

Vergaderjaar 2004–2005

**30 220**

## Publiek ondernemerschap Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>	4.5	Meerwaarde voor de publieke taak	32
			4.6	Maatschappelijke meerwaarde	33
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>11</b>		<b>Verantwoording</b>	<b>34</b>
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	11	<b>5</b>	Inleiding	34
1.2	Doel van het rapport	12	5.1	Algemeen beeld verantwoording	34
1.3	Onderzoeksvragen	12	5.2	Interne verantwoording: informatievoorziening	34
1.4	Redeneerlijn	13	5.3	Externe verantwoording: jaarverslagen	35
1.5	Opbouw van het rapport	14	5.4	Jaarverslagen van ROC's	35
1.6	De termen publiek en privaat	16	5.4.1	Jaarverslagen van UMC's	35
1.7	Publiek en privaat binnen organisaties	16	5.4.2	Jaarverslagen van TNO	36
1.8	Ondernemen in de publieke sector	17	5.4.3		
<b>2</b>	<b>Normen</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>Toezicht</b>	<b>38</b>
2.1	Inleiding	19	6.1	Inleiding	38
2.2	Algemeen beeld normen	19	6.2	Algemeen beeld toezicht	38
2.3	Algemene wet- en regelgeving	19	6.3	Intern toezicht: de raad van toezicht	38
2.3.1	Markt en overheid	19	6.3.1	Wettelijke basis	38
2.3.2	Europese wet- en regelgeving	20	6.3.2	Aandacht voor publiek-private arrangementen	39
2.4	Sectorale wet- en regelgeving	22	6.4	Extern toezicht: de minister	40
2.5	Branchecodes en adviezen	23	6.4.1	Extern toezicht op ROC's	40
			6.4.2	Extern toezicht op UMC's	41
			6.4.3	Extern toezicht op TNO	41
			6.5	Relatie intern toezicht – extern toezicht	42
<b>3</b>	<b>Bedrijfsvoering</b>	<b>25</b>	<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>44</b>
3.1	Inleiding	25	7.1	Inleiding	44
3.2	Algemeen beeld bedrijfsvoering	25	7.2	Ruimte en richting niet altijd duidelijk	44
3.3	Visie van de leiding en ontwikkelingsrichting	26	7.3	Bedrijfsvoering kan beter	44
3.4	Scheiden of samenvoegen	26	7.4	Gerealiseerde meerwaarde weinig zichtbaar gemaakt	45
3.4.1	Organisatorische vormgeving	26	7.5	Verantwoording zegt weinig over meerwaarde	46
3.4.2	Administratieve vormgeving en administratieve organisatie	27	7.5.1	Interne verantwoording	46
3.5	Kostentoerekening en verkoopprijsbepaling	28	7.5.2	Externe verantwoording	46
3.6	Integriteit: nevenfuncties en belangenverstrengeling	29	7.5.3	Beperkt zicht op afwegingen van het management	47
<b>4</b>	<b>Meerwaarde</b>	<b>30</b>	<b>7.6</b>	<b>Toezicht bevat zwakke plekken</b>	<b>47</b>
4.1	Inleiding	30	7.6.1	Intern toezicht	47
4.2	Algemeen beeld meerwaarde	30	7.6.2	Extern toezicht	47
4.3	Financiële meerwaarde	30			
4.4	Culturele meerwaarde	30			

<b>8</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>48</b>	9.2.2	Leids Universitair Medisch Centrum	53
8.1	Aanbevelingen aan de minister van OCW	48	9.2.3	TNO	53
8.2	Aanbevelingen aan organisaties met publiek-private arrangementen	49	9.3	Reactie minister van OCW	54
			9.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
<b>9</b>	<b>Reacties organisaties en ministers en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>52</b>	<b>Bijlage 1</b>	<b>Selectie van sectoren en cases</b>	<b>57</b>
9.1	Inleiding	52	<b>Bijlage 2</b>	<b>Checklist voor publiek-private arrangementen</b>	<b>59</b>
9.2	Reacties onderzochte organisaties	52	<b>Bijlage 3</b>	<b>Conclusies, aanbevelingen, reacties en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>61</b>
9.2.1	ROC Midden Nederland	52	<b>Bijlage 4</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>65</b>

## **SAMENVATTING**

### **Inhoud en doel van het onderzoek**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering. Het onderzoek richtte zich op vijf aspecten: *normen, bedrijfsvoering, meerwaarde, verantwoording en toezicht*.

De Algemene Rekenkamer is nagegaan welke normen voor publiek-private arrangementen vastliggen in wet- en regelgeving en in recente branchecodes. Daarnaast is voor drie sectoren in kaart gebracht in hoeverre verantwoording en toezicht inzicht bieden in de aard, omvang, risico's en opbrengsten van private geldstromen en activiteiten. Verder is voor drie instellingen onderzocht welke motieven zij hanteren om tot publiek-private arrangementen te komen, hoe deze arrangementen administratief en organisatorisch vorm krijgen en welke risico's zich daarbij voordoen. Tot slot is nagegaan of bij de onderzochte organisaties de meerwaarde van publiek-private arrangementen wordt aangetoond en voor wie publiek-private arrangementen meerwaarde opleveren.

Het onderzoek richt zich op de volgende sectoren: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE-sector), de universitair medische centra (UMC's) en de kennis- en innovatiesector.

Binnen deze sectoren spitst het onderzoek zich toe op drie organisaties, te weten het Regionale Opleidingen Centrum Midden Nederland (ROC MN), het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC) en TNO (en binnen TNO op het instituut Voeding).<sup>1</sup>

De casestudy's zijn bedoeld om algemene thema's en dilemma's rond «publiek-privaat» te illustreren en niet om de individuele organisaties te beoordelen. De conclusies en aanbevelingen zijn op een organisatie-overstijgend niveau geformuleerd. Het onderzoek is inventariserend, signalerend en problematiserend van aard.

De Algemene Rekenkamer wil met dit rapport een bijdrage leveren aan een verdere kaderstelling voor organisaties die publieke taken en financiering combineren met private activiteiten en financiering. Voorts wil de Algemene Rekenkamer met dit rapport het debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van publiek-private arrangementen, en daarmee van ondernemerschap in de publieke sector, van meer empirie voorzien.

### **Aard en omvang van de publiek-private arrangementen**

Naast het reguliere onderwijs bieden ROC's ook contractonderwijs aan. Bij UMC's komt het gemengd publiek-private karakter vooral tot uitdrukking in contractonderzoek en in onderzoek dat (mede) wordt gefinancierd door derden. Bij TNO komt het hybride karakter tot uitdrukking in gemengd gefinancierde onderzoeksprojecten, het privatiseren van zelfstandig levensvatbare onderdelen en in de verkoop van kennispatenten of licentieovereenkomsten.

De onderzochte casussen laten een grote variëteit zien in de omvang van de private inkomsten en het aandeel in de totale inkomsten: het ROC MN heeft ongeveer € 10,2 miljoen inkomsten uit contractactiviteiten, wat 7,2% is van de totale baten. Het LUMC ontving ongeveer € 20 miljoen van private derden; dit is ongeveer 5% van de totale omzet. Bij TNO komt

---

<sup>1</sup> TNO: Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek.

ongeveer 50% van de inkomsten uit in concurrentie verkregen opdrachten, dat is bijna € 300 miljoen per jaar.

### **Normen**

De Algemene Rekenkamer heeft de normen rond publiek-private arrangementen geïnventariseerd. Enerzijds zijn normen te vinden in wet- en regelgeving, anderzijds in branchecodes en adviezen. Het algemene beeld dat oprijst uit de analyse van de wet- en regelgeving en branchecodes is dat er nog weinig is gecodificeerd voor publiek-private arrangementen. Een aantal algemene wetgevingstrajecten (Markt en overheid, Dienstenrichtlijn) is nog niet afgerond. In de sectorale wetgeving wordt weliswaar ruimte geboden voor publiek-private arrangementen, maar is de beoogde richting (meerwaarde) niet altijd helder. De branchecodes geven wel algemene handreikingen voor de interne governance bij en de externe verantwoording door «publieke ondernemingen», maar besteden weinig aandacht aan de aspecten bedrijfsvoering en meerwaarde.

### **Bedrijfsvoering**

De Algemene Rekenkamer ziet een uiteenlopend beeld bij de drie onderzochte organisaties. Bij alledrie de instellingen is bij de onderzochte onderdelen in opzet, en grotendeels ook in de praktijk, sprake van een administratieve scheiding van publieke en private gelden.

De kostprijsberekening kent bij de onderzochte instellingen op onderdelen gebreken. Dat brengt een risico van kruissubsidiëring van private activiteiten met publieke middelen met zich mee. De financiële omvang van dit risico is bij het onderzochte UMC en ROC beperkt, gezien de relatief beperkte omvang van de contractactiviteiten.

Bij het onderzochte ROC zijn de contractactiviteiten nog niet goed in de instelling verankerd. De risico's van het weglekken van publiek geld en van mogelijke nadelen voor de publieke taak kunnen hierdoor nog niet goed worden beheerst. De contractactiviteiten worden op dit moment geheel gereorganiseerd.

Het onderzochte UMC neemt een aantal maatregelen om risico's te beheersen die met contractactiviteiten samenhangen. De kosten-toerekening en verkoopprijsbepaling zijn transparant maar niet alle personeelskosten worden consequent doorberekend. Het licentiebeheer behoeft verbetering.

Bij TNO is de bedrijfsvoering over het geheel genomen ordelijk voor de onderzochte aspecten. Er zijn ten aanzien van het kennisbeheer en de co-financieringsprojecten nog wel een aantal verbeterpunten, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van «de» marktprijs en het licentiebeheer.

### **Meerwaarde**

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de publiek-private arrangementen in de praktijk meerwaarde opleveren. Zij merkt op dat in beleids- en adviesstukken geen heldere definitie van meerwaarde wordt gebruikt.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de publiek-private arrangementen op verschillende manieren meerwaarde opleveren. Er zijn echter ook voorbeelden waar verwachtingen en realiteit uit elkaar lopen.

Behalve over financiële meerwaarde verantwoordende instellingen zich niet of nauwelijks over de meerwaarde van de private activiteiten en private middelen. Dat zouden zij wel kunnen doen, omdat er wel degelijk aannemelijke en aantoonbare voorbeelden zijn.

Binnen de organisaties zijn procedures en regels aangetroffen die de maatschappelijke meerwaarde van onderzoeksresultaten moeten veiligstellen. Daarnaast zijn er aanzetten om tot maatschappelijk effectindicatoren («societal impact indicators») te komen. In de publieke verantwoording wordt ook over deze vorm van meerwaarde nog nauwelijks verslag gedaan.

## **Verantwoording**

Uit de analyse van de jaarverslagen komt naar voren dat er wel informatie en verantwoording over publiek-private arrangementen aanwezig is in de externe jaarverslagen en jaarrekeningen van de onderzochte instellingen, maar in wisselende mate van gedetailleerdheid en hoeveelheid.

Uit de openbare informatie in de jaarverslagen kan niet worden opgemaakt of publiek-private arrangementen bij de onderzochte instellingen bijdragen aan een positieve kruisbestuiving tussen publiek en privaat. Over de mogelijke meerwaarde en risico's van publiek-private arrangementen is zeer weinig expliciete informatie aangetroffen in de jaarrekeningen en jaarverslagen.

Het algemene beeld is dat de interne verantwoordingen gedetailleerder informatie geven over aard, omvang en financiële resultaten van publiek-private arrangementen dan de externe verantwoording, maar dat ook de interne verantwoording niet is ingericht op verantwoording over de meerwaarde en de (beheersing van) risico's van publiek-private arrangementen.

## **Toezicht**

### *Extern toezicht*

De overheid geeft instellingen de ruimte om publiek-private activiteiten te ontwikkelen, maar geeft publiek-private arrangementen geen duidelijke plaats in het toezichtarrangement. Het Ministerie van OCW heeft met de notities *Helderheid* voor de BVE-sector en voor het Hoger Onderwijs wel een eerste stap gezet om de publiek-private arrangementen en de naleving van wet- en regelgeving inzake het investeren van publieke middelen in private activiteiten in haar toezicht te betrekken. De feitelijke toetsing is marginaal en incidenteel voor de BVE-instellingen en ontbreekt voor de UMC's. Voor TNO en het LUMC bestaan naast het verticale toezicht nog andere vormen van externe toetsing die inzicht bieden in de prestaties, zoals benchmarks, visitaties en vormen van maatschappelijke effectmeting («societal impact»). Zij brengen niet in beeld of en hoe publiek-private arrangementen bijdragen aan deze prestaties.

### *Intern toezicht*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de raden van toezicht bij de onderzochte organisaties in de praktijk alert functioneren en van de goede informatie worden voorzien. Wel laat in alle onderzochte casussen de wettelijke basis of de regeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht te wensen over. Dat is geen probleem

zolang het goed gaat, maar kan wel een probleem zijn zodra raden van toezicht in gebreke blijven.

#### *Relatie extern toezicht – intern toezicht*

In de drie onderzochte sectoren wordt de minister via de jaarverslagen geïnformeerd over de activiteiten van de raden van toezicht. Op grond van deze informatie kan de minister zich echter maar een beperkt beeld vormen van het functioneren van de raad van toezicht. In alledrie de sectoren zou de rol van de raad van toezicht in de toezichtketen verhelderd kunnen worden. Met name de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen extern toezicht en intern toezicht zou scherper kunnen. Momenteel maakt de minister in haar toezicht in geen van de onderzochte sectoren gebruik van de resultaten van het interne toezicht door de raden van toezicht.

#### **Conclusies**

De omvang van de publiek-private arrangementen verschilt per instelling, evenals de keuzevrijheid die instellingen hebben. De onderzochte organisaties hebben op een aantal punten aannemelijk gemaakt dat publiek-private arrangementen meerwaarde opleveren. Tegelijkertijd zijn de ijkpunten waaraan de ratio, de opzet en de werking van publiek-private arrangementen worden getoetst niet altijd duidelijk. Deze onduidelijkheid geldt voor zowel de ministeries als de organisaties zelf. De bedrijfsvoering, in het bijzonder de omgang met risico's van publiek-private aard, vertoont nog verschillende gebreken. Over meerwaarde wordt nog onvoldoende gerapporteerd. In het toezicht wordt te weinig aandacht geschonken aan risico's van publiek-private vermenging en gerealiseerde meerwaarde.

#### **Aanbevelingen**

De Algemene Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

##### *Minister van OCW*

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de minister van OCW een kader ontwikkelt waarin de uitgangspunten voor publiek ondernemerschap worden vastgelegd die duidelijkheid bieden over ruimte en richting. De algemene uitgangspunten (in dit kader) voor publiek ondernemerschap zouden variatie in de uitvoering moeten toestaan. De Algemene Rekenkamer formuleert in dit rapport een aantal minimumeisen waaraan zo'n kader zou moeten voldoen. De Algemene Rekenkamer beveelt voorts aan dat:

- de minister en de toezichthouder in hun toezicht meer aandacht besteden aan publiek-private arrangementen;
- de positie van raden van toezicht wettelijk verankerd wordt teneinde het integrale toezicht<sup>2</sup> een betere basis te geven.

De branchecodes behoeven aanvulling met de onderdelen bedrijfsvoering en meerwaarde. Deze aspecten blijven tot dusver onderbelicht in de codes, maar zijn wel essentieel om de opbrengst van publiek ondernemerschap te borgen respectievelijk vast te stellen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan om er bij brancheverenigingen op aan te dringen ook ten aanzien van bedrijfsvoering en meerwaarde bepalingen op te nemen in branchecodes.

---

<sup>2</sup> Integraal toezicht betekent hier: alle belangen overziend en afwegend. Zie: Commissie Health Care Governance (commissie-Meurs), Health Care Governance, Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, 1999.

### *Organisaties met publiek-private arrangementen*

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat instellingen hun visie op publiek ondernemerschap expliciteren (welke meerwaarde moet het ondernemerschap opleveren?). Ook zou de relatie van de publiek-private arrangementen met de publieke taak van de instelling duidelijk gemaakt moeten worden. Op basis van deze informatie kan het interne en externe toezicht beter vaststellen of doelen bereikt worden en risico's beheerst. De instellingen zouden nog een belangrijke stap kunnen zetten in het proces van vertrouwen vragen naar verantwoording afleggen. Publiek ondernemerschap vereist een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering die voldoet aan de eisen van de Europese wet- en regelgeving. De bijdrage van private middelen aan de publieke taakuitvoering en de bijdrage van publieke middelen aan private activiteiten dienen expliciet zichtbaar te zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat instellingen in hun publieke verantwoording een duidelijke relatie leggen tussen hun publieke taak, missie, lange termijn doelen (strategie), jaardoelen en de mate waarin publiek-private arrangementen aan het realiseren van die doelen bijdragen.

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer een checklist ontwikkeld voor instellingen aan de hand waarvan zij snel een beeld kunnen krijgen van de stand van zaken op een aantal belangrijke aandachtspunten ten aanzien van publiek-private arrangementen.

### **Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer**

Het conceptrapport is voorgelegd aan de bewindspersonen van de Ministeries van OCW, VWS en Economische Zaken, aan de voorzitter van het college van bestuur van ROC MN en aan de voorzitters van de raden van bestuur van het LUMC en TNO.

De minister van OCW onderschrijft, mede namens de ministers van VWS en EZ, op hoofdlijnen de aanbevelingen in het rapport. Zij wijst op een aantal maatregelen en komende regelgeving die in overeenstemming zijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Het college van bestuur van ROC MN gaat in zijn reactie in op de activiteiten die binnen de organisatie plaatsvinden op het gebied van kostprijscalculatie, doorberekening van overhead en harmonisatie van de administratieve systemen om het weglekken van publieke middelen te signaleren en te beheersen. Ook ROC MN onderschrijft op hoofdlijnen de aanbevelingen. ROC MN pleit ervoor om meer samenhang aan te brengen in het toezicht en meer eenheid in de documenten waarin de verschillende verplichtingen voor de instellingen worden geformuleerd.

De raad van bestuur van het LUMC ziet geen aanleiding voor nadere inhoudelijke opmerkingen.

De raad van bestuur van TNO kondigt een aantal verbetermaatregelen aan op onderdelen van de bedrijfsvoering. Ook wil TNO de toegevoegde waarde van de organisatie vergroten en beter zichtbaar maken. In het jaarverslag zal TNO meer aandacht besteden aan het zichtbaar maken van de maatschappelijke meerwaarde van TNO. Met de minister van OCW is inmiddels afgesproken dat de raad van toezicht van TNO een voorstel zal

doen voor het verhelderen van de positie, taken en bevoegdheden van de raad van toezicht.

In haar nawoord merkt de Algemene Rekenkamer op dat de onderzochte instellingen en de verantwoordelijke ministers op tal van punten maatregelen nemen die in overeenstemming zijn met de aanbevelingen. Zij merkt echter ook op dat het grote aantal richtinggevende en kaderstellende documenten kan leiden tot versnippering en onduidelijkheid voor de instellingen.

De Algemene Rekenkamer mist op het punt van een niet goed functionerende raad van toezicht een duidelijke stellingname van de minister van OCW voor de onderwijsinstellingen. Een vergelijkbare voorziening als die voor zorginstellingen wordt getroffen zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer ook voor de instellingen in de onderwijssector goed moeten worden ingevuld.

De Algemene Rekenkamer betreurt dat de reactie van de ministers zich beperkt tot onderwijs- en zorginstellingen terwijl de redenerlijn, de aanbevelingen en de checklist in dit rapport een bredere reikwijdte hebben dan de onderzochte instellingen op het terrein van het Ministerie van OCW en ook toepasbaar zijn voor andere instellingen die met publiek-private arrangementen te maken hebben zoals bijvoorbeeld publieke omroepen, culturele instellingen of universiteiten.

De Algemene Rekenkamer merkt tot slot op dat verschillende normen die de minister van OCW heeft geformuleerd niet eenduidig zijn. Ook vraagt ze meer aandacht voor mededingingsaspecten in de normstelling rondom publiek-privaat.



## 1 INLEIDING

### 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Van oudsher voeren private organisaties publieke taken uit, worden organisaties die een publieke taak uitvoeren deels privaat gefinancierd, nemen publieke organisaties deel in publiek-private samenwerkingsverbanden en verrichten organisaties met een publieke taak ook commerciële nevenactiviteiten. Voorbeelden zijn: woningcorporaties, universiteiten en zorgverzekeraars. Het gaat hierbij om een grote groep organisaties, die belangrijke publieke taken uitvoeren.

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode januari–december 2004 onderzoek gedaan naar organisaties die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private financiering.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie sectoren: de beroepsgerichte volwasseneneducatie (BVE-sector), de universitair medische centra (UMC's) en de kennis- en innovatiesector. In bijlage 1 wordt verder ingegaan op het gemengde publiek-private karakter van de gekozen sectoren.

