Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de colleges van bestuur van de bekostigde mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten
T.a.v.

**Middelbaar Beroeps Onderwijs**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**

*Persoonsgegeven*

**Onze referentie**
49447179

Datum

Betreft Vervolg beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten

Geacht bestuur,

1. *Inleiding*

Met de brief van 3 oktober 2023 (kenmerk 41136624) heb ik u laten weten dat ik de Landsadvocaat advies heb gevraagd of er juridische ruimte zit in de beleidsregel "Investeren met publieke middelen in private activiteiten" (verder beleidsregel). Aanleiding hiervoor waren de knelpunten die de bekostigde instellingen en instellingsaccountants in de uitvoering en toepassing van de beleidsregel ervaren.
Ik heb dit advies op 31 januari 2024 ontvangen[1]. In het voorjaar heb ik met de Universiteiten van Nederland (UNL), de Vereniging Hogescholen (VH), de MBO-Raad, de Nederlandse Beroepsvereniging van Accountants (NBA) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) gesproken over de wijze waarop ik op het advies zal reageren.
Deze brief bevat mijn definitieve reactie op het advies (par. 3). Daarnaast licht ik in deze brief het kader voor de verantwoording en controle over het verslagjaar 2024 toe (par. 4). De laatste paragraaf bevat de afsluiting.

2. *Het doel van de beleidsregel*

Met de beleidsregel "investeren met publieke middelen in private activiteiten" maak ik het voor instellingen in het mbo, hbo en wo mogelijk om onder voorwaarden publieke middelen te investeren in private activiteiten.
Het doel van deze beleidsregel is om te waarborgen dat publieke middelen op een zorgvuldige, transparante en rechtmatige manier worden ingezet, waarbij de investeringen altijd in lijn moeten zijn met de bekostigde wettelijke taak. Met de beleidsregel wordt voorkomen dat publiek geld weglekt en zorgen we ervoor dat

[1] Advies Landsadvocaat inzake beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten | Rapport | Rijksoverheid.nl

er geen oneerlijke concurrentie ontstaat door marktverstoring. De beleidsregel is complementair aan Europese staatssteunregels die sowieso gelden; instellingen die voldoen aan de voorwaarden uit de beleidsregel voldoen echter niet automatisch aan de staatssteunregels en vice versa.
Voor de volledigheid moet vermeld worden dat instellingen bij de uitoefening van hun wettelijke taken de beleidsregel niet hoeven te volgen, de beleidsregel heeft alleen betrekking op de niet-wettelijk (private) activiteiten, voor zover daarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd.

## 3. *Het advies van de Landsadvocaat*

De Landsadvocaat beschrijft de voorgeschiedenis van de beleidsregel en schetst het juridische kader waaraan ik ben gebonden bij de vormgeving van de beleidsregel en het zoeken naar mogelijke versoepelingen. Daarna geeft de Landsadvocaat een algemene beschouwing over de beleidsregel en een analyse per specifieke definitie en voorwaarde. Ten behoeve van het advies hebben UNL, de VH en de MBO-Raad aangegeven welke knelpunten de instellingen ervaren. En de NRTO heeft inzicht gegeven in aandachtspunten vanuit hun perspectief. De Landsadvocaat heeft dit alles meegenomen in zijn advisering. Uit het advies blijkt dat de beleidsregel een passend en voor de praktijk bruikbaar instrument is. De beleidsregel biedt instellingen de ruimte om private activiteiten te verrichten zonder daarmee afbreuk te doen aan het uitgangspunt van een gelijk speelveld voor instellingen en private partijen.
Ik ben blij met het advies van de Landsadvocaat. Het is helder en praktisch hanteerbaar en beschrijft waar versoepelingen in de beleidsregel mogelijk zijn en waar de grenzen liggen. Ik onderschrijf het advies dan ook van harte.
Naar aanleiding van het advies en het overleg daarover met UNL, de VH en de MBO-Raad ben ik voornemens om de beleidsregel aan te passen (subpar. 3.1) en op enkele punten de toelichting te verhelderen (subpar. 3.2). Ten behoeve van de leesbaarheid en inzichtelijkheid stel ik een nieuwe beleidsregel op waarin de hier aangekondigde wijzigingen in de beleidsregel en de toelichting zijn verwerkt. Daarnaast heb ik geconstateerd dat enkele onderwerpen onvoldoende uitgekristalliseerd zijn voor besluitvorming (subpar. 3.3). Daarvoor is verder onderzoek nodig. Subpar. 3.4 gaat in op enkele resterende onderwerpen.

