

Vergaderjaar 2011–2012

30 220

Publiek ondernemerschap Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 september 2012

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de aanbestedingsbrief van 20 juni 2012 bij het rapport van de Algemene Rekenkamer «Publieke organisaties en private activiteiten» (Kamerstuk 30 220, nr. 4).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 14 september 2012. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

Vraag 1

Hoe groot is het risico dat publiek geld weglekt bij een publiek-privaat arrangement? Wat zijn de meest waarschijnlijke manieren waarop dit kan gebeuren?

Hoe groot het risico precies is heeft de Algemene Rekenkamer niet onderzocht. Wel kan in het algemeen worden verondersteld dat het risico dat geld weglekt toeneemt wanneer publieke organisaties niet transparant zijn over geldstromen rond private activiteiten en zij deze geldstromen niet duidelijk scheiden van de publieke geldstromen.

Om risico's af te dekken is in de visie van de Algemene Rekenkamer een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering een eerste vereiste. Dit biedt daarnaast een goede basis voor publieke verantwoording.

Vraag 2

Wat is de achterliggende reden dat onderwijsinstellingen privaat geld moeten opzoeken?

De onderwijswetgeving biedt onderwijsinstellingen de vrijheid om, onder voorwaarden, private activiteiten uit te voeren. Het is aan het bestuur van een instelling of van deze vrijheid gebruik wordt gemaakt. Achtereenvolgende kabinetten hebben de samenwerking met private partijen vooral op algemene gronden gestimuleerd: het delen van kennis en het inrichten van opleidingen die daardoor beter aansluiten op de actuele behoefte van het bedrijfsleven. In ons onderzoek heeft Wageningen University aangegeven dat zij private activiteiten onderneemt vanwege de financiële voordelen. Het ROC Midden Nederland noemt met name inhoudelijke motieven om samenwerking aan te gaan met private partijen.

Vraag 3

Zijn er voorbeelden te geven van private geldschietters in de onderwijssector?

De onderwijssector ontvangt financiële middelen uit uiteenlopende bronnen. Behalve de directe bekostiging van OCW vergaren onderwijsinstellingen inkomsten uit collegegelden, leningen van banken, werk voor collectebusfondsen, bedrijven, decentrale overheden en Europese fondsen voor onderzoek.

Vraag 4

Wie is er binnen een onderwijsinstelling (eind-)verantwoordelijk voor het vergaren van privaat geld?

Uiteindelijk is bij onderwijsinstellingen het bevoegd bestuur verantwoordelijk voor alle activiteiten van de betreffende instelling. Het bestuur bepaalt of er gebruik gemaakt wordt van de wettelijke vrijheid om private activiteiten uit te voeren en is ook in laatste instantie verantwoordelijk voor de uitvoering en het toezicht hierop.

Vraag 5

Hoe is het toezicht geregeld bij onderwijsinstellingen met betrekking tot het vergaren van privaat geld?

De private activiteiten van de onderwijsinstellingen maken geen onderdeel uit van het regulier toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. In lijn met de besturingsfilosofie van het Ministerie van OCW wordt de verantwoordelijkheid voor alle activiteiten van een instelling geheel neergelegd bij het betreffende instellingsbestuur. Een raad van toezicht controleert het bevoegd bestuur. De externe accountant van de onderwijsinstelling controleert of een instelling zich aan de geldende wet- en

regelgeving heeft gehouden. Dit doet de accountant aan de hand van het door het Ministerie van OCW opgestelde controleprotocol. Het Ministerie van OCW controleert of voor de jaarrekeningen van elke onderwijsinstelling door de externe accountant een controleverklaring is afgegeven.

Vraag 6

Wat wordt precies bedoeld wanneer wordt gesteld dat «interne en externe toezichthouders geen prioriteit geven aan het toezicht op en de controle van de uitvoering van private activiteiten»? Wordt hier op gecontroleerd? Op welke risico's is geen toezicht? Op welke punten is de controle weinig diepgravend?