Teneinde concrete illustraties te krijgen over de praktijk van het publiek ondernemerschap, de bedrijfsvoering en de keuzes en dilemma's die zich daarin voordoen is het onderzoek verder toegespitst op drie individuele organisaties binnen de geselecteerde sectoren. In het onderzoek zijn de volgende organisaties uit de drie sectoren betrokken:

- Regionaal Opleidingen Centrum Midden Nederland (ROC MN): contractactiviteiten.<sup>3</sup> Bij ROC MN komt ruim 7% van de € 143 miljoen inkomsten uit contractactiviteiten of derde geldstroomactiviteiten.<sup>4</sup> Landelijk bedraagt dit percentage 4%.
- Het Leids Universitair Medisch Centrum (LUMC): onderzoek voor derden (contractonderzoek ofwel vierde geldstroomonderzoek) en kennisbeheer.<sup>5</sup> De vierde geldstroom bestaat uit bijdragen van het bedrijfsleven, voornamelijk de farmaceutische industrie, en andere derden voor medisch onderzoek.<sup>6</sup> In 2003 bedroeg de vierde geldstroom ongeveer € 20 miljoen (5% van de totale inkomsten van € 465 miljoen).<sup>7</sup>
- Nederlandse organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO):<sup>8</sup> gemengd gefinancierd onderzoek, privatisering en kennisbeheer. In 2002 was 34% van de omzet van TNO publiek geld, afkomstig van de rijksoverheid. Daarnaast traden de landelijke en Europese overheden voor 16% van de omzet op als opdrachtgever. De overige gelden waren van private herkomst. De omzet van TNO bedroeg in 2003 € 496 miljoen. Basis- en doelfinanciering samen bedragen ongeveer 38% van de omzet in 2003.

Het LUMC en ROC MN zijn geselecteerd omdat uit de jaarverslagen naar voren komt dat contractactiviteiten worden verricht en het belang van transparantie en verantwoording wordt onderschreven. TNO is geselecteerd omdat het met afstand de grootste speler is in de kennis- en innovatiesector. Daarnaast voegt TNO iets toe aan de andere casussen omdat bij TNO de private activiteiten niet additioneel zijn aan de publieke taken, maar de vervlechting tussen publiek en privaat het wezenskenmerk en de bestaansgrond is van TNO.

<sup>3</sup> Regionale Opleidingen Centra (ROC's) hebben wettelijke taken op het gebied van onderwijs. ROC's verzorgen bekostigd middelbaar beroepsonderwijs in de sectoren techniek, zorg en welzijn en economie en bereiden deelnemers voor op een breed aantal beroepen. De afdelingen educatie van de ROC's hebben opleidingen op het gebied van breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid, opleidingen Nederlands voor anderstaligen en volwasseneneducatie. Naast regulier bekostigd onderwijs verzorgen ROC's tevens privaat bekostigd contract-onderwijs en gaan ROC's samenwerkingsverbanden aan met private partijen.

<sup>4</sup> ROC Midden Nederland, Jaarrekening 2003.

<sup>5</sup> Universitair medische centra (UMC's) zijn samenwerkingsverbanden van academische ziekenhuizen en medische faculteiten van universiteiten. UMC's hebben taken op het gebied van patiëntenzorg, onderwijs, onderzoek en opleiding van specialisten. Ook voeren zij in de praktijk betaald onderzoek voor derden uit.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld de Stichting Huisartsenopleiding en het College voor Zorgverzekeringen.

<sup>7</sup> LUMC, Begroting 2004.

<sup>8</sup> TNO is een kennisorganisatie voor bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties. Ze ontwikkelt kennis en past deze toe: ze levert contractresearch en specialistische advisering, ze verleent licenties op octrooien en specialistische software. Verder test en certificeert TNO producten en diensten. Ook richt TNO nieuwe bedrijven op om innovaties naar de markt te brengen (zie [www.tno.nl](http://www.tno.nl)). Het onderzoek vond deels plaats bij TNO centraal en deels bij TNO voeding.

De casestudy's zijn bedoeld om algemene thema's en dilemma's te illustreren en niet om de individuele organisaties te beoordelen. De conclusies en aanbevelingen zijn dan ook op een organisatieoverstijgend niveau geformuleerd.

De onderzochte sectoren en organisaties vallen onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De problematiek die in het rapport aan de orde komt is evenwel veel breder. De aanbevelingen zijn dan ook relevant voor alle ministeries die met «publiek-private» organisaties te maken hebben. Daarnaast hoopt de Algemene Rekenkamer met de conclusies en aanbevelingen ook de instellingen zelf handvatten te bieden om tot een doelmatige, doeltreffende en transparante organisatie te komen.

De minister van OCW heeft bij brief van 15 juli 2005 op het onderzoek gereageerd. De besturen van de betrokken organisaties hebben afzonderlijk gereageerd. In hoofdstuk 9 zijn deze reacties in samengevatte vorm opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer. De integrale tekst van de reacties is na te lezen op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

## **1.2 Doel van het rapport**

Het onderzoek is inventariserend, signalerend en problematiserend van aard. De Algemene Rekenkamer wil met dit rapport een bijdrage leveren aan een verdere kaderstelling voor organisaties die publieke taken en financiering combineren met private activiteiten en financiering. Voorts wil de Algemene Rekenkamer met dit rapport het debat over de wenselijkheid en mogelijkheid van publiek-private arrangementen, en daarmee van ondernemerschap in de publieke sector, van meer empirie voorzien.

## **1.3 Onderzoeksvragen**

Tijdens het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

### Algemeen

- Welke kaders bieden algemene wet- en regelgeving en recente branchecodes voor publiek-private arrangementen?

### Sectoraal

- Wat zijn de wettelijke kaders ten aanzien van publiek-private arrangementen in de onderzochte sectoren?
- In hoeverre bieden verantwoording en toezicht inzicht in de aard, omvang, risico's en opbrengsten van private geldstromen en activiteiten?

### Instellingen

- Welke motieven hanteren de onderzochte instellingen om tot publiek-private arrangementen te komen?
- Hoe krijgen publiek-private arrangementen in de onderzochte instellingen administratief en organisatorisch vorm? Welke afwegingen spelen daarbij een rol en welke risico's doen zich voor?
- Is meerwaarde van publiek-private arrangementen aantoonbaar en voor wie leveren publiek-private arrangementen meerwaarde op?

## 1.4 Redeneerlijn

De Algemene Rekenkamer hanteert in dit rapport een redeneerlijn om organisaties die een publieke taak en publieke financiering combineren met private inkomsten en commerciële activiteiten te analyseren en beoordelen.

*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 organisatiedoelstellingen. De Algemene Rekenkamer ging na in hoeverre de bestaande normstelling inderdaad ruimte biedt voor, en richting geeft aan publiek-private arrangementen.

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

Publiek-private arrangementen brengen potentiële voordelen met zich mee, zoals een betere publieke taakuitvoering of de mogelijkheid tot innovaties. Aan de andere kant leiden publiek-private arrangementen tot risico's, zoals het risico van het weglekken van publieke middelen, taakverwaarlozing of concurrentievervalsing. 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.<sup>9</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 een goede borging van de bedrijfsvoering.

*Publiek-private arrangementen zouden meerwaarde op moeten leveren.*

Publiek-private arrangementen zouden in de visie van de Algemene Rekenkamer niet mogen leiden tot een verwaarlozing van de publieke taak. Zowel de overheid als de instellingen zouden duidelijk moeten zijn over de vorm van meerwaarde die zij nastreven met publiek-private arrangementen. 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-private arrangementen opleveren en hoe risico's worden beheerst.*

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

<sup>9</sup> 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 (zie: Algemene Rekenkamer, Achtergrondstudie bedrijfsvoering. Een perspectief op bedrijfsvoering bij de overheid in Nederland en daarbuiten, 16 mei 2001).

*Intern en extern toezicht besteedt aandacht aan de aard, omvang, risico's en opbrengsten van publiek-private arrangementen.*

Zowel het interne toezicht (bijvoorbeeld door een raad van toezicht) als het externe toezicht (bijvoorbeeld door een Inspectie) zou in de visie van de Algemene Rekenkamer aandacht moeten besteden aan de aard, omvang, risico's en opbrengsten van publiek-private arrangementen.

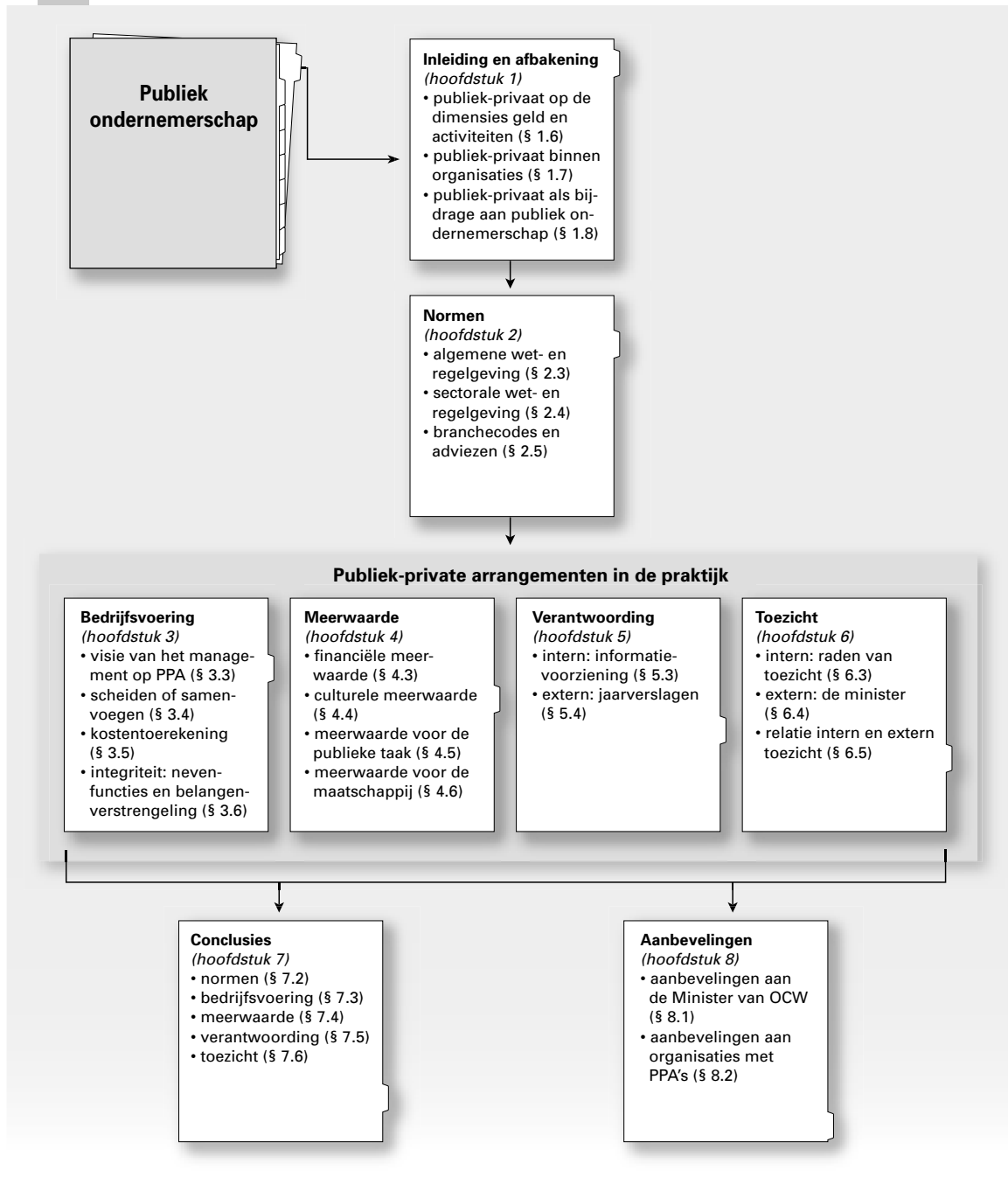
Als de mix van publieke en private activiteiten en inkomsten niet het beoogde resultaat oplevert, is het wenselijk dat intern en/of extern wordt bijgestuurd. De Algemene Rekenkamer ging voor de drie onderzochte sectoren en organisaties na of er in het toezicht aandacht is voor publiek-private arrangementen en of er waar nodig wordt bijgestuurd.

### **1.5 Opbouw van het rapport**

In figuur 1 is de opbouw van het rapport grafisch weergegeven. De verschillende hoofdstukken geven antwoord op de bovengenoemde onderzoeksvragen en sluiten aan bij de verschillende onderdelen uit de redeneerlijn.

# Opbouw van het rapport

Figuur 1



## 1.6 De termen publiek en privaat

De termen «publiek» en «privaat» zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Ze kunnen op verschillende dimensies betrekking hebben. Welbeschouwd blijken er ten minste zeven dimensies te onderscheiden waarop de termen publiek en privaat zich laten beschrijven.

Tabel 1 Dimensies van publiek en privaat

Dimensies	'publiek'	←→	'privaat'
1 <b>Rechtsvorm</b>	Publiekrechtelijk	of	Privaatrechtelijk
2 <b>Eigendom</b>	100% overheid		100% particulier
3 <b>Autonomie</b>	Afhankelijk		Onafhankelijk
4 <b>Taken/activiteiten</b>	Wettelijke taak (formele titel)		Marktactiviteit
5 <b>Financiering</b>	100% overheid		100% markt
	<b>Bekostiging</b>		100% publiek
	100% op basis van publieke middelen		100% privaat
6 <b>Marktomgeving</b>	Monopolie		Volledige concurrentie
	Aanbodsturing		Vraagsturing
7 <b>Waardenoriëntatie</b>	Collectief belang		Commercieel belang

Binnen elke dimensie worden publiek en privaat anders gedefinieerd, zoals de «schalen» weergeven. Publiek-private arrangementen kunnen dan ook op elk van deze dimensies anders «scoren»: op de ene dimensie meer publiek, op de andere meer privaat. Dit onderzoek richt zich op het gearceerde deel van de tabel: publiek-privaat op de dimensies «taken/activiteiten» en «financiering».

## 1.7 Publiek en privaat binnen organisaties

### Verschillende niveaus in publiek-private arrangementen

Samengaan van publiek en privaat kan optreden op het niveau van:

- *een persoon*: bijvoorbeeld een hoogleraar of medisch specialist die nevenwerkzaamheden verricht.
- *een organisatie*: bijvoorbeeld universiteiten of hogescholen die contractonderzoek en -onderwijs aanbieden.
- *een netwerk, allianties of uitvoeringsketens van wederzijds afhankelijke organisaties*: bijvoorbeeld publiek-private samenwerking of allianties van zorgverzekeraars, ziekenhuizen en privé-klinieken.
- *een systeem*: bijvoorbeeld het zorgstelsel dat als geheel een kluit vormt van publiek-private relaties tussen publieke én private partijen.

Dit onderzoek concentreert zich primair op *organisaties* die een publieke taak en publieke financiering combineren met private inkomsten en commerciële activiteiten. Het betreft hier dus publiek-private arrangementen *binnen* organisaties en niet *tussen* organisaties. Daarnaast zijn ook de onderwerpen «belangenverstrengeling» en «nevenfuncties» in het onderzoek meegenomen.

De Algemene Rekenkamer hanteert de volgende definitie van publiek-private arrangementen binnen organisaties:  
*Het duurzaam en georganiseerd samengaan van (publieke) taakactiviteiten en (commerciële) marktactiviteiten en daarmee samenhangende publieke en private geldstromen.*

Er moet sprake zijn van een duurzaam georganiseerd karakter; een eenmalige subsidie aan een bedrijf of instelling valt niet onder de definitie.

De rechtsvorm waarbinnen activiteiten worden ondernomen is overigens niet relevant; dit kan zowel in publiek- als in privaatrechtelijk organisatieverband plaatsvinden.

### 1.8 Ondernemen in de publieke sector

Ondernemerschap in de publieke sector staat voor een zekere autonomie in de bedrijfsvoering én voor een professioneel en innovatief gebruik van de ter beschikking gestelde middelen voor een voortdurende verbetering van de dienstverlening. De SER stelt in haar advies *Ondernemerschap voor de publieke zaak* dat het beoogde effect van ondernemerschap met name ligt in het verbeteren van de publieke dienstverlening en het bewerkstelligen van innovatie. Ondernemerschap voor de publieke zaak is gericht op een externe doelstelling, namelijk het zo goed mogelijk uitvoeren van publieke taken.<sup>10</sup>

Ondernemerschap vereist, aldus de SER, een overheid die duidelijke kaders stelt. Dat wil zeggen dat zij de ruimte voor ondernemerschap afbakent én duidelijk maakt waartoe ondernemerschap moet leiden (de overheid moet ruimte én richting bieden).

#### Maatschappelijk ondernemen door instellingen in de sector van het beroepsgerichte volwassenenonderwijs (BVE-sector)

In het advies van de *commissie-Meijerink* over educational governance bij BVE-instellingen wordt over de BVE-instellingen gezegd:<sup>11</sup>  
«BVE-instellingen zijn maatschappelijke ondernemingen geworden, zoals andere instellingen in het veld van onderwijs, welzijn en wonen. Zij hebben meer speelruimte gekregen en meer verantwoordelijkheid om die goed te benutten. Winst van de maatschappelijke onderneming blijft bij deze onderneming en wordt aangewend om het publieke domein waarin zij opereert beter te bedienen. Maatschappelijke ondernemingen zijn alert als het gaat om het signaleren van maatschappelijke vragen, zijn creatief, initiatiefrijk en professioneel als het gaat om het ontwikkelen van passende antwoorden en het organiseren van de nodige – ook niet publieke – middelen. Hierin zit het ondernemerschap.»

Publiek-private arrangementen kunnen in de visie van de Algemene Rekenkamer bijdragen aan ondernemerschap in de publieke sector. Het publiek ondernemerschap – creatief gebruik makend van de handelingsruimte die een organisatie is gegeven – moet daarbij ten goede komen aan de kwaliteit van de taakuitvoering en/of aan innovatie.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat ondernemerschap in de publieke sector twee kanten heeft. Aan de ene kant verwijst publiek ondernemerschap naar het zo creatief mogelijk gebruiken van ruimte teneinde de publieke taakuitvoering te verbeteren. Aan de andere kant is er de economische interpretatie van ondernemerschap die verwijst naar «het drijven van een onderneming» in de zin van het EG-verdrag (artikel 81–89) en de Mededingingswetgeving.

<sup>10</sup> SER, *Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Den Haag, 2005, p. 25.

<sup>11</sup> Commissie Governance Beroeps onderwijs (commissie-Meijerink), *Educational governance bij BVE-instellingen*, 2005.

#### Een onderneming in de betekenis van de Mededingingswet

Artikel 1, onderdeel f, van de Mededingingswet bepaalt dat van een onderneming kan worden gesproken als sprake is van een entiteit, die ongeacht haar rechtsvorm, een economische activiteit verricht (in tegenstelling tot activiteiten van zuiver sociale aard of tot activiteiten waarbij slechts sprake is van uitoefening van overheidsgezag). Onder economische activiteiten wordt verstaan iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt. De aanwezigheid van een winst-oogmerk is niet noodzakelijk. Evenmin doet ter zake of de onderneming toebehoort aan een privaatrechtelijke rechtspersoon of aan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Van belang voor een antwoord op de vraag of sprake is van een onderneming (ingeval de activiteit wordt verricht door een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon) is vooral de mate waarin de activiteit met commerciële speelruimte kan worden uitgeoefend. Het begrip «onderneming» is dus een economisch begrip, dat niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de juridische begrippen rechtspersoon en natuurlijke persoon. Indien sprake is van verschillende activiteiten binnen één organisatie, dient per activiteit te worden bezien of sprake is van een onderneming.<sup>12</sup>

Als overheidsorganisaties in het kader van hun publiek ondernemerschap ook goederen en diensten gaan aanbieden op de markt, bijvoorbeeld omdat ze vinden dat dat hun publieke taakuitvoering ten goede komt, vallen ze onder de wetgeving met betrekking tot ondernemingen. Soms kunnen de «economische ondernemer» en de «publieke ondernemer» elkaar in de weg zitten: zo kunnen bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen die vanuit de publieke taakuitvoering heel zinvol kunnen zijn, afketsen omdat het andere publiek belang, dat van het gelijke speelveld en de eerlijke concurrentie, geschaad wordt.

---

<sup>12</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 870, nr. 3, Memorie van Toelichting, Wijziging van de Mededingingswet (implementatie van een wijziging van de EG-transparantierichtlijn).



## 2 NORMEN

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de normen beschreven waarbinnen publiek-private arrangementen vorm kunnen krijgen. Deze normen worden gevormd door:

- Algemene wet- en regelgeving  
In § 2.3 wordt stilgestaan bij de stand van zaken in het «Markt en overheid» debat en bij voor publiek-private arrangementen relevante Europese wet- en regelgeving.
- Sectorale wet- en regelgeving  
In § 2.4 wordt de geldende sectorale wet- en regelgeving beschreven voor de BVE-sector, de UMC's en TNO. Telkens komen de aspecten wettelijke taken en financiering aan bod.
- Normen in branchecodes en adviezen  
Tot slot vindt normstelling plaats in een aantal branchecodes en adviezen die de afgelopen jaren zijn verschenen. Hierin zijn per sector normen ten aanzien van aspecten van «governance» vastgelegd, zoals intern en extern toezicht, publieke verantwoording en bedrijfsvoering. De hoofdpunten uit de verschillende codes en adviezen komen in § 2.5 aan de orde.

### 2.2 Algemeen beeld normen

Het algemene beeld dat oprijst uit de analyse van de wet- en regelgeving en branchecodes is dat er nog weinig is gecodificeerd voor publiek-private arrangementen. Een aantal algemene wetgevingstrajecten (Markt en overheid, Dienstenrichtlijn) is nog niet afgerond. In de sectorale wetgeving wordt weliswaar ruimte geboden voor publiek-private arrangementen, maar is de beoogde richting (meerwaarde) niet altijd helder. De branchecodes geven wel algemene handreikingen voor de interne governance bij en de externe verantwoording door «publieke ondernemingen», maar besteden weinig aandacht aan de aspecten bedrijfsvoering en meerwaarde.