### *3.1 Wijzigingen in de Beleidsregel*

#### 3.1.1 Integrale kostprijs en/of marktconform tarief

Om marktverstoring te voorkomen dienen onderwijsinstellingen bij het bepalen van een tarief voor door hen verrichte private activiteiten uit te gaan van ten minste de integrale kostprijs. Voor sommige instellingen is het lastig om een integrale kostprijs te berekenen voor activiteiten die deels een privaat karakter hebben maar ook deels worden uitgevoerd ten behoeve van de wettelijke taak. De Landsadvocaat ziet ruimte om de instellingen de keuze te laten tussen het hanteren van de integrale kostprijs voor private activiteiten en een marktconform tarief. Voor zover een private activiteit zich kwalificeert als een economische activiteit in de zin van het staatsteunrecht, volgt uit het staatssteunrecht bovendien dat publieke middelen niet mogen worden gebruikt om aan afnemers goederen of diensten aan te bieden tegen prijzen die lager zijn dan de marktprijs. Ik ben het eens met de Landsadvocaat daar waar hij ruimte ziet om een marktconform tarief in rekening te brengen voor private activiteiten en zal dat in de beleidsregel expliciteren. De instellingen zullen moeten aantonen dat een gehanteerd tarief marktconform is. Dit maakt onderdeel uit van de controle door

de accountant. De jaarlijkse verantwoordingsinformatie van de instellingen moet mij voldoende aanknopingspunten bieden om zicht te kunnen houden op de proportionaliteit van de investering, en daarmee op de toelaatbaarheid van enige ondoelmatigheid in de besteding van de rijksbijdrage.

3.1.2 Ex ante en/of ex post integrale kostprijsberekening
De beleidsregel bepaalt dat de integrale kostprijs die door de onderwijsinstelling in rekening wordt gebracht bij de afnemer van een private activiteit, zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) wordt berekend. Daarmee kan worden vastgesteld of het ex ante bepaalde tarief juist was. Er bestaat bij instellingen onduidelijkheid over de frequentie waarin de integrale kostprijs ex post moet worden berekend. Bovendien zien zij deze verplichting als een behoorlijke administratieve last.
De Landsadvocaat ziet juridische ruimte om deze verplichting te versoepelen. In de beleidsregel schrap ik de voorwaarde dat de integrale kostprijs altijd ook ex post moet worden berekend. In de toelichting op de (wijziging van de) beleidsregel verduidelijk ik dat het wel nog voor de hand ligt om wanneer uit het jaarverslag blijkt dat de resultaten van een private activiteit achterblijven op de investering, de kostprijs ex post te berekenen.

3.1.3 Structurele overcapaciteit
Het OCW-beleid bepaalt al sinds 2003 dat investeringen met publieke middelen in private activiteiten alleen zijn toegestaan als die investeringen een tijdelijk karakter hebben. In het beleid komt dit tot uitdrukking in voorwaarde 3 van de beleidsregel waarin wordt beschreven dat er sprake moet zijn van een realistische capaciteit (personeel en materieel) die is afgestemd op de bekostigde wettelijke taak. Wanneer restcapaciteit een structureel karakter krijgt, moet deze zoveel mogelijk worden afgestoten.
Voor instellingen is echter niet altijd duidelijk wanneer restcapaciteit een structureel karakter krijgt.
De Landsadvocaat beveelt aan om het beleid op dit punt niet te wijzigen, maar om in de toelichting op de beleidsregel te verduidelijken wanneer sprake is van structurele overcapaciteit (6.22 van het advies).
Ik volg hier het advies van de Landsadvocaat niet en kies ervoor deze voorwaarde in de beleidsregel geheel te schrappen. Dat betekent dat investeringen in private activiteiten ook een structureel karakter kunnen hebben. Daarmee is niet gezegd dat structurele negatieve resultaten op private activiteiten ten laste kunnen worden gebracht op het publieke eigen vermogen. De voorwaarde dat de investering proportioneel moet zijn (voorwaarde 4) blijft in stand en een instelling moet ernstige ondoelmatigheden voorkomen. Ik onderken overigens het grotere risico op staatssteun zoals de Landsadvocaat in het advies aangeeft. Met de beleidsregel wordt echter niet beoogd afbreuk te doen aan de staatssteunregels. Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven, werken de beleidsregel en het staatssteunrecht complementair aan elkaar. Als minister moet ik ingrijpen als ernstige ondoelmatigheden worden vastgesteld die bovendien kunnen leiden tot concrete staatssteunrisico's. De voorwaarde dat de investering niet mag leiden tot oneerlijke concurrentie (voorwaarde 5) biedt hiervoor voldoende houvast.

