



# Publieke organisaties en private activiteiten

*Achtergrondstudie*

2012



# Publieke organisaties en private activiteiten

*Achtergrondstudie*



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>		<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Over dit onderzoek</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding en reikwijdte	7
1.2	Geselecteerde organisaties	7
1.3	Beoordelingskader en uitvoering	8
1.4	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Publiek ondernemerschap</b>	<b>10</b>
2.1	Wat is publiek ondernemerschap?	10
2.2	Meerwaarde en risico's	10
2.3	Om hoeveel geld gaat het?	12
2.4	Actoren	14
<b>3</b>	<b>Kaders voor publiek ondernemerschap</b>	<b>16</b>
3.1	Inleiding	16
3.2	Europese wet- en regelgeving	16
3.3	Nationale wet- en regelgeving	19
3.4	Sectorale wetgeving	22
3.5	Branchecodes en handreikingen in het onderwijs	25
3.6	Conclusie	26
<b>4</b>	<b>Meerwaarde van publiek ondernemerschap</b>	<b>27</b>
4.1	Inleiding	27
4.2	ROC Midden Nederland	27
4.3	Wageningen University	28
4.4	Kadaster	28
4.5	RDW	29
4.6	Conclusie	30
<b>5</b>	<b>Risico's van publiek ondernemerschap</b>	<b>31</b>
5.1	Inleiding	31
5.2	Ooneerlijke concurrentie	31
5.3	Publieke middelen en private activiteiten	32
5.4	Integriteit	34
5.5	Conclusie	35
<b>6</b>	<b>Toezicht op publiek ondernemerschap</b>	<b>36</b>
6.1	Inleiding	36
6.2	Extern en intern toezicht	36
6.3	ROC Midden Nederland	36
6.4	Wageningen University	37
6.5	Kadaster	38
6.6	RDW	38
6.7	Conclusie	40

<b>7</b>	<b>Nabeschuwing</b>	<b>41</b>
<b>8</b>	<b>Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>43</b>
8.1	Reactie ministers en onderzochte organisaties	43
8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	44
	<b>Beoordelingskader</b>	<b>46</b>
	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>48</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>49</b>

## Samenvatting

In 2011 hebben wij onderzoek gedaan naar publiek ondernemerschap: organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. We hebben gekeken naar de ontwikkelingen sinds ons onderzoek naar publiek ondernemerschap in 2005.

Uit het huidige onderzoek bij twee onderwijsinstellingen en drie zelfstandige bestuursorganen blijkt dat belangrijke vraagstukken rond publiek ondernemerschap nog niet zijn opgelost.

### **Stapel van regels en uitzonderingen**

De wet- en regelgeving voor publiek ondernemerschap bestaat uit een stapeling van abstracte regels en uitzonderingsregels. Publieke organisaties die private activiteiten uitvoeren moeten laveren tussen veel verschillende kaders: Europese regelingen over mededinging en staatssteun, de Wet markt en overheid, fiscale regelgeving en sectorspecifieke regels en branchecodes. Deze kennen allemaal een eigen terminologie en afbakening, waardoor vaak onduidelijk is welke regels van toepassing zijn op de private activiteit.

### **Geen zicht op meerwaarde en risico's**

Het laveren tussen deze regels vereist stuurmanskunst van het bestuur van de publieke organisatie om te voorkomen dat regels worden overtreden. De organisaties slagen er niet altijd in om overtuigend aan te tonen dat de private activiteiten bijdragen aan de uitvoering van de publieke taak, zoals een betere publieke dienstverlening. De door ons onderzochte risico's manifesteren zich in de door ons onderzochte praktijk. Wij zien het onvoldoende scheiden van publieke en private geldstromen, verlies op private activiteiten en integriteitsvraagstukken. Verder is gebleken dat de interne en externe toezichthouders geen prioriteit geven aan de controle op de uitvoering van private activiteiten.

### *Onerlijke concurrentie*

Een specifieke bevinding is dat ministeries en publieke organisaties onvoldoende zicht hebben op klachten van het bedrijfsleven over oneerlijke concurrentie door de overheid. De Wet markt en overheid zal de door het bedrijfsleven ervaren oneerlijke concurrentie niet wegnemen. De wet biedt namelijk de mogelijkheid aan ministers om private activiteiten van de organisaties uit te zonderen van de wettelijke bepalingen. Ook de onderwijssector valt niet onder de wet. De wet geeft de Nederlandse Mededinging autoriteit (NMa) de bevoegdheid om klachten te onderzoeken. Hiermee kan meer kennis over de problematiek worden verworven.

### **Reactie ministers en organisaties**

De minister van EL&I heeft, mede namens de ministers van OCW en IenM, in reactie op ons onderzoek aangegeven dat hij een positiever beeld heeft over de kaders voor private activiteiten door publieke organisaties dan de Algemene Rekenkamer. De minister vindt de huidige regels concreet genoeg. Hij benadrukt verder de nieuwe rol van de NMa als toezichthouder en aanspreekpunt voor klachten van ondernemers over de overheid op grond van de Wet markt en overheid. De minister is van plan de conclusies van de Algemene Rekenkamer mee te nemen in de evaluatie van deze wet, drie jaar na de inwerkingtreding.

Voor het OCW-terrein verwijst de minister naar de geplande wettelijke verankering van sectorale regelingen en een implementatieplan voor private activiteiten van de Inspectie van het Onderwijs.

ROC MN heeft aangegeven te kunnen instemmen met de conclusies van de achtergrondstudie. Wageningen University vindt dat wij in onze conclusies teveel nadruk leggen op de risico's van publiek ondernemerschap. Wel ziet de organisatie aanleiding om in het eerstvolgende jaarverslag een aantal door ons genoemde onderwerpen explicieter toe te lichten.

De minister van IenM kondigt op haar terrein een aangepaste toezichtvisie en specifieke toezichtarrangementen aan per 1 januari 2013 in samenhang met de implementatie van de Kaderwet zbo's. De minister deelt onze opvatting dat de private activiteiten van publieke organisaties expliciet en transparant verantwoord moeten worden. Het Ministerie van IenM en de RDW zullen afspraken maken over een verduidelijking van het onderscheid tussen publieke en private taken en de verantwoording daarover.

#### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

We zijn het oneens met de minister dat het kader voor publiek ondernemerschap voldoende concreet is voor de uitvoering. De regels voor publiek ondernemerschap zijn globaal, er zijn veel uitzonderingen en verschillende definities van publiek en privaat worden door elkaar gebruikt. Hierdoor is de invulling van de regels teveel afhankelijk van de interpretatie van de uitvoerders, hetgeen de RDW-casus illustreert. Dat maakt ook toezicht op publiek ondernemerschap lastig. Zowel ministers als het parlement hebben hierdoor slechts beperkt zicht op wat er in de praktijk gebeurt.

In de reactie van de minister missen wij een visie op de toegevoegde waarde van publiek ondernemerschap bij uitvoeringsorganisaties. Juist het aantonen van meerwaarde zou centraal moeten staan in het aangaan, het uitvoeren en controleren van publiek ondernemerschap. Over de grotere rol van de NMA als toezichthouder en centraal punt voor klachten als gevolg van de wet markt en overheid zijn wij net als de minister positief. We gaan ervan uit dat de NMA haar inzichten periodiek gaat delen met de Tweede Kamer, zodat deze meer zicht krijgt op de klachten over oneerlijke concurrentie door de overheid.

We nemen met instemming kennis van de acties op het terrein van OCW. Volgens ons zijn daarbij vooral de wettelijke verankering van sectorale regelingen en een daadwerkelijke versterking van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs van belang. De implementatie daarvan zullen we met belangstelling volgen, evenals de publicatie van het eerstvolgende jaarverslag van de Wageningen University.

Het ontwikkelen van een toezichtvisie en specifieke toezichtarrangementen in samenhang met de implementatie van de Kaderwet zbo's bij IenM zien wij als een positieve ontwikkeling. Ook onderschrijven wij het belang van nadere afspraken tussen het Ministerie van IenM en de RDW over de scheiding tussen publieke en private taken en de verantwoording hierover. Ook bij het Kadaster moet daar blijvend op worden ingezet.

Deze achtergrondstudie is met een begeleidende brief 20 juni 2012 aan de Tweede Kamer gezonden.

# I Over dit onderzoek

## 1.1 Aanleiding en reikwijdte

In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer voor het eerst onderzoek gedaan naar organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. Het onderzoek resulteerde in het rapport *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* (Algemene Rekenkamer, 2005). De belangrijkste conclusie van ons rapport was dat onduidelijk was wat publiek ondernemerschap moet opleveren en dat organisaties die private activiteiten uitvoerden niet in staat waren om de meerwaarde ervan aan te tonen. Bovendien werden de risico's van publiek ondernemerschap onvoldoende beheerst door de publieke organisaties.

Wij constateerden dat er sindsdien regelmatig voorvallen zijn geweest als gevolg van het ondernemerschap van publieke organisaties. Daarbij stimuleerde het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte/Verhagen tot het aanboren van private middelen bij de uitvoering van publieke taken.<sup>1</sup> Voor ons zijn dit twee redenen om opnieuw te onderzoeken of er sinds 2005 verbeteringen hebben plaatsgevonden in het uitvoeren van private activiteiten door publieke organisaties.

We richten ons in deze studie op publieke organisaties die een grote publieke taak en publieke financiering combineren met private activiteiten.<sup>2</sup> In het onderzoek geven we antwoord op de volgende vragen:

1. Wat is de geldende wet- en regelgeving voor publiek ondernemerschap en hoe wordt toezicht gehouden op de uitvoering van de private activiteiten?
2. Welke motieven geven publieke organisaties voor publiek ondernemerschap en op welke wijze verantwoorden zij zich over de meerwaarde van publiek ondernemerschap?
3. Welke maatregelen nemen publieke organisaties om risico's van publiek ondernemerschap te ondervangen? Wij hebben ons hierbij beperkt tot de risico's van oneerlijke concurrentie, het financieren van private activiteiten met publieke middelen en integriteitsrisico's.

## 1.2 Geselecteerde organisaties

Om zicht te krijgen op de praktijk van publiek ondernemerschap hebben we bij vier publieke organisaties verdiepend onderzoek uitgevoerd. De geselecteerde organisaties zijn:

- ROC Midden Nederland;
- Wageningen University;
- Kadaster;
- Dienst Wegverkeer (RDW).

Het ROC Midden Nederland (ROC MN) en Wageningen University (WU) zijn gekozen omdat deze onderwijsinstellingen veel ervaring hebben met private activiteiten. Private activiteiten zijn in het onderwijs sowieso een belangrijke bron van inkomsten. In 2009 bedroegen de inkomsten uit private middelen € 1,5 miljard (zie verder in hoofdstuk 2). Van alle onderzochte organisaties is het ROC MN de enige organisatie waar wij ook in het 2005 onderzoek hebben gedaan. De Dienst Wegverkeer (RDW) en het Kadaster,

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het voorstel om de Wet cliëntenrechten zorg te wijzigen, zodat aanbieders van medisch-specialistische zorg onder voorwaarden winstuitkeringen mogen geven en waarmee het voor particulieren aantrekkelijker moet worden om te investeren (VWS, 2012).

<sup>2</sup> Dit betekent dat private bedrijven met een kleine wettelijke taak niet in dit onderzoek betrokken zijn, zoals de Kenniscentra voor Beroeps- en Bedrijfsleven. Buiten het onderzoek vallen ook de woningbouwcorporaties, omdat wij daar geen onderzoeksbevoegdheden hebben, en de organisaties die de opdracht hebben om de wettelijke taak in onderlinge concurrentie uit te voeren, zoals het IJkwezen.



twee zelfstandige bestuursorganen die voor het overgrote deel een publiek bekostigde wettelijke taak uitvoeren, zijn gekozen vanwege de klachten van het bedrijfsleven en brancheorganisaties over oneerlijke concurrentie. Zij vinden dat het Kadaster en de RDW activiteiten uitvoeren die even goed door het bedrijfsleven kunnen worden uitgevoerd. Een extra reden om het Kadaster te kiezen was het financiële verlies op de nevenactiviteiten.

In dit onderzoek hebben wij ook een reconstructie gemaakt van de beëindiging van de private activiteiten van het Centraal Bureau voor de Rijvaardigheidsbewijzen (CBR). Hierbij hebben wij antwoord gezocht op de vraag welke argumenten de minister had om de private activiteiten te laten beëindigen.

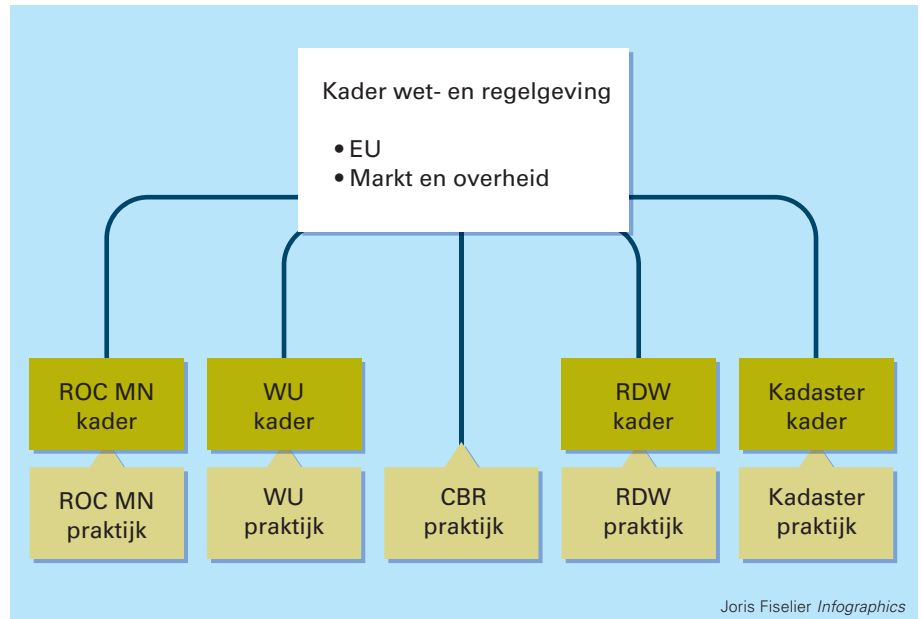
### 1.3 Beoordelingskader en uitvoering

We hanteren in dit rapport dezelfde redeneerlijn als in ons rapport uit 2005 (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 13-14). Deze redeneerlijn is dat wet- en regelgeving ruimte en richting voor publiek ondernemerschap moeten bieden. Bij het benutten van de ruimte moeten publieke organisaties zich houden aan de daarvoor geldende kaders. Als een publieke organisatie private activiteiten uitvoert, dan moet de organisatie aangeven wat met publiek ondernemerschap bereikt moet worden en of de beoogde meerwaarde ook gehaald wordt. De organisatie dient de bedrijfsvoering dusdanig in te richten dat de risico's van publiek ondernemerschap worden ondervangen.

Van de toezichthouder verwachten wij dat deze met enige regelmaat beoordeelt of de organisatie zich aan de voorschriften uit de wettelijke kaders houdt, zodat de betreffende minister zich hierover kan verantwoorden aan de Tweede Kamer. Achterin dit rapport staat een uitgebreide toelichting op het beoordelingskader.

Wij bestudeerden (documenten over) de wet- en regelgeving van de Europese Unie, de totstandkoming van de Wet markt en overheid, sectorale wetgeving en branchecodes. Ook zijn gesprekken gevoerd met direct betrokkenen op de departementen, bij brancheorganisaties en met juridische experts van de Raad van State en uit de academische wereld.

Wij hebben onderzocht op welke manier ministeries en organisaties er zelf voor zorgen dat zij zich aan de geldende wet- en regelgeving houden. Dit zijn de ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Infrastructuur en Milieu (IenM). Voor het praktijkonderzoek waren de interne dossiers van de ministeries en de administraties van de organisaties belangrijke informatiebronnen, evenals gesprekken met vertegenwoordigers van ministeries, toezichthouders en medewerkers van de onderzochte organisaties.

Figuur 1 **Opbouw van het onderzoek**

## 1.4 Leeswijzer

Deze achtergrondstudie is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 schetsen wij de achtergronden van publiek ondernemerschap: wat is publiek ondernemerschap, wat zijn de risico's en wat is het financieel belang?

In hoofdstuk 3 belichten wij de verschillende kaders die voorwaarden stellen aan publiek ondernemerschap. Aan de orde komen het Europese kader, het nationale kader, de sectorale regelgeving en voor de onderwijssector de relevante branchecodes. Vanaf hoofdstuk 4 geven wij onze bevindingen uit het praktijkonderzoek.

Hoofdstuk 4 gaat over de meerwaarde van publiek ondernemerschap bij de onderzochte organisaties. In hoofdstuk 5 staan onze bevindingen over de risico's centraal. In hoofdstuk 6 beschrijven wij hoe de interne en de externe toezichthouders omgaan met publiek ondernemerschap in hun toezicht. Hoofdstuk 7 bevat onze nabeschouwing. Hoofdstuk 8 bevat een verkorte weergave van de reacties die wij op het onderzoek hebben ontvangen van de ministers van EL&I, IenM en OCW en de onderzochte instellingen.