Er zijn dus wel aanzetten zichtbaar tot een normstelling voor publiek-private arrangementen en publiek ondernemerschap. Maar over de gehele linie genomen ontbreekt het nog aan een eenduidig normenkader en aan een concreet verwachtingspatroon ten aanzien van publiek-private arrangementen en publiek ondernemerschap.

### 2.3 Algemene wet- en regelgeving

#### 2.3.1 Markt en overheid

Door de rijksoverheid wordt al bijna tien jaar gewerkt aan een normenkader voor organisaties die een publieke taak met marktactiviteiten combineren.<sup>13</sup> In een brief aan de Tweede Kamer wezen de ministers van Economische Zaken (EZ), Justitie en Bestuurlijke Vernieuwing in 2004 nogmaals op de belangrijkste risico's bij overheidsorganisaties die als ondernemer optreden: oneerlijke concurrentie, risico's voor de continuïteit en betrouwbaarheid als gevolg van onvermijdelijke ondernemersrisico's, en het risico dat de publieke taak wordt verdrongen door private activiteiten.<sup>14</sup>

Om aan deze risico's tegemoet te komen en om een gelijk speelveld te

---

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld werkgroep Cohen, Eindrapport werkgroep Markt en overheid, 20 februari 1997.

<sup>14</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 050, nr. 7 (Heroverweging m.b.t. wetsvoorstel «Markt en overheid»).

creëren, zijn *gedragsregels* geformuleerd. Het hiertoe strekkende wetsvoorstel zal naar verwachting eind 2005 bij de Tweede Kamer worden ingediend. De gedragsregels hebben onder andere betrekking op de prijsberekening bij marktactiviteiten, het gebruik van gegevens die voor de uitvoering van de publieke taak zijn verkregen en een verplichting tot organisatorische scheiding ter voorkoming van functievermenging. De gedragsregels zullen worden ondersteund door boekhoudkundige voorschriften om zo de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) effectief toezicht te kunnen laten houden op de naleving.

### 2.3.2 Europese wet- en regelgeving

Als overheidsorganisaties marktactiviteiten ontplooiën vallen ze ook onder de Europese wet- en regelgeving ten aanzien van ondernemingen. Het Europees recht onderscheidt twee categorieën organisaties, namelijk ondernemingen en overheden (officieel «lidstaten»). Het onderscheid tussen ondernemingen en overheden is van groot belang voor de vraag aan welke Europese wet- en regelgeving een organisatie moet voldoen.

Organisaties, die publieke taken en financiering combineren met private activiteiten en financiering, zijn niet eenduidig in één van deze categorieën te plaatsen. De variëteit in dit soort organisaties is groot en dat maakt een beoordeling van geval tot geval noodzakelijk. Dit kan resulteren in de vaststelling dat een organisatie voor een deel van haar activiteiten als onderneming wordt aangemerkt, terwijl dezelfde organisatie in een andere context als een overheid wordt beschouwd. Ook uit Europese jurisprudentie wordt niet altijd duidelijk waar nu exact de grenzen liggen tussen overheid en onderneming.<sup>15</sup>

Wanneer organisaties onder de categorie overheid vallen, heeft dit als belangrijkste consequentie dat zij moeten voldoen aan de Europese richtlijnen met betrekking tot bijvoorbeeld aanbestedingen en staatssteun.<sup>16</sup> Wanneer sprake is van een onderneming, gelden regels over concurrentiebeperkende afspraken en mededinging. Hieronder vallen bijvoorbeeld het verbod op misbruik van machtspositie en op het maken van prijsafspraken. Het ontvangen van staatssteun kan ook een vorm van concurrentievervalsing zijn en is dan dus niet toegestaan.

#### *Transparantierichtlijn*

Op het punt van de kostprijsadministratie heeft de Europese Unie inmiddels een aantal regels ontwikkeld die vastliggen in de Mededingingswet en Transparantierichtlijn.<sup>17</sup> Deze regels zijn bij uitstek relevant voor organisaties, die publieke en private middelen en activiteiten combineren.

Sinds 15 februari 2002 is aan de Mededingingswet een nieuw hoofdstuk toegevoegd, getiteld: *financiële transparantie binnen bepaalde ondernemingen*.<sup>18</sup> De bepalingen van dit hoofdstuk gelden voor ondernemingen waaraan van overheidswege een bijzonder of uitsluitend recht is verleend en voor ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en daarvoor in enige vorm overheidssteun ontvangen. Als zulke ondernemingen ook andere producten of diensten voortbrengen moeten ze voor de verschillende activiteiten een gescheiden administratie voeren met een kostprijsadministratie die voorziet in een correcte toerekening van baten en lasten.<sup>19</sup>

De eis van de gescheiden administratie geldt overigens niet als de betrokken activiteiten al vallen onder specifieke EG-regels inzake een gescheiden administratie en ook niet voor ondernemingen die diensten

<sup>15</sup> Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd, 2003, p. 46.

<sup>16</sup> De grens voor de aanbestedingsrichtlijnen komt niet exact overeen met de grens tussen overheid en onderneming; ook gesubsidieerde ondernemingen moeten zich er bijvoorbeeld aan houden.

<sup>17</sup> EG richtlijn nr. 80/723.

<sup>18</sup> Hoofdstuk 4A, artikelen 25a-25f.

<sup>19</sup> Artikel 25b, eerste lid, Mededingingswet.

verrichten die de handel tussen lidstaten niet op merkbare wijze ongunstig kunnen beïnvloeden.<sup>20</sup>

De Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Mededingingswet maakt duidelijk dat met een *gescheiden administratie* bedoeld wordt dat inzichtelijk gemaakt wordt welke lasten en baten met de verschillende activiteiten verband houden, en volgens welke methoden deze lasten en baten worden toegerekend.<sup>21</sup> De wijze van toerekening staat ter keuze van de onderneming. Wel moet duidelijk zijn welke beginselen worden toegepast (bijvoorbeeld welke kostenverdeelsleutel is gebruikt) en moet het toerekenen van lasten proportioneel zijn, dat wil zeggen in overeenstemming met het gebruik of verbruik van de desbetreffende middelen.

#### *Staatssteun*

Het verbod op staatssteun is op twee manieren relevant voor organisaties die publiek en privaat combineren. Overheden mogen alleen onder bepaalde voorwaarden staatssteun verlenen. Het feit dat één organisatie kan toebehoren aan beide «categorieën» maakt dit thema extra relevant. Het huidige beleid van de Commissie inzake de openbare dienstverlening is, kort samengevat, als volgt: de overheid mag ondernemingen of instanties steun verstrekken voor zover het een compensatie is voor het verrichten van diensten die tot de normale taken van de overheid behoren. Volgens de meest recente jurisprudentie hoeft dit soort compensatie niet als steun te worden aangemeld bij de Commissie mits aan strenge voorwaarden wordt voldaan. De lidstaat moet steunmaatregelen aanmelden bij de Europese Commissie (onder meer) indien het bedrag hoger is dan € 100 000 per drie jaar per onderneming, en indien de steunmaatregel niet voor iedereen «toegankelijk» is. De steun mag niet worden verleend voordat toestemming is ontvangen. Overigens wordt financiering door de overheid van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten die worden uitgevoerd door openbare hoger onderwijsinstellingen of openbare onderzoekscentra normaal gesproken niet als staatssteun aangemerkt in de zin van artikel 92 lid 1 EG Verdrag.<sup>22</sup> Om goedkeuring te verkrijgen moet in de regel het stimulerend effect van een project worden bewezen (het leveren van een wezenlijke bijdrage aan de algemene ontwikkeling van bepaalde soorten van economische bedrijvigheid).<sup>23</sup>

#### *Dienstenrichtlijn*

Met de toetreding van buitenlandse spelers op de Nederlandse markt en met het optreden van Nederlandse aanbieders op de Europese markt wint de *Dienstenrichtlijn* (ook wel «Bolkesteinrichtlijn») aan actualiteit. Deze Dienstenrichtlijn is nog een voorstel en dus nog niet van kracht.<sup>24</sup> De onderwijs-, onderzoeks- en kennis- en innovatiesector internationaliseren steeds verder. Daarmee wordt de Dienstenrichtlijn ook voor de sectoren die in dit rapport centraal staan van belang. De Dienstenrichtlijn beoogt de belemmeringen voor vrije vestiging van aanbieders van diensten zo veel mogelijk weg te nemen. Daartoe wordt onder meer het «oorspronglandbeginsel» gehanteerd. Dat wil zeggen «dat op een dienstverrichter alleen het recht van het land van vestiging van toepassing is en dat de lidstaten diensten, die door een in een andere lidstaat gevestigde dienstverrichter worden verricht, niet mogen beperken.»<sup>25</sup> De Dienstenrichtlijn kan grote gevolgen hebben voor markten die tot dusverre door nationale aanbieders worden gedomineerd. Het kan ertoe leiden dat op één markt aanbieders opereren, die onder verschillende toezicht- en verantwoordingsregimes vallen en met verschillende arbeidsvoorwaarden werken. Bij het afronden van dit rapport was de

<sup>20</sup> Mededingingswet, artikel 25c.

<sup>21</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000–2001, 27 870 nr. 3 (Wijziging van de Mededingingswet, implementatie van een wijziging van de EG-transparantierichtlijn).

<sup>22</sup> Zie: Mededeling van de Commissie – Communautaire kaderregeling inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling (96/C 45/06).

<sup>23</sup> Bron: [www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl) (staatssteun – vrijstellingsverordeningen).

<sup>24</sup> Europese Unie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 25-2-2004.

<sup>25</sup> Europese Unie, Voorstel voor een Richtlijn van het Europese parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt, 25-2-2004.

discussie over de exacte invulling van de Dienstenrichtlijn nog niet afgerond.<sup>26</sup>

## 2.4 Sectorale wet- en regelgeving

### *BVE-sector*

De Wet op de Beroepseducatie staat in de beroepsgerichte volwassenen-educatie (BVE-sector) contractactiviteiten door Regionale Opleidingen Centra (ROC's) onder voorwaarden toe. In een toelichting op de bekostigingsvoorschriften (de *Notitie Helderheid*) maakt het Ministerie van OCW duidelijk dat het verwacht dat deze activiteiten ook bijdragen aan een kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

#### Helderheid in de bekostigingsvoorschriften

Het Ministerie van OCW heeft in 2003 in twee notities *Helderheid*, zowel voor de BVE-sector als voor het Hoger Onderwijs, uitspraken gedaan ter verheldering van de bekostigingsvoorschriften.<sup>27</sup>

In de notitie *Helderheid* voor de BVE-sector wordt in dit verband onder meer aangegeven dat investeringen van publieke middelen in private activiteiten niet uitsluitend vanuit financieel oogmerk tot stand mogen zijn gekomen. Zij moeten bijdragen aan een kwaliteitsverhoging van het onderwijs en in het belang van de deelnemers zijn. De notities *Helderheid* zijn volgens het Ministerie van OCW geen regelgeving, maar een uitleg van de bepalingen in de WEB. De status is volgens het ministerie die van voorlichting. De notitie *Helderheid* voor de BVE-sector is onderdeel geworden van de in te dienen jaarrekeningen van ROC's. De notities *Helderheid* vormen «levende» documenten die periodiek aan nieuwe inzichten worden aangepast.

Een ander richtinggevend document als het gaat om het toestaan van een mix van private en publieke activiteiten, is de *Koers BVE*. In de *Koers BVE 2004* is het bevorderen van ondernemerschap opnieuw een belangrijke doelstelling: «*Het beroepsonderwijs kan alleen door een ondernemender opstelling de belangrijke bijdrage leveren die men verwacht: een grotere innovatieve kracht en een sterkere concurrentiepositie*».<sup>28</sup> In *Koers BVE* wordt het belang van de regionale positie van de instellingen benadrukt.<sup>29</sup> Het stuk gaat daarbij primair in op het verbeteren van het reguliere onderwijs.<sup>30</sup>

### *UMC's*

Net zoals de ROC's mogen de UMC's contractonderzoek voor derden uitvoeren. Ook ten aanzien van de sector Hoger Onderwijs heeft het Ministerie van OCW een verduidelijking aangebracht: deze activiteiten moeten bijdragen aan kwaliteitsverbetering en kennistransfer en mogen niet leiden tot concurrentievervalsing. Het Ministerie van OCW acht publiek-private samenwerking noodzakelijk in het kader van de kenniseconomie. De keuzes acht zij de verantwoordelijkheid van de instellingen. De UMC's zijn niet verplicht zich te verantwoorden over de aard en omvang van hun contractonderzoek.

### *TNO*

Bij TNO is samenwerking met het bedrijfsleven «corebusiness». De externe sturing van TNO gebeurt door de rijksoverheid aan de hand van een vierjaarlijkse strategische sturing en een jaarlijkse toekenning van middelen. Het strategisch plan regelt de (middel-)lange termijn doelen en de hoofdlijnen van beleid. Jaarlijks verstrekt de minister van OCW van rijkswege, in overeenstemming met de ministers van EZ, Defensie en VWS, subsidie op grond van een aanvraag van de raad van bestuur, met instemming van de raad van toezicht.

<sup>26</sup> Zie voor een overzicht van de actuele stand van zaken ten aanzien van de mededingingswetgeving, de kaders voor staatssteun en de Dienstenrichtlijn: [www.Europadecentraal.nl](http://www.Europadecentraal.nl). Zie ook Algemene Rekenkamer, EU-trendrapport 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 995, nrs. 1–2.

<sup>27</sup> Zie Ministerie van OCW, Notities *Helderheid* in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, 2003 en *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, 2003.

<sup>28</sup> *Koers BVE: Het regionale netwerk aan zet*, juni 2004, p. 32.

<sup>29</sup> *Koers BVE: Het regionale netwerk aan zet*, juni 2004, p. 31–34.

<sup>30</sup> Volgens de Sociaal Economische Raad (SER) is het *Koersdocument* te impliciet over de bestuurlijke rol van de overheid. In de eerste plaats meent de SER dat de overheid met meer elan en daadkracht invulling moet geven aan haar richtinggevende taak. Ten tweede en in samenhang met het eerste punt is de overheid te terughoudend over haar eigen rol in het beleidsproces. (Bron: SER Advies nr. 04/13: *Opleiden is net-werken: Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*, 17 december 2004, p. 3).

De meerjarenprogramma's doelfinanciering worden goedgekeurd door de betrokken ministeries. Bij de doelfinanciering geven betrokken ministeries aan voor welke kennisontwikkeling het geld bedoeld is. In de meerjarenprogramma's is weergegeven welk concreet toepassingsperspectief behaald dient te worden. De doelfinanciering van het ministerie van EZ kan worden ingezet in kennisontwikkelingsprojecten waaraan het Nederlandse bedrijfsleven meebetaalt: *de cofinancieringsregeling*.

## 2.5 Branchecodes en adviezen

Naast normstelling in algemene en sectorale wet- en regelgeving vindt normstelling plaats in een aantal branchecodes en adviezen die de afgelopen jaren zijn verschenen. Hierin zijn per sector normen vastgelegd ten aanzien van aspecten van «governance», zoals intern en extern toezicht, publieke verantwoording en bedrijfsvoering.

### De Algemene Rekenkamer analyseerde de volgende codes en adviezen

- commissie Health Care Governance (commissie-Meurs), Health Care Governance, Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg, 1999
- commissie-Glasz, Health insurance Governance, 2002
- Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO), De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd, inclusief Branchecode Maatschappelijke onderneming, 2003
- de Code goed bestuur uitvoeringsorganisaties van de Handvestgroep ZBO's, 2004
- NVZ Vereniging van ziekenhuizen, NVZ-Governancecode, Principes met aanbevelingen, Utrecht, 2004
- eindrapport Projectgroep De Boer, Public governance en maatschappelijk ondernemen, 2004
- Onderwijsraad, Degelijk onderwijsbestuur (advies), 2004
- commissie Governance beroepsonderwijs (commissie-Meijerink), Educational governance bij BVE-instellingen, 2005

Hoewel het veld sterk in beweging is, lijkt zich toch op onderdelen in de verschillende branchecodes en adviezen onder de noemer «governance» een gemeenschappelijk, sectoroverschrijdend referentiekader af te tekenen. In alle codes bestaat de behoefte aan helderheid over bestuurlijke verhoudingen. De scheiding tussen bestuur en toezicht staat daarbij centraal, evenals de eisen waaraan een goede verantwoording door de raad van bestuur en de raad van toezicht in het jaarverslag moet voldoen. Er lijkt zich ook een brede overeenstemming af te tekenen over een aantal hoofdnormen zoals het voorkómen van concurrentievervalsing en belangenverstremgeling, het inzichtelijk maken van ondernemersrisico's, de explicitering van de rol en taken van raden van toezicht en de rol en taken van de accountant en van het «audit committee».

Ondanks het brede draagvlak in de codes voor een aantal uitgangspunten is er slechts beperkte aandacht voor de «hoe-vraag»: hóe moet integraal toezicht worden uitgeoefend, hóe moet een correcte toerekening van kosten en baten plaatsvinden? Ook de noodzaak van betrokkenheid van belanghebbenden wordt gedeeld. De vraag wie (bepaalt wie) belanghebbenden zijn en hoe deze betrokkenheid zich verhoudt tot het politieke primaat, ligt nog open.

De meeste codes besteden nauwelijks aandacht aan de specifieke eisen die publiek-private arrangementen en publiek ondernemerschap aan de interne en externe governance stellen. Zo blijft met name de aandacht

voor bedrijfsvoering en voor de verantwoording over meerwaarde zeer zwak belicht. Wel besteden juist de meest recente (concept-) codes (die van de commissie-Meijerink voor de BVE-sector en de NVZ-governance code) wél aandacht aan de bedrijfsvoering.

Ook aan de relatie tussen intern toezicht door een raad van toezicht en het toezicht door de minister wordt slechts zeer beperkt aandacht besteed.<sup>31</sup> Hetzelfde geldt voor de naleving van de codes. Wat dit laatste punt betreft, lijkt vooral te worden gekozen voor zelfregulerende systemen binnen de branche zelf, zoals koppeling van de code aan lidmaatschapseisen van de betreffende branche. Ook het principe «leg uit of pas toe» komt een paar keer terug.

Wie zorgt er uiteindelijk voor dat de goedbedoelde adviezen en codes niet aan vrijblijvendheid ten onder gaan? Dit punt is ook in diverse codes opgemerkt en er worden ook suggesties gedaan om een verankering te organiseren.

- Zo geeft de *Projectgroep De Boer* aan dat het «toezicht op toezicht» moet verbeteren maar dat hierover «verschillende ideeën leven, al dan niet uitgewerkt in branchecodes». De projectgroep constateert dat hierover bij de overheid geen eenduidige lijn bestaat.
- De *commissie-Meijerink* geeft aan dat de «de overheid geen mogelijkheid heeft om rechtstreeks in te grijpen (..) tenzij in bijzondere gevallen door de rechter». De commissie signaleert hier een lacune. Ze pleit voor de instelling van een externe onafhankelijke instantie die eventueel kan ingrijpen.
- De *Onderwijsraad* geeft in haar advies aan dat een Code goed bestuur «eventueel deel kan uitmaken van een convenant tussen minister en brancheorganisatie».

---

<sup>31</sup> De voorstellen van de commissie-Meijerink vormen ook op dit punt een uitzondering.

### **3 BEDRIJFSVOERING**

#### **3.1 Inleiding**

Het samengaan van publieke en private taken en publieke en private gelden brengt naast kansen voor de publieke taakuitvoering ook risico's met zich mee, zoals het weglekken van publieke middelen of taakverwaarlozing.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht hoe de geselecteerde sectoren en organisaties hun bedrijfsvoering inrichten om de ontwikkeling naar meer markt te managen, om de kansen optimaal te gebruiken en om de risico's zoveel mogelijk te beheersen. Dit hoofdstuk bevat de bevindingen over de bedrijfsvoering rond de publiek-private arrangementen.

De Algemene Rekenkamer heeft hiervan vier aspecten onderzocht:

- de visie van het bestuur op publiek-private arrangementen en de richting die de organisatie wil inslaan (§ 3.3).

De visie van het management is van belang omdat het de grenzen aangeeft van het ondernemerschap. Uit de visie van de leiding spreekt waar de balans tussen de publieke taak en de private activiteiten binnen de organisatie zou moeten liggen. Het risico dat het publiek belang ondergeschikt raakt aan bijvoorbeeld commercieel succes wordt hiermee ingeperkt.

- de wijze waarop de onderzochte organisaties omgaan met het vraagstuk van het scheiden dan wel samenvoegen van publieke en private middelen en activiteiten (§ 3.4).
- de wijze van kostprijsberekening en verkoopprijsbepaling bij publiek-private arrangementen (§ 3.5).

Het risico van weglekken van publiek geld (kruissubsidiëring) kan ondervangen worden door een goede administratie van de publieke en private middelen, zowel van de kosten als van de opbrengsten.

Concurrentievervalsing en kruissubsidiëring worden voorkomen door een correcte toerekening van kosten aan publieke dan wel private activiteiten en het volledig doorberekenen van die kosten aan de klant.

- de wijze waarop de integriteitsrisico's worden beheerst. Hierbij is met name gekeken of de onderzochte organisaties regelingen of codes hebben met betrekking tot nevenfuncties en belangenverstremgeling (§ 3.6).

Als binnen één organisatie publieke en private zaken samengaan, kan belangenverstremgeling bij het personeel optreden. Codes of regels die ingaan op integriteit, (private) nevenwerkzaamheden en (private) neveninkomsten kunnen het risico beperken dat de publieke taak verwaarloosd wordt.

