mening moeten worden meegenomen in de afweging van een mogelijkheid een relatie aan te gaan met de industrie.

- 1 Vrijheid van publicatie van eigen resultaten
- 2 Vrijheid van vervolgonderzoek
- 3 Vrijheid van vervolgonderzoek met derden
- 4 Vrijheid van gebruik van voorgrond in onderwijs
- 5 Eigendom van voorgrond volgt uitvinderschap/makerschap
- 6 Geen verplichte overdracht van voorgrond
- 7 Markt conforme vergoeding voor commercieel gebruik van voorgrond
- 8 Toestemming voor gebruik onder voorwaarde van een anti-ijskast beding
- 9 Geen verplichting om toegang tot achtergrond te verschaffen buiten het project
- 10 Geen automatische toegang tot toekomstige resultaten/IE rechten (niet zijnde voorgrond kennis)

voorgond: resultaten behaald binnen de samenwerking

achtergrond: resultaten behaald buiten (voor en tijdens) de samenwerking

anti-ijskast beding: toezegging van de gebruiker om zich in te spannen een relevante gebruiksmogelijkheid voor resultaten te vinden en deze niet geheim te houden.

## **1.7 Code ter voorkoming van oneigenlijke beïnvloeding door belangenverstremgeling (KNAW) – 2012**

### *Belangenverklaring*

Alle beoogd betrokkenen bij de totstandkoming van wetenschappelijke adviesrapporten en richtlijnen wordt gevraagd een belangenverklaring in te vullen, te ondertekenen en te retourneren. Hierbij dient benadrukt te worden dat als een deskundige aangeeft bepaalde



relaties te hebben, dit geenszins een moreel oordeel over deze relatie impliceert. Het betekent ook niet dat de deskundige er bij voorbaat van verdacht wordt dit mee te zullen laten spelen bij de advisering. Wel kunnen bepaalde relaties een belemmering vormen voor deelname aan de commissie, dan wel slechts onder bepaalde condities deelname mogelijk maken.

### **1.8 OCW notitie "Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs", 28 januari 2004**

*Bronnen:*

*notitie "Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs", 28 januari 2004*

*De aanvullende notitie Helderheid, 27 augustus 2004*

*Brief aan de TK "Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs", 20 juli 2005*

Thema 2

Investeren van publieke middelen in private activiteiten

*Wat we hiermee bedoelen*

Als de bekostiging van de overheid aan universiteiten of hogescholen (rijksbijdrage) bijvoorbeeld wordt gebruikt:

- in een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een contractstichting), of
- voor voorzieningen voor studenten (bijvoorbeeld huisvesting of sportfaciliteiten), of
- om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland, of
- voor de ontwikkeling van onbekostigd onderwijs.

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om investeringen die de instelling normaal doet in verband met het beheer en bestuur van de instelling (schoonmaak, huisvesting, catering, leveranciers etc). Het gaat om investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derde, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.

*Wat we hieraan gaan doen*

Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten is (en blijft) volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.

Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een private rechtspersoon, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.

Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoekslijnen en deze ondersteunen.

Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:

- de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en / of het onderzoek; en / of



- de kennisoverdracht aan de maatschappij; en / of
- de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
- De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen.

Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

*Welke maatregelen we gaan treffen*

- Deze bovengenoemde voorwaarden dienen als uitspraak met ingang van 1 september 2003.

### **1.9 OCW aanvullende notitie Helderheid, 27 augustus 2004**

Bevat geen aanvullingen op thema 2

### **1.10 OCW Brief aan de TK "Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs", 20 juli 2005**

Hierin staan de volgende aanvullingen:

*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:

- 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;
- 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;
- 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<sup>16</sup>. De notities Helderheid bevatten reeds de volgende voorwaarden<sup>17</sup>:

---

<sup>16</sup> Dit is nooit gebeurd.

<sup>17</sup> NB weer anders geformuleerd dan in notitie helderheid.



- 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.

### **1.11 OCW Handreiking voor inrichting van onderwijskundige publiek-private arrangementen, 8 april 2011**

#### *Inleiding*

Deze handreiking is bedoeld voor bekostigde MBO en HO instellingen die publiek-private activiteiten (willen) ontplooiën om invulling te geven aan uit de wet voortvloeiende onderwijstaken.