### 3.2 *Wijzigingen in de toelichting van de beleidsregel*

3.2.1 Beleidsregel van toepassing op activiteiten in geconsolideerde rechtspersonen

Het gaat bij 'private activiteiten' volgens artikel 1, onder g, van de beleidsregel om alle activiteiten die *mede onder verantwoordelijkheid* van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak. De term 'mede onder verantwoordelijkheid' is niet nader in de beleidsregel gedefinieerd. Er bestaat volgens de Landsadvocaat op zich juridische ruimte om het (ogenschijnlijk brede) begrip 'mede onder verantwoordelijkheid' strikter of juist ruimer af te bakenen.

In de praktijk geven instellingen er op verschillende manier uitwerking aan. Ik ga duidelijkheid bieden in de toelichting bij de beleidsregel door aan te geven dat de beleidsregel van toepassing is op alle private activiteiten, ook indien deze zijn verricht door een aparte rechtspersoon waarin de instelling overheersende zeggenschap heeft. In die situatie schrijft Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, voor dat de jaarverslaggeving van die organisatie moeten worden geconsolideerd in de jaarverslaggeving van de instelling. Daarmee vallen de activiteiten van die aparte rechtspersoon ook nu al onder de controleverklaring van de accountant, die ziet op de rechtmatige inzet van publieke middelen die aan de instelling zijn uitgekeerd. Voor het overige is de beleidsregel volledig van toepassing op alle activiteiten die binnen deze aparte rechtspersoon worden uitgevoerd. Omdat hier tot voor kort onduidelijkheid over bestond en ik instellingen de mogelijkheid wil geven om hun organisatie hierop aan te passen verwacht ik van de instellingen dat zij met ingang van 2026 zich geheel aan de beleidsregel houden. In 2024 en 2025 beperkt de controle zich tot de investeringen met publieke middelen door de instelling in een geconsolideerde rechtspersoon. Bij deze investeringen gaat het om het beschikbaar stellen van bekostigd personeel, bekostigde huisvesting en andere bekostigde voorzieningen, ook als hier een kostendekkend tarief voor is berekend. Met controle wordt bedoeld het toetsen van de investeringen aan de voorwaarden van de beleidsregel.

Aan de instellingen en accountants zal ik medio 2025 een werkwijze bevestigen over de wijze waarop de controle vanaf 2026 zal moeten gaan plaatsvinden. Die werkwijze moet recht doen aan mijn verantwoordelijkheid voor besteding van publieke middelen en met publieke middelen gefinancierde voorzieningen en voor het daarvoor benodigde inzicht. Verder moet zij rekening houden met de administratieve belasting van de instellingen en de concerns waar zij onderdeel van uitmaken en met de uitvoerbaarheid voor accountants. De nieuwe werkwijze zal per 1 januari 2026 ingaan.

3.2.2 Simuleringsactiviteiten en leerwerkbedrijven van een instelling
Het simuleren van de beroepspraktijk binnen de instelling wordt tot de bekostigde wettelijke taak gerekend. De activiteiten die de instelling in dat verband verricht kunnen in beginsel dan ook met bekostiging worden gefinancierd, en de beleidsregel is op deze activiteiten niet van toepassing. Ik zal dit in de toelichting op de beleidsregel verduidelijken.