## 2 Publiek ondernemerschap

### 2.1 Wat is publiek ondernemerschap?

Van publiek ondernemerschap spreken we als publieke organisaties publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. Het kan daarbij gaan om private activiteiten, variërend van een eenvoudige cursus tot allianties en verbindingen met publieke en private partijen in samenwerkingsprojecten, in binnen- en buitenland.

Voorbeelden van private activiteiten van publieke organisaties die wij zijn tegengekomen:

- Een onderwijsinstelling reikt in een samenwerkingsverband met een particuliere bedrijfsopleiding officiële diploma's uit.
- Een universiteit voert in opdracht van bedrijfsleven en overheid onderzoek uit en start nieuwe bedrijven op.
- Een uitvoeringsorganisatie stelt specialistische kennis tegen betaling beschikbaar aan publieke en private partijen, zowel nationaal als internationaal.
- Een uitvoeringsorganisatie verhuurt restcapaciteit aan particulieren bijvoorbeeld het gebruik van een testbaan.
- Organisaties die data verzamelen en beheren voor de rijksoverheid en die deze data verkopen aan bedrijven, maar ook aan particulieren.

De meeste publieke organisaties hebben de ruimte om naast de uitvoering van de publieke taak, waarvoor zij bekostiging ontvangen, ook private activiteiten uit te voeren. De meningen lopen echter uiteen over wat private activiteiten zijn. Voor ons zijn het activiteiten die (deels) bekostigd worden met privaat geld of activiteiten die in concurrentie met de markt worden uitgevoerd. De onderzochte organisaties stelden dat er geen sprake is van private activiteiten als de activiteiten een wettelijke basis hebben of door de minister zijn opgedragen of goedgekeurd.

### 2.2 Meerwaarde en risico's

De vraag wat het uitvoeren van private activiteiten bijdraagt aan de uitvoering van de publieke taak, is de vraag naar de meerwaarde van deze activiteiten. Die meerwaarde kan verschillende vormen aannemen (zie tabel 1). De onderzochte organisaties en andere voorstanders van publiek ondernemerschap gaan uit van de mogelijkheden: doelmatigere uitvoering van de publieke taak en stimulering van innovatie. Wij hebben in ons onderzoek de nadruk gelegd op de financieel-economische meerwaarde en op de meerwaarde voor de uitvoering van de publieke taak. In ons onderzoek van 2005 hebben we voorbeelden gezien van aannemelijke meerwaarde: ontwikkelen van kennis die anders niet mogelijk zou zijn geweest, onderwijzend personeel dat meer verbonden is met de praktijk, extra inkomsten waarmee betere onderwijsvoorzieningen (simulatie leerbedrijf) gerealiseerd zijn. Echter we stelden daarnaast tevens vast dat verwachtingen over meerwaarde en realiteit vaak uit elkaar liepen en dat de claims meestal niet hard gemaakt konden worden (AR 2005, p.30 en p.45). Tegenstanders vrezen vooral risico's als oneerlijke concurrentie en het oneigenlijk gebruik van publieke middelen.

Dat aan publiek ondernemerschap altijd twee kanten zitten heeft ook Karré (2011) in een studie aangetoond. Hij heeft een uitgebreide analyse gemaakt van de kansen en risico's van publiek ondernemerschap (zie tabel 1). Zijn analyse bouwt voort op onze eerste studie naar publiek ondernemerschap uit 2005 (AR, 2005).

Tabel 1 Meerwaarde en risico's van publiek ondernemerschap

	Meerwaarde	Risico's
Financieel-economisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nieuwe markten en producten</li> <li>Doelmatigheid: meer met minder</li> <li>Winst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concurrentievervalsing</li> <li>Weglekken publiek geld</li> <li>Verliezen</li> </ul>
Uitvoering publieke taak	Meer effectiviteit, betere publieke dienstverlening	Taakverwaarlozing
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betere klantoriëntatie,</li> <li>Ondernemende overheidsorganisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integriteitsrisico's</li> <li>Belangenverstrengeling</li> </ul>
Maatschappelijk	Innovatie	Legitimiteit overheid

De Sociaal-Economische Raad (SER, 2010) heeft in haar meest recente advies over markt en overheid uiteengezet dat het “niet simpel om de keuze tussen (meer) ‘markt’ of (meer) ‘overheid’ gaat. Markt én overheid vullen elkaar aan. De uitdaging is om per situatie die combinatie van beleidsinstrumenten te vinden die publieke belangen en maatschappelijke welvaart (welstand, sociale vooruitgang, milieu) het beste waarborgt.” Het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte/Verhagen onderschrijft dit SER-advies en stelt dat een ideologische positie voor of tegen marktwerking vanwege de veelzijdigheid in de relatie tussen overheid en markt niet op zijn plaats is. Het gaat volgens het kabinet om het vinden van de juiste combinatie tussen wat private partijen kunnen doen en wat de overheid moet doen (EL&I, 2011).

Met enige regelmaat maken de media melding van gevallen waarbij zaken misgaan als gevolg van publiek ondernemerschap. Een aantal van deze gevallen gebruiken wij om de verschillende risico's te illustreren.

#### Verwaarlozing publieke taak

Wanneer ministers publiek ondernemerschap toestaan, verwachten zij dat hiermee de uitvoering van de publieke taak verbetert. De keerzijde van publiek ondernemerschap is echter dat het juist ten koste kan gaan van de kwaliteit van de publieke taak-uitvoering. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de Informatie Beheergroep (IB-Groep) in de jaren negentig. De organisatie had grote ambitie om de uitvoering van hun wettelijke taken te combineren met de uitvoering van werk voor derden. Zo was de organisatie actief in het ondersteunen bij het beheer van gegevens van anderen. Verliezen op de commerciële activiteiten en vooral klachten over een slechte publieke dienstverlening deden de Tweede Kamer ingrijpen en besluiten dat de IB-Groep zich strikt moest focussen op de corebusiness (Postema, 2006 311-319).

#### Oneerlijke concurrentie

Doordat de overheid over publieke middelen beschikt, is zij in staat om goederen of diensten voor een lagere prijs dan haar concurrenten aan te bieden. Een overheidsorganisatie mag zich niet bevoordelen ten opzichte van private partijen die vergelijkbare activiteiten uitvoeren. Er zijn klachten over verschillende vormen van (mogelijke) oneerlijke concurrentie door de overheid. Het betreft onder meer oneerlijke

concurrentie door gemeentediensten, zoals de gemeentelijke groenvoorziening en liggeld van gemeentelijke jachthavens (PWC, 2005). Een voorbeeld waarbij marktpartijen concurrentie ervaren van een organisatie op afstand van het rijk zijn de informatiediensten van het Kadaster. Het Kadaster verkoopt data aan marktpartijen, die daarmee producten samenstellen en verkopen, maar de organisaties bieden zelf ook vergelijkbare producten en diensten aan. Een concreet voorbeeld hiervan is Geobusiness Nederland, een branchevereniging van bedrijven in de geografische informatie, die bij de minister aandacht heeft gevraagd voor de door hen ervaren concurrentievervalsing door het Kadaster op de markt van de geografische informatieproducten (Tweede Kamer, 2009). Ook particuliere opleidingsinstituten vinden dat de publiek gefinancierde beroepsopleidingen financieel voordeel hebben van het gegeven dat zij publiek gefinancierd worden.

#### **Het weglekken van publiek geld naar private activiteiten**

Ondernemen is risico lopen. Dit geldt ook voor ondernemende publieke organisaties. Deze mogen het geld dat zij ontvangen voor het uitvoeren van de wettelijke taak, niet gebruiken voor het uitvoeren van een niet-wettelijke taak. Evenmin is het toegestaan dat financiële verliezen op private activiteiten worden gecompenseerd door publieke middelen. Het is cruciaal dat publieke organisaties duidelijk zijn over de besteding van het publieke geld. Duidelijke en consequente scheiding van publieke en private geldstromen in de bedrijfsvoering is hiervoor van groot belang. Dat dit niet vanzelfsprekend is, blijkt uit het feit dat een hogeschool recent € 1 miljoen publiek geld aan private activiteiten besteedde (Onderwijsinspectie, 2011).

#### **Verhoogde kwetsbaarheid integriteit**

De mores van de markt en het dienen van de publieke zaak zijn twee verschillende werelden. Als publieke organisaties 'de markt op gaan', kan de integriteit van de publieke organisatie makkelijk ter discussie komen te staan. Denk aan de onderzoekers die onder druk van een private opdrachtgever staan, waardoor risico's ontstaan voor de betrouwbaarheid en de toegankelijkheid van het onderzoek (LNV, 2006). Of de universiteitsmedewerker die een eigen bedrijf heeft en de kosten van het eigen bedrijf declareert bij de universiteit. Hoewel de meeste organisaties werken met integriteitscodes en transparantie over nevenfuncties kan dit soort incidenten of twijfels over integriteit blijkbaar (nog) niet worden voorkomen.

## **2.3 Om hoeveel geld gaat het?**

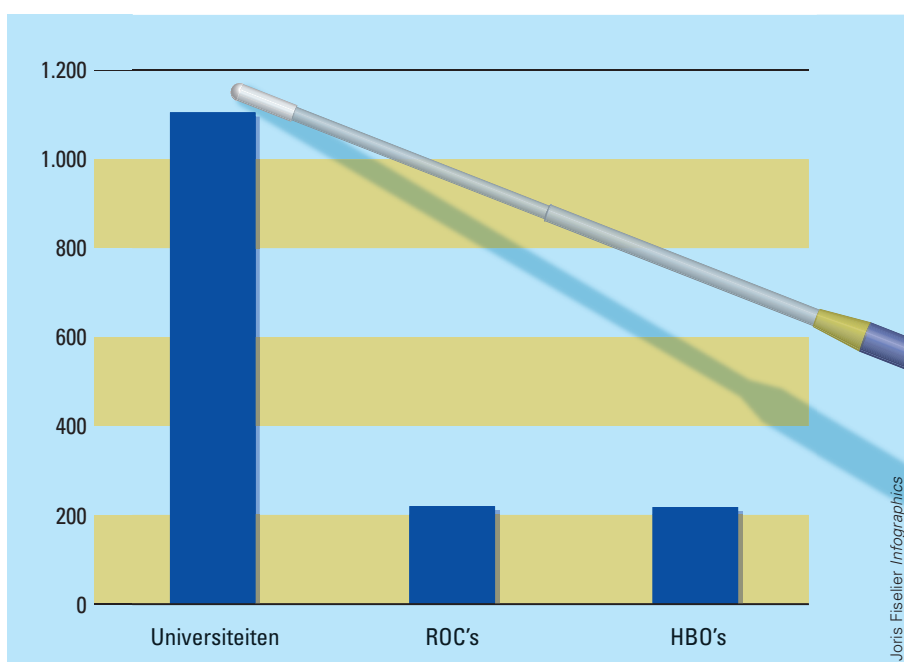
Wij hebben op basis van de jaarverslagen niet bij alle uitvoeringsorganisaties kunnen vaststellen of er sprake was van inkomsten uit private activiteiten en welke activiteiten dit waren. Veel jaarverslagen bevatten geen of zeer beknopte financiële gegevens over private activiteiten, vaak zonder toelichting. Maar ook de meer uitgebreide verslagen waren vaak niet transparant over de herkomst van de 'overige inkomsten'. Door het gebrek aan toelichting blijft onduidelijk of er opbrengsten zijn uit activiteiten die zij naast de wettelijke taak uitvoeren en zo ja, hoe groot de opbrengst is. Wel was duidelijk dat het aandeel 'overige opbrengsten' ten opzichte van de totale opbrengst bij de genoemde uitvoeringsorganisaties gemiddeld op 6% lag, waarbij het laagste percentage minder was dan 1% en het hoogste percentage 31%. De totale omvang van de 'overige opbrengsten' bij deze uitvoeringsorganisaties was, voor zover bekend, € 132,5 miljoen, waarbij € 0,5 miljoen de laagste en € 54 miljoen de hoogste opbrengst was. Daarbij willen we wel aantekenen dat het niet duidelijk is in welke mate de

categorie “overige opbrengsten”, de private activiteiten betreft.

In het onderwijs bestaan de inkomsten uit private activiteiten uit contractactiviteiten die voor of met particuliere organisaties worden uitgevoerd. De universiteiten hebben voornamelijk inkomsten uit contractonderzoek. De instellingen voor hoger beroeps-onderwijs (HBO) en ROC's hebben voornamelijk inkomsten uit contract-onderwijs. Om de financiële omvang van de private activiteiten bij de onderwijsinstellingen te bepalen hebben wij gebruik gemaakt van de databestanden van het Ministerie van OCW, waarin alle gegevens uit de jaarverslagen staan.

De inkomsten uit werk in opdracht van derden bij universiteiten, HBO's en de ROC's bedroegen in 2009 € 1,5 miljard bedroeg.

**Figuur 2 Omvang opbrengsten uit contractactiviteiten in het onderwijs**  
In miljoenen euro's



Nederlandse universiteiten zijn volgens de KNAW internationaal gezien sterk afhankelijk van het bedrijfsleven (KNAW, 2005). € 188 miljoen was het hoogste bedrag dat een universiteit uit de derde geldstroom ontving, € 44 miljoen was het laagste bedrag.

De derde geldstroom<sup>3</sup> vormt bij alle universiteiten 10% of meer van de totale inkomsten. Het hoogste aandeel was in 2009 bijna 26%. Alle dertien universiteiten kregen in 2009 uit de derde geldstroom € 1,1 miljard, gemiddeld € 85 miljoen per universiteit. Inclusief de tweede geldstroom<sup>4</sup> zijn de inkomsten € 1,4 miljard, gemiddeld € 107 miljoen per universiteit.

De HBO-instelling met de hoogste opbrengst uit werk voor derden ontving in 2009 € 35 miljoen; de laagste opbrengst van een HBO was € 3000. Twee scholen hadden in 2009 geen inkomsten uit werk voor derden.

Bij 70% van de HBO's is het aandeel werk van derden op de totale opbrengst gelijk of minder dan 10%. De inkomsten uit werk voor derden van de 39 HBO's bedroegen in 2009 in totaal € 217 miljoen, gemiddeld € 5,5 miljoen per instelling.

3

De derde geldstroom is projectgebonden financiering, vaak afkomstig van private instellingen.

4

De tweede geldstroom is afkomstig van zelfstandige publieke organisaties, zoals de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Het ROC met in 2009 de meeste inkomsten kreeg € 16 miljoen; het ROC met de minste kreeg € 321.000. Bij 80% van de ROC's is het aandeel werk van derden op de totale opbrengst tussen de 1 en 10%. De inkomsten van ROC's uit werk voor derden bedroegen in 2009 in totaal € 219 miljoen, gemiddeld € 4,8 miljoen per instelling.

Tabel 2 Aandeel werk van derden bij ROC's, HBO's en universiteiten in 2009

Percentage van totale inkomsten	ROC's		HBO's		Universiteiten (exclusief tweede geldstroom)		Universiteiten (inclusief tweede geldstroom)	
Minder dan 1%	3	(7%)	5	(13%)				
Tussen de 1% en 5%	18	(39%)	14	(36%)				
Tussen de 5% en 10%	19	(41%)	10	(25,5%)	1	(7%)		
Tussen de 10% en 20%	3	(7%)	8	(20,5%)	5	(38%)	2	(15%)
Tussen de 20% en 25%	2	(4%)	1	(2,5%)	6	(46%)	3	(22%)
Meer dan 25%	1	(2%)	1	(2,5%)	1	(7%)	8	(61%)

Bron: DUO-bestanden, alle jaarrekeningen ROC's, Hbo's en universiteiten van 2009.

Het kabinet-Rutte/Verhagen en voorgaande kabinetten stimuleerden de onderwijssector om het bedrijfsleven (nog) meer op te zoeken. Het financieel belang van publiek ondernemerschap in deze sector bedroeg in 2009 € 1,5 miljard. Vanwege de bezuinigingen is ook voor andere sectoren, bijvoorbeeld de cultuur- en natuursector, het genereren van extra inkomsten uit private activiteiten inmiddels noodzakelijk geworden. De financiële omvang van publiek ondernemerschap zal dan ook eerder toenemen dan afnemen.

## 2.4 Actoren

Publiek ondernemerschap vindt plaats in een context waarin overheidstaken op afstand van het rijk zijn gezet. Met deze verzelfstandiging is een grote variëteit ontstaan in de profielen van de organisaties. Kenmerkend voor publiek ondernemerschap is de overgang van een puur publiek naar een steeds meer privaat toetsingskader. De mate waarin een overheidsorganisatie private activiteiten uitvoert heeft consequenties voor de reikwijdte, vorm en invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organisaties. Sturing, toezicht en verantwoording veranderen van een enkelvoudige relatie tussen minister en organisatie naar combinaties van systemen, rollen, activiteiten en geldstromen. Hieronder geven wij aan wat hiervan de consequenties zijn voor de publieke organisatie, de verantwoordelijke ministers en de Tweede Kamer.