#### **3.2 Algemeen beeld bedrijfsvoering**

De Algemene Rekenkamer ziet een uiteenlopend beeld bij de drie onderzochte organisaties.

Bij alledrie de instellingen is bij de onderzochte onderdelen in opzet, en grotendeels ook in de praktijk, sprake van een administratieve scheiding van publieke en private gelden.

De kostprijsberekening kent bij de onderzochte instellingen op onderdelen gebreken. Dat brengt een risico van kruissubsidiëring van private activiteiten met publieke middelen met zich mee. Daarbij bestaat de kans op onrechtmatigheden en op misbruik en oneigenlijk gebruik van overheidssubsidies (bijvoorbeeld als geld niet in overeenstemming met de publieke taak wordt besteed). Ook bestaat de kans op concurrentiever-

valsing. De financiële omvang van dit risico is bij het onderzochte UMC en ROC beperkt, gezien de relatief beperkte omvang van de contractactiviteiten.

Voor het onderzochte ROC zijn de contractactiviteiten nog niet goed in de instelling verankerd. De risico's van het weglekken van publiek geld en van mogelijke nadelen voor de publieke taak worden hierdoor nog niet goed beheerst. De contractactiviteiten van dit ROC worden op dit moment geheel gereorganiseerd.

Het onderzochte UMC onderneemt een aantal maatregelen om risico's te beheersen die met contractactiviteiten samenhangen. De kosten-toerekening en verkoopprijsbepaling zijn transparant maar niet alle personeelskosten worden consequent doorberekend. Het licentiebeheer behoeft verbetering.

Bij TNO is de bedrijfsvoering over het geheel genomen voor de onderzochte aspecten ordelijk. Er zijn ten aanzien van het kennisbeheer en de cofinancieringsprojecten nog wel een aantal verbeterpunten, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van «de» marktprijs en het licentiebeheer.

### **3.3 Visie van de leiding en ontwikkelingsrichting**

Voor ROC's en UMC's is het in principe een vrije keuze om contractactiviteiten te ondernemen, zij het dat in beide sectoren «de markt» van concurrerende instellingen dwingt tot een ondernemende opstelling. ROC MN streeft met de contractactiviteiten naar duurzame overschotten (wat tot op heden nog niet is gelukt).

Het LUMC is risicomijdend in de contractactiviteiten en verricht die uitsluitend als zij binnen het onderzoeksprogramma passen. De private middelen vormen een noodzakelijke aanvulling op de eerste geldstroom. Bij TNO is het hybride karakter onderdeel van de corebusiness.

ROC MN heeft aannemelijk gemaakt dat het risico van taakverwaarlozing wordt beheerst door de inhuur van tijdelijke extra medewerkers. Hierbij moet worden opgemerkt dat door de inhuur van externen de (beoogde) inhoudelijke kruisbestuiving tussen publieke en private activiteiten wordt beperkt. Voor UMC's gelden regels die een bepaalde inzet van de medewerkers op de onderwijstaak en de patiëntenzorg waarborgen. Zowel het ROC als het UMC wijzen op wat zij als «omgekeerde kruis-subsidiëring» typeren: door contractactiviteiten worden inkomsten gegenereerd die de publieke taakuitoefening ten goede kunnen komen. De contractactiviteiten kunnen zo wel het publieke belang dienen. Op dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk onder de noemer «meerwaarde» ingegaan.

### **3.4 Scheiden of samenvoegen**

#### *3.4.1 Organisatorische vormgeving*

De organisatorische inbedding van contractonderwijs bij het ROC MN is nog niet voltooid. ROC MN streeft naar (externe en interne) verzelfstandiging en naar een scheiding in een publiek deel en een privaat deel, waarin de contractactiviteiten juridisch worden ondergebracht (aparte BV's).

Bij het LUMC vormt het contractonderzoek integraal onderdeel van de organisatie en is het niet in een verbijzonderde organisatie ondergebracht,



zoals enkele andere UMC's doen. Dit is bewust beleid om synergie tussen onderzoek, onderwijs en patiëntenzorg te bereiken.

Bij TNO zijn de gemengd gefinancierde onderzoeksopdrachten niet organisatorisch apart gezet. Dit met het oog op de, ook door het Ministerie van EZ beoogde, synergie-effecten. Anders is het met privatisering van dochters. Dochters worden ongeveer drie jaar in een aparte holding begeleid naar zelfstandigheid. De risicovolle (minderheids-) deelnemingen zijn eveneens afgezonderd.

### *3.4.2 Administratieve vormgeving en administratieve organisatie*

#### *ROC MN*

De administratieve vormgeving in het algemeen en rond contractactiviteiten in het bijzonder was bij ROC MN ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat publieke en private geldstromen in de financiële administratie gescheiden zijn.

#### *LUMC*

Binnen het LUMC worden alle geldstromen in de administratie gescheiden. Er is een AO-beschrijving aanwezig die voor alle onderzoeksprojecten geldt. De accountant maakte in de managementletter van 2003 melding van een aantal risico's in de projectadministratie. Van elk project worden de kosten en opbrengsten apart bijgehouden. Alle projecten kunnen worden gerubriceerd naar geldstroom. In de – papieren – projectdossiers constateerde de Algemene Rekenkamer wel een aantal gebreken.<sup>32</sup>

Verder is in een reglement vastgelegd dat het geld in de afdelingsfondsen alleen voor publieke taken mag worden aangewend, met één uitzondering: het aanzuiveren van negatieve resultaten op contractresearch.<sup>33</sup> Het LUMC registreert niet welk deel van de afdelingsfondsen publieke of private inkomsten zijn en of deze aan publieke of private doelen worden besteed. Daardoor bestaat geen volledig zicht op het risico van kruis-subsidiëring en ook niet op de (eventuele) meerwaarde van de private middelen voor de publieke middelen.

Het LUMC voert op dit moment een inventarisatie uit van stichtingen en andere rechtspersonen die via personele unies aan het LUMC gelieerd zijn. De inventarisatie levert naar verwachting ook stichtingen op waarvan het vermogen eigenlijk toebehoort aan een afdelingsfonds. Deze gelden zullen dan later dit jaar worden overgeboekt. Daarmee is in beginsel een aanwending voor publieke doeleinden gewaarborgd.

Het LUMC heeft sinds twee jaar een kennisovernamebeleid, gericht op het behoud van kennis voor het LUMC. Het beheer van octrooien en licenties is nog niet op alle punten op orde. Het LUMC heeft bijvoorbeeld nog geen octrooiregister. Ook waren in een onderzocht octrooidossier niet alle licentieovereenkomsten aanwezig. Het LUMC zet momenteel een afdeling op voor kennisbescherming en -transfer.

#### *TNO*

TNO kent in opzet vrij uitvoerige richtlijnen voor de administratie en controle van gemengd gefinancierde projecten. De accountant heeft in de managementletter van 2003 vermeld dat enkele procedures ten aanzien van kennisinvesteringsprojecten verbeterd dienen te worden. De Algemene Rekenkamer heeft met name gekeken naar de administratieve organisatie rond de cofinancieringsprojecten en vastgesteld dat daar inderdaad op projectniveau sprake is van een administratieve scheiding van publiek en privaat.

<sup>32</sup> Het LUMC gaf aan te streven naar het opheffen van deze gebreken per 1 januari 2005.

<sup>33</sup> Tot 1999 waren hoogleraren/specialisten niet 100% in loondienst van het UMC maar hadden zij naast hun salaris inkomsten uit particuliere praktijk, bijvoorbeeld in een maatschap of als zelfstandig ondernemer. Deze neveninkomsten werden in fondsen van individuele hoogleraren/specialisten gestort: de PWK's (Persoonlijke Wetenschappelijke Kredieten). Verliezen op contractonderzoek werden aan het PWK onttrokken, overschotten eraan toegevoegd. Sinds de hoogleraren/specialisten in volledige loondienst zijn, zijn de PWK's toegevoegd aan het vermogen van het ziekenhuis. In 2004 zijn de PWK's opgegaan in afdelingsfondsen.

TNO kent sinds ruim vijf jaar een beleid en een aparte organisatie voor patentbeheer.<sup>34</sup> De opbrengsten uit licenties worden echter niet altijd goed bewaakt. Daarnaast is het proces van toetsing van potentiële patenten tot en met het verkoopbeheer van patenten niet goed gedocumenteerd en niet goed toetsbaar. Ook de documentatie en toetsbaarheid van het proces van privatisering is voor verbetering vatbaar.

### 3.5 Kostentoerekening en verkoopprijsbepaling

#### *ROC MN*

Hoewel er een model voor kostprijsberekening bestaat, is er bij ROC MN, mede door de naweeën van de fusie, nog geen sprake van een eenduidige kostprijsberekening voor de hele organisatie. In het bestaande kostprijsmodel worden tarieven gehanteerd die zijn gebaseerd op directe loonkosten, een geschat gedeelte voor kosten materieel en een geschat gedeelte voor overhead, echter zonder de kosten van het college van bestuur. De werkelijke kosten voor personeel en materieel zijn niet bekend.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de kostprijsberekening niet zodanig is ingericht dat nacalculatie mogelijk is. De berekening van de doorberekende dekkingsbijdrage behoeft ook verbetering.

#### *LUMC*

Bij het LUMC bestaat de projectbegroting voor contractonderzoek uit drie posten: personeelskosten, een opslag (voor overhead en infrastructuur) en materieelkosten. Het totaalbedrag, dat uit de begroting van deze drie posten komt, is de prijs die aan de contractpartij in rekening wordt gebracht, meestal als aanneemsom. Bij al het contractonderzoek wordt op kostendekking of een klein positief resultaat gemikt. Het is niet duidelijk of de opslag (16,5% over de personeelskosten) alle indirecte kosten dekt. De Algemene Rekenkamer constateerde bij enkele projecten een veel lagere kostenrealisatie dan begroot, doordat de kosten van hoogleraren/ specialisten wel begroot maar niet naar de projecten doorgeboekt waren. De resultaten op contractonderzoek komen ten gunste of ten laste van de afdeling waar het onderzoek onder valt. Door de raad van bestuur van het LUMC werd opgemerkt dat er soms redenen zijn om bepaald vierde geldstroomonderzoek onder de kostprijs uit te voeren. De wetenschappelijke positie (kennis, prestige, publicatie- en citatiescores) kan erbij gebaat zijn om «koste wat het kost» bepaald vierde geldstroomonderzoek uit te voeren. Dit heeft volgens de raad van bestuur geen risico van kruissubsidiëring in zich, omdat het onderzoek zónder de private financiering vroeg of laat ook wel had plaatsgevonden.<sup>35</sup> Bovendien zal het LUMC er volgens de raad van bestuur altijd naar streven om de kennis voor het publieke domein te behouden.

#### *TNO*

TNO hanteert een systeem van integrale kostentoerekening. Voor de berekening van het integrale kostprijsstarief wordt uitgegaan van directe personeelskosten en een opslag voor de indirecte kosten (overhead). Binnen TNO is geen «norm» vastgesteld voor de hoogte van de indirecte kosten. Ook TNO werkt in sommige gevallen onder de kostprijs. TNO streeft naar een «winst» van 3% om eventuele tegenslagen te kunnen opvangen. Deze winstdoelstelling wordt in de praktijk niet altijd gehaald. De resultaten komen ten gunste of ten laste van het instituut waar het onderzoek onder viel.

<sup>34</sup> Onder patentbeheer wordt verstaan het beoordelen van uitvindingen tot en met het wereldwijd aanvragen en onderhouden van patenten. Licentiebeheer heeft betrekking op het verlenen van rechten op gebruik van patenten aan derden.

<sup>35</sup> Stelselmatig werken met verliesgevende tarieven kan leiden tot een boete door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMA). Zo maakt de NMA in haar jaarverslag over 2003 melding van een voorlopige dwangsom die werd opgelegd aan een onderwijsinstelling. Het is volgens de NMA aannemelijk dat de onderwijsinstelling misbruik maakt van zijn machtspositie door stelselmatig tegen verliesgevende tarieven cursussen aan te bieden die ook door een concurrent worden aangeboden. Bron: jaarverslag NMA en DTe 2003, p. 25.

### **3.6 Integriteit: nevenfuncties en belangenverstremgeling**

ROC MN kent geen integriteitsbeleid ten aanzien van belangenverstremgeling en nevenfuncties, maar onderschrijft wel hetgeen de branchecode van de BVE-sector op deze punten stelt.

Het LUMC kent verschillende integriteitscodes, waarvan er twee specifiek op publiek-private risico's gericht zijn. Er bestaat geen centraal toezicht op de naleving ervan. Het LUMC heeft ook een regeling voor nevenwerkzaamheden; dit is een aanscherping van wat hierover in de CAO van Academische Ziekenhuizen staat. De inventarisatie van de nevenfuncties van het voltallige personeel is in volle gang.

TNO kent wel een code voor ethisch handelen, maar deze heeft betrekking op de professionele ethiek en niet op nevenfuncties en belangenverstremgeling. Nevenfuncties moeten worden gemeld, maar er bestaat geen centraal of decentraal overzicht en bewakingssysteem. Ook zijn er geen duidelijke toetsingscriteria.

## **4 MEERWAARDE**

### **4.1 Inleiding**

Eén van de redenen om naast de uitvoering van publieke taken ook private activiteiten te ontplooiën en om op zoek te gaan naar private middelen is het creëren van meerwaarde.

Meerwaarde komt in de onderzochte sectoren in verschillende vormen naar voren:

- financiële meerwaarde voor de organisatie (§ 4.3);
- meerwaarde voor de organisatie, uitgedrukt in cultuurverandering en ontwikkeling van het personeel (§ 4.4);
- meerwaarde voor de publieke taken, uitgedrukt in kwaliteit van de publieke dienstverlening dan wel «subsiëring» van de publieke middelen door de private middelen (§ 4.5);
- meerwaarde voor de maatschappij, bijvoorbeeld bevordering van de kenniseconomie, vergroten van de innovatiekracht van Nederland en een betere aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt (§ 4.6)

### **4.2 Algemeen beeld meerwaarde**

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de publiek-private arrangementen op verschillende manieren meerwaarde opleveren. Er zijn echter ook voorbeelden waar verwachtingen en realiteit uit elkaar lopen.

Behalve over financiële meerwaarde, verantwoorden instellingen zich, bijvoorbeeld in het jaarverslag, niet of nauwelijks over de meerwaarde van de private activiteiten en private middelen. Dat zouden zij wel kunnen doen, omdat er – zoals gezegd – wel degelijk aannemelijke en aantoonbare voorbeelden zijn.

### **4.3 Financiële meerwaarde**

ROC MN lijdt verlies op het contractonderwijs. Het LUMC behaalt een positief financieel resultaat met het (deels of geheel) privaat gefinancierd onderzoek. En TNO behaalt in het algemeen positieve resultaten met de privatisering van bedrijfsonderdelen.

TNO en het LUMC hebben tevens opbrengsten uit octrooien en licenties. Het beheer van de patenten, octrooien en licenties alsmede de gang van zaken rond verkoop van «kennis» zijn wat betreft beheer en inzicht in het rendement bij zowel TNO als het LUMC voor verbetering vatbaar.

Of er sprake is van winst of verlies is mede afhankelijk van het antwoord op de vraag welke kosten worden meegenomen bij de berekening van de kostprijs. In paragraaf 3.5 bleek dat de onderzochte organisaties weliswaar modellen voor kostprijsberekening kennen, maar ook dat niet altijd alle relevante kosten worden meegenomen (inclusief die van de centrale overhead en gezamenlijke infrastructuur van de publieke organisatie). Ook is het inzicht in de werkelijke kosten in een aantal gevallen beperkt, en wordt er soms – met redenen – onder de kostprijs geoffreerd.

Alle drie de organisaties verantwoorden zich op het niveau van bedrijfs-onderdelen of BV's over de financiële resultaten (zie ook hoofdstuk 5).

### **4.4 Culturele meerwaarde**

*Algemeen*

De onderzochte organisaties noemen alledrie «cultuurverandering» als

een vorm van meerwaarde van publiek-private arrangementen. Daarbij komen twee vormen van culturele meerwaarde aan bod:

- cultuurverandering bij het personeel: ontwikkeling naar meer ondernemerschap bij het personeel;
- verandering van de organisatiecultuur: ontwikkeling naar een bedrijfsmatiger cultuur.

Daarnaast wordt aangegeven dat meer ondernemerschap ook kan leiden tot een positiever imago («meer klantgericht») en een hoger prestige («meer onderzoek») bij belanghebbenden.

Meerwaarde in de zin van cultuurverandering, van de organisatie en van de medewerkers, is moeilijk grijpbaar of meetbaar. Het beeld dat oprijst, is dat de medewerkers bij de onderzochte organisaties sterk hechten aan de publieke missie van de instelling en aan de arbeidsvoorwaarden die aan een publieke organisatie zijn verbonden, maar dat er wel draagvlak is om zich hierbinnen ondernemend – in de zin van vernieuwend en creatief – op te stellen. Het management lijkt op dit punt en op dit moment meer waarde te hechten aan flexibele en marktconforme arbeidsvoorwaarden dan de medewerkers.

De Algemene Rekenkamer plaatst wel een kanttekening: soms lijkt cultuurverandering een doel op zich te worden. Zij wil erop wijzen dat cultuurverandering eerder een middel of een voorwaarde is om succesvol te opereren als publieke ondernemer.

#### *ROC MN*

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de beoogde kruisbestuiving bij ROC MN wel plaatsvindt, maar – in de ogen van het management – nog veel te weinig. Dit zou te maken hebben met de interne cultuur van de instelling, die slechts langzaam te veranderen blijkt. Docenten hechten sterk aan CAO-bepalingen zoals het taakbeleid en de vakanties, hetgeen een flexibele inzet van docenten hindert, aldus het management. Verder zijn veel docenten gewend aan een aanbodgerichte manier van werken terwijl vraaggericht werken gewenst is bij contractactiviteiten.

Het ROC Midden Nederland heeft door de fusie tussen ROC Utrecht en ROC Amerlanderen twee verschillende benaderingen ten aanzien van contractactiviteiten bijeen gebracht. ROC Utrecht opereerde voorzichtiger op de markt dan Amerlanderen. Amerlanderen bood meer ruimte voor innovatie, experimenten en voor durf bij ondernemen. In een aantal gevallen leidde dit tot grote contracten met verschillende landelijke bedrijven.

#### *LUMC*

Aan de ene kant moedigt het LUMC ondernemende onderzoekers aan. Het ondersteunt medewerkers die voor zichzelf willen beginnen nadat een veelbelovende vinding is gedaan. Dit gaat in de vorm van advies, helpen bij het opzetten van een bedrijf (via Incubator bijvoorbeeld)<sup>36</sup> en medewerking bij de overdracht van het «intellectual property» (IP). Het is in de afgelopen vijf jaar echter slechts driemaal voorgekomen dat een onderzoeker aan de raad van bestuur toestemming heeft gevraagd – en gekregen – om de vinding buiten het LUMC te commercialiseren. Bovendien zijn alledrie betrokken medewerkers uiteindelijk toch bij het LUMC in dienst gebleven.

Het LUMC wijst als organisatie betrokkenheid bij commerciële initiatieven af. De raad van bestuur en de raad van toezicht geven aan geen ondernemersrisico te willen nemen en geen bestuurders of financiële bijdrage te (zullen) leveren.

<sup>36</sup> Incubator is een subsidieregeling van het Ministerie van Economische Zaken die startende bedrijven helpt met bijvoorbeeld huisvesting en infrastructuur.

## *TNO*

Het cultuuraspect komt bij TNO onder andere tot uitdrukking in het privatiseringsproces dat onder de vlag van TMB (TNO Management BV) plaatsvindt. Uit interviews komt het beeld naar voren dat de cultuur binnen TNO zich lastig verdraagt met verzelfstandiging. Betrokken medewerkers zijn bijvoorbeeld vaak gehecht aan de arbeidsvoorwaarden binnen TNO. Ze voelen zich ook betrokken bij TNO en de cultuur is niet erg gericht op het vertrek uit de TNO-organisatie. Daarnaast is de klantgerichtheid van TNO-medewerkers onderwerp bij opleidingen, functioneringsgesprekken, projectevaluaties en klanttevredenheids-onderzoeken. Tot slot werd in een van de interviews gerefereerd aan het feit dat het soms beter is om de ondernemer en de onderzoeker náást elkaar in een team te zetten dan om van mensen te vragen om onderzoeker en ondernemer in één persoon te verenigen.

### **4.5 Meerwaarde voor de publieke taak**

Met name ROC MN en het LUMC geven aan dat publiek-private arrangementen kunnen bijdragen aan een betere uitvoering van de wettelijke taak. Het ROC geeft aan dat contractactiviteiten de kwaliteit van het onderwijs en onderwijzend personeel ten goede komen. Ook het LUMC geeft aan dat contractonderzoek uiteindelijk moet leiden tot een betere patiëntenzorg. Daarnaast merkte het LUMC op dat vierde geldstroomonderzoek extra ruimte in het onderzoeksprogramma schept en ook daarmee bijdraagt aan een betere publieke taakuitvoering. Dit aspect van meerwaarde ligt bij TNO anders dan in de andere twee sectoren. De meerwaarde van TNO ligt namelijk in het gezamenlijk met het bedrijfsleven ontwikkelen van kennis. Waar de andere sectoren een keuze hebben om al dan niet marktactiviteiten te ondernemen, is het voor TNO een wettelijke taak om de samenwerking met het bedrijfsleven aan te gaan.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat ROC MN vooralsnog vooral vele kansen ziet, maar deze worden doorgaans benoemd in algemene bewoordingen. Toch heeft ROC MN ook een aantal voorbeelden kunnen geven waarbij wel sprake is van een positieve invloed van contractactiviteiten op de publieke taakuitvoering. Zo meldt ROC MN in het jaarverslag van 2003 door de contractactiviteiten in staat te zijn «om te investeren in betere voorzieningen wat ook weer ten goede komt aan het reguliere onderwijs». Bij navraag blijkt dit te gaan om voorzieningen als E-learning, het simulatie-leerbedrijf voor de beveiliging, een open leercentrum en de vernieuwing van enkele technische opleidingen.