In ons onderzoek hebben wij opgemerkt dat de toezichthouders weinig toezichthoudende activiteiten uitvoeren naar de risico's van private activiteiten. De Raden van Toezicht van de instellingen en de Inspectie van het Onderwijs schatten deze risico's lager in dan de risico's op andere gebieden. Bovendien blijkt het lastig om de algemene en abstracte kaders in concrete toetspunten te vertalen. Dit wordt vooralsnog overgelaten aan de interpretatie van instellingen en hun uiteindelijke toetsers, zoals toezichthouders, accountants, de fiscus en de rechterlijke macht.

Vraag 7

Waar zouden interne toezichthouders beter op moeten toezien?

Het toezicht op instellingen die publiek-private activiteiten ondernemen kan worden verbeterd. Daarbij moet de aandacht zich vooral richten op het spanningsveld tussen wettelijke taken, bedrijfseconomische overwegingen, belangen van stakeholders, de toezichthouder en de politiek. Doorgaans vervult de raad van toezicht in het toezicht op deze afweging een spilfunctie. Hierbij staan de belangen van de instellingen centraal. De raad van toezicht is het enige orgaan dat het totaal van publieke en private activiteiten behoort te overzien en een oordeel kan vellen over de beleids- en bedrijfsmatige afwegingen die door het management worden gemaakt. De raad van toezicht moet eveneens toezien op de opbrengsten, risico's en risicobeheer van publieke en private activiteiten en dient de raad van bestuur bij te sturen indien zij dat nodig acht.

Vraag 8

Waar zouden externe toezichthouders beter op moeten toezien?

Het externe toezicht is (nog) niet ingericht op het inzichtelijk maken van de bijdrage die private activiteiten leveren aan de prestaties van de instellingen, voor de risico's ervan voor de publieke middelen en de publieke taakuitvoering en voor de wijze waarop de private activiteiten zijn ingebed in de bedrijfsvoering van de instellingen. Alleen met dit inzicht kunnen de externe toezichthouders zich een oordeel vormen en zo nodig bijsturen.

Vraag 9

Zijn (onderwijs-)instellingen verplicht om het private geld voor publieke doeleinden te gebruiken?

Het uitvoeren van private activiteiten is alleen toegestaan als er een relatie is met de kerntaken van de instelling.

Vraag 10

Wat is de rol van het Ministerie van OCW? Hoe is deze rol bij andere ministeries geregeld?

Het ministerie stelt vooraf de regels voor private activiteiten vast, stelt het controleprotocol voor de accountantscontrole op en is verantwoordelijk voor het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs.

Wij hebben voor ons rapport ook onderzoek gedaan bij de Dienst Wegverkeer en het Kadaster. Deze organisaties vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). Dit ministerie heeft meer mogelijkheden om de organisaties te sturen in de keuze en uitvoering van de private activiteiten. Dit is geëxpliciteerd in de toezichtsvisie van OCW. De verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het functioneren van deze organisaties is dan ook groter dan die van de minister voor individuele onderwijsinstellingen. De minister van IenM beschikt over een afwegingskader om nieuwe private activiteiten al dan niet goed te keuren. Sinds 1 juli 2012 vallen deze organisaties bovendien onder de werking van de Wet Markt en Overheid.

Vraag 11

Op welke bezuinigingen wordt gedoeld, waardoor scholen op zoek moeten naar private middelen? Waarvoor worden deze private middelen ingezet? Kunnen deze middelen gevolgd worden?

Zoals in het antwoord op vraag 2 is aangegeven, hebben de onderwijsinstellingen de mogelijkheid om private middelen aan te wenden. Wanneer instellingen vinden dat zij een tekort aan middelen hebben om hun publieke taak naar behoren uit te voeren, zullen zij gebruik maken van deze mogelijkheid. De private middelen worden in de onderwijssector vooral verworven door het uitvoeren van onderzoek en het geven van contactonderwijs.

Vraag 12

Hoe vaak gebeurt het dat private middelen nodig zijn om de publieke taak goed te kunnen volbrengen?

Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden, omdat dit geen onderdeel uitmaakte van ons onderzoek.

Vraag 13

Op welke risico's doelt de Algemene Rekenkamer bij het op zoek gaan van private middelen? Hoe groot zijn deze risico's? Zijn deze risico's in de praktijk al voorgekomen? Kunnen hier voorbeelden van worden gegeven? Hoe wapenen scholen zich tegen deze risico's? Hoe kan de wetgever scholen voor deze risico's beschermen?