### Publieke organisaties

Publieke organisaties moeten zorgvuldig omgaan met de ruimte die zij hebben gekregen om private activiteiten uit te voeren. Wij verwachten dat zij inzichtelijk maken wat hiervan de meerwaarde is. Daarbij is het niet alleen van belang dat de organisatie aangeeft wat de activiteiten opleveren, maar zeker ook wat het betekent voor de afnemers van de publieke dienstverlening. Ook is de organisatie verantwoordelijk voor het ondervangen van de risico's die onlosmakelijk aan publiek ondernemerschap zijn verbonden.

### Ministers

De ministers hebben een ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke organisaties die namens hen een wettelijke taak uitvoeren. In de instellingswet van de organisatie of in aanvullende sectorspecifieke regelgeving is de ruimte voor het uitvoeren van andere activiteiten vastgelegd. Zo heeft de minister van OCW de onderwijsorganisaties veel ruimte gegeven om private activiteiten uit te voeren en worden vooral het beroepsonderwijs en de universiteiten gestimuleerd om samenwerking met het bedrijfsleven op te zoeken.

De minister moet de voorwaarden waaronder publiek ondernemerschap kan plaatsvinden vastleggen en controleren of de organisaties zich aan de regels houden, ook aan Europese regels.

Omdat de publieke organisaties op afstand staan van de minister en zij naast een grote mate van autonomie ook ruimte voor ondernemerschap hebben, zal de minister, en namens hem de toezichthouder, regelmatig met het bestuur van de organisaties moeten spreken over de invulling en opbrengst van publiek ondernemerschap.

### Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft met de Wet markt en overheid aangegeven oneerlijke concurrentie door overheidsorganisaties te willen tegengaan. In de Wet markt en overheid en de sectorale wetgeving zijn de gedragsregels vastgelegd die gelden voor overheidsorganisaties die economische activiteiten uitvoeren. Om te beoordelen of de organisaties zich hieraan houden, is de Tweede Kamer afhankelijk van de verantwoordelijk minister. De Tweede Kamer is aangewezen op de informatie die de minister verstrekt. Niet zelden komen incidenten die door publiek ondernemerschap zijn ontstaan via andere informatiekkanalen dan de minister bij de Tweede Kamer binnen. Voorbeelden hiervan zijn de deelname van ProRail aan de pilot met elektrisch rijden (IenM, 2011), de financiering van buitenlandactiviteiten met privaat geld door Stenden Hogeschool (Onderwijsinspectie, 2011) en de inkoop en verkoop van hout en biomassa door Staatsbosbeheer (Tweede Kamer, 2006 en EL&I, 2011b).



## 3 Kaders voor publiek ondernemerschap

### 3.1 Inleiding

In 2005 concludeerden wij dat het kader voor publiek ondernemerschap organisaties ruimte gaf om private activiteiten uit te voeren, maar dat de kaders weinig duidelijkheid boden over wat de activiteiten moesten opleveren en welke eisen aan de bedrijfsvoering en de publieke verantwoording werden gesteld.

Sindsdien zijn op de verschillende niveaus aanzetten gegeven tot nadere normstelling voor private activiteiten door publieke organisaties.

Van belang zijn de volgende kaders:

- Europese wet- en regelgeving;
- nationale wet- en regelgeving;
- sectorale wet- en regelgeving;
- normen in branchecodes en adviezen.

### 3.2 Europese wet- en regelgeving

De Europese wet- en regelgeving die van toepassing is op publiek ondernemerschap voor organisaties op afstand van het Rijk, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak (rwt's) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's), is sinds ons laatste rapport nauwelijks veranderd. Het Europese kader voor publiek ondernemerschap is zeer complex en, net als in 2005, nog steeds abstract geformuleerd. Het Europese kader voor mededinging en staatssteun stelt grenzen aan de private activiteiten die publieke organisaties mogen uitvoeren, maar de toetsing van de private activiteiten aan de Europese wet- en regelgeving vindt niet systematisch plaats.

We bespreken hieronder de voornaamste elementen van dat Europese kader.

#### Overheid of onderneming

Het Europees recht maakt een onderscheid tussen twee categorieën organisaties, te weten overheden en ondernemingen. Het Europese mededingingskader is niet van toepassing op overheden, maar wel op (overheids-)ondernemingen.

Er is sprake van een onderneming als een activiteit van een organisatie kan worden gekwalificeerd als een economische activiteit.<sup>5</sup> Economische activiteiten zijn activiteiten waarbij goederen en/of diensten in concurrentie op een markt worden aangeboden. De grens tussen economische en niet-economische activiteiten is niet altijd even scherp (Drijber, 2008). De Europese jurisprudentie is er niet duidelijk over of de afweging of een organisatie overheid of onderneming is, plaatsvindt op grond van de activiteit of op grond van de organisatie. Wanneer de afweging plaatsvindt op het niveau van de organisatie leidt dit ertoe dat een organisatie waar de private of economische activiteiten slechts een klein deel vormen van het totale activiteitenpakket, wordt gekwalificeerd als overheid. Volgens Steyger zou dit ook kunnen gelden voor overheidsorganisaties die weinig private taken naast hun wettelijke (publieke) taken uitvoeren (Steyger, 2010, p. 81).

Er zijn ook voorbeelden in de Europese jurisprudentie waar de afweging plaatsvindt op het niveau van de activiteit.<sup>6</sup> Dit betekent dat het Hof van Justitie van de Europese Unie kan bepalen dat de private activiteiten van publieke organisaties moeten voldoen aan

<sup>5</sup> Höfner arrest, Zaak C-41/90, Jur 1991, p. I-1979.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Commissie/Italië C19/85 en Diego Cali & Figli Srl C-343/95.

de voorwaarden uit de Mededingingswet, ook al maken de private activiteiten maar een klein deel van het totale takenpakket uit.

### Diensten van Algemeen Economisch Belang

Voor de toepassing van de kaders is het relevant of een activiteit een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) is. In tabel 3 worden de verschillen tussen activiteiten van de overheid, activiteiten van algemeen belang en economische activiteiten gegeven. Een activiteit is een DAEB als het een economische activiteit is waarmee een (algemeen) belang gemoeid is en waarin de markt niet of onvoldoende kan voorzien (Europa decentraal en BZK, 2008). Voor deze DAEB's geldt dat het Europese mededingingskader van toepassing is, maar dat onder omstandigheden uitzonderingen gerechtvaardigd zijn. Dit aparte regime is gecreëerd voor ondernemingen die een relatie met de overheid hebben (Steyger, 2010, p. 78).

Tabel 3 Mededingingskader in de praktijk op activiteitsniveau

	Overheid	Onderneming	
		DAEB	
Kenmerken	Activiteiten vinden plaats ter realisering van een algemeen belang en zijn niet economisch van aard.	1. Activiteiten vinden plaats ter realisering van een algemeen belang waarbij specifieke regels van toepassing zijn om een specifiek door de overheid gewenst resultaat te bereiken. 2. De dienst is een economische activiteit.	1. Er is geen sprake van specifieke overheidssturing: activiteiten vinden niet plaats ter realisering van een algemeen belang. 2. De dienst is een economische activiteit.
Zijn mededingingsregels/ staatssteunregels van toepassing?	Nee. Wel dient, als niet wordt gekozen voor uitvoering door de overheid zelf, bij uitbesteding rekening te worden gehouden met aanbestedingsregels	Ja, bepaalde regulering/ steun is echter toegestaan om bijvoorbeeld kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de openbare dienst te waarborgen.	Ja, volledig.
Toets Europese Commissie en Europees Hof van Justitie?	In beginsel niet van toepassing. Wel kan het Europees Hof bepalen of een dienst een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB) of DAEB betreft.	Beperkte toetsing op kennelijke fouten, proportionaliteit en non-discriminatie en noodzakelijkheid.	Volledige interne markt- en mededingingstoets.

Bron: Europa decentraal en het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008).

Het is aan de nationale overheden om vast te stellen welke activiteiten gekwalificeerd kunnen worden als DAEB (Wilkeshuis 2010, p. 103). De Europese Commissie (EC) en het Europese Hof van Justitie toetsen steekproefsgewijs de afwegingen van lidstaten om tot de kwalificatie van een DAEB te komen. Deze toetsing vindt veelal plaats nadat een onderneming een klacht heeft ingediend.

### Staatssteun

Bij organisaties die zowel publieke als private activiteiten uitvoeren, bestaat het risico dat een deel van het overheidsbudget ten goede komt aan private activiteiten van de organisatie. In dat geval kan een overheidsbijdrage worden gekwalificeerd als staatssteun (Steyger, 2010, p. 83). Staatssteun is in principe verboden, maar kan soms worden gerechtvaardigd. De EC heeft de exclusieve bevoegdheid om het recht op staatssteun te beoordelen. Er geldt een *stand still* bepaling: staatssteun mag pas worden verleend nadat de EC de formele onderzoeksprocedure heeft afgerond.<sup>7</sup> De EC heeft voor de wijze waarop de nationale overheden de DAEB's mogen financieren een pakket maatregelen vastgesteld.<sup>8</sup> De belangrijkste criteria staan in het Altmark-arrest. In Altmark stelde het Europese Hof van Justitie dat “een financiële compensatie door de overheid aan een onderneming in verband met het verrichten van een DAEB onder omstandigheden verenigbaar is met artikel 107 Verdrag van de Werking van de Europese Unie” (Wilkeshuis, 2010, p. 88). Wanneer aan alle vier de Altmark-criteria wordt voldaan, is er sprake van compensatie en niet van staatssteun, de staatssteunregel hoeft dan ook niet te worden aangemeld bij de EC.

#### De vier Altmark-criteria

De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn geweest met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen en de verplichtingen moeten duidelijk zijn afgebakend.

De parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, dienen vooraf op objectieve en doorzichtige wijze te zijn vastgesteld.

De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbare dienstverplichtingen geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van die verplichtingen.

Wanneer de met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming in een concreet geval niet wordt gekozen in het kader van een openbare aanbesteding, dient de noodzakelijke compensatie te worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming, die zodanig met vervoermiddelen is uitgerust dat zij aan de vereisten van de openbare dienst kan voldoen, zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitoefening van deze verplichtingen.<sup>9</sup>

Als de financiering niet voldoet aan de Altmark-criteria, is er sprake van staatssteun. Onlangs zijn de beginselen van staatssteun toegepast naar aanleiding van een door de Europese Commissie ingestelde onderzoeksprocedure (artikel 88 lid 2 EG) naar klachten van de Nederlandse commerciële omroepen over ongeoorloofde staatssteun door de publieke omroep. Het Gerecht van de Europese Unie oordeelde dat een deel van de ad hoc financiering van de Nederlands publieke omroep – overcompensatie – onverenigbaar is met de Altmark-criteria en de staat een bedrag van € 76 miljoen dient terug te vorderen van de NOS.<sup>10</sup> Hieraan is inmiddels voldaan.

### Transparantierichtlijn

Afhankelijk van de inrichting van een DAEB bestaat er een aanvullende verplichting voor rwt's en zbo's om zich aan de transparantierichtlijn te houden.<sup>11</sup> De transparantierichtlijn, die in Nederland is omgezet in de Mededingingswet, is van toepassing op ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en op ondernemingen die belast zijn met het beheer van een DAEB en hiervoor compensatie ontvangen. Als deze (overheids)ondernemingen ook andere activiteiten uitvoeren, moeten ze een gescheiden administratie voeren,

7

Artikel 108 lid 3 VWEU. Er is niet altijd sprake van een formele onderzoeksprocedure. Zo kan onder de Algemene Groepsvrijstelling steun worden verleend waarbij slechts ex-post een informatiesheet aan de Commissie hoeft te worden gestuurd.

8

Dit pakket bestaat uit een Groenboek en Witboek voor Diensten van Algemeen Belang, het Altmark-arrest, een vrijheidsbeschikking, een kaderregeling en de transparantierichtlijn.

9

C-280/00, Altmark Trans, Jur. 2003, p. I-7747.

10

Arrest in de gevoegde zaken T-231/06 en T-237/06. Koninkrijk der Nederlanden en Nederlandse Omroepstichting/ Commissie. [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

11

Richtlijn 80/723/EEG, gecodificeerd in richtlijn 2006/111/EG (tussentijdse wijzigingen zie richtlijnen 85/413/EEG, 93/84/EEG, 2000/52/EG en 2005/81/EG).

baten en lasten correct toerekenen en de beginselen die ten grondslag liggen aan de kostprijsadministratie duidelijk vastleggen.<sup>12</sup>

De eis van een gescheiden boekhouding is ook van toepassing als de aangeboden diensten de handel tussen lidstaten op merkbare wijze ongunstig beïnvloeden.

### 3.3 Nationale wet- en regelgeving

Op nationaal niveau is in 2011 het Wetsvoorstel aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid (hierna Wet markt en overheid) na bijna vijftien jaar discussie aangenomen door het parlement. De discussie heeft betrekking op de gunstiger marktpositie die overheidsorganisaties ten opzichte van het bedrijfsleven kunnen hebben bij het ondernemen van commerciële activiteiten.

#### Wet markt en overheid

In maart 2011 is de Wet markt en overheid aangenomen in de Eerste Kamer (Eerste Kamer, 2011). Doel van de wet is om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen (semi-) overheidsorganisaties en particuliere ondernemingen, rekening houdend met de specifieke taak van de overheid (Tweede Kamer, 2008b, p. 10). De wet is van toepassing op alle overheden (rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen) die economische activiteiten verrichten en op overheidsbedrijven. Die overheden en overheidsbedrijven waarvoor sectorspecifieke wetgeving afdoende gedragsregels bevat, zoals de onderwijs-, onderzoeks- en omroeporganisaties zijn uitgezonderd van de gedragsregels voor de overheid (Tweede Kamer, 2008a).

De Wet markt en overheid bevat de volgende gedragsregels voor overheden die zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten verrichten:

- verplichting tot doorberekening van de integrale kosten van economische activiteiten (25i lid 1);
- verbod op exclusief gebruik van gegevens die niet dienen ter uitvoering van de publiekrechtelijke bevoegdheden (25k);
- verbod op bevoordeling van eigen overheidsbedrijven boven andere ondernemingen (25j);
- verbod op functievermenging (25l).

Voor de eerste gedragsregel wordt een uitzondering gemaakt als het gaat om het verstrekken van overheidsinformatie die is verkregen bij het uitoefenen van een wettelijke taak (Tweede Kamer, 2008b, p. 38). Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatiediensten van Kadaster en RDW, voor zover deze moeten worden aangemerkt als economische activiteit.

De wet zal naar verwachting halverwege 2012 in werking treden.

De toepassing van de doorberekening van de integrale kosten (artikel 25i) en bevoordeling van overheidsbedrijven (artikel 25j) worden momenteel door het Ministerie van EL&I verder uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur.

#### Ontstaansgeschiedenis Wet markt en overheid

Het oorspronkelijke Wetsvoorstel markt en overheid uit 2005<sup>13</sup> was zowel van toepassing op overheden die ondernemersactiviteiten verrichten als op ondernemingen door de overheid belast met een bijzondere taak. In zijn advies in 2006 concludeerde

<sup>12</sup>  
Artikel 25b lid 1  
Mededingingswet.

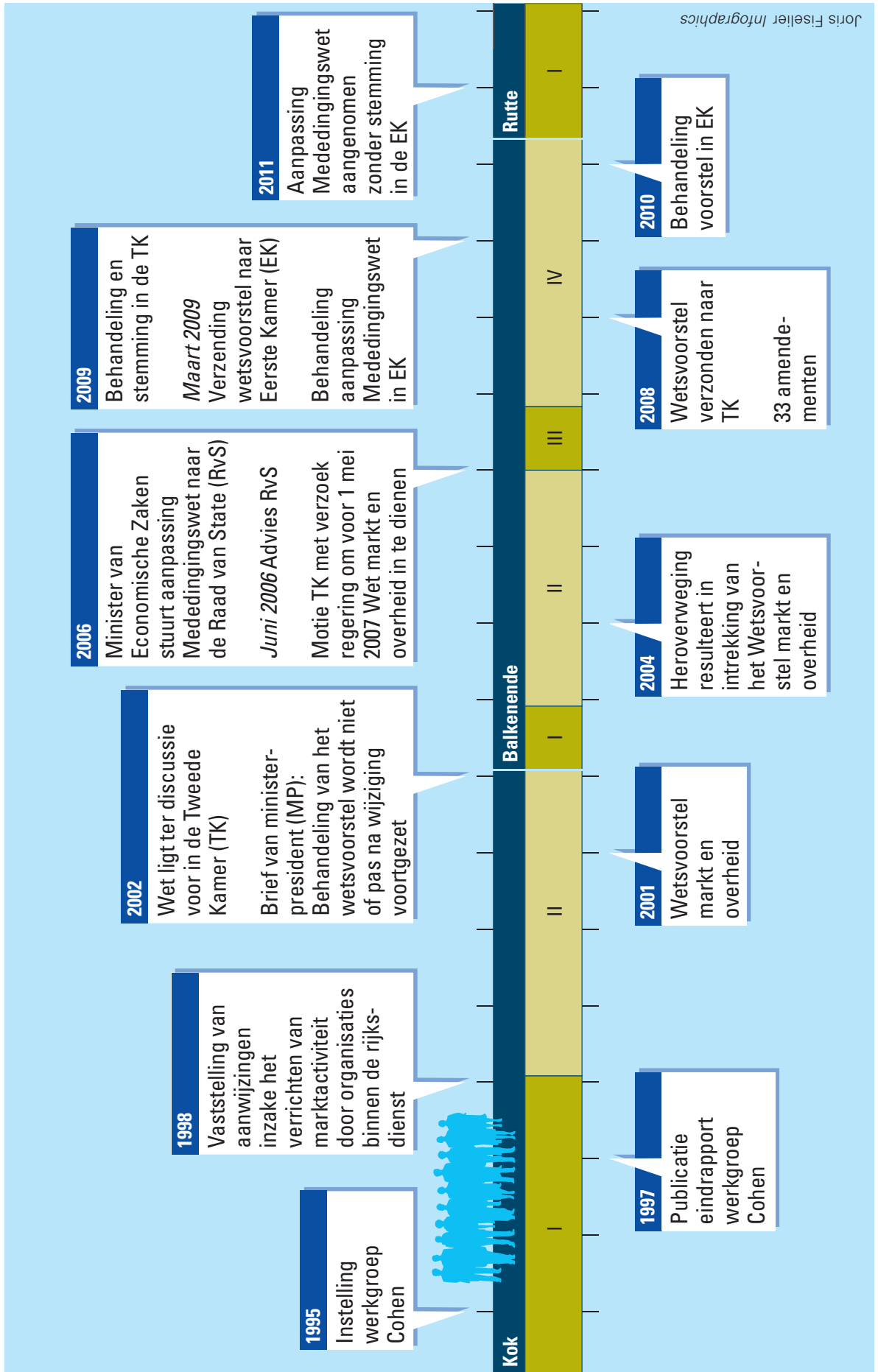
<sup>13</sup>  
Wetsvoorstel verzonden  
aan de Raad van State in  
2006.

de Raad van State dat de gedragsregels in de aanpassing van de Mededingingswet zoals op dat moment voorgesteld onvoldoende toereikend zouden zijn om de problematiek van concurrentievervalsing door overheden op te lossen. In 2008 heeft het kabinet-Balkenende IV besloten een afgeslankte vorm van het in 2006 aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel in te dienen. Volgens het kabinet werd concurrentievervalsing door ondernemingen door de overheid belast met een bijzondere taak afdoende gedekt door sectorspecifieke wetgeving en door subsidievoorwaarden (Tweede Kamer 2008c).