Onder een publiek-private activiteit wordt in deze handreiking verstaan een activiteit waarbij een instelling om onderwijskundige redenen direct of indirect betrokken is bij de uitoefening van een economische activiteit, bijvoorbeeld teneinde studenten<sup>1</sup> in het kader van een bekostigde opleiding praktijkervaring te laten opdoen of werkzaam te laten zijn in een contextrijke leeromgeving. Hierbij kan het gaan om onderwijsactiviteiten in een door de onderwijsinstelling opgerichte onderneming of in een consortium van meerdere publieke en private partijen. Ook kan het gaan om onderwijsactiviteiten in een door derden opgerichte onderneming waar onderwijsinstellingen in staat zijn het beleid (mede) te bepalen. Kenmerkend voor publiek-private activiteiten is dat de onderwijskundige activiteit plaatsvindt in een omgeving waarin ook een economische activiteit plaats vindt.

Onderwijs in een publiek-privaat arrangement kan een meerwaarde hebben ten opzichte van c.q. een aanvulling zijn op andere vormen van onderwijs. Het biedt mogelijkheden voor het geven van onderwijs in een contextrijke leeromgeving en biedt kansen voor het optimaliseren van praktijkonderwijs of onderwijs gericht op het ontwikkelen van



ondernemerschap. Tegelijkertijd zijn er ook risico's verbonden aan publiek-private arrangementen. Zo is de continuïteit van het onderwijsproces mede afhankelijk van de continuïteit van de economische activiteit en kan de instelling – direct of indirect – te maken krijgen met financieel-economische ondernemings- en/of bedrijfsrisico's. Doordat in een publiek-privaat arrangement zowel onderwijsinhoudelijke als economische doelstellingen bestaan, is het zaak om de publieke, onderwijskundige doelstellingen in deze arrangementen voldoende te borgen en - zoveel als mogelijk - af te schermen van de economische risico's. Hiervoor zijn voorwaarden geformuleerd in de notities Helderheid in de bekostiging van het Hoger Onderwijs en Helderheid in de bekostiging van het Beroepsonderwijs en de Volwasseneneducatie. Deze handreiking sluit aan bij de in deze notities neergelegde voorwaarden.