De beleidsregel blijft wel van toepassing op de activiteiten die in een door de instelling opgericht (erkend) leerwerkbedrijf plaatsvinden. In paragraaf 3.1.1 heb ik aangegeven dat ik het beleid zal wijzigen in die zin dat voor private activiteiten een marktconform tarief in rekening mag worden gebracht. Daarmee kom ik tegemoet aan de zorg die instellingen hadden dat als gevolg van het moeten hanteren van een integrale kostprijs, de activiteiten die in het leerwerkbedrijf plaatsvinden mogelijk te duur zouden worden waardoor het voortbestaan van de

leerwerkbedrijven in het geding komt. Over de noodzaak en meerwaarde van erkende leerwerkbedrijven in onderwijsinstellingen in relatie tot de publieke taak ga ik met de MBO-raad verder in gesprek.

3.2.3 Verhouding beleidsregel tot het staatssteunrecht
De beleidsregel is een aanvulling op het staatssteunrecht ten aanzien van private activiteiten die zich kwalificeren als economische activiteiten in de zin van het staatssteunrecht. Op niet-naleving daarvan wordt de Staat aangesproken. Vervolgens zal ik de ongeoorloofde staatssteun weer moeten terugvorderen bij de betrokken instelling. Om die reden vind ik het van belang in de beleidsregel de relatie van de beleidsregel tot het staatssteunrecht op hoofdlijnen toe te lichten. Daarbij zal ik aangeven waar instellingen hierover meer informatie kunnen verkrijgen zodat zij zelf meer inzicht kunnen krijgen in de betekenis van het staatssteunrecht voor het verrichten van private activiteiten. Ook voeg ik in het onderwijsaccountantsprotocol een nieuwe passage toe, waarbij bekendheid wordt gegeven aan de staatssteunregels (artikel 107 VWEU).

3.3 *Verder onderzoek nodig*

3.3.1 Valorisatie
In de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen een publiek deel van valorisatie-activiteiten en een privaat deel van valorisatie-activiteiten (in artikel 1 onder g van de beleidsregel).
Instellingsaccountants stuitten bij de controle op onduidelijkheden over welk deel van valorisatie (kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij) onder de beleidsregel valt.

Naar aanleiding hiervan zal ik laten onderzoeken hoe het begrip 'kennisoverdracht ten behoeve van de maatschappij' nader kan worden uitgewerkt zodat duidelijk wordt waar de wettelijke taak ophoudt en private activiteiten beginnen.
De ambitie is om het onderzoek in het najaar van 2024 te laten starten. De resultaten worden dan naar verwachting in maart/april 2025 gepresenteerd waarna er gewerkt kan worden aan de implementatie. De uitzondering op de controleplicht die voor 2023 al van toepassing was, wordt verlengd tot de noodzakelijke beleidskeuzes zijn gemaakt.

3.3.2 Leven Lang Ontwikkelen (LLO)
Activiteiten in het kader van LLO vallen in den brede nu niet onder de wettelijke taak en hebben daarmee een privaat karakter. Anderzijds stimuleert het kabinet de ontwikkeling van LLO volop. Daardoor is er voor publieke onderwijsinstellingen nu onvoldoende helderheid over wat wel en niet kan en mag en in hoeverre de beleidsregel al dan niet van toepassing is.
Mijn ambtsvoorgangers hebben - samen met hun collega-ministers van EZK en SZW – in de twee LLO-brieven van november 2023[2] aangekondigd te verkennen hoe de publieke infrastructuur beter kan worden benut voor LLO met behoud van een gelijk speelveld. Daarbij zal worden bezien of een wettelijke taak voor de publieke instellingen hieraan bij zou dragen.

---

[2] Zie Kamerbrief Vervolg Beleidslijnen LLO en Kamerbrief uitwerking Onderwijsagenda: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/13/kamerbrief-vervolg-beleidslijnen-leven-lang-ontwikkelen-llo
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/11/13/kamerbrief-uitwerking-onderwijsagenda-llo

De Landsadvocaat merkt op dat, indien het verzorgen van LLO een wettelijke taak wordt, dit gevolgen heeft voor de werking van de beleidsregel. In dat geval zou bij het verzorgen van LLO immers geen sprake meer zijn van de financiering van een private activiteit, waardoor de beleidsregel niet meer van toepassing is.
In afwachting van de uitkomsten van de verkenning zal contractonderwijs, de hoofdmoot van activiteiten die in het kader van LLO worden uitgevoerd, onder de beleidsregel blijven vallen. De uitzondering op de controleplicht voor overige LLO-activiteiten, zoals ontwikkeling van strategie, beleid en inhoud, die in 2023 al van toepassing was, wordt verlengd totdat de beleidskeuzes zijn gemaakt.