De gedragsregels om een gescheiden boekhouding te voeren en de verplichting tot publicatie van een beslissing om economische activiteiten te gaan verrichten of voort te zetten, zijn daarmee uit het wetsvoorstel van 2005 verdwenen. Voor het kabinet wogen de effecten van deze verplichtingen niet op tegen de verzwaring van de administratieve lasten voor de publieke organisaties. De Wet markt en overheid werd hiermee nog verder uitgekleed.

In figuur 3 zijn de belangrijkste momenten in de totstandkoming van de wet in een tijdlijn weergegeven.

**Figuur 3 Totstandkoming Wet markt en overheid**  
*Aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid*



### Nieuwe taken NMa

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) is nu alleen bevoegd om onderzoek te doen naar ondernemingen die zich niet houden aan de Nederlandse en Europese mededingingswetgeving. De Mededingingswet is aangepast met gedragsregels voor de overheid (kortweg wet markt en overheid genoemd) waardoor particuliere ondernemingen ook over oneerlijke concurrentie door overheden bij de NMa hun beklag kunnen doen. De bevoegdheden van de NMa zijn uitgebreid om deze klachten nader te onderzoeken en bij beschikking een overtreding vast te stellen (artikel 70c) en een last onder dwangsom of een boete op te leggen.

De NMa krijgt daarnaast de bevoegdheid om te onderzoeken of overheden zich houden aan de verplichting om ten minste de integrale kosten van een product of dienst in rekening te brengen (artikel 54 lid 4).

### Verantwoording en toezicht

De publieke organisaties waarop de gedragsregels van toepassing zijn zullen zich ook naar de betreffende minister toe moeten verantwoorden over de naleving van de wet in het kader van de rechtmatigheid. De minister zal daarop ook toezicht moeten houden.

### Fiscale wetgeving

Bijkomend probleem is dat publieke organisaties worstelen met diverse fiscale kwesties. Vaak is onduidelijk of ze voor private activiteiten omzet- en of vennootschapsbelasting moeten afdragen. Deskundigen stellen dat de fiscale wetgeving voor publieke ondernemingen als onderwijsinstellingen niet meer past in een tijd waarin organisaties zonder winstoogmerk concurreren op commerciële markten en alternatieve financiering zoeken (Stevens, 2011; De Jong & Hoffer, 2011). In de wet, zo stellen zij, is bijvoorbeeld niet concreet vastgelegd welke soort van activiteiten van publieke ondernemers recht geeft op een fiscale faciliteit en welke niet. De huidige algemene verwijzing naar 'instellingen waarbij een algemeen belang op de voorgrond staat' leidt tot rechtsonzekerheid en procedures bij de rechter.

Het Ministerie van Financiën heeft aangekondigd de belastingplicht voor overheidsbedrijven (en de zorginstellingen) onder de loep te nemen (Financiën, 2011).

## 3.4 Sectorale wetgeving

In 2005 concludeerden wij dat de sectorale wetgeving voor de onderwijssector niet altijd helder was over de beoogde meerwaarde.

Hieronder gaan we in op de wetgeving in de onderwijssector en op de wetgeving die van toepassing is op de onderzochte uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenM vallen.

### Onderwijssector

De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) biedt ruimte voor het aangaan van contractactiviteiten. In de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek (WHW) wordt de mogelijkheid tot het verrichten van contractactiviteiten niet expliciet genoemd. In de *Notities Helderheid* zijn voor zowel het hoger onderwijs (OCW, 2003) als de beroeps- en volwasseneneducatie (OCW, 2004) voorwaarden uiteengezet waaraan moet worden voldaan om met publieke middelen te investeren in private activiteiten.

Na de publicatie van ons rapport *Publiek Ondernemerschap* (2005) heeft de staatssecretaris van OCW in een brief aan de Tweede Kamer vastgelegd dat investeren met publieke middelen is toegestaan “wanneer dit een aantoonbare bijdrage levert aan de innovatie van het onderwijs, de kennisvalorisatie of de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek” (OCW, 2005, p. 2). Over meerwaarde is de brief duidelijk; deze mag niet “louter gericht zijn op financieel gewin” en organisaties moeten “overtuigend kunnen aantonen dat de betreffende investering een meerwaarde oplevert voor de publieke activiteiten van de instelling” (OCW, 2005, p. 3).

Verder dienen organisaties op een transparante wijze verantwoording af te leggen over investeringen uit publieke middelen. De keuze voor de inrichting van de transparante verantwoording wordt overgelaten aan de onderwijsorganisaties. In de brief benadrukte de staatssecretaris van OCW verder de eigen verantwoordelijkheid van de onderwijsorganisaties (OCW, 2005, p. 3). Zij dienen hun interne toezicht zo te organiseren dat zowel het college van bestuur als de raad van toezicht een duidelijke rol vervullen bij het aangaan en controleren van publiek-private activiteiten. Om de rol van de raad van toezicht te bekrachtigen zijn de raden van toezicht wettelijk verankerd door een wijziging van de WEB.<sup>14</sup>

Ten behoeve van een transparante verantwoording dienen onderwijsorganisaties in hun jaarverslag melding te maken van voorwaarden en bepalingen uit de *Notities Helderheid* en de brief van de staatssecretaris uit 2005. Op basis van de controleprotocollen dient de instellingsaccountant de naleving van deze voorwaarden en bepalingen te controleren.

Ondanks dat de gedragsregels van de Wet markt en overheid niet van toepassing zijn op onderwijsinstellingen, heeft de minister van EL&I toegezegd om samen met de staatssecretaris van OCW te bekijken op welke wijze het hoger onderwijs kan worden betrokken bij de evaluatie van de wet. Doel is te bekijken of de huidige en toekomstige sectorspecifieke regels in het hoger onderwijs concurrentievervalsing tegen kunnen gaan (Eerste Kamer, 2011).

#### **Onderzochte uitvoeringsorganisaties**

Zowel het Kadaster als de RDW mogen naast hun wettelijke taken (en in het geval van de RDW door de minister opgedragen taken) private activiteiten uitvoeren. Deze activiteiten dienen bij te dragen aan de doelmatigheid van de uitoefening van de taken. Waar in de memorie van toelichting bij de Organisatiewet Kadaster expliciet wordt gesproken over marktactiviteiten (VROM, 1993), is hier bij de RDW geen sprake van. De RDW mag naast de wettelijke taken alleen opgedragen taken uitvoeren. Onderdeel daarvan is het benutten van restcapaciteit die voortkomt uit de faciliteiten en middelen die de RDW in het kader van de eigen taakuitoefening ter beschikking staan. Het CBR mocht van 2000 tot 2004 naast de publieke taken private taken uitvoeren, maar daarna niet meer.



### Casus CBR: elastisch kader

De korte periode (2000-2004) waarin het CBR naast zijn publieke taken ook private activiteiten uitvoerde, illustreert onze constatering dat de wettelijke kaders niet eenduidig zijn voor kwesties rondom publiek ondernemerschap. In het geval van het CBR bleken de minister en het kabinet hetzelfde kader te gebruiken om private activiteiten naast de publieke taak toe te staan en om deze te verbieden.

Eind jaren negentig voorzag het CBR een Europese markt voor rijexamens, waarmee het monopolie van het CBR om in Nederland rijexamens af te leggen, zou worden doorbroken. De organisatie speelde hier proactief op in door naast publieke taken ook private taken te gaan ontplooiën. Dit kreeg vanaf 2000 vorm met de overname van het bedrijf NEA Transportonderzoek en –opleiding, een onderzoeksinstelling op het gebied van vervoersvraagstukken.

De toenmalige minister van VenW koos op grond van het bestaande kader de lijn dat het CBR naast zijn publieke taken geen private activiteiten mocht uitvoeren. De minister stuurde aan op een splitsing van het CBR in een private en een publieke tak. Het CBR ging hiermee aanvankelijk akkoord, maar stelde vervolgens in 2001 als alternatief een hybride organisatie voor, waarin publieke en private activiteiten naast elkaar zouden blijven bestaan. Met het oog op een mogelijke Europese markt voor rijexamens, de goede staat van dienst van het CBR en de ingrijpende gevolgen van een splitsing ging de minister hier voor een beperkte termijn mee akkoord. Afgesproken werd dat de hybride organisatievorm van het CBR in 2006 opnieuw zou worden geëvalueerd en dat deze tot uiterlijk 2008 kon blijven bestaan. Ook sloten het CBR en het Ministerie van VenW een tijdelijke overeenkomst om de ministeriële verantwoordelijkheid te waarborgen.

In 2004 bereidde het Ministerie van VenW een wijziging van de Wegenverkeerswet voor, waarin de hybride positie van het CBR permanent zou worden vastgelegd. Dit wetsvoorstel strandde, omdat de ministers van BZK en EZ het niet steunden. Het kabinet besloot vervolgens dat het CBR zijn private activiteiten moest staken. In de toelichting op dat besluit (VenW, 2004) staat: “Voortschrijdend inzicht over zelfstandige bestuursorganen heeft geleid tot het standpunt dat deze in beginsel niet ook private activiteiten dienen te ontplooiën. Daarnaast lijkt de veronderstelde marktwerking op het terrein van rij-examinering ver verwijderd. De toekomst van het CBR is daarom die van een organisatie met publieke taken.”

RDW en Kadaster moeten nieuwe (markt)activiteiten vooraf laten goedkeuren door de verantwoordelijke minister. Voor het Kadaster worden nieuwe (markt)activiteiten goedgekeurd op basis van een AMvB.

Voor de RDW zijn in de Regeling taken Dienst Wegverkeer (Staatscourant, 1996) aanvullende voorwaarden opgenomen voor de benutting van restcapaciteit. De voorwaarden moeten voorkomen dat nieuwe (markt)activiteiten leiden tot concurrentievervalsing en zeker stellen dat er kostendekkende tarieven worden gehanteerd. Daarnaast moeten de voorwaarden ervoor zorgen dat nieuwe activiteiten niet worden bekostigd met tarieven voor wettelijke taken en dat de (nieuwe) activiteiten niet ten koste gaan van de wettelijke (en opdragen) taken. De minister van IenM gebruikt voor beoordeling van nieuwe activiteiten van de RDW het afwegingskader dat is geformuleerd in het Beleidskader bij- en nevenactiviteiten zbo's (VenW, 2008).

### 3.5 Branchecodes en handreikingen in het onderwijs

In de onderwijssector hebben de brancheverenigingen eigen regels en voorwaarden opgesteld voor publiek ondernemerschap. De branchevereniging van de mbo-sector heeft de code vernieuwd.

De MBO Raad heeft voor de ROC's in 2010 wel *Guidelines MBO publiek privaats* uitgebracht, met daarin richtlijnen voor besluitvorming, administratie, verslaglegging en controle bij uitvoering van private activiteiten (MBO Raad, 2010).

De Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) heeft een gedragscode voor marktactiviteiten door universiteiten. Hierin hanteert de VSNU bewust niet de term economische activiteiten, die wordt gebruikt in de Wet markt en overheid, omdat de toepassing hiervan er toe zou leiden dat universitair onderzoek met gemengde publieke en private financiering niet meer mogelijk zou zijn (VSNU, z.d.). De gedragscode moet marktverstoring voorkomen door het stellen van regels, waaronder het berekenen van minimaal de integrale kostprijs.

Naast Europese, nationale en sectorale regelgeving zijn er in de onderwijssector(en) sinds 2005 diverse handreikingen en branchecodes verschenen.<sup>15</sup> In deze documenten zijn richtlijnen vastgelegd voor aspecten van governance, zoals bedrijfsvoering, verantwoording en intern en extern toezicht. Deze branchecodes hebben geen wettelijke status, maar laten wel zien hoe de branches de verantwoordelijkheid nemen om de kaders te vertalen naar voorwaarden voor publiek ondernemerschap.

Wij hebben de volgende handreikingen en branchecodes in de onderwijssector geanalyseerd:

- *Goed bestuur in de BVE-sector. Branchecode over bestuur, toezicht en horizontale dialoog in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* (MBO Raad e.a., 2009);
- *Guidelines MBO Publiek-Privaats* (MBO Raad, 2010);
- *Universitaire gedragscode met betrekking tot marktactiviteiten* (VSNU, 2004/2005);
- *Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek private activiteiten* (OCW, 2011).

Al in 2005 stelden we vast dat zich in de verschillende branchecodes een gemeenschappelijk, sector overschrijdend referentiekader lijkt af te tekenen. Zowel in de beroeps- en volwasseneneducatie als in het hoger onderwijs is sinds die tijd getracht meer richting te geven aan publiek-private activiteiten. Zo worden in de *Guidelines* van de MBO Raad drie categorieën van activiteiten onderscheiden, te weten 1) publieke activiteiten, 2) private activiteiten in het verlengde van de publieke taak en 3) overige private activiteiten. Voor de verschillende categorieën worden de vereisten van de verschillende soorten wet- en regelgeving en de passende administratie uiteengezet. Bij private activiteiten is een administratief systeem vereist waarmee het mogelijk is de integrale kostprijs te bepalen en de opbrengsten/kosten transparant en controleerbaar aan de activiteiten toe te rekenen.

In de gedragscode VSNU worden marktactiviteiten en de wijze waarop marktverstoring kan worden voorkomen uiteengezet. In de gedragscode staat: "De universiteiten zijn van mening dat zij slechts voor een gering deel van hun activiteiten in concurrentie treden met particuliere ondernemingen, het betreft de zogenaamde marktactiviteiten. Dit is een sectorspecifieke definitie, die bewust afwijkt van de gebruikelijke term van economische activiteiten. Toepassing van de term economische activiteiten op de universitaire sector leidt er onder andere toe dat fundamenteel onderzoek met

<sup>15</sup>

De uitvoeringsorganisaties zijn vertegenwoordigd in de Handvestgroep Publiek Verantwoorden, maar deze hebben in hun code goed bestuur geen aandacht voor publiek ondernemerschap.

gemengde publieke en private financiering niet meer mogelijk zou zijn. Dit betreft bijvoorbeeld onderzoek dat mede wordt gefinancierd door NWO, de EU en de collectebusfondsen (KWF, Hartstichting enz.).”

Volgens deze code is er sprake van marktactiviteiten als:

- a. de activiteiten worden verricht op markten waar daadwerkelijk particuliere ondernemingen opereren en waar niet alleen sprake is van concurrentie tussen universiteiten onderling;
- b. de activiteiten worden verricht op markten waar prijzen met een winststopslag worden gehanteerd.

In 2011 heeft het Ministerie van OCW als toelichting op de *Notities Helderheid* een handreiking voor de inrichting van publiek-private activiteiten (OCW, 2011) uitgegeven. In de handreiking wordt aandacht besteed aan onderwijskundige meerwaarde, proportionele inzet en financieel risicobeheer. In de handreiking worden de voorwaarden uit de brief van de staatsecretaris uit 2005 nogmaals geëxpliciteerd: onderwijsorganisaties moeten kunnen aantonen dat de meerwaarde niet alleen financieel van aard is; ze moeten een ordelijke, transparante bedrijfsvoering hanteren, waarmee het mogelijk is om de integrale kostprijs te bepalen en de opbrengsten/kosten transparant en controleerbaar aan de verscheidenheid van activiteiten toe te rekenen.

