

HANDREIKING VOOR DE INRICHTING VAN ONDERWIJSKUNDIGE PUBLIEK-PRIVATE ARRANGEMENTEN

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 studenten¹ 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).

Publieke belangen

Onderwijskundige meerwaarde

Het behoeft geen betoog dat het uitgangspunt is dat publiek-private activiteiten een aantoonbare onderwijskundige meerwaarde hebben voor studenten van de instelling. Het is primair aan de instelling om te bepalen wat de onderwijskundige meerwaarde is van een publiek-private activiteit. Wel dienen de doelstellingen aan te sluiten op de wettelijke taken van de instelling. Maatschappelijke doelen die niet voortvloeien uit een wettelijke onderwijstaak van een instelling kunnen niet de primaire reden zijn om met voor onderwijs bestemde middelen te participeren in een publiek-privaat arrangement. Het ligt voor de hand dat instellingen in hun publieke verantwoording een duidelijke relatie leggen tussen hun publieke taak, missie, lange termijn doelen (strategie), jaardoelen en de mate waarin publiek-private arrangementen aan het realiseren van die doelen bijdragen. Concrete gegevens over welke opleidingen het betreft en hoeveel studenten worden verwacht, mogen daarbij niet ontbreken. Niet alleen met het oog op de publieke verantwoording maar ook in het licht van het interne en externe toezicht is dat onontbeerlijk.

Proportionele inzet en financieel risicobeheer

Proportionele inzet

Ook niet omstreden zal zijn dat de inzet van publieke middelen in een redelijke verhouding moet staan tot het te bereiken onderwijskundige doel. In de checklist staan enkele indicatieve criteria aan de hand waarvan de instelling kan beoordelen of er inderdaad sprake is van een proportionele inzet van publieke middelen.

Financiële en andere risico's

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

Voorts is het goed te beseffen dat de instelling in voorkomende gevallen (mede)verantwoordelijkheid kan dragen 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.

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

Continuïteit van het onderwijs

Het verdient aanbeveling vooraf maatregelen te treffen om te voorkomen dat studenten hun opleiding niet kunnen continueren c.q. vertraging oplopen omdat de publiek-private activiteit niet kan worden gecontinueerd als gevolg van tegenvallende marktomstandigheden of doordat marktpartijen een andere koers voorstaan met de specifieke onderneming. In de checklist zijn hiervoor aandachtspunten geformuleerd.

Geen oneerlijke concurrentie

Publiek-private activiteiten 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.

Toezicht, verantwoording, transparantie en integriteit

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. Van de instelling mag daarom worden verwacht 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. Verder is het van belang dat instellingen in hun jaarverslag maximale verantwoording betrachten, zodat voor allen die direct of indirect betrokken zijn duidelijk is wat de doelstellingen, de risico's, de omvang en de opbrengsten zijn. De Regeling jaarverslaggeving onderwijs geeft hiervoor al voorschriften.

Tot slot geldt in dit kader dat de instelling veel baat kan hebben bij een integriteitsbeleid voor bestuurders en medewerkers. Het vermengen van nevenfuncties kent immers het risico op belangenverstrengeling. Zowel intern als extern biedt een dergelijk beleid houvast.

Checklist

Onderwijskundige meerwaarde

Het uitgangspunt is dat publiek-private activiteiten een onderwijskundige meerwaarde hebben voor de studenten van de instelling. Bij de beoordeling of daarvan sprake is zijn de volgende criteria van belang;

- Er is een duidelijke relatie tussen enerzijds de onderwijstaak, de missie, de lange termijn doelen (strategie) en de jaardoelen van de instelling en anderzijds de mate waarin 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 te verwezenlijken.
- Het is aantoonbaar ten aanzien van welk deel van welke 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.

Proportionele inzet en financieel risicobeheer

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 liquiditeit en solvabiliteitspositie van de instelling kunnen de volgende uitgangspunten als handvat dienen.

Proportionele inzet

Bij de beoordeling van de proportionele inzet van publieke middelen zijn de volgende aandachtspunten van belang.

- De publieke middelen die de instelling investeert in het publiek-private arrangement staan in redelijke verhouding tot het aantal bekostigde studenten.
- In een (middel)lange termijn planning 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.

Financieel risicobeheer

- De liquiditeit en solvabiliteit van de instelling zijn op orde en staan niet in de weg aan investering van publieke middelen in private activiteiten.
- 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-private activiteit 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).
- Potentiële financiële risico's van de instelling zijn (juridisch) afgedekt.

Bij de afweging van het laatste punt komen de volgende vragen aan de orde:

- a. Is gegarandeerd dat financiële tegenvallers c.q. schulden in de publiek-private activiteit niet op de instelling verhaald kunnen worden?
- b. Is de eventuele (product of dienst)aansprakelijkheid van de instelling afgedekt?
- c. Is er een plan voor de positie van het personeel dat werkzaam is in de publiek-private activiteit na eventuele beëindiging deze activiteit? Zijn de consequenties van de arbeidsrechtelijke positie van het personeel dat voor de instelling werkzaam is in de publiek-private activiteit goed overwogen?
- d. Heeft de instelling voldoende instrumenten om bij gebleken risico's of achterblijvende opbrengsten bijtijds in te grijpen?

Continuïteit van het onderwijs

Om te bepalen of de continuïteit van het onderwijs voldoende geborgd is in het publiek-private arrangement zijn de volgende aandachtspunten van belang.

- De instelling heeft binnen het publiek-private arrangement bij uitsluiting de bevoegdheid om beslissingen te nemen ten aanzien van de onderwijsdoelstellingen en de inzet van de studenten in dat verband.
- De instelling heeft op voorhand scenario's ontwikkeld om ervoor te zorgen dat het onderwijs zoveel mogelijk ongestoord op een andere wijze kan worden voortgezet als het publiek-private arrangement niet (volledig) gecontinueerd kan worden, bijvoorbeeld door tegenvallende marktontwikkelingen.

Geen oneerlijke concurrentie

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

- De instelling kan desgewenst aantonen dat geen sprake is van concurrentievervalsing of kruissubsidiëring.
- De kostentoerekening is integraal en inzichtelijk.
- 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.

Toezicht, verantwoording, transparantie en integriteit

Van de instelling wordt verwacht 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. Verder gelden de normale eisen voor de jaarverslaggeving en de jaarrekening en vraagstukken rondom integriteit vanzelfsprekend ook en in zekere zin des te meer bij het investeren van publieke middelen in private activiteiten.

Aandachtspunten hierbij zijn:

- 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 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.
- De raad van toezicht heeft inzicht in opbrengsten, risico's en risicobeheer ten aanzien van publiek-private arrangementen en ook op het punt van de onderwijskundige meerwaarde.
- In de publieke verantwoording besteedt de instelling aandacht aan de ratio achter publiek-private arrangementen, de risico's en 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. lange termijn doelstellingen van de instelling.
- De instelling heeft richtlijnen vastgesteld inzake integriteit en het voorkomen van belangenverstrengeling en ziet erop toe dat deze worden nageleefd.