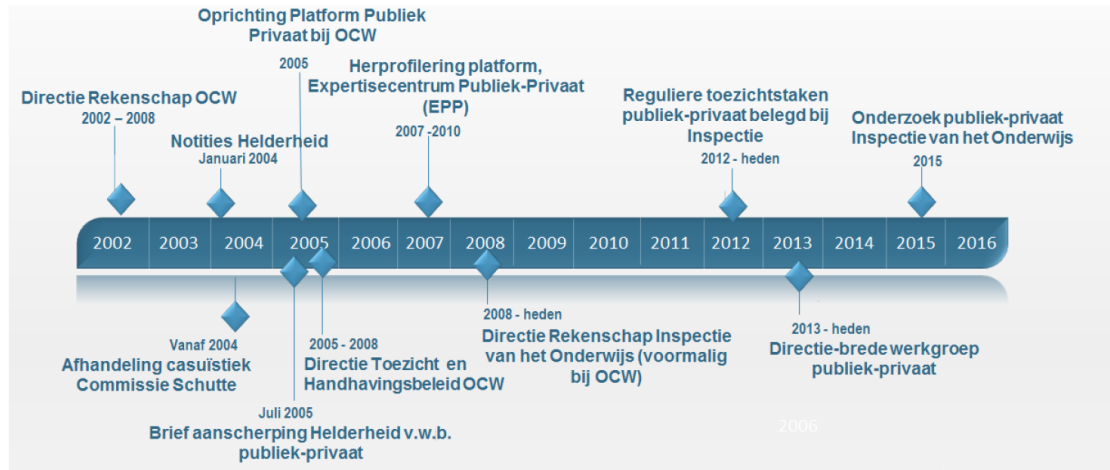
#### *Afbakening*

Het ontwikkelen en uitvoeren van contractactiviteiten of zuiver private activiteiten van onderwijsinstellingen valt niet onder publiek-private activiteiten. Het aanbieden van contractonderwijs is geen wettelijke taak van instellingen maar is onder voorwaarden wel toegestaan. Belangrijk is dat contractactiviteiten niet met publiek geld gefinancierd mogen worden. Dit wordt geïllustreerd door bijvoorbeeld artikel 1.7.1, eerste lid WEB, waarin staat dat contractactiviteiten voor eigen rekening van de instelling komen. Verder dient een onderscheid te worden gemaakt met private aankopen van goederen of diensten in het kader van de reguliere bedrijfsvoering van instellingen. Naast de wetgeving die geldt voor (semi-) publieke instellingen, zoals de verplichtingen op grond 1 Waar hier de term student wordt gebruikt kan ook "deelnemer" worden gelezen van (Europese) aanbestedingswetgeving, geldt voor deze aankopen in zijn algemeenheid dat deze rechtmatig en doelmatig dienen te zijn. Deze handreiking heeft geen betrekking op aankopen van goederen of diensten in het kader van de reguliere bedrijfsvoering van instellingen.

Evenmin heeft deze handreiking betrekking op investeringen/arrangementen die in het kader van kennisvalorisatie c.q. innovatie in het hoger onderwijs plaatsvinden. Tot slot blijft ook het belenen of beleggen van tijdelijk overtollig publiek geld buiten het beeld van deze handreiking. Hiervoor geldt de Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010 (Stcrt. 2009, nr. 14404).



## Bijlage 2 Voorgeschiedenis discussies publiek/privaat



Figuur 2 Voorgeschiedenis publiek/privaat. Bron: Berenschot (2016).

In **2001** ontstond grote ophef over mogelijke fraude in het hbo. In **2003** kwam er een parlementair onderzoek en de Commissie Schutte concludeerde in **2004** dat er op drie manieren was gefraudeerd:

- 1 Door subsidie te vragen en te ontvangen voor opleidingen die wettelijk niet als volwaardige opleiding aangemerkt waren;
- 2 Door buitenlandse dependances op te richten en zo geld te ontvangen voor daar ingeschreven studenten;
- 3 Door op verzoek van het bedrijfsleven particuliere opleidingen te ontwerpen en hiervoor overheids gelden te ontvangen.

De ophef en de forse financiële consequenties voor instellingen leidde tot een set aan regels voor private activiteiten: de zogenaamde "notities Helderheid", ingebed in het controleprotocol van accountants. De notities bevatten een reeks richtlijnen voor onderwijsinstellingen, om te voorkomen dat publieke bekostiging weglekt naar private activiteiten. Ook moeten onderwijsinstellingen concurrentievervalsing voorkomen, onder andere door de integrale kostprijs door te berekenen.

De oorspronkelijke notitie Helderheid uit 2003 voor het hoger onderwijs is onderverdeeld in negen thema's, waaronder Uitbesteding, Investeren van publieke middelen in private activiteiten en Bekostiging van maatwerktrajecten. In de notitie wordt o.a. gesteld:

*"De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan."*

In een Kamerbrief uit **2004** schetst toenmalig staatssecretaris Rutte de ruimte die hij wil geven aan instellingen:

*"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 marktverstoring werkt. De bewijslast hiervoor ligt bij de instelling. Mijn toezichthouders zullen hierop toetsen.”*

In dezelfde brief wordt aangedrongen op de verantwoording van publiek/private activiteiten door het scheiden van geldstromen, administraties en eventueel tijdschrijven:

*“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.”*

Enkele jaren later verschijnt er een nadere uitwerking voor publiek/private activiteiten, specifiek gericht op onderwijs. Deze “Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek/private arrangementen” uit **2011** geeft aanvullende gedragsrichtlijnen voor onderwijsinstellingen. Onder “publiek-private arrangementen” wordt in de handreiking verstaan een activiteit waarbij een instelling om onderwijskundige redenen direct of indirect betrokken is bij de uitoefening van een economische activiteit, bijvoorbeeld teneinde studenten in het kader van een bekostigde opleiding praktijkervaring te laten opdoen. Hierbij kan het gaan om onderwijsactiviteiten in een door de onderwijsinstelling opgerichte onderneming of in een consortium van meerdere publieke en private partijen. Kenmerkend voor publiek-private activiteiten is dat de onderwijskundige activiteit plaatsvindt in een omgeving waarin ook een economische activiteit plaats vindt.