### 3.6 Conclusie

De opeenstapeling van abstracte en algemene wet- en regelgeving is nog steeds ontoereikend om de vraagstukken rond publiek ondernemerschap op te lossen. Over de gehele linie ontbreekt het, net als in 2005, aan een eenduidig normenkader. De geldende regels voor publiek ondernemerschap zijn verspreid over meerdere kaders: van Europese kaderregelingen tot sectorspecifieke branchecodes. Allemaal kennen ze een eigen definitie van private activiteiten, waardoor onduidelijkheid is of het kader van toepassing is voor specifieke activiteiten. Bovendien zijn de normen veelal abstract geformuleerd. De wetgever laat de concrete uitwerking vooralsnog over aan interpretatie van de uiteindelijke toetsers, zoals toezichthouders, en in voorkomende gevallen de rechter.

Ook de fiscale regels voor publiek ondernemerschap moeten worden aangepast. Het Ministerie van Financiën heeft aangegeven om hiervoor een voorstel te maken.

De totstandkoming van de Wet markt en overheid was een lang en moeizaam proces. De uiteindelijke wet kent vele uitzonderingen. Zo zijn de activiteiten van de gehele onderwijssector uitgesloten. Ook een groot deel van de private activiteiten van publieke organisaties zijn uitgesloten, omdat de verantwoordelijke ministers zelf bepalen of een private activiteit van algemeen belang is en daarmee uitgezonderd is van de gedragsregels. De wet zal naar verwachting halverwege 2012 in werking treden.

## 4 Meerwaarde van publiek ondernemerschap

### 4.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 geven wij onze bevindingen uit de praktijkstudies bij de onderzochte publieke organisaties. In dit hoofdstuk 4 staan onze bevindingen over de meerwaarde van publiek ondernemerschap centraal. Hoofdstuk 5 en 6 gaan over respectievelijk de risico's van en het toezicht op publiek ondernemerschap.

In ons onderzoek hebben wij aan de geselecteerde organisaties gevraagd wat zij zelf als meerwaarde van de uitvoering van private activiteiten zien. Of, de keerzijde van deze vraag, wat zij niet meer kunnen doen als zij de private activiteiten niet zouden uitvoeren. We hebben gevraagd naar de argumenten die zij hebben om private activiteiten uit te voeren en we hebben onderzocht hoe de organisaties zich in het publieke jaarverslag verantwoorden over de meerwaarde van deze private activiteiten. Voordat wij onze bevindingen geven, beschrijven wij eerst per onderzochte organisatie kort de private activiteiten.

### 4.2 ROC Midden Nederland

Publiek ondernemerschap manifesteert zich bij het ROC MN vooral in contractactiviteiten, waaronder scholingsprogramma's, bedrijfsopleidingen, cursussen in opdracht van derden. Veel contractactiviteiten organiseert ROC MN samen met private partijen. Daartoe gaat het ROC samenwerkingsverbanden met publieke en private partijen aan. Deze contractactiviteiten vormden in 2009 9% van de inkomsten van ROC MN, voor alle ROC's vormen ze 10% van de inkomsten. De totale inkomsten van ROC MN bedroegen in 2009 € 156 miljoen.

#### *Inzicht in meerwaarde*

Het ROC laat in het jaarverslag over 2009 zien wat de financiële inkomsten van de contractactiviteiten zijn. Niet duidelijk is welke kosten gemaakt zijn voor de contractactiviteiten, waardoor het financiële resultaat van de activiteiten niet inzichtelijk is. Het ROC MN geeft ook geen inzicht in andere vormen van meerwaarde die door de activiteiten worden gerealiseerd. Dit is opvallend, omdat het ROC wel informatie heeft over de niet-financiële meerwaarde. Deze informatie is verspreid over verschillende documenten aanwezig maar deze wordt niet beschikbaar gesteld aan de buitenwereld.

Het ROC heeft ons verteld dat contractactiviteiten onder meer bijdragen aan het actueel houden van de eigen opleidingen en zelfs dat een publiek gefinancierde opleiding kon blijven bestaan door de uitvoering van de private activiteit. Ook ziet het ROC MN dat private activiteiten werkgelegenheid creëren en dat zij de beroepsuitoefening van docenten aantrekkelijker maken.

#### Voorbeeld van meerwaarde

Medewerkers van Bedrijfsopleidingen van het ROC MN gaven in gesprekken met ons aan dat de opleiding procestechniek op het MBO niet zo populair is. Pas als mensen in de praktijk aan het werk zijn, krijgt men aardigheid in deze opleiding. Via het contractonderwijs houdt het ROC kennis vast die het zonder het contractonderwijs niet vastgehouden zou kunnen houden. Het reguliere onderwijs maakt bovendien een vernieuwingsslag richting competentiegericht onderwijs en maakt hierbij gebruik van de positieve ervaring in de bedrijfsklassen.

Opvallend is dat het ROC MN voldoet aan de door het Ministerie van OCW gestelde verantwoordingseisen, maar dat het ROC zelf vindt dat de verantwoording over de meerwaarde van de private activiteiten nog explicieter moet. Het ROC ontwikkelt hiertoe prestatie-indicatoren voor meerwaarde.

### 4.3 Wageningen University

De private activiteiten van Wageningen University (WU) kunnen in drie categorieën worden onderscheiden: contractactiviteiten, octrooien en licenties en oprichting van en deelnemen in spin-off-bedrijven. Van deze activiteiten is het financieel belang van de contractactiviteiten veruit het grootst. De contractactiviteiten omvatten in 2009 € 71,5 miljoen, dat is circa 25% van de totale inkomsten van WU (Wageningen UR, 2010). Het grootste deel van deze contractinkomsten (€ 47 miljoen) was afkomstig van de Nederlandse overheid, de Europese Unie en buitenlandse overheden; de resterende inkomsten uit contractactiviteiten kwamen van private partijen. De inkomsten uit de octrooien en licenties waren nihil en in spin-off-bedrijven is in de periode tot 2010 € 500.000 geïnvesteerd.

#### Inzicht in meerwaarde

Het jaarverslag over 2009 van de universiteit laat zien welke inkomsten uit het werk voor derden er zijn. Niet aangegeven is welke kosten hiervoor gemaakt zijn en daarmee is het financiële resultaat van de contractactiviteiten niet duidelijk. Zeer summier wordt ingegaan op de niet-financiële meerwaarde van de private activiteiten: het stimuleren en ondersteunen van onderzoekers die op basis van hun expertise zelf een bedrijf willen starten (Wageningen UR, 2010, p. 13).

De WU geeft aan dat het aanboren van private middelen financieel noodzakelijk is om als organisatie te kunnen functioneren. De eerste geldstroom is niet toereikend om al het onderzoek te doen waarvan de vakgroepen vinden dat dit noodzakelijk is. Ook is werken met private partijen een manier van kennisvalorisatie en een manier om kennis ten dienste te stellen van de maatschappij. Dit is volledig in lijn met wat de overheid van kennisinstellingen zoals universiteiten verwacht. De universiteit ontwikkelt prestatie-indicatoren om de meerwaarde inzichtelijk te maken; deze worden nog niet gebruikt in de publieke verantwoording.

### 4.4 Kadaster

Bij de verzelfstandiging in 1994 voerde het Kadaster marktactiviteiten uit. Het hiervoor opgerichte Kadata bv leverde halffabricaten aan marktpartijen, die er vervolgens commerciële eindproducten van maakten. In 1998 werd in de wettelijke evaluatie van de verzelfstandiging geproblematiseerd dat het onderscheid tussen half- en eindfabricaten moeilijk te maken was. Om oneerlijke concurrentie te voorkomen

moest het Kadaster alle bedrijven onder dezelfde condities toegang geven tot de publieke gegevensbestanden (Geut et Al., 1998, p. 5). De minister besloot naar aanleiding hiervan dat het breed toegankelijk maken van de informatie voortaan een wettelijke taak van het Kadaster was en dat het niet langer gewenst was de activiteiten in een afzonderlijke juridische eenheid te plaatsen (VROM, 1998, p. 6). In de jaren daarna zijn deze activiteiten van Kadaster BV onderdeel geworden van de organisatie zelf. Sindsdien beschouwt het Kadaster zichzelf niet meer als een publiek ondernemer.

Het Kadaster voert sinds de verzelfstandiging, met toestemming van de minister, twee nevenactiviteiten uit. Nevenactiviteiten zijn activiteiten die niet onder de wettelijke taken te scharen zijn. De twee nevenactiviteiten zijn:

1. Het vervaardigen, houden en bijwerken van de Grootschalige BasisKaart van Nederland (GBKN). Deze activiteit wordt uitgevoerd in opdracht van een samenwerkingsverband, waarvan onder andere gemeenten, nutsbedrijven, waterschappen, provincies deel uitmaken. Zij betalen hiervoor een financiële bijdrage. De minister van IenM heeft bepaald dat deze nevenactiviteit vanaf 2013 een wettelijke taak van Kadaster zal zijn.
2. International Consultancy. Deze activiteiten worden voor een deel als marktactiviteit uitgevoerd, voor een deel als government-to-government samenwerking.

Voor de nevenactiviteiten geldt geen winstdoelstelling. Ze moeten wel kostendekkend zijn, maar zijn dat niet. De bijdrage van de nevenactiviteiten aan de totale inkomsten was in 2010 bijna 2%, ongeveer € 5,2 miljoen.

#### Inzicht in meerwaarde

In het jaarlijks meerjarenbeleidsplan meldt het Kadaster de voorgenomen verbeter- en vernieuwingsactiviteiten. De specifieke meerwaarde van de nieuwe activiteiten wordt hierin niet gegeven, de meerwaarde wordt gegeven op het niveau van kwaliteit en verbetering en vernieuwing van de taakuitvoering door het Kadaster.

Het Kadaster maakt in het jaarverslag over 2009 melding van de opbrengsten en kosten van het cluster nevenactiviteiten, en geeft hierbij aan welke soort activiteiten hieronder vallen. In oudere jaarverslagen gaf het Kadaster extra informatie door ook inzicht te geven in de opbrengsten en de kosten van de twee nevenactiviteiten afzonderlijk.

## 4.5 RDW

De RDW voert naast wettelijke taken ook door de minister van IenM opgedragen taken uit. De opgedragen taken zijn uiteengezet in de Regeling Taken Dienst Wegverkeer. Binnen deze taken voert de RDW een aantal activiteiten uit die ook door private partijen kunnen worden verricht. De Algemene Rekenkamer schaaft deze laatstgenoemde activiteiten onder private activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van de restcapaciteit van de testbaan en aanverwante faciliteiten, het uitvoeren van APK, de verkoop van een cd-rom met relevante regelgeving en updates op basis van de RDW-databank. Ook voert de RDW – ter benutting van restcapaciteit – testwerkzaamheden uit ten behoeve van typegoedkeuringen door Europese toelatingsautoriteiten. De omzet van de cd-rom bedroeg in 2010 € 15.513, de omzet van de verhuur van de testbaan en aanverwante faciliteiten bedroeg in 2010 € 1.069.129. Samen bedroegen deze activiteiten minder dan 1% van de totale omzet van de RDW. De totale omzet (publiek en privaat samen) in 2010 was € 188.450.000.

### Inzicht in meerwaarde

De RDW legt bij het aangaan van nieuwe activiteiten niet expliciet vast welke concrete meerwaarde wordt verwacht. Zij beziet wel of de activiteit aansluit op de kerncompetenties van de organisatie en of de betreffende activiteit naar haar inzicht bijdraagt aan het publieke belang.

Het algemene uitgangspunt is dat de restcapaciteit wordt ingezet om de kostendekkendheid van het taakcluster typegoedkeuringen te verbeteren. Uit de jaarverslagen en de daaraan ten grondslag liggende administratie is echter niet af te leiden welke opbrengsten en kosten met de testwerkzaamheden gemoeid zijn. Hierdoor kan de RDW niet aantonen dat het benutten van de restcapaciteit daadwerkelijk bijdraagt aan de kostendekkendheid. Het benutten van de restcapaciteit van de testbaan heeft volgens de RDW ook een maatschappelijke functie: bijdragen aan het vergaren en ontwikkelen van kennis op de gebieden van veiligheid, milieu e.d. Als testcentrum concurreert de RDW met andere testcentra in de Europese Unie.

De jaarverslagen over 2006 tot en met 2010 maken geen melding van de private activiteiten van de RDW.

## 4.6 Conclusie

Uit ons onderzoek blijkt dat de door ons onderzochte publieke organisaties nauwelijks aangeven waarom zij private activiteiten uitvoeren. Over het algemeen worden de private activiteiten slechts zeer globaal gemotiveerd en verantwoord.

In hoofdstuk 2 stelden wij al vast dat de meeste uitvoeringsorganisaties in hun jaarverslag geen inzicht geven in hun private activiteiten. Ook de door ons onderzochte organisaties geven nauwelijks informatie over de gerealiseerde meerwaarde. En als de financiële meerwaarde aan de orde komt, betreft het vooral de inkomsten en niet de kosten.

## 5 Risico's van publiek ondernemerschap

### 5.1 Inleiding

Het samengaan van publieke en private activiteiten in één organisatie brengt een aantal risico's met zich mee. Wij verwachten dat publieke organisaties die private activiteiten uitvoeren, maatregelen nemen om eventuele risico's te ondervangen. In dit onderzoek hebben we de volgende vragen onderzocht:

- In hoeverre is er sprake van oneerlijke concurrentie?
- Welke beheersmaatregelen nemen organisaties om te voorkomen dat publieke middelen worden ingezet voor private activiteiten?
- Welke maatregelen nemen organisaties om integriteitsrisico's te vermijden?

### 5.2 Oneerlijke concurrentie

#### *Inventarisatie klachten versnipperd*

Met dit onderzoek wilden wij zicht krijgen op de aard en omvang van de klachten van het bedrijfsleven over oneerlijke concurrentie van overheidsorganisaties die behoren tot het Rijk. Dit is niet gelukt. De reden hiervoor is dat de registratie van deze klachten te versnipperd is om een betrouwbaar beeld samen te stellen. De klachten komen op verschillende punten binnen. Bij de overheidsorganisaties zelf, bij de verantwoordelijke minister, bij VNO-NCW of direct bij de Tweede Kamer. Het kan gaan om klachten van individuele ondernemers, maar ook van belangenverenigingen van een bedrijfstak. Ook hebben wij de belangenvereniging voor het midden- en kleinbedrijf, MKB Nederland, en VNO-NCW gevraagd naar de klachten. Zij verzamelen wel klachten, maar maken hier geen analyses van. Zij hebben geen landelijke databestand. In een in 2005 uitgevoerde studie in opdracht van de Ministeries van EZ en BZK werd ook vastgesteld dat de overheid geen inzicht heeft in de aard en omvang van deze klachten (PWC, 2005, p. 17).

Bij het officiële meldpunt Centraal Kennis- en Informatiepunt (CKI) van het Ministerie van EL&I zijn sinds 2005 39 klachten van ondernemers ingediend. Het ministerie beschouwt de meldingen bij het CKI als het topje van de ijsberg. Ook het PWC-onderzoek uit 2005 geeft aan dat er een drempel is voor ondernemers om een klacht in te dienen en om die door te zetten. De bewijspositie van klagers is namelijk zeer lastig, omdat het moeilijk is om inzicht te krijgen in de financiële betrekkingen tussen overheid en de publieke organisaties (PWC, 2005, p. 11).

#### *Grenzen van de overheid*

Ook over de activiteiten van de door ons onderzochte organisaties uit het bedrijfsleven bestaan er klachten. De onderzochte organisaties reageren hier op twee manieren op:

- Hun activiteiten leiden niet tot oneerlijke concurrentie. Het hanteren van de integrale kostprijs of een marktconforme prijs zijn hiervoor belangrijke argumenten.
- Hun activiteiten concurreren wel met marktpartijen, maar deze activiteiten volgen logisch uit de publieke taak en zijn daarom geoorloofd. Deze redentatie is in lijn met de Wet markt en overheid, die ministers ruimte geeft om te beslissen dat een private activiteit gezien moet worden als een dienst van algemeen economisch belang, waarmee organisaties niet hoeven te voldoen aan de gedragsregels uit de



Wet markt en overheid. Dit betekent dat er juridisch gezien geen sprake is van oneerlijke concurrentie en de NMa deze klachten niet zal onderzoeken.

### 5.3 Publieke middelen en private activiteiten

Om te voorkomen dat publieke middelen worden ingezet om private activiteiten te financieren, kunnen organisaties de volgende beheersmaatregelen nemen (AR, 2005, p. 25):

- het scheiden van publieke en private geldstromen;
- toepassen van een integrale kostentoerekening;
- zorgen voor kostendekkendheid van de private activiteiten.

In deze paragraaf staan de bevindingen van ons verdiepend onderzoek bij de vier geselecteerde organisaties.