### *3.4 Overige*

3.4.1 Vooropleiding kunsten
In de WHW is geen grondslag opgenomen voor het bekostigen van vooropleidingen op het gebied van de kunsten. De wenselijkheid van het aanbieden van deze vooropleidingen om de kunstopleidingen toegankelijk te houden voor talent staat echter niet ter discussie. De hogescholen die deze opleidingen aanbieden hebben dat de afgelopen jaren gedaan onder aanmoediging van mijn ambtsvoorgangers. Om die reden zal ik bezien of, en op welke manier, ondersteuning van deze vooropleidingen mogelijk is. Totdat hierover een besluit is genomen geldt dezelfde uitzondering van controle als voor verslagjaar 2023.

3.4.2 Universiteitsmusea en botanische tuinen
Activiteiten in universiteitsmusea en botanische tuinen waren over 2023 uitgezonderd van controle. Die uitzondering komt te vervallen. Voor zowel musea als botanische tuinen geldt dat daar activiteiten kunnen plaatsvinden die ofwel voortvloeien uit de wettelijke taak ofwel een privaat karakter dragen. In het eerste geval gelden de normale regels; op private activiteiten is de beleidsregel van toepassing. Ik zie geen reden om de uitzondering te handhaven.

3.4.3 Zij-instroomtrajecten
Lerarenopleidingen bieden het traject Zij-instroom in beroep (ZiB) en het pdg-traject (pedagogisch-didactisch getuigschrift) aan waarmee een lesbevoegdheid[3] wordt behaald, maar geen bachelor- of masterdiploma wordt verkregen. Deze zij-instroomtrajecten zijn een private activiteit, en vallen onder de reikwijdte van de beleidsregel. ZiB is een belangrijke maatregel in de aanpak van het lerarentekort.

3.4.4 Studentvoorzieningen
Ik zie in het huidige beleid dat studentvoorzieningen en ook voorzieningen voor medewerkers meerwaarde kunnen hebben. Ik wil daarom de mogelijkheid blijven bieden om daarin met publieke middelen te investeren. Daarmee blijven deze activiteiten wel private activiteiten waarop de voorwaarden van de Beleidsregel van toepassing zijn.

In het beleid heb ik (een beperkt aantal) uitzonderingen geformuleerd waarin er sprake kan zijn van een voorziening voor studenten en/of personeel die wordt beschouwd als onderdeel van de bekostigde wettelijke taak, met als gevolg dat de beleidsregel niet van toepassing is. De beleidsregel noemt honours-programma's,

---

[3] Voor het mbo geldt dat zij-instromers met het pdg-getuigschrift benoembaar zijn tot docent in het mbo. Zij behalen geen bevoegdheid.

studium generale of een bibliotheekvoorziening als voorbeelden van activiteiten of voorzieningen die de toegankelijkheid en de kwaliteit van het bekostigde onderwijs bevorderen. Deze kunnen tot de wettelijke taak worden gerekend omdat deze activiteiten of voorzieningen zijn gericht op studenten die aan het bekostigd onderwijs deelnemen, en studenten van deze voorzieningen vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe vergoeding gebruik kunnen maken. Daarnaast wordt in voetnoot 15 van de beleidsregel verwezen naar kleinschalige studentvoorzieningen.

Echter niet alle voorzieningen voor studenten en personeel die vrijwillig, kosteloos of tegen een geringe vergoeding worden aangeboden, kunnen worden aangemerkt als activiteiten of voorzieningen behorend tot de bekostigde wettelijke taak. Horecavoorzieningen en bijvoorbeeld sportvoorzieningen zijn in beginsel privaat, tenzij noodzakelijk voor de uitvoering van het onderwijsprogramma (horeca- of sportopleiding), en exclusief toegankelijk voor de studenten van dat onderwijsprogramma. De voorziening wordt dan niet aangeboden aan derden. Ook een kleinschalige voorziening wordt niet als private activiteit beschouwd. Denk hierbij eerder aan een koffieautomaat, een printer op de gang, en niet aan een restaurant of copyshop.