Volgens het LUMC profiteren het onderwijs en het onderzoek (beide publieke taken) van de kennis die is opgedaan met privaat gefinancierd onderzoek. Daarnaast geeft het LUMC aan dat de, mede met privaat geld, ontwikkelde kennis ter beschikking komt in de vorm van verbeterde behandelmethoden, geschikte medicijnen en betere apparatuur. Dus ook voor de patiëntenzorg is sprake van «winst». Wanneer de industrie (of een andere derde) financieel wil bijdragen aan onderzoek, dat een afdeling van het LUMC toch al wilde gaan uitvoeren, wordt de eerste geldstroom ontlast en kan er van de eerste geldstroom ander onderzoek worden gedaan. Omdat alle onderzoeksvoorstellen door de raad van bestuur moeten worden goedgekeurd is volgens de raad van bestuur voldoende gewaarborgd dat de onderzoeken binnen de vastge-

stelde onderzoeksprogramma's vallen en de agenda niet bepaald wordt door de industrie.

De Algemene Rekenkamer heeft redeneringen en voorbeelden bij het ROC MN en het LUMC aangetroffen waarbij zij plausibel maken dat de contractactiviteiten de publieke taakuitvoering ten goede komen. De Algemene Rekenkamer plaatst daar wel de kanttekening bij dat zowel de interne als externe informatievoorziening bij beide organisaties heel weinig zeggen over de daadwerkelijke invloed van publiek-private arrangementen (zoals contractonderzoek en -onderwijs) op de kwaliteit van de publieke taakuitvoering. Voorbeelden zijn er wel, maar systematische kennis en verantwoording ontbreken.

#### 4.6 Maatschappelijke meerwaarde

Zowel de overheid als de onderzochte organisaties noemen «meerwaarde voor de maatschappij» als belangrijk doel voor de private activiteiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om doorwerking van kennis naar maatschappelijke toepassingen (UMC's, TNO) of om het aanbieden van opleidingen die ook daadwerkelijk aansluiten bij een vraag op de arbeidsmarkt (ROC's).

Binnen de organisaties is een aantal procedures en regels aangetroffen die de maatschappelijke meerwaarde van onderzoeksresultaten moet veiligstellen. Dat streven blijkt onder meer uit de missie van TNO en het LUMC en uit de procedures rond kennisbescherming en -transfer.

##### Het borgen van maatschappelijke meerwaarde: een voorbeeld

De regeling rond octrooien en licenties die het LUMC hanteert is zo opgesteld dat zoveel mogelijk patiënten van de resultaten van medisch onderzoek profijt hebben.<sup>37</sup> Het is om dezelfde reden dat de UMC's en TNO een zogenoemde «*anti-shelving clause*» opnemen in de contracten.<sup>38</sup> Een andere aanwijzing dat het LUMC de ontwikkeling en verspreiding van kennis nastreeft is dat het beleid dat exclusieve licenties de voorkeur hebben boven meerdere licenties op één octrooi.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> De reden om op een vinding een eerste fase-octrooi («premier depot») aan te vragen is dat de kennis voor enige jaren binnen het UMC kan blijven waardoor de kennis enige tijd verder ontwikkeld kan worden. Dit geeft het publieke domein de tijd en voorkomt dat een commerciële partij de kennis kan afschermen en slechts tegen hoge kosten aan patiënten beschikbaar stelt.

<sup>38</sup> De clause (letterlijk: «mag niet op de plank blijven liggen») moet voorkomen dat de kennis wordt beschermd terwijl er verder niets mee gebeurt. Het IP vervalt als de houder ervan er langer dan een bepaald aantal jaren niets mee doet.

<sup>39</sup> Dit heeft als achtergrond dat het voor een licentienemer eerder de moeite waard zal zijn om de licentie te verwerven en de kennis verder te ontwikkelen dan wanneer hij de licentie met een aantal anderen (concurrenten) moet delen. De vinding heeft onder een exclusieve licentie dus meer kans om verder ontwikkeld te worden en om voor de patiëntenzorg beschikbaar te komen dan onder meerdere licenties.

<sup>40</sup> Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen: *The societal impact of applied health research*, Amsterdam, 2002.

Ook over de maatschappelijke meerwaarde wordt in de publieke verantwoording nog nauwelijks verslag gedaan.

Wel zijn tijdens het onderzoek verschillende initiatieven aangetroffen om de verantwoording over maatschappelijke meerwaarde vorm te geven. Zo heeft de KNAW in 2002 een rapport uitgebracht over de maatschappelijke effecten van toegepast medisch onderzoek.<sup>40</sup> Hierin wordt aanbevolen dat bij toegepast wetenschappelijk onderzoek niet alleen de wetenschappelijke kwaliteit moet worden bewaakt, maar ook de maatschappelijke meerwaarde moet worden gemeten of aangetoond. Als voorbeeld wordt genoemd: de termijn waarop de kennis uit het onderzoek in brede kring toegepast kan worden.

TNO werkt sinds 1996 in de verantwoording aan de minister van OCW met indicatoren. Recent zijn hieraan enkele indicatoren toegevoegd die gaan over maatschappelijke effecten: «*societal impact indicators*» of maatschappelijke effectindicatoren. Deze worden ook meegenomen in de kennispositieaudits van enkele instituten, om een indicatie van de maatschappelijke relevantie te krijgen. TNO wijst op de positieve uitkomsten uit dit soort audits en op het feit dat de audits deel uitmaken van «een systeem van verantwoording aan overheid en maatschappij».

## **5 VERANTWOORDING**

### **5.1 Inleiding**

Na «bedrijfsvoering» en «meerwaarde» is «verantwoording» de derde invalshoek van waaruit de Algemene Rekenkamer naar publiek ondernemerschap, en meer in het bijzonder naar publiek-private arrangementen heeft gekeken.

In dit hoofdstuk wordt een onderscheid gemaakt tussen interne verantwoording (§ 5.3) en externe verantwoording (§ 5.4).

### **5.2 Algemeen beeld verantwoording**

Uit de analyse van de jaarverslagen komt naar voren dat er wel informatie en verantwoording over publiek-private arrangementen in de externe jaarverslagen en jaarrekeningen van de onderzochte instellingen aanwezig is, maar in wisselende mate van gedetailleerdheid en hoeveelheid.

Op basis van de openbare informatie uit de jaarverslagen kan niet opgemaakt worden of publiek-private arrangementen bij de onderzochte instellingen bijdragen aan een positieve kruisbestuiving tussen publiek en privaat. Over de mogelijke meerwaarde en risico's van publiek-private arrangementen is zeer weinig expliciete informatie aangetroffen in de jaarrekeningen en jaarverslagen.

Het algemene beeld is dat de interne verantwoordingen gedetailleerder informatie geven over aard, omvang en financiële resultaten van publiek-private arrangementen dan de externe verantwoording, maar dat ook de interne verantwoording niet is ingericht op verantwoording over de meerwaarde en de (beheersing van) risico's van publiek-private arrangementen.

### **5.3 Interne verantwoording: informatievoorziening**

Intern is er in ruime mate informatie over contractonderwijs (ROC), contractonderzoek (LUMC), gemengde projecten (TNO) en privatiseringsprojecten (TNO) aanwezig. Die informatie is vooral toegesneden op de aard, omvang en financiële resultaten.

Informatie over de mate waarin publiek-private arrangementen bijdragen aan het realiseren van de wettelijke taak, de eigen missie of van de strategische doelstellingen maakt geen deel uit van de interne informatiecyclus.

Bij ROC MN geeft de interne verantwoording weinig uitsluitsel over de vraag waarom bepaalde contractactiviteiten zijn ontplooid en hoe die (zouden moeten) bijdragen aan een betere publieke taakuitvoering. Er is wel een begin gemaakt met een herijking van nut en noodzaak van de veelheid aan contractactiviteiten.

Er vindt bij het LUMC en bij TNO wel vooraf een toets plaats op de vraag of private activiteiten, private financiering of samenwerkingsverbanden passen binnen de strategische onderzoekslijnen van het instituut.

Daarnaast vindt er op andere manieren een borging plaats van de afgesproken prestaties en kwaliteit, bijvoorbeeld via evaluaties en visitaties.



## 5.4 Externe verantwoording: jaarverslagen

De Algemene Rekenkamer heeft de openbare jaarverslagen en jaarrekeningen van TNO (2001, 2002 en 2003), van alle UMC's (2003) en van 27 ROC's (2003) geanalyseerd op de aanwezigheid van informatie over publiek-private arrangementen.

### 5.4.1 Jaarverslagen van ROC's

De meeste van de 27 ROC's rapporteerden over een of meer aspecten van publiek-private arrangementen, zoals in de wet is voorgeschreven. Slechts een enkel ROC vermeldt geen enkel aspect. De gedetailleerdheid van de informatie wisselt echter sterk per ROC. De instellingen rapporteren over één of enkele aspecten van publiek-private arrangementen. Deze informatie betreft:

- samenwerkingsverbanden en deelnemingen;
- juridische scheiding in BV's/aparte stichtingen;
- contractonderwijs;
- investeringen van publiek geld in private activiteiten;
- maatwerktrajecten.

De notitie *Helderheid* voor de BVE-sector zet de ROC's aan tot een uitgebreidere verantwoording in het jaarverslag over een aantal aspecten die met publiek-privaat te maken hebben. Daarbij gaat het om investeren van publiek geld in private activiteiten en maatwerk voor bedrijven. ROC's dienen vanaf verslagjaar 2003 over bovengenoemde zaken te rapporteren en deden dat in de onderzochte gevallen ook. De informatie over genoemde aspecten loopt echter erg uiteen: sommige ROC's berichten uitgebreid inclusief voorbeelden. Andere ROC's geven weinig tot geen informatie.

Volgens het ministerie is het in eerste instantie de instelling zelf die de doelmatigheid van zijn functioneren moet (kunnen) aantonen en wel zodanig dat dit voor derden controleerbaar is. De minister van OCW kan zich, op grond van de informatie in de jaarverslagen, een globaal beeld vormen van de contractactiviteiten die binnen ROC's plaatsvinden. Zij kan zich echter geen beeld vormen van de meerwaarde of doelmatigheid die het samengaan van de uitvoering van publieke taken en marktactiviteiten binnen één organisatie biedt. Veronderstellingen over positieve kruisbestuivingen (in kwalitatieve of financiële zin) tussen publiek en privaat zijn op grond van de (publieke) verantwoording van ROC's niet verifieerbaar. Ook kan de minister zich op grond van de verantwoording in de jaarverslagen geen beeld vormen van de risico's die het samengaan van publieke taken en contractactiviteiten met zich meebrengt.

### 5.4.2 Jaarverslagen van UMC's

De acht UMC's rapporteren in hun openbare jaarrekening en jaarverslag over:

- ontwikkelingen en kwantitatieve gegevens met betrekking tot patiëntenzorg, onderwijs en onderzoek;
- de werkplaatsfunctie, door middel van kwantitatieve gegevens, over zowel de bekostigingsparameters als de kosten;<sup>41</sup>
- de samenstelling van de baten; alle geldstromen zijn afzonderlijk zichtbaar. Door een indeling naar *collectief* en *niet-collectief* wordt *inzichtelijk gemaakt wat de «niet-publieke» geldstromen zijn.*

<sup>41</sup> Met de term «werkplaatsfunctie» wordt het verschil aangegeven tussen een algemeen en een academisch ziekenhuis, met andere woorden dat in het ziekenhuis ook onderzoek wordt gedaan en onderwijs wordt gegeven.

De jaarverslagen bevatten geen *inhoudelijke* informatie over het contract-onderzoek. Wel bevatten de jaarverslagen enige informatie over samenwerkingsverbanden met derden. Deze samenwerkingsverbanden waren geen deel van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer.

Het Academisch Medisch Centrum (AMC) vermeldt als enige alle namen van de externe financiers, maar zonder onderzoeksbeschrijving of bedrag. Het valt op dat sommige UMC's het extern gefinancierd onderzoek organisatorisch hebben afgezonderd en anderen niet. Enkele UMC's nemen deel of participeren in bedrijven die vanuit het UMC zijn ontstaan.

De ministers van OCW en VWS kunnen zich op grond van de informatie in jaarverslagen geen volledig beeld vormen van de contractactiviteiten die binnen de UMC's plaatsvinden. De jaarverslagen geven geen informatie over de meerwaarde of doelmatigheid van de contractactiviteiten.

#### Twintig toezichthouders: naar een stroomlijning van de verantwoordingsinformatie

Op grond van wet- en regelgeving van de rijksoverheid heeft het LUMC te maken met ten minste 20 toezichthouders. Aan acht van deze toezichthouders, zoals ministeries en inspecties, moet het LUMC jaarlijks één of meer verantwoordingen leveren. Deze vertonen verschillen, maar ook overlap. In de pilot Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording van VWS wordt nu gewerkt met een gemeenschappelijk format voor het jaardocument dat aan verschillende toezichthouders kan worden geleverd. Het LUMC neemt met een aantal andere instellingen in de zorgsector deel aan de pilot. Voor het verslagjaar 2004 maken zij gebruik van het gemeenschappelijke format voor het jaardocument. Dit jaardocument vervangt het jaarverslag, het sociaal jaarverslag, de jaarrekening, het kwaliteitsjaarverslag, het klachtjaarverslag, de CTG-nacalculatieformulieren, de jaarenquêtegegevens en de basisset prestatieindicatoren IGZ. Het bundelt dus verantwoordingsinformatie voor VWS, CTG, IGZ en SZW.<sup>42</sup>

#### 5.4.3 Jaarverslagen van TNO

De *openbare* verantwoordingsinformatie in de jaarrekeningen en jaarverslagen van TNO geeft de verantwoordelijke ministers geen informatie over bestedingsdoelmatigheid, over maatschappelijke effecten of impact noch over risico's en kansen van publiek-private arrangementen. Dit is ook niet wettelijk verplicht. Verantwoordingen op het niveau van de instituten en TNO Management BV, waaronder de spin offs, worden door het ministerie niet gebruikt. Naar de mening van het Ministerie van OCW is dit gezien de omvang en de complexiteit van TNO niet goed mogelijk.

Zonder dat er een wettelijke verplichting voor bestaat krijgt het Ministerie van OCW audits aangeleverd die op instituutniveau zijn uitgevoerd met betrekking tot de wetenschappelijke positie, de klanttevredenheid en de medewerkerstevredenheid. Het Ministerie van OCW reageert in beginsel niet op instituutniveau, tenzij daartoe gerichte aanleiding bestaat. Ambtelijke gesprekken tussen TNO en het Ministerie van OCW over de audits bestaan sinds 2001.

Er bestaat sinds twee jaar een verplichting voor TNO om zich tegenover de minister van OCW te verantwoorden op basis van indicatoren. Deze dienen ter beoordeling van de output en de doelmatigheid van TNO als gehele organisatie; ze geven echter geen inzicht per kennisveld. De toepassing van de indicatoren is volgens het ministerie niet geschikt voor een «beleidsmatige dialoog» en de indicatoren worden door het minis-

<sup>42</sup> College Tarieven Gezondheidszorg (CTG), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

terie dan ook niet op die manier gebruikt.<sup>43</sup> Het ministerie acht verdere ontwikkeling van de indicatoren nodig.

Met de wijziging van de TNO-wet in 2005 is TNO verplicht voortaan in haar jaarverslag en jaarrekening de taakuitoefening en het gevoerde beleid te beschrijven en ook aan te geven in hoeverre de doelstellingen uit het strategisch plan zijn verwezenlijkt.

---

<sup>43</sup> Verslag evaluatie TNO indicatoren over 2003, 26 oktober 2004.

## **6 TOEZICHT**

### **6.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer onderzocht bij de drie geselecteerde organisaties hoe het *interne* toezicht op publiek-private arrangementen door de raden van toezicht (§ 6.3) en hoe het *externe* toezicht door de minister en/of de Inspectie is vormgegeven (§ 6.4). Tot slot werd nagegaan hoe de relatie tussen het interne toezicht door de raad van toezicht en het externe toezicht door de minister of Inspectie is vormgegeven (§ 6.5).

### **6.2 Algemeen beeld toezicht**

#### *Extern toezicht*

De overheid geeft instellingen de ruimte om publiek-private activiteiten te ontwikkelen, maar geeft publiek-private arrangementen geen duidelijke plaats in het toezichtarrangement. Het Ministerie van OCW heeft met de notities *Helderheid* wel een eerste stap gezet om de publiek-private arrangementen en de naleving van wet- en regelgeving inzake het investeren van publieke middelen in private activiteiten in haar toezicht te betrekken. De feitelijke toetsing is marginaal en incidenteel voor de BVE-instellingen, en ontbreekt voor de UMC's. Voor TNO en het LUMC bestaan naast het verticale toezicht nog andere vormen van externe toetsing die inzicht bieden in de prestaties, zoals benchmarks, visitaties en vormen van maatschappelijke effectmeting («societal impact»). Zij brengen niet in beeld of en hoe publiek-private arrangementen bijdragen aan deze prestaties.

#### *Intern toezicht*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de raden van toezicht bij de onderzochte organisaties in de praktijk alert functioneren en van de goede informatie worden voorzien. Wel laat in alle onderzochte casussen de formele positie van de raad van toezicht te wensen over. Dat is geen probleem zolang het goed gaat, maar kan wel een probleem worden wanneer raden van toezicht in gebreke blijven.

#### *Relatie extern toezicht – intern toezicht*

In de drie onderzochte sectoren wordt de minister via de jaarverslagen geïnformeerd over de activiteiten van de raden van toezicht. Op grond van deze informatie kan de minister zich echter maar een beperkt beeld vormen van het functioneren van de raad van toezicht. In alledrie de sectoren zou de rol van de raad van toezicht in de toezichtketen verhelderd kunnen worden. Met name de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen extern en intern toezicht zou scherper kunnen. Momenteel maakt de minister in geen van de onderzochte sectoren in het toezicht gebruik van de resultaten van het interne toezicht door de raden van toezicht.

### **6.3 Intern toezicht: de raad van toezicht**

#### *6.3.1 Wettelijke basis*

Uit het onderzoek komt naar voren dat in de drie onderzochte sectoren de wettelijke basis voor de raad van toezicht te wensen overlaat:

- In de BVE-sector wordt het toenemende belang van de raad van toezicht tot dusver nog niet gevolgd door een goede wettelijke verankering en een goed «metatoezicht».

- Bij de UMC's ontbreekt formeel de wettelijke basis omdat de wet alleen academische ziekenhuizen kent. Bovendien heeft de bepaling in de wet, dat de raad van toezicht verantwoording is verschuldigd aan de minister, in de praktijk nauwelijks inhoud.
- Bij TNO is de positie van de raad van toezicht in het toezichtarrangement van de minister niet duidelijk. De raad van toezicht «zweeft» tussen het organisatiebelang en het belang van de minister.

In de drie onderzochte organisaties is de raad van toezicht de opdrachtgever van de accountant. Voor TNO is dit expliciet in de (herziene) TNO-wet vastgelegd.

### 6.3.2 Aandacht voor publiek-private arrangementen

#### ROC MN

De raad van toezicht van ROC MN hanteert een aantal uitgangspunten bij contractactiviteiten: de risico's dienen klein te zijn, ze dienen te leiden tot een gedifferentieerd aanbod en risicospreiding van activiteiten en de scheiding publiek privaat moet worden gewaarborgd. Volgens de raad van toezicht moeten de BV's met verlies nog een kans krijgen maar als de BV's blijvend niet renderen, dan moeten ze stoppen. De accountant zal hierbij om advies gevraagd worden. De raad van toezicht is van mening dat contractactiviteiten iets dienen op te leveren. De raad denkt daarbij vooral aan: klantenbinding, versterking van de positie in de markt (ook van het reguliere onderwijs), binding met het bedrijfsleven, rendement en commercieel gevoel van het onderwijzend personeel verbeteren zodat beter kan worden ingespeeld op de markt en innoverend vermogen kan worden ontwikkeld.

De raad van toezicht geeft aan zich bewust te zijn van de onwenselijkheid van de duurzame verliezen op contractactiviteiten: «Dit leidt tot duurzame financiering vanuit uit publieke middelen. Dit is op grond van zowel bedrijfseconomische als good governance overwegingen niet langer gewenst».<sup>44</sup>

In de vergaderingen van de raad van toezicht in 2003 en 2004 zijn verschillende, met betrekking tot publiek-private arrangementen relevante thema's aan de orde geweest.<sup>45</sup> De raad van toezicht treedt op indien hij dat in het kader van zijn taak nodig acht. Zo ondersteunde de raad van toezicht een door het bestuur gegeven bestuursopdracht om de contractactiviteiten te reorganiseren. Ook drong de raad van toezicht aan op een nadere beschrijving van de visie van het college van bestuur op de toekomst van contractactiviteiten binnen ROC MN. Deze visie is in december 2004 op papier gezet en aan de raad van toezicht overhandigd. In deze notitie wordt onder andere een evaluatie in 2006 van de inrichting en resultaten van contractactiviteiten aangekondigd.