#### ROC Midden Nederland

Uit ons onderzoek van 2005 bleek dat bij het ROC MN risico's van publiek ondernemerschap aanwezig waren. Het ROC MN maakte verlies op de contractactiviteiten en de integrale kostentoerekening was onvoldoende uitgewerkt. Sinds 2008 werkt ROC MN met een intern controleprogramma waarmee het onder andere meer zicht wil krijgen op de bedrijfsvoering van bijvoorbeeld het contractonderwijs dat in samenwerking met particuliere bedrijfsopleidingen en bedrijven wordt aangeboden. De toegenomen aandacht voor de bedrijfsvoering van private projecten heeft inzichtelijk gemaakt dat, om te voldoen aan de vereisten, er veel tijd en kennis nodig zijn. Of zoals het ROC MN het formuleert: "je doet het er niet zomaar bij". Het ROC geeft voor de komende strategische periode aan dat het, om de kwaliteit van het primaire onderwijsproces hoog te houden, focus moet aanbrengen in zijn private activiteiten (ROC MN, 2010).

#### *Scheiding publiek en privaat*

Het ROC MN heeft de twee notities met voorwaarden voor het uitvoeren van private activiteiten (OCW, 2004 en 2005) vertaald in richtlijnen en opgenomen in een handboek. Het bestuur heeft een onafhankelijke functionaris aangesteld die erop toeziet dat de interne procedures, gedragscodes en instructies overeenstemmen met deze wettelijke bepalingen. De instelling heeft voor projecten die zowel publiek als privaat gefinancierd zijn specifieke richtlijnen opgesteld. Het gebruik ervan wordt met trainingen ondersteund. Wij hebben op basis van een beperkte willekeurige selectie van projectdossiers geconstateerd dat op projectniveau sprake is van een administratieve scheiding van publiek en privaat.

#### *Kostentoerekening en kostendekkendheid*

Voor het vaststellen van de integrale kostprijs wordt een calculatiemodel voorgeschreven. In de door ons geselecteerde projectdossiers hebben wij gezien dat dit calculatiemodel is gebruikt. De publiek-private activiteiten zijn kostendekkend.

## Wageningen University

### *Scheiding publiek en privaat*

WU maakt in de administratie geen onderscheid tussen publieke en private geldstromen. Dit is volgens de organisatie ingewikkeld en tijdrovend en levert geen informatie op die nodig is voor sturing van de organisatie of voor de resultaatbepaling van de instelling. Volgens de universiteit kan uit de decentrale projectadministraties wel achterhaald worden welk deel van de activiteiten met publiek en welk deel (mede) met private middelen zijn gefinancierd.

De organisatie heeft de investeringen in spin-off-bedrijven ondergebracht in een afzonderlijke holding. De holding heeft een negatief eigen vermogen (in 2010 meer dan € 500.000), omdat er tot nu toe meer in de spin-off-bedrijven is geïnvesteerd dan deze door verkoop van het aandelenbelang hebben opgeleverd. Wageningen University heeft aangegeven intussen wel een eerste resultaat uit deelnemingen te kunnen melden.

Het negatieve eigen vermogen van de holding werkt door in de geconsolideerde balans van de universiteit. Het interne toezicht was hiervan op de hoogte en de universiteit meent dat deze investeringen geoorloofd zijn, omdat dit een vorm van kennisvalorisatie is.

### *Kostentoerekening en kostendekkendheid*

Voor de contractactiviteiten wordt op concernniveau jaarlijks de standaardkostprijs bepaald, waarbij op basis van nacalculatie de verhouding tussen de directe personeelskosten en de indirecte kosten en overhead wordt vastgesteld (circa tachtig procent). De instellingsaccountant geeft jaarlijks een verklaring bij de totstandkoming van de standaardkostprijs en gaat na of de opslagpercentages voor indirecte kosten en overhead worden toegepast.

De prijs van intellectueel eigendom (octrooien en patenten) is het resultaat van een afweging van factoren. In de prijs wordt rekening gehouden met de manier waarop de kennis is verworven, de kosten van de registratie van het eigendom en de kosten van de speciale afdeling op de universiteit voor intellectueel eigendom. De belangrijkste prijsbepalende factor is wat de markt bereid is te betalen.

## Kadaster

### *Scheiding publiek en privaat*

Het Kadaster hanteert tarieven die door de minister bij en krachtens de wet zijn vastgesteld. Alle producten en diensten waarvoor een tarief bestaat worden in de bedrijfsvoering van het Kadaster geregistreerd als publiek geld. De private activiteiten vallen onder het cluster nevenactiviteiten en worden in de projectadministraties gescheiden van de wettelijke taken van de instelling geadministreerd. Een zeer beperkt deel van deze private activiteiten wordt in zijn geheel door een private partij betaald.

### *Kostentoerekening en kostendekkendheid*

Het Kadaster streeft per cluster naar kostendekkendheid. Het cluster nevenactiviteiten, waarvan de private activiteiten deel uitmaken, is niet kostendekkend. Het tekort wordt niet veroorzaakt door de private nevenactiviteiten, maar door de Grootchalige BasisKaart Nederland (GBKN), het samenwerkingsverband met andere overheids-

organisaties. De bij wet voorgeschreven reserve nevenactiviteiten moet schommelingen in het resultaat van de nevenactiviteiten opvangen. Deze reserve is al een paar jaar uitgeput. Op dit moment wordt het verlies van dit cluster ten laste gebracht van de opbrengsten (uit tarieven) van de wettelijke taakuitvoering. Het interne en externe toezicht waren hiervan op de hoogte en hebben hiertegen geen bezwaar gemaakt.

### **RDW**

#### *Scheiding publiek en privaat*

Er is in de bedrijfsvoering en jaarverslagen geen administratieve of juridische scheiding tussen de publieke en private activiteiten. Er is in de administratie wel een scheiding op taakclusterniveau. De RDW stelt dat het onderscheid maakt in de kosten en opbrengsten op dienst- of productniveau. Wij hebben dit bij de door ons geselecteerde private activiteiten niet kunnen vaststellen.

#### *Kostentoe rekening en kostendekkendheid*

Bij de door ons geselecteerde private activiteit, het Test Centrum Lelystad, is ons niet duidelijk geworden hoe de prijs van de dienst tot stand is gekomen en op welke wijze de kosten van accommodatie, personeel en onderhoud hierin meegenomen worden. Ook is niet duidelijk of de gevraagde prijs marktconform is. Hierdoor is niet met zekerheid te stellen dat er geen sprake is van oneerlijke concurrentie, noch is het duidelijk of de private activiteit kostendekkend is en of er mogelijk publiek geld wordt gebruikt voor de financiering van de private activiteit.

## **5.4 Integriteit**

Als publiek bekostigde organisaties ook private activiteiten uitvoeren, is verhoogde aandacht voor integriteit nodig. Wij hebben onderzocht welke maatregelen de organisaties hebben genomen voor het beschermen van de integriteit. De werking van het integriteitsbeleid hebben we niet onderzocht.

### **ROC Midden Nederland**

De instelling heeft geen integriteitsbeleid of integriteitscode gericht op het voorkomen van integriteitsschendingen door medewerkers bij publiek-private projecten.

### **Wageningen University**

WU heeft een eigen integriteitscode en een gedragscode wetenschapsbeoefening. In beide codes komen aspecten aan de orde die van belang zijn voor een zorgvuldige en controleerbare wetenschapsbeoefening bij contractactiviteiten. In de codes staan ethische aspecten van onderwijs en onderzoek, zoals onafhankelijkheid en transparantie, centraal. De codes beogen richting te geven aan discussies waar onderzoek en onderwijs van de universiteit implicaties hebben voor de maatschappij, en ethisch gedrag te waarborgen. De specifieke risico's van het samengaan van publieke en private activiteiten komen in de codes beperkt aan de orde. De integriteitscode vraagt medewerkers transparant te zijn over hun nevenactiviteiten. Maar in de codes staat bijvoorbeeld niet dat medewerkers die met de universiteit een spin-off-bedrijf oprichten, ontslag moeten nemen bij de universiteit.

Ten tijde van ons onderzoek speelde binnen de organisatie een discussie die illustratief is voor de toenemende druk op de integriteit door het uitvoeren van private activiteiten. De discussie ging over de nieuwe strategische lijn van de raad van bestuur van de Wageningen UR<sup>16</sup> die voorstelde meer in te zetten op contractonderzoek. De medezeggenschapsorganen vreesden dat dit het vertrouwen van het publiek in de onafhankelijkheid van de wetenschap zou schaden (Resource, 2011a en 2011b). Het bestuur van Wageningen University is voornemens om een vaste commissie ter behandeling van klachten inzake schending van wetenschappelijke integriteit in te stellen.

### Kadaster

De instelling onderschrijft de *Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners* van de Handvestgroep Publiek Verantwoord (HPV, 2011) en heeft vier vertrouwenspersonen integriteit en een commissie die het bestuur kan adviseren over integriteitskwesaties.

### RDW

Bij de onderzochte private activiteit hebben wij risico's voor de integriteit gezien. Zo was de administratie die dient als basis voor de facturering voor het gebruik van de testbaan toegankelijk voor alle medewerkers van de afdeling, waardoor de prijsbepalende parameters door een ieder zijn aan te passen. De organisatie heeft hier geen passende maatregelen getroffen.

## 5.5 Conclusie

Publiek ondernemerschap kent inherente risico's. Wij hebben in ons onderzoek gezien dat deze risico's zich daadwerkelijk voordoen.

Het bedrijfsleven ervaart oneerlijke concurrentie door de activiteiten van publieke organisaties. De ministeries en publieke organisaties hebben onvoldoende zicht op klachten van ondernemers over oneerlijke concurrentie door de overheid. Van de klachten die bekend zijn, mag worden aangenomen dat deze het topje van de ijsberg zijn. De Wet markt en overheid zal de klachten over de oneerlijke concurrentie door publieke organisaties niet wegnemen.

De risico's van publiek ondernemerschap manifesteren zich in de praktijk: klachten over oneerlijke concurrentie, verlies op private activiteiten, integriteitsvraagstukken en het niet scheiden van publieke en private geldstromen. Ook zien wij dat organisaties worstelen met de bedrijfsvoering van private activiteiten. Opvallend is de verbetering in de bedrijfsvoering van de private activiteiten bij het ROC MN. Hierbij geeft het ROC aan dat publiek-private activiteiten complex zijn en daardoor voortdurend aandacht vragen.

<sup>16</sup>

WU maakt samen met de Stichting DLO en de Hbo-instelling Hall Larenstein deel uit van de Wageningen UR (University & Research Centre).

## 6 Toezicht op publiek ondernemerschap

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven wij hoe de verantwoordelijke minister en de uitvoeringsorganisaties toezicht houden op publiek ondernemerschap.

### 6.2 Extern en intern toezicht

Toezicht op private activiteiten van publieke organisaties vinden wij nodig om vast te stellen of deze aan de wettelijke voorwaarden voldoen, om te toetsen of de risico's van deze activiteiten voldoende worden afgedekt en om te beoordelen of de beoogde meerwaarde in de praktijk ook wordt behaald. Wij maken hierbij onderscheid tussen extern en intern toezicht. Extern toezicht op publiek ondernemerschap is belegd bij de minister onder wiens verantwoordelijkheid de zelfstandige organisatie valt. Intern toezicht is het toezicht dat onder meer wordt uitgevoerd door de raad van toezicht van de organisatie. De externe toezichthouder kan gebruik maken van de bevindingen van het interne toezicht (Algemene Rekenkamer, 2011).

De minister van OCW verwacht dat de onderwijsinstellingen zich zelf scherp houden. Dit is in lijn met de bestuurlijke verhoudingen en de autonomie van de onderwijsinstellingen. De minister geeft aan veel te verwachten van de checks-and-balances en het zelfcorrigerend vermogen van de onderwijsinstellingen. Het Ministerie van IenM verwacht van de organisaties dat ze private activiteiten melden aan de belanghebbenden en aan de minister. Ook verwacht het ministerie dat de organisaties zich houden aan de betreffende wet- en regelgeving en dat de accountant controleert of publiek geld niet gebruikt wordt voor het financieren van private activiteiten.

### 6.3 ROC Midden Nederland

#### Extern toezicht

Vanuit het Ministerie van OCW houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de onderwijsorganisaties. De inspectie constateerde in 2006 dat de wetgeving te veel ruimte gaf aan publieke organisaties, waardoor er onduidelijkheid bestond over welke activiteiten wel en niet toegestaan waren. De inspectie vond dat het ministerie nadere normstelling moest geven. In reactie hierop richtte het ministerie een expertisecentrum op, dat de vragen van organisaties over de regelgeving moest beantwoorden. Dit expertisecentrum is in 2010 opgeheven zonder nadere normen te hebben ontwikkeld. Wel heeft het ministerie een handreiking uitgebracht dat de onderwijsinstellingen moet ondersteunen bij de juiste invulling van onderwijskundige private activiteiten.

De Inspectie van het Onderwijs kijkt in haar toezicht op het middelbaar beroeps- onderwijs naar verschillende aspecten van het onderwijs, waaronder de financiële continuïteit van de onderwijsinstellingen. Hierbij maakt de inspectie gebruik van de controleverklaring van de accountant. Daarnaast kiest de inspectie elk jaar een aantal thema's uit waarop wordt gecontroleerd. De inspectie is in haar controle van private activiteiten afhankelijk van de informatie die de organisaties hierover zelf aanleveren.

De kwaliteit hiervan wisselt sterk. De Inspectie van het Onderwijs heeft zelf slechts beperkte capaciteit om diepgravende onderzoeken te doen. De inspectie constateert dat de manier waarop organisaties met publiek-private activiteiten omgaan sterk afhankelijk is van het type bestuurder van de instelling. De preventieve of corrigerende werking van het externe toezicht lijkt hiermee beperkt.

#### **Intern toezicht**

De private activiteiten krijgen binnen het ROC MN vaak en gestructureerd aandacht. Het ROC MN hanteert een heldere terminologie voor verschillende categorieën van publieke en private activiteiten en het regelgevende kader is uitgewerkt in handboeken en checklijsten, die via de interne website toegankelijk zijn. De naleving hiervan wordt jaarlijks getoetst door de afdeling compliance. In 2010 heeft de instelling met hulp van een extern adviesbureau de eigen organisatie beoordeeld op het functioneren. Hierbij zijn de private activiteiten van het ROC nadrukkelijk betrokken.

Uit ons onderzoek blijkt dat de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht zich actief bezighouden met de private activiteiten van het ROC. Vraagstukken van zowel meerwaarde als risico's worden expliciet besproken en concreet gemaakt.

## **6.4 Wageningen University**

#### **Extern toezicht**

De inspectie ziet erop toe dat het hoger onderwijs de wet naleeft. Ook onderzoekt de inspectie op welke manier besturen en raden van toezicht ervoor zorgen dat de wetten zorgvuldig worden uitgevoerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de externe accountant die de universiteit jaarlijks controleert aan de hand van het door de minister vastgestelde onderwijscontroleprotocol. Over de investering van publieke middelen in private activiteiten staat in het controleprotocol (OCW, 2011, p. 16) het volgende: "De instelling heeft een procedure ingericht om vast te stellen of niet-bekostigde activiteiten een meerwaarde hebben voor de publieke activiteiten in de zin van de in de brief van de Staatssecretaris HO van 2005 aan de TK omschreven wijze." Het controleprotocol geeft één nadere concretisering van de controle op oneerlijke concurrentie: "Van de instellingsaccountant wordt geen marktonderzoek verlangd. Wel stelt hij vast dat minimaal een kostendekkend tarief wordt berekend."

De accountant geeft in zijn verklaring bij de jaarrekening over 2009 aan dat de controle is verricht in overeenstemming met het onderwijscontroleprotocol. Wij hebben niet onderzocht op welke manier de instellingsaccountant de expliciete voorwaarden uit het protocol heeft getoetst. Het accountantsverslag van 2010 geeft geen informatie over het onderwerp. Wel is duidelijk dat de accountant jaarlijks controleert of de integrale kostprijs is gehanteerd. Ook vraagt de accountant aandacht voor de beschikbaarheid van de gecertificeerde jaarrekening en/of onderliggende stukken bij de bv's in de deelnemingenportefeuille van Wageningen University.

#### **Intern toezicht**

Op grond van de notulen van de Raad van Toezicht van Wageningen University die ons ter beschikking zijn gesteld, hebben we niet kunnen vaststellen of de Raad van Toezicht het investeren van publieke middelen in private activiteiten kritisch volgt. Over kennisvalorisatie, een genoemde meerwaarde van private activiteiten van universiteiten, geeft de Raad van Toezicht geen expliciet oordeel. Het thema komt wel aan de orde in de vergaderingen, maar alleen op hoog abstractieniveau.

## 6.5 Kadaster

### Extern toezicht

De taken van het Kadaster zijn beschreven in de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster. In het wettelijk kader is oog voor de risico's van oneerlijke concurrentie. De zin in de wet die aangeeft dat activiteiten naast de wettelijke taak alleen zijn toegestaan als deze bijdragen aan de doelmatigheid van de uitoefening van wettelijke taken of een betere benutting van de bedrijfsmiddelen, vatten wij op als een verwijzing naar het voorkómen van taakverwaarlozing.