Als publieke en private geldstromen binnen één en dezelfde bedrijfsvoering samenvloeien, ontstaan er bepaalde risico's. De Algemene Rekenkamer heeft specifiek gekeken naar de risico's van oneerlijke concurrentie, het financieren van private activiteiten met publieke middelen en risico's met betrekking tot de integriteit. Deze risico's manifesteren zich ook in de praktijkcasus die in het kader van dit rapport zijn onderzocht. Voorbeelden hiervan hebben wij beschreven in onze publicatie. Deze voorbeelden hebben overigens niet alleen betrekking op onderwijsinstellingen.

De wetgever kan de onderwijsinstellingen niet beschermen tegen al deze risico's. Wel zou de wetgever kunnen voorschrijven om in de boekhouding de publieke en private geldstromen in de organisatie en administratie duidelijk van elkaar te scheiden, waardoor de risico's op oneigenlijk gebruik van publieke middelen beter zijn te beheersen. De minister van OCW heeft bewust afgezien van het opnemen van dit voorschrift in de Notitie Helderheid, omdat dit volgens haar te veel administratieve last met zich mee zou brengen.

Vraag 14

Welke problemen ontstaan wanneer instellingen op zoek moeten naar private middelen vanwege bezuinigingen en hiermee de grens tussen privaat en publiek vervaagt? Hoe kan deze grens scherp worden gehouden?

In de regelgeving voor de onderwijssector is expliciet opgenomen dat de onderwijsinstellingen overtuigend moeten aantonen dat private activiteiten meerwaarde opleveren voor de publieke activiteiten van de instelling en niet louter gericht mag zijn op financieel gewin. Dit uitgangspunt komt onder druk te staan als bij private activiteiten het financiële motief steeds meer op de voorgrond komt. Zie het antwoord op vraag 13 voor de vraag hoe de grens scherp kan worden gehouden.

Vraag 15

Welke informatie mist de Kamer, nu zij niet kan vertrouwen op een systeem van toezicht dat zichtbaar maakt of publiek ondernemerschap zorgvuldig wordt uitgevoerd? In hoeverre krijgt de onderwijsinspectie wel toegang tot deze informatie?

De Tweede Kamer mist het zicht op de motieven, aard, omvang en risico's van private activiteiten van onderwijsinstellingen. De Inspectie van het Onderwijs heeft een plan van aanpak opgesteld om het toezicht op de private activiteiten van bekostigde instellingen vorm te geven. Wij verwijzen u naar het antwoord van de minister van OCW op vraag 13 van de door u gestelde vragen over ons rapport voor een verdere toelichting op deze ambitie (Dossierstuk 2012D28972, Tweede Kamer).

Vraag 16

Wordt bestaande regel- en wetgeving aangepast?

Er zijn bij de Algemene Rekenkamer geen inhoudelijke aanpassingen in de wet- en regelgeving bekend met betrekking tot de beleidsruimte van onderwijsinstellingen. Wel wordt in het wetsvoorstel «Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs ten behoeve van het bevorderen van meer doelmatige leerwegen in het beroepsonderwijs en het moderniseren van de bekostiging van het beroepsonderwijs»¹ geregeld dat in alle onderwijssectoren bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van het onderwijs. Hiermee wordt een «haakje in de wet» aangebracht zodat inhoudelijke voorschriften ten aanzien van private activiteiten in de toekomst relatief eenvoudig kunnen worden ingevoerd.

Vraag 17

Op welke punten moet de onderwijsinspectie meer en/of beter toezicht houden? Hoe geeft de inspectie dat idealiter vorm?

De Inspectie van het Onderwijs heeft een plan van aanpak opgesteld om het toezicht op de private activiteiten van bekostigde instellingen nader vorm te geven. Wij verwijzen u naar de antwoorden van de minister van OCW voor een verdere toelichting op dit plan. De Algemene Rekenkamer zal de uitvoering van dit voornemen met belangstelling volgen.

Vraag 18

Wat ziet de Algemene Rekenkamer als gewenste verdere stappen?

Volgens ons is de wettelijke verankering van sectorale regelingen en een daadwerkelijke versterking van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs van belang.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 33 187, nr. 2.