Voor het verslagjaar 2023 is accountants de mogelijkheid geboden om, indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van de beleidsregel, bestedingen aan deze studentenvoorzieningen als onzekerheid te melden. Ook voor 2024 verwacht OCW dat accountants dit opnemen als onzekerheid in hun verslag van bevindingen of (afhankelijk van de materialiteit) in de strekking van de controleverklaring.
Voor 2025 geldt deze uitzondering niet. Ik verwacht met deze brief voldoende helderheid te hebben gegeven over de geldende regelgeving en verwacht dat instellingen vanaf 2025 deze private activiteiten conform de beleidsregel behandelen en de accountants dit op de reguliere wijze betrekken in hun controle op de rechtmatigheid.

3.4.5 Onderzoek verantwoording/accountants
Voor de verslagjaren 2021 en 2022 is gewerkt met een kwalitatieve materialiteit voor de controle op de rechtmatigheid, zodat de instellingen tijd hadden om beleid en administratie aan te passen aan de beleidsregel. De informatie die bekostigde instellingen in hun bestuursverslagen hadden opgenomen was in die jaren nog relatief beperkt, omdat toegestaan was om nog niet te voldoen aan de verslaggevingseisen uit de beleidsregel. Met de brief van 3 oktober 2023 is aangegeven dat voor verslagjaar 2023 de bepalingen rond verantwoording van kracht zijn. En daarnaast dat de accountant op een aantal uitzonderingen na wel weer controleert op de rechtmatigheid.
Om de ontwikkeling in de informatievoorziening in beeld te brengen en de ervaringen van instellingen, accountants en ministerie te evalueren, laat ik een beleidsgericht onderzoek uitvoeren naar de verantwoording en controle over private activiteiten. De rapportage van dit onderzoek wordt eind november 2024 verwacht zodat de opbrengsten meegenomen kunnen worden in het opstellen van de jaarverslagen over 2024.

3.4.6 Beleidsregel of algemene maatregel van bestuur
De Landsadvocaat geeft aan dat de beleidsregel het karakter heeft van een uitzondering op de hoofdregel in de wet, door te reguleren onder welke voorwaarden instellingen bekostiging (niettemin) mogen besteden aan niet-wettelijke taken (advies 4.4). De Landsadvocaat beveelt aan om de juridische

grondslag zoveel mogelijk zeker te stellen door de regels uit de beleidsregel op termijn in een algemene maatregel van bestuur neer te leggen. De wetgeving (het eerder aangehaalde artikel 2.7a WHW en artikel 2.2.6 WEB) biedt daarvoor een delegatiegrondslag (advies 5.9).
Ik neem dit advies over. De komende jaren gaan we ervaring opdoen met de beleidsregel. Over drie jaar wordt de werking van de beleidsregel geëvalueerd. Daarna zal het beleid een basis krijgen bij of krachtens AMvB.

*4. Invoering, verantwoording en controle*

Ik ga de hierboven genoemde wijzigingen in de beleidsregel en de toelichting zo spoedig mogelijk, en zo nodig met terugwerkende kracht tot 1 januari 2025 invoeren middels de publicatie van een nieuwe beleidsregel. Als gevolg daarvan is voor deze onderwerpen nog wel een uitzondering voor de verslaglegging of controle 2024 nodig.
De versoepeling van de accountantscontrole op de verplichting om een risico-opslag te hanteren in de berekening van de integrale kostprijs, die in de brief van 3 oktober 2023 was opgenomen vervalt voor 2024. Hoewel de Landsadvocaat juridische ruimte ziet voor versoepeling, kies ik ervoor in het belang van een gelijk speelveld de verplichting te handhaven en de uitzondering niet te verlengen.

Omdat nog niet alle onderwerpen die in 2023 uitgezonderd waren zijn opgelost, is het daarnaast ook voor 2024 nodig om een aantal onderwerpen uit te zonderen van de controle. In deze paragraaf wordt de toepassing voor het verslagjaar 2024 uiteengezet. Hiermee bedoel ik:

- de wijze waarop de instellingsaccountant de beleidsregel betrekt in haar werkzaamheden ten aanzien van het oordeel over de financiële rechtmatigheid bij de jaarrekening over 2024;
- de wijze waarop de instellingen verantwoording afleggen over investeringen met publieke middelen in private activiteiten in het bestuursverslag over 2024.