Het Ministerie van IenM houdt sinds 2010 toezicht op het Kadaster, voorheen was dat het Ministerie van VROM. In 2003 en 2008 heeft VROM een toezichtsvisie uitgebracht voor zelfstandige bestuursorganen, waaronder het Kadaster. Hierin wordt de uitvoering van private activiteiten door de organisaties niet als afzonderlijk aspect voor het toezicht genoemd. Er bestaat een specifiek toezichtsarrangement voor het Kadaster dat dateert uit 2000. Ook hierin staan geen aspecten die de uitvoering van private activiteiten raken. Sinds die tijd is het takenpakket van het Kadaster uitgebreid, maar het arrangement is niet aangepast. Wel is bij de drie evaluaties van de verzelfstandiging van het Kadaster de grens tussen publiek en privaat onderwerp van onderzoek geweest.

Het ministerie meent dat de nevenactiviteiten van het Kadaster vrij gering in omvang zijn en de daaraan verbonden risico's eveneens. Daarom besteedt de toezichthouder hier weinig aandacht aan. Sinds 2005 probeert het ministerie een afwegingskader op te stellen voor nieuwe activiteiten van het Kadaster. Tot op heden is zo'n afwegingskader er niet gekomen. Er is wel een (niet vastgelegde) handelwijze bij nieuwe activiteiten van het Kadaster: het Kadaster informeert het ministerie in het regulier ambtelijk overleg over nieuwe activiteiten. Discussies over de grens tussen publiek en privaat moeten in goed overleg worden opgelost.

De minister heeft naar aanleiding van de derde evaluatie van de verzelfstandiging van het Kadaster aangegeven dat het Kadaster transparant en voorspelbaar moet zijn over de activiteiten die ook door de markt kunnen worden uitgevoerd. Dit zou gedaan moeten worden in een strategische dialoog tussen Kadaster en direct belanghebbenden. In deze dialoog wordt besproken welke nieuwe activiteiten, producten en diensten binnen de bestaande kaders door het Kadaster zelf worden aangeboden en welke overgelaten worden aan de markt. Deze dialoog zou objectiveerbaar en controleerbaar moeten zijn. De minister heeft het Kadaster gevraagd de strategische dialoog conform de aanbeveling uit de derde evaluatie vorm te geven.

### Intern toezicht

Uit ons onderzoek blijkt dat de Raad van Toezicht van het Kadaster oog heeft voor de nevenactiviteiten en de grenzen van de publieke taken van het Kadaster.

## 6.6 RDW

### Extern toezicht

De minister van IenM (voorheen VenW) houdt toezicht op de RDW. Het ministerie beschikt over een afwegingskader, namelijk het beleidskader bij- en nevenactiviteiten van zbo's, zoals de RDW. In het beleidskader staat aangegeven onder welke voorwaarden zbo's zonder toestemming van de minister de rest- en overcapaciteit van

de publieke taak mogen benutten voor marktactiviteiten. Voor alle andere nieuwe private bij- en nevenactiviteiten dient de minister vooraf toestemming te verlenen. Voor de RDW geldt dat alle nieuwe activiteiten vooraf dienen te worden goedgekeurd door de verantwoordelijke minister. In het genoemde beleidskader en afwegingskader worden de risico's van kruissubsidiëring, oneerlijke concurrentie en verwaarlozing van de publieke taak behandeld.

#### Passages uit het beleidskader bij- en nevenactiviteiten zbo's

De algemene beleidslijn uit het beleidskader luidt:

- Het door een zbo benutten van restcapaciteit en overcapaciteit is onder voorwaarden toegestaan.
- Overige private en nevenactiviteiten worden door de minister beoordeeld aan de hand van een afwegingskader.
- Het geheel van private bij- en nevenactiviteiten wordt periodiek geëvalueerd.

Voorwaarden voor het benutten van rest- en overcapaciteit:

- De benutting mag niet ten koste gaan van de publieke taken.
- De exploitatie mag geen afbreuk doen aan de reputatie van de zbo en de publieke zaak.
- Restcapaciteit en overcapaciteit mogen niet worden aangeboden aan private partijen die reeds uit hoofde van de publieke taken een relatie met de zbo hebben, uit oogpunt van voorkoming van (de schijn van) belangenverstremeling.
- Voor de benutting dienen marktconforme prijzen in rekening te worden gebracht.
- De exploitatie mag niet leiden tot concurrentievervalsing.
- De exploitatie van het geheel dient ten minste kostendekkend te zijn.
- De risico's uit hoofde van de exploitatie dienen door de zbo afgedekt te worden.
- Voor overcapaciteit geldt in principe een grens van maximaal één jaar.
- Een zbo maakt rest- en overcapaciteit en de benutting ervan inzichtelijk in de begroting. Bij de goedkeuring van de begroting van een zbo zal worden beoordeeld of er sprake is van restcapaciteit of overcapaciteit.

Bron: Beleidskader bij- en nevenactiviteiten zbo's (V&W, 2008)

In het toezichtsarrangement uit 2001 zijn mogelijke risico's voor de ministeriële verantwoordelijkheid gekoppeld aan concrete normen voor de RDW. In dit arrangement staat dat de minister het noodzakelijk achtte dat er een heldere scheiding is tussen marktactiviteiten en publieke activiteiten.

In opzet beschikt het Ministerie van IenM over een uitgewerkt kader voor het toezicht op de private activiteiten van de RDW. Uit ons onderzoek blijkt dat het ministerie in de praktijk ook actief toezicht houdt op de RDW. Het ministerie heeft tot op heden twee activiteiten die het RDW wilde oppakken afgewezen, omdat deze aan de markt dienen te worden overgelaten. Wel valt op dat als een activiteit is geaccordeerd door het ministerie, naderhand niet meer wordt beoordeeld of voorwaarden uit het beleidskader nog steeds van toepassing zijn in de praktijk.

We hebben ook vastgesteld dat er bij de RDW geen sprake is van de door de minister gewenste heldere scheiding tussen publieke en private geldstromen. In het kader van de rechtmatigheidscontrole toetst de externe accountant of de kostentoedeling aan de verschillende taakclusters correct is. Hij controleert niet of er sprake is van een juiste kostentoedeling aan de verschillende private activiteiten. Het ministerie heeft dan ook geen inzicht in eventuele kruissubsidiëring tussen publieke en private activiteiten.



### Intern toezicht

De risico's van private activiteiten die in het beleidskader en het toezichtskader van het Ministerie van IenM zijn benoemd, worden door het interne toezicht van de RDW niet specifiek afgedekt, omdat de organisatie geen scheiding aanbrengt tussen publieke en private activiteiten. Een belangrijke reden hiervoor is dat de inkomsten uit private activiteiten een klein deel zijn van de totale omzet.

In ons onderzoek hebben wij gezien dat de interne controle van de RDW sinds 2006 herhaaldelijk opmerkingen maakt over de fraudegevoeligheid van de software die gebruikt wordt bij de verhuur van de testbaan. Ook wij hebben bij ons onderzoek bij het testcentrum risico's gezien voor de bedrijfsvoering en de integriteit bij de uitvoering van deze private taak. De RDW heeft inmiddels plannen gemaakt om tekortkomingen in het verhuursysteem te ondervangen en autorisaties en controle te borgen. Tot op heden zijn er echter nog geen maatregelen geïmplementeerd.

## 6.7 Conclusie

Het interne toezicht laat zich weliswaar over publiek ondernemerschap informeren, maar alleen de Raad van Toezicht van het ROC MN richt zich zichtbaar op de uitvoering van de private activiteiten. In de meeste organisaties is er geen volledige scheiding aangebracht tussen publieke en private geldstromen, waardoor ook het intern toezicht niet op alle risico's kan controleren. Op organisatieniveau ontbreekt veelal inzicht in de daadwerkelijke risico's en meerwaarde van de uitgevoerde private activiteiten.

Voor het externe toezicht hebben zowel het Ministerie van OCW als het voormalig Ministerie van Verkeer en Waterstaat (nu IenM) een toezichtskader ontwikkeld waarin aandacht is voor publiek-private arrangementen. Het toezichtskader van het voormalige Ministerie van VROM (nu IenM) had geen aandacht voor de private activiteiten van hun zelfstandige organisaties.

We zien dat de externe toezichthouders geen prioriteit geven aan de controle op de uitvoering van private activiteiten. De belangrijkste reden hiervoor is dat ze het risico laag inschatten, meestal omdat de private activiteiten maar een klein deel van de omzet vormen. Andere redenen zijn een gebrek aan toezichtscapaciteit of het niet (kunnen) vertalen van abstracte wettelijke kaders naar toetsbare controlenormen. De externe toezichthouder baseert zich voor publiek ondernemerschap in grote mate op de rol van de interne toezichthouder en het oordeel van de accountant over de organisatie. Door de beperkte aandacht van de externe toezichthouder voor publiek ondernemerschap hebben zij ook geen inzicht in de uitvoering van de private activiteiten.

## 7 Nabeschuiving

Wij hebben in 2011 onderzoek gedaan naar organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. In 2005 concludeerden wij in ons rapport *Publiek Ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* dat publieke organisaties ruimte krijgen voor publiek ondernemerschap, maar dat het ontbreekt aan een helder kader dat aangeeft onder welke voorwaarden publiek ondernemerschap is toegestaan en waartoe het ondernemerschap zou moeten leiden.

In ons onderzoek in 2011 constateren wij dat er sinds 2005 ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, maar dat belangrijke kwesties nog niet zijn opgelost.

### Praktijk

Uit ons huidige onderzoek blijkt dat publiek ondernemerschap stuurmanskunst vergt van het bestuur van de publieke organisaties. Een kritisch betrokken intern toezicht is onontbeerlijk. Het vinden van de balans tussen publieke en private activiteiten in combinatie met een ingewikkeld kader maakt het ondernemen in de publieke sector een complexe en risicovolle onderneming.

Het financieel belang van publiek ondernemerschap in de onderwijssector bedroeg in 2009 € 1,5 miljard. Bij andere publieke organisaties konden we niet altijd op basis van de jaarverslagen vaststellen of er sprake was van inkomsten uit private activiteiten. Wel was duidelijk dat het aandeel 'overige opbrengsten' ten opzichte van de totale opbrengst, bij de meeste organisaties klein was. Gezien de noodzakelijk bezuinigingen zullen publieke organisaties steeds meer op zoek (moeten) gaan naar private middelen.

Ons onderzoek laat zien dat de onderzochte organisaties er niet in slagen om overtuigend aan te tonen dat de private activiteiten bijdragen aan een betere uitvoering van de publieke taak. Wij hebben gezien dat dit niet onmogelijk is, maar dat het extra inspanning van de organisaties vereist. Voorbeelden van meerwaarde van publiek ondernemerschap waren een leergang die zonder private activiteit niet aangeboden zou kunnen worden, of een bijdrage aan innovatie en het beschikbaar stellen van kennis aan de samenleving en betere publieke dienstverlening.

De risico's van publiek ondernemerschap manifesteren zich in de praktijk. Wij zien verlies op private activiteiten, integriteitsvraagstukken, klachten over oneerlijke concurrentie en het niet scheiden van publieke en private geldstromen. Ook zien wij dat organisaties worstelen met fiscale aspecten en de bedrijfsvoering van private activiteiten. Vermeldenswaardig is het goede voorbeeld van het onderzochte ROC dat de bedrijfsvoering heeft geprofessionaliseerd: de organisatie heeft inzicht in kosten en opbrengsten en heeft maatregelen genomen om de risico's te beheersen.

Een andere belangrijke bevinding is dat ministeries en publieke organisaties onvoldoende zicht hebben op klachten van ondernemers over oneerlijke concurrentie door de overheid. Klachten zijn een belangrijk signaal van mogelijk zwakke plekken in het systeem en kunnen helpen het systeem te corrigeren. De NMA heeft vanuit de Wet markt en overheid bevoegdheden gekregen om onderzoek naar klachten te doen en zo

de klachtenbehandeling te verbeteren. Deze wet treedt naar verwachting halverwege 2012 in werking.

Verder is ons gebleken dat de interne en externe toezichthouders geen prioriteit geven aan de controle op de uitvoering van private activiteiten. Het systeem van toezicht genereert dan ook onvoldoende informatie op basis waarvan zichtbaar is of publiek ondernemerschap zorgvuldig wordt uitgevoerd.

### **Kaderstelling**

De wet- en regelgeving voor publiek ondernemerschap bestaat uit een stapeling van abstracte regels en uitzonderingsregels, waarvan de uitwerking vooralsnog wordt doorgeschoven naar de uitvoering.

#### *Lappendeken van regels en uitzonderingsregels*

Publieke organisaties op afstand van het Rijk moeten altijd laveren tussen regelgeving uit zowel het publieke als het private domein. Als zij naast hun publieke taken ook private activiteiten ondernemen en private inkomsten genereren, wordt het voor hen nog complexer. Ze krijgen dan te maken met veel verschillende kaders: Europese regelingen over mededinging en staatssteun, de Wet markt en overheid, fiscale regelgeving en sectorspecifieke regels en branchecodes. Deze kennen allemaal een eigen terminologie en afbakening, waardoor het vaak niet duidelijk is of een specifieke activiteit moet worden aangemerkt als publiek of als privaat en welke regels erop van toepassing zijn.

#### *Wet markt en overheid voorbeeld van regels en uitzonderingsregels*

De Wet markt en overheid zou structuur moeten bieden om de oneerlijke concurrentie door overheden aan te pakken. Maar de totstandkoming - een lang en moeizaam proces - heeft geresulteerd in een wet die vele uitzonderingen kent. Uitgesloten zijn bijvoorbeeld de activiteiten van de onderwijssector. Daarbij geeft de wet ministers ruimte om een private activiteit van een publieke organisatie aan te wijzen als een DAEB, waarmee deze uitgezonderd is van de gedragsregels uit de wet.

#### *Abstracte normen toetsen*

De normen uit het Europese wetgeving en de Wet markt en overheid zijn abstract geformuleerd en moeten vaak nog in de praktijk uitgewerkt worden in concrete en toetsbare normen. Deze uitwerking wordt vooralsnog overgelaten aan de interpretatie van de organisaties en de uiteindelijke toetsers, waaronder de NMa.

We verwijzen in dit verband ook naar onze verkenning 'Reikwijdte en implementatie Kaderwet zbo's' die wij 20 juni 2012 naar de Tweede Kamer stuurden. Daarin komt een met de Wet markt en overheid vergelijkbare problematiek naar voren van het gebruik van abstracte algemene wettelijke kaders met veel uitzonderingen, waarbij de invulling (te) sterk aan de uitvoering wordt overgelaten.

## 8 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

### 8.1 Reactie ministers en onderzochte organisaties

Op 18 juni 2012 heeft de minister van EL&I een reactie gegeven op ons onderzoek, mede namens de ministers van OCW en IenM. Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reactie. Een integrale weergave van de brief is te vinden op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

De minister van EL&I geeft aan dat hij een positiever beeld heeft over de kaders voor private activiteiten door publieke organisaties dan de Algemene Rekenkamer. Hij deelt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat het niet mogelijk is om één kader op te stellen voor publiek ondernemerschap. Hij geeft aan dat er voldoende regels bestaan, die bovendien concreet genoeg zijn om in de uitvoering nader uitgewerkt te worden. De minister mist in het overzicht van de Algemene Rekenkamer het huidige pakket van de Europese Commissie voor Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB).

De minister is het eens met de Algemene Rekenkamer dat de Wet markt en overheid de concurrentievervalsing door de overheid niet volledig weg zal nemen. Wel ziet hij de wet als een goede eerste stap doordat de NMa de rol van toezichthouder zal gaan spelen, waar ondernemers tevens terecht kunnen voor klachten over concurrentievervalsing door overheden. De conclusies van de Algemene Rekenkamer moeten volgens de minister worden meegenomen in de evaluatie van de Wet markt en overheid, 3 jaar na de inwerkingtreding.

Voor OCW verwijst de minister naar recente ontwikkelingen en acties van het Ministerie van OCW op het terrein van publiek ondernemerschap. Zo worden in de wijziging van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) handvatten opgenomen voor het aangaan van private activiteiten. Ook wordt er in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek gewerkt aan het opnemen van een beginselbepaling waarmee meer aandacht kan worden besteed aan publiek ondernemerschap in het onderwijs. Tevens is met de Inspectie van het Onderwijs het 'implementatieplan private activiteiten' overeengekomen, waarin de taak van de inspectie op dit terrein wordt toegelicht. Tot slot geeft de minister aan dat hij vindt dat de individuele casussen een gedeeltelijk beeld van de OCW-sector geven.

De minister van IenM kondigt op haar terrein een aangepaste toezichtsvisie en specifieke toezichtarrangementen aan per 1 januari 2013 in samenhang met de implementatie van de Kaderwet zbo's. De minister deelt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat de private activiteiten van publieke organisaties expliciet en transparant verantwoord moeten worden. Het Ministerie van IenM zal met de RDW afspraken maken over hoe het onderscheid tussen publieke en private taken kan worden verduidelijkt en hoe de verantwoording hierover kan worden verbeterd. Ook risico's met betrekking tot de integriteit zullen hierin worden meegenomen. Wat betreft het Kadaster geeft de minister aan dat het verlies op nevenactiviteiten ten laste is gebracht van de opbrengsten van de wettelijke taken en dat het interne en externe toezicht hiervan op de hoogte waren. Hierbij is de afweging gemaakt dat in het verleden opbrengsten uit de private activiteiten ook ten goede zijn gekomen aan

de reserves voor de wettelijke taken. Tot slot geeft de minister aan dat het afwegingskader voor nieuwe activiteiten met een mogelijk privaat karakter voldoende waarborgen heeft.