De handreiking stelt dat de inzet van publieke middelen bij publiek/private arrangementen proportioneel moet zijn en dat de continuïteit van het onderwijs gewaarborgd moet blijven. Ook zegt de handreiking dat publiek-private activiteiten niet mogen leiden tot “oneerlijke concurrentie”. Het uitgangspunt is daarom dat ook bij dergelijke activiteiten de integrale kostprijs wordt doorberekend in de uiteindelijke prijzen van de goederen en/of diensten. Dit wordt verder geconcretiseerd in 3 aandachtspunten:

- De instelling kan desgewenst aantonen dat geen sprake is van concurrentievervalsing of kruissubsidiëring;
- De kostentoe rekening is integraal en inzichtelijk;
- De instelling hanteert de uit de Regeling jaarverslaggeving onderwijs voortvloeiende eisen ten aanzien van transparante administratie waarbij publieke en private geldstromen apart inzichtelijk worden gemaakt.

Buiten de reikwijdte van deze handreiking valt het ontwikkelen en uitvoeren van contractactiviteiten of zuiver private activiteiten. Het aanbieden van contractonderwijs is geen wettelijke taak van onderwijsinstellingen, maar is onder voorwaarden wel toegestaan. Contractactiviteiten komen voor eigen rekening van de instelling. Contractactiviteiten mogen niet met publiek geld gefinancierd worden. Ook heeft de handreiking geen betrekking op investeringen/ arrangementen die in het kader van kennisvalorisatie c.q. innovatie in het



hoger onderwijs plaatsvinden.

De VSNU stelde naar aanleiding van de Commissie Schutte een eigen gedragscode op (Code Markt en overheid, 2005) met richtlijnen voor de private activiteiten van universiteiten. Begin **2014** werd duidelijk dat deze gedragscode, hoewel nog steeds van kracht, achterhaald was. De gedragscode werd daarom van de VSNU website verwijderd en aan het CFA overleg (hoofden financiële administraties) werd advies gevraagd over de toekomst van deze gedragscode. Het CFA gaf aan dat de gedragscode bij de meeste universiteiten niet bekend was en niet altijd toepasbaar.

In het najaar van **2014** werd door de Inspectie een rapport over marktactiviteiten gepubliceerd. Het onderzoek van de inspectie naar private activiteiten liet zien dat universiteiten zich goed bewust zijn van de risico's en daar ook naar handelen maar dat ze daar zeer beperkt transparant in zijn.

Onderzoek in opdracht van EZ in **2015** (Evaluatie Wet Markt en Overheid) leidde tot een tweetal moties van het lid Lucas (VVD) waarin de regering wordt opgeroepen het toezicht op private activiteiten van onderwijsinstellingen aan te scherpen. Ook werd in de motie opgeroepen om de uitzonderingspositie van onderwijs te schrappen.

In de zomer van **2016** heeft OCW Berenschot opdracht gegeven om een onderzoek te doen naar de hiaten in de bestaande regelgeving en codes. Berenschot concludeerde dat bekostigde onderwijsinstellingen en koepelorganisaties niet zozeer ervaren dat het toetsingskader zoals neergelegd in de notities Helderheid en de Handreiking onduidelijk is. Zij kunnen hier in de praktijk goed mee uit de voeten. Er is uit de gesprekken wel een behoefte naar voren gekomen om de volgende vragen beantwoord te krijgen voor de toekomst.

- Wanneer/vanaf welk moment bestempelt de Inspectie van het Onderwijs een activiteit van een bekostigde onderwijsinstelling als 'privaat' en niet langer als publiek? Is daar sectorbreed een beeld over te vormen dat kan uitmonden in een aantal richtlijnen vooraf (en niet alleen achteraf bij de verantwoording)?
- Welke wet- en regelgeving is daarbij nog meer van toepassing (bv. staatssteun, wet markt & overheid)?
- Welke instelling is bevoegd om klachten over (vermeend) oneerlijke concurrentie door bekostigde onderwijsinstellingen te behandelen?
- Hoe kunnen bekostigde onderwijsinstellingen en marktpartijen makkelijk terugvinden of er vergelijkbare gevallen zijn geweest?