#### LUMC

De Algemene Rekenkamer constateert dat in de raad van toezicht veel onderwerpen aan de orde komen die verband houden met publiek-private arrangementen, zoals stichtingen, licenties en octrooien, samenwerkingsverbanden, risicomanagement en vermogensvorming. Als zodanig zijn publiek-private arrangementen echter geen onderwerp voor de raad van toezicht of het audit committee van het LUMC.

De beheersmatige aspecten van vierde geldstroomonderzoek, nevenwerkzaamheden en belangenverstremgeling zijn geen onderwerpen die de raad

<sup>44</sup> Bestuursopdracht ref.nr. 0405.

<sup>45</sup> Bijvoorbeeld financiële rapportages, begroting en jaarverslagen/verantwoording, fusie tussen ROC Utrecht en ROC de Amerlanden, huisvestingsplan, rapportage van de commissie-Schutte en de herinrichting van de contractactiviteiten.

van toezicht en/of het audit committee bezighouden. De raad van toezicht is van mening dat dit tot het domein van de raad van bestuur behoort.

Er is overeenstemming tussen de raad van toezicht en de raad van bestuur over de beleidslijn dat het LUMC geen bedrijfsrisico mag lopen met vierde geldstroomactiviteiten en over het feit dat medewerkers die (deels) «voor zichzelf willen beginnen» met aan het LUMC gerelateerde activiteiten uit dienst van het LUMC moeten.

#### *TNO*

De raad van toezicht van TNO is van mening dat er ruimte moet zijn om «commercieel te gaan». Daarbij onderkent de raad van toezicht wel dat er grenzen zijn, al blijkt het lastig om deze exact aan te geven. Acceptatie van het hybride karakter van TNO moet daarbij volgens de raad van toezicht het uitgangspunt vormen. Uit het feit dat er geen majeure problemen/mislukkingen zijn geweest de afgelopen jaren, concludeert de raad van toezicht dat hybriditeit in de praktijk geen probleem is. De raad van toezicht kijkt niet specifiek naar publiek-private arrangementen maar onderkent mogelijke dilemma's die daarmee samenhangen, bijvoorbeeld ten aanzien van de keuze tussen maatschappelijke waarden en commerciële waarden. Een toezichtvisie op deze dilemma's en op (langere termijn) doelstellingen voor publiek-private activiteiten ontbreekt.

#### *Algemeen*

Het algemeen beeld is dat publiek-private arrangementen als zodanig geen aparte categorie zijn in de informatievoorziening aan de raden van toezicht. Wel besteden de drie raden van toezicht aandacht aan onderwerpen die onder dit begrip vallen.

### **6.4 Extern toezicht: de minister**

De Algemene Rekenkamer onderzocht hoe het externe toezicht door de minister, of namens hem door een toezichthouder of Inspectie, is vormgegeven. Ook onderzocht de Algemene Rekenkamer in hoeverre ook het toezicht op publiek-private arrangementen wordt meegenomen.

#### *6.4.1 Extern toezicht op ROC's*

De minister van OCW is eindverantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wettelijke regels. Zij dient erop toe te zien dat de verdeling van de onderwijsmiddelen een zo groot mogelijke bijdrage levert aan de onderwijsdoelen. Alle ROC's moeten hun jaarrekening indienen bij het agentschap Centrale financiën instellingen (Cfi) van het Ministerie van OCW. Tot en met de jaarrekeningen 2002 viel volgens Cfi betrekkelijk weinig informatie over de contractactiviteiten te halen. Vanaf 2003 kan als gevolg van de notitie *Helderheid* systematischer kennis worden vergaard op dit terrein.

Sinds 2003 betreft de minister van OCW het vóórkomen van publiek-private arrangementen in haar toezicht, althans in opzet.<sup>46</sup> In de praktijk vindt op deze onderwerpen een marginale toetsing plaats terwijl de inspectiewerkzaamheden op het specifieke terrein van publiek-private arrangementen zich beperken tot incidenteel onderzoek.

Volgens de auditdienst (AD) van het Ministerie van OCW bieden de normen in de notitie *Helderheid* momenteel nog niet voldoende concreet houvast voor de accountantscontrole van publiek-private arrangementen. De AD van het Ministerie van OCW zal aspecten uit deze notitie marginaal

---

<sup>46</sup> Het gaat hierbij om maatwerk en de naleving van wet- en regelgeving inzake investeren van publieke middelen in private activiteiten.

meenemen in de review over 2003. In het controleprotocol 2003 is de notitie *Helderheid* inderdaad opgenomen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de wijze waarop het toezicht (door de AD, de beleidsdirecties en de Inspectie van het Ministerie van OCW) momenteel wordt uitgevoerd, geen inzicht biedt in de mate waarin publiek-private arrangementen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld de verbetering in de aansluiting tussen regulier onderwijs en de arbeidsmarkt.

#### *6.4.2 Extern toezicht op UMC's*

Het agentschap Cfi van het Ministerie van OCW stelt jaarlijks een beoordeling op van de jaarrekening van de universiteiten. Deze analyse van de financiële situatie per universiteit is bedoeld voor intern gebruik binnen het Ministerie van OCW. Verder heeft de AD van het Ministerie van OCW toegang tot alle academische ziekenhuizen respectievelijk UMC's en kan de AD worden belast met een doelmatigheidsonderzoek (WHW artikel 2.10). Een dergelijk onderzoek zal zich richten op de aanwending van de rijksbijdrage. Een dergelijk onderzoek is de laatste jaren, in elk geval sinds 1998, niet uitgevoerd omdat het Ministerie van OCW daar geen aanleiding voor zag.

De minister van OCW houdt toezicht op de besteding van de rijksbijdrage voor onderwijs en onderzoek door de academische ziekenhuizen/UMC's. De minister van VWS houdt, via de Inspectie voor de Gezondheidszorg, eveneens toezicht op de academische ziekenhuizen/UMC's, namelijk op de kwaliteit van de patiëntenzorg.

De ministers van OCW en van VWS betrekken in hun toezicht niet: het vóórkomen van publiek-private arrangementen en de mate waarin de publiek-private arrangementen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

#### *6.4.3 Extern toezicht op TNO*

De minister van OCW heeft een bijzondere positie tegenover TNO als toezichthouder op de besteding van de begrotingsmiddelen én als regisseur ten opzichte van de andere departementen die een relatie met TNO kennen. De rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de publieke middelen is haar eindverantwoordelijkheid.

Verder worden over de bedrijfsvoering in het kader van het toezicht op controllersniveau gesprekken gevoerd tussen TNO en het Ministerie van OCW. Het detailniveau is dat van het concern (raad van bestuur, raad van toezicht). De minister van OCW baseert haar oordeelsvorming op de geconsolideerde jaarrekening van TNO.

Ook de minister van EZ houdt toezicht op TNO, en wel op de doelfinanciering. De minister van EZ doet dat aan de hand van twee indicatoren: (1) de bijdrage van cofinancierders van onderzoeksprojecten<sup>47</sup> en (2) de deelname van het Midden- en Kleinbedrijf aan TNO-onderzoeksprojecten.

Een externe accountant controleert de jaarrekening van TNO. Ten behoeve van deze controle heeft het Ministerie van OCW een controleprotocol opgesteld. In de gewijzigde TNO-wet is aangegeven dat de accountantsverklaring mede betrekking heeft op de rechtmatig inning en besteding

---

<sup>47</sup> Het ministerie hanteert hierin de streefwaarde van een overall deelname van 40% door cofinancierders.

van publieke middelen.<sup>48</sup> Het Ministerie van OCW kan een review laten uitvoeren op de controlewerkzaamheden van de instellingsaccountant. De eerstkomende review is gepland voor het boekjaar 2004. Publiek-private activiteiten en kostprijsystematiek van TNO worden (nog) niet beoordeeld door de AD van OCW. Het Ministerie van OCW kan (indien het bepaalde risico's signaleert) wel een opdracht verstrekken aan de AD om een operational audit uit te voeren op deze terreinen.

Publiek-private activiteiten van TNO zijn als zodanig geen toezichtobject. De ministers krijgen op grond van hun toezichtactiviteiten geen inzicht in de voor- en nadelen van gemengd publiek-private karakter van TNO. Wel heeft de regering de commissie-Wijffels opdracht gegeven om TNO en de grote technologische instituten te evalueren. De aanbeveling van de commissie-Wijffels aan TNO om meer vraaggericht te opereren werd door het kabinet ondersteund.

TNO houdt het Ministerie van OCW wel op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot de wetenschappelijke positie van TNO per kennisveld. Deze kennis komt tot stand door internationale intervisies. De Algemene Rekenkamer merkt op dat wat de Ministeries van EZ en OCW weten over economische impact, in hoge mate is gebaseerd op percepties en verwachtingen uit het bedrijfsleven.

## 6.5 Relatie intern toezicht – extern toezicht

In de *Kaderstellende visie op toezicht* heeft het kabinet duidelijk gemaakt dat de raad van toezicht «(...) in geen geval het verticale toezicht door of vanwege de minister (kan) vervangen».<sup>49</sup> Het standpunt van de Algemene Rekenkamer hierover luidt dat de raad van toezicht het verticale toezicht niet kan vervangen, maar dat de minister wel onder strikte voorwaarden van het toezicht door de raad van toezicht gebruik kan maken.<sup>50</sup>

De BVE-raad heeft het initiatief genomen om een commissie (de commissie-Meijerink) te vragen om een «governance code» op te stellen waarin opvattingen staan over de relatie tussen intern toezicht en extern toezicht in het beroepsonderwijs.<sup>51</sup> De commissie pleit voor een wettelijke verankering in de WEB van een bestuurlijke structuur waarin een college van bestuur met integrale bestuursverantwoordelijkheid functioneert naast een raad van toezicht. Dan zouden tevens de verantwoordelijkheden van beide organen goed geregeld dienen te worden. De commissie signaleert dat de overheid in de huidige WEB geen interventiemogelijkheden heeft om rechtstreeks in te grijpen in geval van falen van bestuur en toezicht in een BVE-instelling. Tot slot signaleert de commissie dat er gezocht moet worden naar wat zij noemt «passende proportionaliteit in de informatievoorziening aan de overheid».<sup>52</sup>

In de BVE-sector zijn de raden van toezicht niet bij wet geregeld, maar op initiatief van de instellingen ingesteld. De minister maakt geen gebruik van het toezicht door de raad van toezicht in de BVE-sector in haar verticale toezicht.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de raad van toezicht van het LUMC zich verantwoordt via het verslag bij de jaarrekening van het LUMC. Het is nog niet voorgekomen dat de minister om nadere informatie over het functioneren van de raad van toezicht heeft gevraagd. Met betrekking tot de verantwoording aan de minister constateert de Algemene Rekenkamer dat de wettelijk verplichte verantwoording aan de

<sup>48</sup> Zie Staatsblad 2005, nr. 47. De gewijzigde TNO-wet is per 1 januari 2005 in werking getreden.

<sup>49</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

<sup>50</sup> Die voorwaarden betreffen het vaststellen van de kwaliteit van de toezichtinformatie, en het waarborgen van de kwaliteit en onafhankelijkheid van de raad van toezicht. Zie: Algemene Rekenkamer, Verantwoording en Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4, p. 38–43. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 450, nr. 1–2.

<sup>51</sup> Commissie Governance Beroepsonderwijs (commissie-Meijerink), Educational Governance bij BVE-instellingen, 2005, p. 27–28.

<sup>52</sup> Commissie Governance Beroepsonderwijs: p. 27.



minister in de praktijk beperkt blijft tot het jaarverslag. De informatievoorziening aan de minister over de rolopvatting en werkwijze van de raad van toezicht is daarmee summier te noemen. Zou deze zich een beeld willen vormen van het functioneren van de raad van toezicht – bijvoorbeeld ten aanzien van het toezicht op publiek-private arrangementen – dan is aanvullende informatie noodzakelijk.

Ten aanzien van TNO is het in de visie van de Algemene Rekenkamer niet geheel duidelijk wie voor de minister het primaire aanspreekpunt is: de raad van bestuur of de raad van toezicht. Andersom spreekt niet helder uit de TNO-wet voor wie de raad van toezicht er is: is hij er voor de organisatie of is hij er voor de minister? Hierdoor is het niet duidelijk of de relatie met de raad van toezicht onderdeel uitmaakt van het toezicht van het ministerie. Volgens de raad van toezicht van TNO: «vertoont de regeling van bevoegdheden op belangrijke onderdelen, zoals het toezicht op het bestuur en het toezicht op de financiën, halfslachtigheden en inconsistenties. Een raad van toezicht heeft uit de aard van zijn functie zowel een taak naar de minister als naar de eigen organisatie.»<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Brief aan Algemene Rekenkamer (2005 ED 05), 31 januari 2005.

## 7 CONCLUSIES

### 7.1 Inleiding

De rode draad die uit dit onderzoek naar voren komt is dat over meerwaarde – die er op onderdelen zeker is – nog weinig wordt gerapporteerd en dat in het interne en externe toezicht nog weinig aandacht wordt geschonken aan risico's en gerealiseerde meerwaarde.

Verder komt naar voren dat het bij de overheid en de instellingen nog ontbreekt aan een systematische set van ijkpunten waaraan de ratio, de opzet en de werking van publiek-private arrangementen kunnen worden getoetst.

De onderzoeksbevindingen leiden voor de onderzochte organisaties tot een aantal conclusies. Deze hebben betrekking op thema's die een bredere relevantie hebben dan alleen de onderzochte organisaties en sectoren.<sup>54</sup>

### 7.2 Ruimte en richting niet altijd duidelijk

Het is niet altijd duidelijk wanneer een instelling tot het domein van de overheid hoort en wanneer zij als onderneming kan worden opgevat. Het kenmerk van organisaties die publieke taken en financiering combineren met private activiteiten en financiering, is dat ze vaak zowel tot de overheid behoren als onderneming zijn in de zin van de mededingingswet. Een deel van een instelling is dan als onderneming te kenschetsen, terwijl een ander deel tot de overheid gerekend wordt. Overheden en ondernemingen vallen onder verschillende wet- en regelgeving.

Mede doordat belangrijke onderdelen van de wet- en regelgeving nog in beweging zijn (bijvoorbeeld Markt en Overheid, Dienstenrichtlijn) en ook branchecodes op een aantal onderdelen nog weinig duidelijkheid bieden, bestaat onzekerheid over de kaders waarbinnen publiek-private arrangementen vorm kunnen krijgen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de onderzochte instellingen aan de ene kant ruimte krijgen om te kunnen ondernemen, maar dat aan de andere kant de beoogde prestaties en met name de beoogde meerwaarde niet altijd concreet zijn benoemd. Dit maakt dat niet altijd duidelijk is welk doel de publiek-private arrangementen dienen en of ze ook daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde doelen.

### 7.3 Bedrijfsvoering kan beter

Zowel vanuit de EU (Transparantierichtlijn, Mededingingswetgeving, Dienstenrichtlijn, verbod op staatssteun, aanbestedingsregels) als vanuit het Markt en Overheid-traject wordt benadrukt dat geen sprake mag zijn van oneerlijke concurrentie door «publieke ondernemers» (bijvoorbeeld door kruissubsidiëring). Om zeker te stellen dat hier geen sprake van is, moet de bedrijfsvoering ordelijk en controleerbaar zijn en de organisatie transparant. Ook zou de publieke verantwoording een goed inzicht moeten geven in publieke én private inkomsten en activiteiten.

Het algemene beeld is dat wel duidelijk is welke publieke en welke private middelen de organisatie in gaan. Ook over de besteding wordt verantwoording afgelegd. Echter, met name de kostprijsberekening, kosten-toerekening en de opbouw van de verkoopprijs die naar de klant wordt doorberekend kunnen worden verbeterd en transparanter worden

---

<sup>54</sup> Zo zijn de onderwerpen ondernemerschap, ruimte, richting, bedrijfsvoering, meerwaarde, toezicht en verantwoording actueel in meer sectoren. Zie bijvoorbeeld:

- WRR, Bewijzen van goede dienstverlening (2004);
- SER, Ondernemerschap voor de publieke zaak (2005);
- Het Markt en overheid traject (Ministerie van Economische Zaken);
- Het project «Governance in de onderwijs-sector» (Ministerie van OCW);
- Het rapport «Eerlijk delen II» van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (commissie-Schutte, 2005).

gemaakt. Ook bestaat bij ROC MN en het LUMC geen goed inzicht in de feitelijk bestede uren aan de verschillende activiteiten (bijvoorbeeld op grond van een tijdschrijfsysteem). Of sprake is van kruissubsidiëring kan dan ook op basis van de administraties niet altijd worden vastgesteld.

De discussie over de meest wenselijke organisatorische vormgeving (de contractactiviteiten wel of niet in een aparte BV) loopt nog in de BVE-sector en bij de UMC's. Voor- en nadelen op het gebied van beoogde synergie, financiële aspecten (vennootschapsbelasting, BTW) en mogelijkheden tot flexibilisering van arbeidsverhoudingen worden door de instellingen op een verschillende manier tegen elkaar afgewogen.

#### **7.4 Gerealiseerde meerwaarde weinig zichtbaar gemaakt**

Zowel de overheid als de onderzochte instellingen hebben hoge verwachtingen over meerwaarde. Er zijn echter weinig harde gegevens over de mate waarin en de manier waarop publiek-private arrangementen een bijdrage leveren aan een betere publieke taakuitvoering, dan wel anderszins een noodzakelijke en nuttige bijdrage leveren aan de continuïteit van de organisatie. Kennisbeheer en -transfer kunnen in de onderzochte organisaties nog worden verbeterd.

Het begrip meerwaarde kent verschillende dimensies: financiële meerwaarde, culturele meerwaarde, meerwaarde voor de publieke taakuitvoering en maatschappelijke meerwaarde.

Uit het onderzoek komt naar voren dat twee van de drie onderzochte organisaties *financiële meerwaarde* behalen. De Algemene Rekenkamer tekent hier wel bij aan dat «verlies of winst» afhankelijk is van wat er in de kostentoe rekening wordt meegenomen. Dat verschilt per organisatie en soms ook binnen instellingen of per product.

Ten aanzien van de *culturele meerwaarde* heeft de Algemene Rekenkamer de indruk dat de medewerkers van de onderzochte organisaties sterk hechten aan de publieke missie van de instelling en aan de arbeidsvoorwaarden die aan een publieke organisatie zijn verbonden.<sup>55</sup> Aan de andere kant lijkt wel draagvlak te bestaan om zich binnen deze gevegheden ondernemend – in de zin van vernieuwend en creatief – op te stellen. Het management lijkt op dit moment meer waarde te hechten aan flexibele en marktconforme arbeidsvoorwaarden dan de medewerkers. Soms lijkt cultuurverandering een doel op zich te worden.

De Algemene Rekenkamer heeft voorbeelden aangetroffen waarbij de organisaties plausibel maken dat de contractactiviteiten ten goede komen aan de *publieke taakuitvoering*. Voorbeelden zijn: een verbeterd curriculum van een opleiding en onderzoeken die alleen met private financiering doorgang kunnen vinden.

De interne en externe informatievoorziening maken de invloed van contractonderzoek en -onderwijs op de kwaliteit van de publieke taakuitvoering echter nog niet zichtbaar.

Zowel de overheid als de onderzochte organisaties noemen «*meerwaarde voor de maatschappij*» als belangrijk doel voor de private activiteiten. Er zijn aanzetten aangetroffen om dit streven kracht bij te zetten. Het komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de missie en er wordt gepoogd om deze vorm van meerwaarde zichtbaar te maken in indicatoren (zgn. «*societal*

<sup>55</sup> De Algemene Rekenkamer heeft dit aspect niet systematisch onderzocht, maar het werd door alle onderzochte organisaties wel naar voren gebracht als belangrijke vorm van meerwaarde.

*impact indicators*»). In de publieke verantwoording wordt nauwelijks verslag gedaan van maatschappelijke meerwaarde.

De maatschappelijke meerwaarde van de kennisinstituten is onlangs onderzocht door de commissie-Wijffels. Door deze commissie zijn enige kritische kanttekeningen gemaakt bij de bestaande arrangementen. De maatschappelijke meerwaarde van de UMC's moet blijken uit de bijdrage die zij leveren aan het wetenschappelijk onderzoek en uit de doorwerking van onderzoeksresultaten naar de zorg. Over deze vorm van meerwaarde wordt nog niet systematisch kennis verzameld. De maatschappelijke meerwaarde van de ROC's zit vooral in een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Contractactiviteiten zijn een manier om dit te bewerkstelligen.

## **7.5 Verantwoording zegt weinig over meerwaarde**

### *7.5.1 Interne verantwoording*

Interne verantwoordingsinformatie over contractonderwijs (ROC), contractonderzoek (LUMC), gemengde projecten (TNO) en privatiseringsprojecten (TNO) is bij de onderzochte instellingen in ruime mate aanwezig. Die informatie is vooral toegesneden op de aard, omvang en financiële resultaten. Informatie over de mate waarin publiek-private arrangementen bijdragen aan het realiseren van de eigen missie of van de strategische doelstellingen maakt niet standaard deel uit van de interne informatiecyclus.

Wel voeren twee van de drie onderzochte instellingen (het LUMC en TNO) vooraf een toets uit op de vraag of private activiteiten, private financiering of samenwerkingsverbanden passen binnen de strategische onderzoekslijnen van het instituut. Daarnaast worden afgesproken prestaties en kwaliteit ook op andere manieren geborgd, bijvoorbeeld via evaluaties en visitaties.