4.1 Activiteiten die worden uitgezonderd van controle op rechtmatigheid door de accountant.

Voor het kalenderjaar 2024 worden de volgende activiteiten uitgezonderd:
- activiteiten in het kader van een Leven Lang Ontwikkelen (m.u.v. contractonderwijs); (paragraaf 3.3.2)
- activiteiten van hoger onderwijsinstellingen gericht op valorisatie; (paragraaf 3.3.1)
- vooropleidingen voor de kunsten om toegang tot het bekostigd onderwijs te verkrijgen dan wel te versoepelen (paragraaf 3.4.1).
- voor activiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag worden uitgevoerd, i.c. meegeconsolideerde activiteiten (paragraaf 3.2.1) beperkt de controle zich tot de publieke geldstromen van de instelling naar de geconsolideerde organisatie.

Deze activiteiten lopen niet mee in de rechtmatigheidscontrole van de accountant. Ik verwacht wel (net als in 2023) dat u deze activiteiten in het bestuursverslag verwoordt in overeenstemming met artikel 3 voorwaarde 7 van de beleidsregel.

In uitzondering op de gevraagde verantwoordingsplicht uit de beleidsregel wordt voor het bestuursverslag 2024 voor de hierboven uitgezonderde activiteiten de gevraagde informatie onder het tweede aandachtstreepje (- de omvang van de geïnvesteerde publieke middelen en de mutatie daarvan in het verslagjaar) vervangen door '- een inschatting van de kosten die samenhangen met de uitvoering dan wel ontwikkeling van de private activiteiten, per soort private activiteit'. Wellicht ten overvloede: de overige gevraagde verantwoording in artikel 3 voorwaarde 7 is dus geheel van toepassing.

4.2 Toepassing beleidsregel op overige activiteiten 2024

Voor activiteiten die niet onder de uitzondering van 4.1 vallen is het uitgangspunt dat de instellingsaccountant controleert op het voldoen aan de voorwaarden zoals die in de beleidsregel worden gesteld. Hierbij gelden de volgende versoepelingen (par 3.1 en 3.2):

- De instelling heeft de keuze om in plaats van een integrale kostprijs uit te gaan van een marktconform tarief (artikel 3 voorwaarde 5).
- De verplichting om ook altijd nacalculatie toe te passen bij de bepaling van de integrale kostprijs vervalt (artikel 3 voorwaarde 5).
- De verplichting om structurele overcapaciteit af te stoten vervalt (artikel 3 voorwaarde 3).
- Het simuleren van de beroepspraktijk binnen de instelling wordt tot de bekostigde wettelijke taak gerekend en valt daarmee niet onder de beleidsregel. De beleidsregel blijft wel van toepassing op de activiteiten die in een door de instelling opgericht (erkend) leerwerkbedrijf plaatsvinden (artikel 1).
- Bevindingen met betrekking tot studentenvoorzieningen neemt de accountant op als onzekerheid in de foutenevaluatie.

Voor deze activiteiten is tevens de verantwoordingsplicht (artikel 3 voorwaarde 7) in zijn geheel van toepassing.

Deze brief zal worden opgenomen in het Onderwijsaccountantsprotocol 2024, zodat de accountant de toegestane afwijking van de beleidsregel kan toepassen bij de controle van de jaarstukken over 2024.

*5. Afsluitend*

Uitgangspunt van de beleidsregel blijft het voorkomen van staatssteun/weglekken van publieke middelen naar private activiteiten en van marktverstoring. Met dat uitgangspunt blijft de beleidsregel ruimte bieden aan publieke instellingen om private activiteiten uit te voeren.
Ik spreek mijn waardering uit voor uw inzet om voortgang te houden bij het implementeren van de beleidsregel. Tevens dank ik UNL, de VH, de MBO-Raad, de NBA en NRTO voor het constructieve overleg dat heeft geleid tot de voornemens die in deze brief zijn verwoord.

Ik vertrouw erop dat ik u met deze brief voldoende heb geïnformeerd over de genomen stappen naar aanleiding van het advies van de landsadvocaat en over de toepassing van de beleidsregel voor de controle en verantwoording over 2024.

**Onze referentie**
49447179

Hoogachtend,

de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Eppo Bruins