Ook de onderzochte organisaties mochten reageren op de achtergrondstudie. Het college van bestuur van het ROC MN stemt in met de achtergrondstudie en de brief die naar de Tweede Kamer gaat.

Het college van bestuur van Wageningen University gaat in haar reactie in op de kansen die ze weet te benutten in de dynamische omgeving van het publiek-private domein, die meerwaarde opleveren. Ze meent dat de Algemene Rekenkamer in haar brief en achtergrondstudie te zwaar inzet op de risico's van private activiteiten. Ze meent ook dat het kader (met uitzondering van het Europese kader) helder en werkbaar is. Tenslotte ziet het college van bestuur van Wageningen University wel aanleiding om in haar eerstvolgende jaarverslag een aantal door de rekenkamer genoemde onderwerpen explicieter toe te lichten.

De raden van bestuur van het Kadaster en het CBR zien geen aanleiding tot het geven van een bestuurlijk reactie. De organisaties kunnen zich vinden in onze weergave van de feiten. De RDW heeft in zijn reactie aangegeven dat het in overleg zal treden met de minister van IenM over het onderscheid tussen publieke en private taken en de verbetering van de verantwoording daarover.

## 8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De algemene reactie van de minister concentreert zich vooral op het kader voor publiek ondernemerschap. We zijn het niet eens met de minister dat het kader voor publiek ondernemerschap voldoende concreet is voor de uitvoering. De regels voor publiek ondernemerschap zijn erg globaal, er zijn veel uitzonderingen en er worden verschillende definities van publiek en privaat. Hierdoor is de invulling van de regels teveel afhankelijk van de interpretatie van de uitvoerders, hetgeen de RDW-casus illustreert. Dat maakt ook het toezicht op publiek ondernemerschap lastig. Zowel ministers als het parlement hebben hierdoor beperkt zicht op wat er in de praktijk gebeurt.

Wij missen in de reactie van de minister een visie op de toegevoegde waarde van publiek ondernemerschap bij uitvoeringsorganisaties. In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat de in het onderzoek betrokken publieke organisaties er niet in slagen om overtuigend aan te tonen dat private activiteiten bijdragen aan een betere uitvoering van publieke taken. Juist het aantonen van meerwaarde zou centraal moeten staan in het aangaan, het uitvoeren en het controleren van publiek ondernemerschap. Over de nieuwe rol van de NMA als toezichthouder en centraal punt voor klachten als gevolg van de Wet markt en overheid zijn wij net als de minister positief. We gaan ervan uit dat de NMA haar inzichten periodiek gaat delen met de Tweede Kamer, zodat deze meer zicht krijgt op de klachten over oneerlijke concurrentie door de overheid.

Ons onderzoek bij de vier organisaties heeft bevindingen opgeleverd die voor het hele veld relevant zijn om van te leren. We hebben onze conclusies op een algemeen niveau geformuleerd. Alle risico's van publiek ondernemerschap die we hierin benoemen zijn we in de casussen tegengekomen, zij het niet bij elke organisatie in dezelfde mate.

Ons onderzoek was erop gericht om op basis van empirische gegevens een bijdrage te leveren aan het zicht en de democratische controle op publiek ondernemerschap.

We nemen met instemming kennis van de acties op het terrein van OCW. Volgens ons zijn daarbij vooral de wettelijke verankering van sectorale regelingen en een daadwerkelijke versterking van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs van belang. De implementatie daarvan zullen we met belangstelling volgen. Het is positief dat Wageningen University een aantal door ons genoemde onderwerpen in haar eerstvolgende jaarverslag explicieter gaat toelichten.

Het ontwikkelen van een toezichtsvisie en specifieke toezichtsarrangementen in samenhang met de implementatie Kaderwet zbo's bij IenM zien wij als een positieve ontwikkeling. Ook onderschrijven wij het belang van nadere afspraken tussen het Ministerie van IenM en de RDW over de scheiding tussen publieke en private taken en de verantwoording hierover. Ook bij het Kadaster moet daar blijvend op worden ingezet.

## Beoordelingskader

We hanteren in dit rapport de redeneerlijn die in *Publiek Ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen* (Algemene Rekenkamer, 2005, p. 13-14) is ontwikkeld. Deze redeneerlijn is - eenvoudig geformuleerd - dat publieke organisaties private activiteiten mogen uitvoeren onder de voorwaarde dat de organisaties zich houden aan de daarvoor geldende kaders. Als een publieke organisatie private activiteiten uitvoert, dan moet de organisatie beschikken over een visie, een bedrijfsvoering die risico's beheerst en meerwaarde expliciteert in een transparante verantwoording. Ook verwachten we dat de toezichthouder met enige regelmaat beoordeelt of de organisatie zich aan de voorschriften houdt, opdat de betreffende minister zich hierover kan verantwoorden aan de Tweede Kamer.

### **Kaderstelling in wet- en regelgeving en in branchecodes biedt ruimte en richting.**

Publiek ondernemerschap vereist ruimte en richting. Ruimte en richting krijgen een invulling in wet- en regelgeving, in door de sectoren zelf gehanteerde normen (bijvoorbeeld in de vorm van branchecodes) én in de interne missies en organisatie-doelstellingen. De Algemene Rekenkamer ging na in hoeverre de bestaande normstelling inderdaad ruimte biedt voor en richting geeft aan publiek ondernemerschap.

### **De bedrijfsvoering is ordelijk en controleerbaar teneinde risico's te beheersen en kansen te benutten.**

Publiek ondernemerschap brengt potentiële voordelen met zich mee, zoals een betere publieke taakuitvoering of de mogelijkheid tot innovaties. Aan de andere kant leiden publiek-private activiteiten tot risico's, zoals het risico van het weglekken van publieke middelen, taakverwaarlozing of concurrentievervalsing en integriteitsrisico's. Om kansen zo goed mogelijk te benutten en risico's zo goed mogelijk af te dekken is in de visie van de Algemene Rekenkamer een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering een vereiste (Algemene Rekenkamer, 2001).<sup>18</sup> Een goede bedrijfsvoering is tevens een belangrijke voorwaarde voor de kwaliteit en continuïteit van de prestaties. Een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering biedt daarnaast een goede basis voor de publieke verantwoording. Het publieke belang vereist daarom het waarborgen van de bedrijfsvoering.

### **Publiek ondernemerschap zou meerwaarde op moeten leveren.**

Uitvoering van private activiteiten zou in de visie van de Algemene Rekenkamer niet mogen leiden tot een verwaarlozing van de publieke taak, maar juist moeten bijdragen aan een doelmatiger publieke taakuitvoering. Zowel de overheid als de organisaties zouden duidelijk moeten zijn over de vorm van meerwaarde die zij nastreven. Die meerwaarde kan verschillende vormen aannemen: financiële meerwaarde, culturele meerwaarde, meerwaarde voor de publieke taakuitvoering (bijvoorbeeld een betere kwaliteit van de dienstverlening) of meerwaarde voor de maatschappij (bijvoorbeeld bevordering van de kenniseconomie). Vermoedens van meerwaarde zijn echter niet voldoende. In de visie van de Algemene Rekenkamer zou de werkelijk gerealiseerde meerwaarde ook expliciet gemaakt moeten worden.

**Publieke verantwoording maakt zichtbaar wat publiek ondernemerschap oplevert en hoe risico's worden beheerst.**

De interne en externe verantwoording zijn manieren om zichtbaar te maken wat publiek ondernemerschap oplevert en hoe risico's beheerst worden. De Algemene Rekenkamer ging na in hoeverre de informatie uit de jaarverslagen inzicht biedt in de aard, de omvang, de meerwaarde, de (on)gewenste effecten, en de risico's van publiek-private activiteiten.

**Intern en extern toezicht besteedt aandacht aan de aard, omvang, risico's en opbrengsten van publiek ondernemerschap**

Zowel het interne toezicht (bijvoorbeeld door een raad van toezicht) als het externe toezicht (bijvoorbeeld door een inspectie) zouden in de visie van de Algemene Rekenkamer aandacht moeten besteden aan de aard, omvang, risico's en opbrengsten van private activiteiten. Als de mix van publieke en private activiteiten en inkomsten niet het beoogde resultaat oplevert, is het wenselijk dat intern en/of extern wordt bijgestuurd. De Algemene Rekenkamer ging voor de vijf onderzochte organisaties na of er in het toezicht aandacht is voor private activiteiten en of er waar nodig wordt bijgestuurd.

**18**

Onder bedrijfsvoering verstaat de Algemene Rekenkamer: de interne sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen gericht op het realiseren van de taken en doelen van een organisatie.



## Gebruikte afkortingen

BV	Besloten vennootschap
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
DAEB	Diensten van Algemeen Belang (Europese commissie voor DAEB)
DBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CKI	Centraal Kennis- en Informatiepunt van Ministerie EL&I
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
GBKN	Grootschalige BasisKaart Nederland
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
MBO	Middelbaar beroepsonderwijs
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
RDW	Dienst Wegverkeer
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
ROC MN	ROC Midden Nederland
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
SER	Sociaal-Economische Raad
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VSNU	Vereniging Samenwerkende Nederlandse Universiteiten
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

## Literatuur

### Wet- en regelgeving

Organisatiewet Kadaster 1994. Wet van 14 februari 1994, houdende verzelfstandiging van de Rijksdienst van het Kadaster en de Openbare Registers.

Regeling taken Dienst Wegverkeer 1996.

Uitvoeringsbesluit WEB 1999. Besluit van 6 augustus 1999, houdende vaststelling van de algemene berekeningswijze van de rijksbijdrage voor het beroepsonderwijs, de educatie en de landelijke organen, alsmede vaststelling van voorschriften over het informatieverkeer, bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek 1992. Wet van 8 oktober 1992, houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2001). *Achtergrondstudie bedrijfsvoering. Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2005). *Publiek Ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30220, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2011). *Gebruik van horizontale verantwoordingsinformatie*. RWT-verkenningen deel 3. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2012). *Kaderwet zbo's; reikwijdte en implementatie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Drijber, B.J. (2008). *Interne markt en publieke voorzieningen: een schijntegenstelling*. Geraadpleegd via <http://www.pelsrijcken.nl>.

EL&I (2011a). *Kabinetsreactie op SER-advies Overheid én Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 24036, nr. 380.

EL&I (2011b). *Reactie van de staatssecretaris van EL&I op brieven over Staatsbosbeheer en vermeende oneerlijke concurrentie op het dossier biomassa*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, niet dossierstuk met kenmerk 2011Do1537.

Eerste Kamer (2011). *Behandeling van de wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid (31354)*. Eerste Kamer, Handelingen 22 maart 2011.

Europa decentraal en BZK (2008). *Diensten met een algemeen economisch belang en staatssteun*; handreiking. Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Financiën (2011). *Belastingheffing overheidsbedrijven*; Brief staatssecretaris over voor- en nadelen ondernemingsvariant. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31213, nr. 6.

Geobusiness Nederland (2009). *Brief van Geobusiness Nederland aan minister Cramer van Verkeer en Waterstaat over de rol van het Kadaster in het economisch verkeer*, 4 maart 2009. Geraadpleegd via <http://www.geobusiness.nl/nieuws>.

Geut, drs. L. et al. (1998). *Eindrapport evaluatie verzelfstandiging Kadaster*. Utrecht: Bestad en Berenschot.

Handvestgroep Publiek Verantwoordend (2011). *Code Goed Bestuur Publieke Dienstverleners*. In eigen beheer.

IenM (2011). *Mobiliteitsbeleid*; Brief van de minister over o.a. de kerntaken van ProRail. Vergaderjaar 2010-2011, 31305, nr. 197.

Jong, G.J. de en M.H. Hoffer (2011). *Overheidsbedrijven gelijk belast?* In: *Weekblad Fiscaal Recht*, Vol: 2011/nr. 427.

Karré, Ph.M. (2011). *Heads and Tails: both sides of the coin*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

KNAW (2005). *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijke onderzoekers en hun opdrachtgevers*. Eigen beheer.

LNV (2006). *Wie betaalt bepaalt? Advies aan de minister van LNV over de noodzaak van onafhankelijkheid en diversiteit van het wetenschappelijk onderzoek*; achtergrondrapport. Culemborg: LNV.

MBO-raad (2009). *Goed bestuur in de bve-sector*. [www.mboraad.nl](http://www.mboraad.nl).

MBO Raad (2010). *Guidelines MBO publiekprivaat*. MBO-raad.

OCW (2003). *Notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 817, nr. 5. Den Haag: Sdu.

OCW (2004). *Notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 248, nr. 72. Den Haag: Sdu.

OCW (2005). *Brief van de staatssecretaris van OCW over onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 248, nr. 84.

OCW (2011). *Handreiking voor de inrichting van onderwijskundige publiek private arrangementen*. Geraadpleegd via [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl).

Onderwijsinspectie (2011). *Onderzoek financiering buitenlandse activiteiten Stenden Hogeschool*. Bijlage bij Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid; Brief staatssecretaris over financiering buitenlandse activiteiten Stenden Hogeschool. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 31288, nr. 264.

Postema, A. (2006). *de IB-Groep en de vlucht uit de hybriditeit*. In: T. Brandsen e.a (eds.) *Meervoudig Bestuur. Publieke Dienstverlening door Hybride organisaties*. Lemma: Den Haag

PWC Advisory i.s.m. Van Doorne N.V. (2005). *Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid*. Onderzoek in opdracht van Ministerie van EZ en Ministerie van BZK. PWC: Den Haag.

PriceWaterhouseCoopers (2010). *Een driehoeksmeting op het Kadaster: sturing, financiering en kwaliteit bedrijfsvoering. Derde evaluatie Kadaster*. PWC: eigen beheer. Ook verschenen als bijlage bij Kamerstuk 32 500 XI, nr. 7, Tweede Kamer.

Resource (2011a). *Medezeggenschap keert zich tegen strategisch plan*. 23 maart 2011. Geraadpleegd via <http://resource.wur.nl>.

Resource (2011b). *Toch akkoord met strategieplan*. 26 mei 2011. Geraadpleegd via <http://resource.wur.nl>.

ROC MN (2010). *Focus: investeren in ROC MN (2010-2014)*. Utrecht: eigenbeheer., ROC MN.

SER (2010). *Overheid én Markt: het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 24 036, nr. 372.

Stevens, S. A. (2011). *De winst van de maatschappelijke onderneming*. Inaugurele rede Tilburg University: PrismaPrint.

Steyger, E. (2010). *Hybride organisaties: Zegen of Vloek? het Europeesrechtelijk perspectief*. Bestuurswetenschappen, nr. 5, p. 74- 87.

Tweede Kamer (2006). *Evaluatie Staatsbosbeheer. Verslag algemeen overleg van 1 december 2005*. Vergaderjaar 2005-2006, 29659, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Lijst van vragen en antwoorden over de gevolgen van de implementatie van de Inspire-richtlijn voor het Kadaster*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 771, nr. 11.

Tweede Kamer (2008a). *Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid)*. Voorstel van wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nr. 2.

Tweede Kamer (2008b). *Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nr. 3.

Tweede Kamer (2008c). *Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid)*. Advies Raad van State en nader rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 354, nr. 4.

Tweede Kamer (2009). *Lijst met vragen en antwoorden over de implementatie van de Inspire-richtlijn in Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31771, nr. 11.

VenW (2001). *Toezichtvisie v&w- RDW 2001*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

VenW (2004). *Brief aan Voorzitter Raad van Toezicht CBR over Toekomst CBR*. 26 augustus 2004.

VROM (1993). *Memorie van Toelichting bij de Organisatiewet Kadaster*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23007, nr. 3.

VROM (1998). *Brief van de staatssecretaris van VROM bij aanbieding eindrapport eerste evaluatie verzelfstandiging Kadaster*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 XI, nr. 59).

VWS (2012). *Wijziging van de Wet cliëntenrechten zorg en enkele andere wetten om het mogelijk te maken dat aanbieders van medisch-specialistische zorg, mits zij aan een aantal voorwaarden voldoen, winst uitkeren*. Tweede Kamer 2011-2012, 33168, nr. 1-4. Den Haag: SDU.

VSNU. *Universitaire gedragscode met betrekking tot marktactiviteiten*. Geraadpleegd via [www.vsnu.nl](http://www.vsnu.nl).

Wageningen UR (2010). *Jaarverslag Wageningen UR 2009*. Wageningen: eigen beheer.

Wilkeshuis, K. (2010). *Publieke belangen en nutssectoren: op weg naar een juridisch afwegingskader*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

#### Onderzoeksteam

Mw. dr. D.M.E. van Est (projectleider)  
Mw. mr. drs. G.A.T.M. Arts  
Mw. drs. I. Boers  
Dhr. P. Boers, MA  
Dhr. A. Elabassi  
Mw. drs. I.J. de Haan  
Mw. C.C. Noort-Verhoeff, MSc  
Mw. drs. C.P. Kreft

#### Voorlichting

Afdeling Communicatie  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

#### Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers  
Foto: Nanda Beenen

Den Haag, juni 2012