### *7.5.2 Externe verantwoording*

Alle onderzochte jaarverslagen voldoen op de onderzochte aspecten aan de wettelijke eisen. Er is weliswaar informatie over publiek-private arrangementen in de jaarverslagen aanwezig, maar de mate van gedetailleerdheid en hoeveelheid vertoont grote verschillen. De jaarverslagen laten wel – in wisselende mate – activiteiten en omzet zien, maar de samenhang, de motivatie en de koppeling aan doelstellingen of publieke taken ontbreken.

Op basis van de openbare informatie uit de jaarverslagen kan niet opgemaakt worden of publiek-private arrangementen bij de onderzochte instellingen bijdragen aan een positieve kruisbestuiving tussen publiek en privaat. Over de mogelijke meerwaarde en de wijze waarop risico's van publiek-private arrangementen worden beheerst is zeer weinig informatie aangetroffen in de jaarrekeningen en jaarverslagen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat hierdoor kansen onbenut blijven om belanghebbenden te informeren over (de beheersing van) risico's, strategische keuzen én over financiële en maatschappelijke opbrengsten. Ook zou een goede risico-inschatting door een toezichthouder (bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie) gebaat zijn bij gestandaardiseerde – en dus beter vergelijkbare – informatie over de risico's en kansen van contractactiviteiten.

### *7.5.3 Beperkt zicht op afwegingen van het management*

Publieke verantwoording en het toezicht door een externe toezichthouder zijn manieren om het functioneren en presteren van organisaties te borgen en te verbeteren. Het is echter niet de enige manier. Ze maken deel uit van een breder systeem van intern toezicht, kwaliteitszorg (interne kwaliteitszorgsystemen, benchmarking en visitaties) en de interactie met stakeholders. Dit gegeven is van bijzonder belang voor hybride organisaties. Juist dit type organisaties heeft een breed scala aan publieke én private stakeholders met soms tegengestelde belangen en wensen. De kans dat oriëntaties, culturen en opvattingen over kwaliteit en doelmatigheid botsen is groter dan bij publieke organisaties. Waar taakorganisaties zich kunnen beroepen op hun wettelijke taak, ontbreekt zo'n duidelijk referentiepunt bij de organisaties die publieke taken en middelen combineren met private middelen en activiteiten. Het referentiepunt bij de beoordeling van dit type organisaties is dan ook de wijze waarop de permanente afweging tussen publiek belang/wettelijke taak, het organisatiebelang en de stakeholdersbelangen vorm krijgt.<sup>56</sup> De Algemene Rekenkamer constateert dat de controlebaarheid en transparantie van de afwegingen die het management op dit punt maakt, verbeterd kunnen worden.

## **7.6 Toezicht bevat zwakke plekken**

### *7.6.1 Intern toezicht*

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in de drie onderzochte casussen de wettelijke basis voor de raden van toezicht te wensen overlaat. Publiek-private arrangementen zijn als zodanig geen aparte categorie in de informatievoorziening aan de raden van toezicht. Wel besteden de drie raden van toezicht aandacht aan onderwerpen die onder dit begrip vallen.

### *7.6.2 Extern toezicht*

De toezichtarrangementen in de BVE-sector en bij de UMC's bieden nog weinig inzicht in de gevolgen van publiek-private arrangementen voor de kwaliteit van de publieke taakuitvoering of voor de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Bij TNO valt het ontwikkelen van publiek-private arrangementen samen met de publieke taak waarover verantwoording wordt afgelegd. Uit het onderzoek komen ook voorbeelden naar voren van andere vormen van externe toetsing die inzicht bieden in het rendement van publiek-private arrangementen, zoals benchmarks, visitaties en maatschappelijke effectmeting.

---

<sup>56</sup> Zie ook SER: Ondernemerschap voor de publieke zaak, Den Haag, 2005.

## 8 AANBEVELINGEN

De Algemene Rekenkamer doet aanbevelingen aan de branche- en koepelorganisaties, aan de minister van OCW en aan instellingen met publiek-private arrangementen. De aanbevelingen zijn, evenals de conclusies, sectoroverstijgend geformuleerd omdat de problematiek, die aan de orde is, breder is dan de onderzochte sectoren en organisaties.

### 8.1 Aanbevelingen aan de minister van OCW

#### **Aanbeveling 1: Een kader voor publiek ondernemerschap: duidelijkheid over ruimte en richting**

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan een *kader voor publiek ondernemerschap* op te stellen en in die sectoren waar publiek ondernemerschap wenselijk wordt geacht zo duidelijk mogelijk aan te geven onder welke voorwaarden dat publiek ondernemerschap is toegestaan (ruimte) en waartoe het ondernemerschap zou moeten leiden (richting).

De minister van OCW zou – in samenspraak met de instellingen – vooraf duidelijk moeten maken wie baat zou moeten hebben bij het ondernemerschap en welke vorm van meerwaarde wordt nagestreefd.<sup>57</sup> Dat is dan meteen een ijkpunt waaraan prestaties van instellingen kunnen worden afgemeten. Alleen dan kan worden vastgesteld of het ondernemerschap een succes is en of het bijdraagt aan een betere publieke taakuitvoering en gewenste maatschappelijke effecten. De Algemene Rekenkamer pleit in dit verband voor het verder ontwikkelen van een systeem van zogeheten «*societal impact indicators*».

**De Algemene Rekenkamer ziet de volgende punten als *minimum*eisen voor een *kader voor publiek ondernemerschap***

- Private activiteiten moeten verband houden met de publieke taak en mogen niet ten koste gaan van de publieke taakuitvoering.
- Het risico op het weglekken van publieke middelen en kruissubsidiëring moet worden geminimaliseerd. Dat zou uit een transparante en ordelijke bedrijfsvoering moeten zijn af te leiden.
- Concurrentievervalsing is niet geoorloofd en de instelling moet kunnen aantonen dat er geen sprake is van concurrentievervalsing.
- Het kader zou moeten aangeven waar de financiële grenzen van het ondernemerschap liggen. De overheid zou kunnen aangeven in welke gevallen, hoeveel en hoe lang verlies mag worden geleden.
- In het kader voor publiek ondernemerschap zou een bepaling opgenomen moeten zijn waarmee de instellingen verplicht worden te expliciteren welke vorm van meerwaarde zij beogen met de publiek-private arrangementen.

Het kader voor publiek ondernemerschap zou binnen de algemene uitgangspunten variatie in de uitvoering moeten toestaan. De huidige richtinggevendende documenten op het terrein van OCW zoals *Koers BVE* en *Helderheid* zouden op onderdelen nog meer duidelijkheid over de beoogde meerwaarde kunnen bieden én zouden inhoudelijk verder verankerd kunnen worden in het toezicht.

<sup>57</sup> Deze aanbeveling sluit aan bij de stelling van het kabinet dat heldere kaders een cruciale randvoorwaarde zijn voor het creëren van ruimte. Voorts stelt het kabinet dat de overheid kaders moet stellen, richting moet geven aan beleid en ruimte moet bieden aan de onderwijssector (Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 362, nr. 32, Kabinetsreactie op het WRR-rapport, Bewijzen van goede dienstverlening).

### **Aanbeveling 2: Meer aandacht voor publiek-private arrangementen in het toezicht**

In het externe toezicht is nog weinig aandacht voor de bijdrage die publiek-private arrangementen leveren aan de prestaties van de instellingen, voor de risico's van publiek-private arrangementen voor de publieke middelen en de publieke taakuitvoering en voor de manier waarop deze worden beheerst door de instellingen. Meer aandacht in het toezicht voor deze aspecten zou gewenst zijn met als doel bij te dragen aan het optimaliseren van de opbrengsten en de risico's optimaal te beheersen.

Relevante informatie over bovengenoemde punten zou in het jaarverslag terug moeten zijn te vinden.

### **Aanbeveling 3: Wettelijk verankeren van de taken van de raad van toezicht**

Instellingen die met publiek-private arrangementen te maken hebben zitten in een spanningsveld tussen wettelijke taak, bedrijfseconomische overwegingen, belangen van de klant, de toezichthouder en de politiek. De raad van toezicht vervult in het toezicht op deze afwegingen een spilfunctie. Hierbij staan overigens de belangen van de organisatie centraal. De raad van toezicht is het enige orgaan dat het totaal aan publieke en private activiteiten kan overzien en een oordeel kan vellen over de beleids- en bedrijfsmatige afwegingen die door het management worden gemaakt.

Vanwege de cruciale positie van raden van toezicht in de toezichtketen pleit de Algemene Rekenkamer voor een goede wettelijke verankering van de raad van toezicht én een regeling voor het geval een raad van toezicht in gebreke blijft.

### **Aanbeveling 4: De minister dringt er bij de branches op aan dat in de branchecodes ook bepalingen ten aanzien van bedrijfsvoering en meerwaarde worden opgenomen**

Uit de vergelijking van de branchecodes komt naar voren dat de aandacht voor de aspecten bedrijfsvoering en meerwaarde nog beperkt is. Juist bij publieke ondernemingen en publiek-private arrangementen zijn dit belangrijke aspecten. De codes zouden kunnen worden aangevuld met bepalingen ten aanzien van een ordelijke en transparante bedrijfsvoering en met bepalingen die instellingen oproepen transparant te zijn over de (beheersing van) risico's en de beoogde en gerealiseerde meerwaarde van ondernemerschap in het algemeen en publiek-private arrangementen in het bijzonder. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van OCW aan om er bij brancheverenigingen op aan te dringen ook ten aanzien van bedrijfsvoering en meerwaarde bepalingen op te nemen in branchecodes.

## **8.2 Aanbevelingen aan organisaties met publiek-private arrangementen**

### **Aanbeveling 5: Instellingen expliciteren hun visie op publiek ondernemerschap**

Bij «gewoon» ondernemerschap hoort een ondernemingsplan waarmee aan potentiële financiers duidelijk wordt gemaakt wat de plannen en de risico's zijn en wat de geschatte kosten en opbrengsten zijn.

Om private activiteiten te ondernemen hoeven publieke ondernemingen

meestal geen financiering te zoeken of andere «startersproblemen» op te lossen. Het ligt dan ook in de rede om ook van publieke ondernemers te verwachten dat zij een (lange termijn) visiedocument opstellen waarin is aangegeven wat de beoogde opbrengsten, de risico-inschattingen, beheersmaatregelen en de geschatte kosten zijn van publiek-private arrangementen. Ook zou de relatie van de publiek-private arrangementen met de publieke taak van de instelling geëxpliciteerd moeten worden. Op basis van deze informatie kunnen de interne en externe toezichthouders beter vaststellen of doelen bereikt worden en risico's beheerst. De Algemene Rekenkamer geeft in overweging het opstellen van een dergelijk visiedocument, een pseudo-ondernemingsplan, te verplichten voor publieke ondernemingen.

#### **Aanbeveling 6: Naar een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering**

De bedrijfsvoering van de ondernemende instellingen zou zodanig ingericht moeten zijn dat aangetoond kan worden dat alle kosten en opbrengsten bekend zijn en van concurrentievervalsing geen sprake is. Dat betekent dat de instellingen inzicht kunnen verschaffen in de gehanteerde kostprijzen en verkoopprijzen. Ook dient de bedrijfsvoering «Europa-proof» te zijn, dat wil zeggen te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. De bijdrage van private middelen aan de publieke taakuitvoering en de bijdrage van publieke middelen aan private activiteiten zou in de visie van de Algemene Rekenkamer expliciet zichtbaar moeten zijn. Ook waarborgen in de sfeer van belangenverstrengeling en nevenfuncties, en maatregelen in de administratieve organisatie en organisatorische vormgeving kunnen bijdragen aan de integriteit en transparantie van de instellingen.

#### **Aanbeveling 7: Beter verantwoord over publiek-private arrangementen**

De informatie over publiek-private arrangementen in de publieke verantwoording varieert sterk tussen de instellingen in de onderzochte sectoren en is daardoor moeilijk vergelijkbaar of te gebruiken als benchmark informatie. Teneinde de mogelijkheden tot benchmarking, en daarmee tot leren, te vergroten, pleit de Algemene Rekenkamer ervoor dat in jaarverslagen meer en systematisch aandacht wordt geschonken aan de aard, de omvang, de beoogde en gerealiseerde meerwaarde en het risicomanagement ten aanzien van publiek-private arrangementen. Ook zou beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat en hoe de publiek-private arrangementen bijdragen aan de publieke taakuitvoering. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat instellingen in hun publieke verantwoording een duidelijke link leggen tussen hun publieke taak, missie, lange termijn doelen (strategie), jaardoelen en de mate waarin publiek-private arrangementen aan het realiseren van de doelen bijdragen. Instellingen die via publiek-private arrangementen invulling geven aan het publiek ondernemerschap zouden nog een belangrijke stap kunnen zetten in het proces van vertrouwen vragen, naar verantwoording afleggen.



### **Aanbeveling 8: Checklist voor publiek-private arrangementen**

In dit onderzoek is de praktijk van de publiek-private arrangementen vanuit vier invalshoeken onderzocht: bedrijfsvoering, meerwaarde, verantwoording en toezicht. In hoofdstuk 2 werd geconstateerd dat in alle kaderstellende stukken nog witte vlekken zitten ten aanzien van deze vier punten. De Algemene Rekenkamer heeft een checklist opgesteld die de instelling snel een beeld kan geven van de stand van zaken op een aantal aandachtspunten ten aanzien van publiek-private arrangementen. Deze checklist is opgenomen in bijlage 2.

## **9 REACTIES ORGANISATIES EN MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **9.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft de besturen van de onderzochte organisaties en de drie betrokken ministers gevraagd om te reageren op het conceptrapport. De hoofdpunten van de reacties worden hieronder weergegeven. De volledige tekst van de brieven is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer ([www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)). In bijlage 3 is een uitgebreid overzicht opgenomen van de reacties op de conclusies en aanbevelingen en van het nawoord van de Algemene Rekenkamer. Naar aanleiding van de reacties is de tekst van het conceptrapport op enkele plaatsen verduidelijkt en aangepast.

### **9.2 Reacties onderzochte organisaties**

#### *9.2.1 ROC Midden Nederland*

Het college van bestuur van ROC Midden Nederland (ROC MN) gaat in haar reactie in op de activiteiten die binnen de organisatie plaatsvinden op het gebied van kostprijscalculatie, doorberekening van overhead en harmonisatie van de administratieve systemen om het weglekken van publieke middelen te signaleren en te beheersen. ROC MN geeft aan dat doorbelasting van de integrale kostprijs het uitgangspunt is. Inmiddels zijn handreikingen voor de kostprijsberekening in een «accounting manual» opgenomen. Het ROC MN gebruikt bij de verbeteracties de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de beheersing van risico's van publiek-private aard. ROC MN zet vraagtekens bij de opmerking in het rapport dat een toezichthouder (zoals de Onderwijsinspectie) voor zijn risico-inschatting gebaat zou zijn met gestandaardiseerde informatie over publiek-private kansen en risico's. Het college van bestuur wijst erop dat niet alle units cumulatieve verliezen leiden.

Het college van bestuur noemt in verband met het integriteitsbeleid – als onderdeel van de bedrijfsvoering – de aanbevelingen van de commissie Meijerink. Dit najaar wordt binnen ROC MN gestart met de invoering van een governancemodel dat op de aanbevelingen van deze commissie is gebaseerd.

ROC MN onderschrijft de noodzaak van een wettelijke verankering van de raden van toezicht. Ook onderschrijft ROC MN de wenselijkheid om tot «societal impact indicators» te komen en geeft aan te willen participeren in de discussie daarover.

ROC MN sluit zich aan bij de constatering dat er naast de Koers BVE en de notities *Helderheid* behoefte is aan een kader of code. Het college van bestuur geeft aan dat dit «een door de sector na overleg met OCW opgestelde bindende governancecode» zou moeten zijn.

Het college van bestuur vraagt tot slot aandacht voor de toenemende druk in de toezichtketen en pleit voor uniformiteit in de verantwoordingsdocumenten en voor een geïntegreerd toezichtkader. Door dit laatste zou bijvoorbeeld meer samenhang ontstaan in de werkzaamheden van de interne accountant, de auditdienst, Cfi en de Inspectie. Een onafhankelijke instantie (bijvoorbeeld de Ondernemingskamer) zou naar de mening van het college van bestuur kunnen bemiddelen en

besluiten bij inzichtverschillen in de toepassing van de governance-afspraken.

### *9.2.2 Leids Universitair Medisch Centrum*

De raad van bestuur van het LUMC ziet geen aanleiding tot het geven van een reactie.

### *9.2.3 TNO*

De voorzitter van de raad van bestuur van TNO wijst er in zijn reactie op dat de private activiteiten van TNO niet additioneel zijn aan de publieke taak, maar dat de vervlechting tussen publiek en privaat het wezenskenmerk is van TNO. Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen over bedrijfsvoering stelt TNO dat een zuiver kostprijsstelsel wordt gehanteerd en dat TNO in sommige gevallen, zoals bijvoorbeeld in de BSIK regeling, genoodzaakt is onder de kostprijs te werken. TNO bepleit in dit verband bij de minister van OCW een zogenaamd «level playing field» voor kennisinstellingen binnen Nederland én Europa.

TNO is tevreden met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de bedrijfsvoering op de onderzochte onderdelen over het geheel genomen op orde is. Naar de mening van TNO is ook de bedrijfsvoering van het patentbeheer en van de privatiseringen op orde. Wel geeft TNO aan in 2005 te streven naar het verhelderen en expliciteren van de algemene richtlijnen en spelregels tussen de publieke en private organisatie in een proces van privatisering. Documentatie zal daarin een aandachtspunt zijn.

TNO kondigt verder aan de procedures en werkwijzen met betrekking tot de uitvoering van het licentiebeheer kritisch tegen het licht te houden op mogelijke verbeterpunten. Daarbij zal de afweging gemaakt worden tussen documentatie van processen en de kosten die een dergelijke vastlegging met zich meebrengt ten opzichte van de totale licentieopbrengsten.

Met betrekking tot het onderwerp meerwaarde geeft TNO aan dat men zich ten doel heeft gesteld de toegevoegde waarde van de organisatie te vergroten en beter zichtbaar te maken. Een verbeterprogramma daartoe is opgesteld en besproken met de minister van OCW. In overeenstemming met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal TNO in de publieke verantwoording (het jaarverslag) meer aandacht besteden aan het zichtbaar maken van de maatschappelijke meerwaarde van TNO. Verantwoordingsinformatie die aan de minister van OCW wordt geleverd middels het Convenant «Indicatoren op maat» zal bijvoorbeeld in het jaarverslag worden opgenomen.

Omdat maatschappelijke meerwaarde moeilijk in cijfers te vatten is zal de verantwoording op sommige punten een kwalitatief karakter hebben, en waar mogelijk worden aangevuld met kwantitatieve gegevens. TNO maakt in overeenstemming met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer al gebruik van «societal impact indicators».

Met betrekking tot culturele meerwaarde is TNO met de Algemene Rekenkamer van mening dat cultuurverandering geen doel of meerwaarde op zich is, maar een noodzakelijke voorwaarde om meer impact te hebben bij de doelgroepen van TNO. Bij de invoering van het bovengenoemde verbeterprogramma is dit een van de punten van aandacht.

TNO deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de regeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad van toezicht van TNO niet duidelijk is weergegeven. Met de minister van OCW is afgesproken dat de raad van toezicht in december 2005 een voorstel doet aan de minister van OCW voor het verhelderen van de positie, taken en bevoegdheden. Daarbij zal worden meegenomen dat de minister voor het externe toezicht beter gebruik kan maken van de resultaten van het intern toezicht.

### 9.3 Reactie minister van OCW

De minister van OCW heeft in gezamenlijkheid met de ministers van EZ en VWS een reactie opgesteld. Zij onderschrijft in grote lijnen de conclusies en de aanbevelingen in het rapport.

De minister van OCW verwijst in haar reactie naar verschillende ontwikkelingen en recent verschenen documenten op het terrein van OCW die in overeenstemming zijn met de aanbevelingen in het rapport. Zij noemt verschillende stukken: de notities *Helderheid* over de bekostiging, de regeling «Beleggen en belenen», de aanpassing van de «Richtlijn jaarverslaglegging», de aanscherping van de controleprotocollen alsmede twee stukken, die zij naar de Tweede Kamer heeft gestuurd: *Governance in het onderwijs* en *Verantwoording inzet publieke middelen*.<sup>58</sup>

Ook op het gebied van de zorg zijn er verschillende ontwikkelingen die met het thema publiek-privaat te maken hebben en waarnaar in de reactie wordt verwezen. Er is een voorstel Wet toelating zorginstellingen (Wtzi) en een ontwerp Uitvoeringsbesluit Wtzi. Hierin wordt onder meer de positie van de raden van toezicht van zorginstellingen geregeld en zijn eisen aan de bedrijfsvoering opgenomen. Verder hebben de «Brancheorganisaties Zorg» in juni 2005 een zorgbrede governancecode het licht doen zien. Het College Tarieven Gezondheidszorg (CTG) hanteert de beleidsregel «Aanvullende inkomsten zorginstellingen», waarin voorwaarden worden gesteld aan inkomsten uit zorggerelateerde activiteiten.

Op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om een kader voor publiek ondernemerschap op te stellen, reageren de ministers dat met het wetsvoorstel Markt en Overheid een algemeen kader wordt gerealiseerd.

Op de aanbeveling dat publiek-private arrangementen aandacht zouden moeten krijgen in het toezicht (meer dan nu het geval is), reageert de minister van OCW met de opmerking dat het initiële belang van de overheid in de uitvoering van publieke taken ligt. Private taken kunnen daarnaast worden uitgevoerd, zolang zij de publieke taakuitvoering niet belemmeren en de inzet van publieke middelen voldoet aan de regels uit de notitie *Verantwoording inzet publieke middelen*. De voorschriften uit *Helderheid* en de richtlijnen van de jaarverslaggeving zullen worden aangepast: instellingen moeten in het financieel jaarverslag relevante informatie gaan verstrekken over de meerwaarde van publiek-private arrangementen en de mogelijk daarmee gepaard gaande risico's.

De ministers willen het aan de branches zelf overlaten of zij in hun branchecodes ook bepalingen opnemen over bedrijfsvoering en meerwaarde. De recente branchecode voor de zorg bevat een bepaling dat de raad van bestuur over het interne risicobeheersing- en controlestelsel rapporteert aan- en bespreekt met de raad van toezicht.

De minister van OCW deelt de opvatting van de Algemene Rekenkamer dat instellingen een expliciete visie moeten hebben op het ondernemer-

---

<sup>58</sup> Governance in het onderwijs, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 183, nr. 1, 7 juli 2005.  
Verantwoording inzet publieke middelen: brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 20 juli 2005, kenmerk HO/CBV/05/22162.

schap. Ze wijst erop dat het voor de instellingen alleen in samenspraak met hun stakeholders mogelijk is om tot afgewogen keuzes te komen. Verantwoording door de instellingen over het meerjarig beleid past daarbij. De minister wil de instellingen niet verplichten tot het opstellen van een dergelijk document. Volgens haar zijn nu de raden van toezicht aan zet.

De minister van OCW deelt de visie van de Algemene Rekenkamer dat publieke ondernemingen meer zouden moeten investeren in een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering. Zij wijst erop dat er de afgelopen periode al het nodige is verbeterd. Ze geeft aan met de sector te zullen spreken over verdere verbeteringen naar aanleiding van de uitkomsten van de thema-onderzoeken HO en BVE, uitgevoerd door de Auditdienst. Ook wijst zij op de transparantie-eisen die ten aanzien van de bedrijfsvoering in het wetsvoorstel Wtzi zijn opgenomen.

Op de aanbeveling dat instellingen zich beter zouden moeten verantwoorden over publiek-private arrangementen verwijst de minister van OCW naar de notitie *Verantwoording inzet publieke middelen*. Zij verwijst ook naar de *Regeling jaarverslaglegging zorginstellingen* waarin de maatschappelijke verantwoording door zorginstellingen wordt gestimuleerd.

De door de Algemene Rekenkamer opgestelde checklist voor publiek-private arrangementen acht zij een goed initiatief en een praktisch toepasbare handreiking.

#### **9.4 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is verheugd dat het rapport positief is ontvangen door de betrokken ministers en in goede aarde valt bij de onderzochte organisaties en dat zij de redenerlijen en de aanbevelingen op hoofdlijnen onderschrijven.

Zij constateert dat de onderzochte instellingen op tal van punten maatregelen nemen die in overeenstemming zijn met de aanbevelingen.

Uit de reactie van de minister van OCW blijkt dat inmiddels veel in gang is gezet om de wet- en regelgeving inzake de publiek-privaat problematiek aan te scherpen en te verduidelijken. Dit heeft geleid tot een veelheid aan richtinggevende en kaderstellende documenten. De Algemene Rekenkamer is het eens met de minister dat er sectorspecifieke regels nodig zijn; echter het is nu zo dat elke sector binnen het onderwijsveld met veel verschillende documenten te maken heeft. Deze versnippering maakt het er voor de instellingen niet duidelijker op, zeker ook omdat een deel van de documenten elk jaar wordt aangepast. De Algemene Rekenkamer kan zich daarom goed vinden in het pleidooi van ROC MN voor meer eenheid in de documenten waarin de verantwoordingsverplichtingen voor de instellingen worden geformuleerd.

De minister van OCW kent een belangrijke rol toe aan de raden van toezicht. Zo krijgt de raad van toezicht ondermeer de taak om investeringsvoorstellen te beoordelen, waarbij publiek geld wordt ingezet voor private activiteiten. De Algemene Rekenkamer mist op het punt van een niet goed functionerende raad van toezicht een duidelijke stellingname van de minister van OCW voor de onderwijsinstellingen. Zij benadrukt wel het belang van klachtenregelingen en van de rol van de

Inspectie, maar gaat niet in op de adviezen die de Onderwijsraad en de Commissie Meijerink op dit punt hebben gedaan.<sup>59</sup> In beide adviezen wordt gepleit voor een onafhankelijke instantie die op basis van klachten over het functioneren van een raad van toezicht een onderzoek kan instellen en uitspraken kan doen. Hierop zou vervolgens interventie door de instelling of door de minister moeten volgen. Het werkgebied van zo'n toezichtautoriteit zou zich volgens beide adviezen kunnen uitstrekken over alle semi-publieke instellingen die zich bezighouden met maatschappelijke dienstverlening (zoals woningcorporaties, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen). Bij zorginstellingen krijgen belanghebbenden in de toekomst een mogelijkheid om in geval van een slecht functionerende raad van toezicht een verzoek tot enquête in te dienen bij de Ondernemingskamer. Een vergelijkbare voorziening zou naar de mening van de Algemene Rekenkamer ook voor de instellingen in de onderwijssector goed moeten worden ingevuld.

Tot slot betreft de Algemene Rekenkamer dat de reactie van de ministers zich beperkt tot onderwijs- en zorginstellingen, terwijl er vele andere organisaties zijn waar vergelijkbare vraagstukken leven. De redeneerlijn, de aanbevelingen en de checklist in dit rapport hebben een bredere reikwijdte dan de onderzochte instellingen en zijn ook toepasbaar voor andere instellingen die met publiek-private arrangementen te maken hebben zoals bijvoorbeeld publieke omroepen, culturele instellingen of universiteiten.

De minister verwijst in haar reactie ondermeer naar een notitie die zij aan de Tweede Kamer zal sturen en die een nader uitgewerkte visie bevat op het met publiek geld investeren in private activiteiten en de verantwoording daarover. De notitie *Verantwoording inzet publiek middelen* is op 20 juli 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>60</sup> De uitgangspunten in de notitie komen in hoge mate overeen met de redeneerlijn en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer maakt op grond van de uitkomsten van het voorliggende onderzoek de volgende kanttekeningen bij de notitie:

- Volgens de Algemene Rekenkamer zijn verschillende normen in de notitie niet eenduidig geformuleerd. De grenzen tussen wat mag en niet mag blijven voor meer dan een uitleg vatbaar (neem bijvoorbeeld de norm «tot stand brengen van sociale binding en een goed studieklimaat»). Zolang de normen zo weinig concreet zijn, bestaat er onduidelijkheid over wat nu precies wel en niet mag. Dat brengt niet alleen onzekerheid voor de instellingen met zich mee maar het maakt het voor toezichthouders, zoals de Auditdienst en de Onderwijsinspectie, ook niet helder op basis van welke normen zij hun oordeel moeten geven. Het «platform publiek-privaat», dat in de notitie wordt voorzien, kan aan de hand van casuïstiek bijdragen aan een verdere concretisering van de norm.
- Volgens de notitie *Verantwoording inzet publieke middelen* krijgt het verbod op concurrentievervalsing vorm «door uit te gaan van ten minste de integrale kostprijs bij het in de markt zetten van producten en diensten.» Het begrip integrale kostprijs kan echter op verschillende manieren worden ingevuld; het blijft afhankelijk van hoe de overhead wordt doorberekend of het uurtarief wordt bepaald. Voorts wijst de Algemene Rekenkamer erop dat marktdefinities en mededingingsregels een belangrijke rol spelen bij de vraag onder welke voorwaarden een publieke organisatie de markt op mag. Het zou dan ook goed zijn om de inbreng vanuit het Markt en Overheid-traject (Ministerie van EZ) en vanuit de NMA te verankeren.

<sup>59</sup> Onderwijsraad, *Degelijk onderwijsbestuur* (2004, p. 49 en p. 67) en commissie-Meijerink, *Educational governance bij BVE-instellingen* (2005, p. 27–28). Zie voor een uitvoerige beschouwing over het recht van enquête: SER, *Ondernemerschap voor de publieke zaak* (2005, p. 68–70).

<sup>60</sup> *Verantwoording inzet publieke middelen*: brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer, 20 juli 2005, kenmerk HO/CBV/05/22162.

**Drie sectoren**

Het onderzoek is beperkt tot drie sectoren waarin publiek-private arrangementen voorkomen. De gekozen sectoren weerspiegelen de grote verschillen in aard en omvang van de publiek-private arrangementen in de praktijk.

*Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE)*

Deze sector is om twee redenen voor dit onderzoek interessant:

- Vanwege de commerciële (bedrijfs)opleidingen en cursussen die de BVE-instellingen (ROC's) aanbieden.
- Vanwege de intensivering van de samenwerking tussen de ROC's en het bedrijfsleven met het oog op *a)* het bieden van leer-werk-trajecten binnen de reguliere publiek bekostigde opleidingen en *b)* de ontwikkeling van een gezamenlijk opleidingsprogramma ter versterking van de regionale kennisinfrastructuur.

In de begroting 2004 van het Ministerie van OCW wordt over de BVE-sector gezegd:

«Gestreefd moet worden naar meer samenwerkingsverbanden van instellingen met bedrijven, waarbij met name een goede relatie van het midden en klein bedrijf met het beroepsonderwijs van belang is. Een hoofdrichting is de ontwikkeling naar instellingen die actief onderdeel uitmaken van de regionale kennisinfrastructuur en een sterkere relatie kennen met het bedrijfsleven, gericht op het tot stand brengen van innovaties.»

In het eerste RWT-rapport van de Algemene Rekenkamer (2000) werd aandacht besteed aan het financieel beheer bij de ROC's.<sup>61</sup> Daarbij kwam ook de scheiding tussen publieke en private middelen aan de orde. Uit het onderzoek kwam naar voren dat slechts de helft van de ROC's de administratieve organisatie rond contractactiviteiten op orde had en dat de beheersingsmaatregelen zich vooral richten op de offerte- en planningsfase en niet op de uitvoering. Ook werden niet alle kosten meegenomen bij integrale kostprijsberekeningen en bleek er onduidelijkheid te bestaan over wat er wel en niet onder contractactiviteiten moet worden verstaan.

*Universitair medische centra (UMC's)*

De tweede sector die in het onderzoek is betrokken is de sector van de universitair medische centra, de UMC's. Een universitair medisch centrum is een samenwerkingsverband tussen de medische faculteit van een universiteit en een academisch ziekenhuis. Academische ziekenhuizen hebben wettelijke taken op het gebied van patiëntenzorg, onderwijs, onderzoek en opleiding van specialisten.

Alle UMC's verwerven private gelden voor onderzoek. De rijksbijdrage van het Ministerie van OCW wordt de eerste geldstroom genoemd. De bijdragen van derden worden als tweede, derde of vierde geldstroom betiteld. De tweede geldstroom is afkomstig van instanties als NWO en van de EU. De derde geldstroom komt van de collectebusfondsen, zoals KWF Kankerbestrijding, de Hartstichting en de Nierstichting. De vierde geldstroom is afkomstig van derden, voornamelijk het bedrijfsleven.

<sup>61</sup> Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 982, nrs. 1–2.

Daarmee is er binnen de UMC's sprake van publiek-private arrangementen.

De Algemene Rekenkamer beschouwt ook de nevenwerkzaamheden van het personeel als mogelijke publiek-private arrangementen. Nevenwerkzaamheden kunnen gepaard gaan met (private) inkomsten en te veel nevenfuncties kunnen de publieke taakuitvoering in het gedrang brengen. Onder de nevenwerkzaamheden bevinden zich ook werkzaamheden die het personeel verricht ten behoeve van bedrijven en stichtingen buiten het UMC, waarmee een relatie wordt onderhouden. Ook kunnen vermogens van bepaalde stichtingen (privaat) een publiek karakter hebben. Deze twee situaties met een publiek-privaat karakter en bijbehorende risico's, komen ook voor bij het onderzochte UMC.

Strikt genomen zijn facilitaire diensten, die binnen het UMC worden uitgevoerd, ook private activiteiten. Hieronder vallen ook de exploitatie van (winkel)ruimte, de catering en de parkeergarage.

#### *Kennis- en innovatiesector: TNO*

Het kabinet ziet TNO en de Grote Technologische Instituten (GTI's) als intermediairs om de wisselwerking te bevorderen tussen kennisontwikkeling (universiteiten) en benutting ervan (maatschappelijke vraag).<sup>62</sup> Die rol (brugfunctie) verlangt dat de GTI's nauwe banden onderhouden met bedrijven en maatschappelijke organisaties enerzijds en universiteiten anderzijds. In de kennis- en innovatiesector worden publiek-private arrangementen doorgaans als noodzakelijk beschouwd om ontwikkelde kennis over te dragen naar de markt en maatschappelijke instellingen. Het veld wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan publiek-private verbanden tussen Rijk, kennisinstellingen en bedrijven, zoals:

- *marktactiviteiten door instellingen met een publieke taak*: contract-onderzoek universiteiten, commerciële advies- en onderzoeksopdrachten voor TNO;
- *cofinanciering* van onderzoek en ontwikkeling door bedrijfsleven en Rijk (subsidie van de ministeries van EZ en OCW);
- *publiek-private participatiefondsen* voor startende ondernemingen in technologie- of kennissector zoals *Biopartner* en *Technopartner*;
- *publiek-private samenwerking*: zie bijvoorbeeld *Kenniswijk* in Eindhoven (ICT-infrastructuur);
- *publiek-private alliantie/netwerkvorming*, bijvoorbeeld *Syntens*, *gesubsidieerd innovatienetwerk voor ondernemers*, *verstrekt innovatieadvies aan het MKB in opdracht van het Ministerie van EZ*.

---

<sup>62</sup> Wetenschapsbudget 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 338, nr. 1.



**CHECKLIST VOOR PUBLIEK-PRIVATE ARRANGEMENTEN**

De checklist is bedoeld als aandachtspuntenlijst voor instellingen die publieke taken en publieke financiering combineren met private activiteiten en private inkomsten. Het beantwoorden van de vragen in de checklist kan de instelling snel een beeld geven van de stand van zaken op een aantal belangrijke aandachtspunten ten aanzien van publiek-private arrangementen.

**Publiek-private arrangementen**

- Is voor de instelling duidelijk wat van de overheid mag en moet ten aanzien van publiek-private arrangementen?
- Heeft de organisatie (raad van bestuur) een duidelijke visie (strategie) ten aanzien van de publiek-private arrangementen? Is deze terug te vinden in de missie en de (meerjaren)plannen?
- Heeft de raad van bestuur voldoende instrumenten om bij gebleken risico's of achterblijvende opbrengsten bijtijds in te grijpen?

**Bedrijfsvoering**

- Kan de instelling aantonen dat geen sprake is van concurrentievervalsing of kruissubsidiëring?
- Zijn de mededingingswet en de transparantierichtlijn van toepassing:
  - Is de instelling, of zijn onderdelen van de instelling, te beschouwen als onderneming in de zin van de Mededingingswet? Zo ja:
  - Gaat het om een onderneming met uitsluitende of bijzondere rechten? Zo ja:
  - Valt de instelling onder de wettelijke eis van een gescheiden administratie?
- Voldoet de bedrijfsvoering aan de volgende eisen:
  - *Projectbeheer*: ordelijk en controleerbaar?
  - *Kostentoerekening*: integraal en inzichtelijk? (is expliciet gemaakt welke beginselen zijn gehanteerd?)
  - *AO*: is deze aanwezig en wordt ze nageleefd?
  - *Integriteit en nevenfuncties*: zijn richtlijnen aanwezig en worden ze nageleefd?
  - *Risicomanagement*: is er inzicht in, en beheersing van risico's?

**Meerwaarde**

- Kan de instelling aantonen dat sprake is van meerwaarde voor de publieke taakuitvoering en/of van financiële, culturele of maatschappelijke meerwaarde?
- Zijn «public spirit» en «ondernemingsgeest» beide voldoende vertegenwoordigd bij het personeel van de instelling?
- Hoe wordt meerwaarde zichtbaar en aannemelijk gemaakt:
  - naar de raad van toezicht;
  - naar de minister;
  - naar de klanten;
  - naar de maatschappij?

**Interne verantwoording en toezicht**

- Heeft de raad van toezicht (audit committee) inzicht in opbrengsten, risico's en risicobeheer ten aanzien van publiek-private arrangementen en kan hij de raad van bestuur bijsturen als hij dat nodig acht?

- Bieden interne controlesystemen voldoende waarborgen voor een goed inzicht in, en goede beheersing van risico's die met publiek-private arrangementen hebben te maken?

### **Externe verantwoording**

- Is er in de publieke verantwoording aandacht voor:
  - de ratio achter publiek-private arrangementen;
  - risico's en risicobeheer van publiek-private arrangementen;
  - de feitelijke resultaten van publiek-private arrangementen in relatie tot de beoogde resultaten (innovatie, kwaliteit etc.) en de missie c.q. lange termijn doelstellingen van de instelling?
- Kunnen alle relevante stakeholders zich op grond van de publieke verantwoording een beeld vormen van aard, omvang, risico's en opbrengsten van publiek-private arrangementen?
- Zijn er naast de verantwoording nog kwaliteitsinstrumenten (zoals visitaties en benchmarks) die de kwaliteit van de publieke taakuitvoering toetsen en waarborgen? Wordt over de resultaten daarvan verantwoording afgelegd?

### **Intern toezicht**

- Is de taak van de raad van toezicht duidelijk omschreven in wet- en regelgeving? Is die rol, bijvoorbeeld in een kwaliteitshandboek, nader ingevuld?
- Heeft de raad van toezicht een beoordelingskader ten aanzien van publiek-private arrangementen?
- Wordt de raad van toezicht tijdig en juist geïnformeerd over risico's, beheersingsmaatregelen en meerwaarde van publiek-private arrangementen?
- Kan de raad van toezicht ingrijpen (bijvoorbeeld door goedkeuring te onthouden) als hij dat nodig acht?

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers en instellingen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De onderzochte instellingen krijgen aan de ene kant ruimte om te ondernemen, maar aan de andere kant zijn de beoogde prestaties en met name de beoogde meerwaarde niet altijd concreet benoemd. Dit heeft tot gevolg dat niet altijd duidelijk is welk doel de publiek-private arrangementen dienen en of ze ook daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde doelen.</p>	<p><b>1. Ontwikkel een kader voor publiek ondernemerschap: duidelijkheid over ruimte en richting</b> De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan – in samenspraak met de instellingen – een <i>kader voor publiek ondernemerschap</i> op te stellen en in die sectoren waar publiek ondernemerschap wenselijk wordt geacht zo duidelijk en eenduidig mogelijk aan te geven onder welke voorwaarden publiek ondernemerschap is toegestaan (ruimte) en waartoe het ondernemerschap zou moeten leiden (richting). Het kader voor publiek ondernemerschap zou binnen de algemene uitgangspunten variatie in de uitvoering moeten toestaan.</p>	<p>ROC MN ziet graag dat de sector zelf, in overleg met de minister, een dergelijk kader opstelt en pleit voor meer eenheid in de verscheidene kaderstellende documenten.</p> <p>De minister van OCW is van mening dat het wetsvoorstel Markt en Overheid een kader biedt en dat richting en ruimte verder worden ingevuld in sectorspecifieke kaderstellende stukken.</p> <p>De notities <i>Helderheid</i> uit 2005 zullen worden aangepast en nadere aanwijzingen bevatten op publiek-privaat gebied.</p> <p>Het CTG hanteert een beleidsregel voor overige inkomsten van zorginstellingen.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer onderschrijft het pleidooi voor meer samenhang in de kaderstellende wet- en regelgeving.</p> <p>De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de redeneerlijn en de aanbevelingen in het rapport een breder toepassingsgebied hebben dan de in de bestuurlijke reactie vermelde sectoren.</p>
<p>De toezichtarrangementen in de BVE-sector en bij de UMC's bieden nog weinig inzicht in de gevolgen van publiek-private arrangementen voor de kwaliteit van de publieke taakuitvoering of voor de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Bij TNO valt het ontwikkelen van publiek-private arrangementen samen met de publieke taak waarover verantwoording wordt afgelegd.</p>	<p><b>2. De minister en de toezichthouder zouden in hun toezicht meer aandacht aan publiek-private arrangementen moeten besteden</b> Het externe toezicht is niet ingericht op het inzichtelijk maken van de bijdrage die publiek-private arrangementen leveren aan de prestaties van de instellingen, van de risico's voor de publieke middelen en de publieke taakuitvoering, noch van de manier waarop deze worden beheerst door de instellingen. Relevante informatie over deze punten zou in het jaarverslag terug te vinden moeten zijn.</p>	<p>Het college van bestuur van ROC MN vraagt aandacht voor de toenemende druk in de toezichtketen. Het pleit voor uniformiteit in de verantwoordingsvereisten en voor een geïntegreerd toezichtkader.</p> <p>De minister van OCW vindt dat het initiële belang van de overheid in de uitvoering van publieke taken ligt. Private taken kunnen daarnaast worden uitgevoerd, zolang zij de publieke taakuitvoering niet belemmeren en de inzet van publieke middelen voldoet aan de regels uit de notitie <i>Verantwoording inzet publieke middelen</i>.</p> <p>De notities <i>Helderheid</i> zullen worden aangepast: de jaarverslagen moeten informatie over meerwaarde en publiek-private risico's gaan bevatten.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer wijst op twee risico's in de uitgangspunten voor het toezicht op publiek-private arrangementen zoals het Ministerie van OCW dat wil vormgeven. Deze risico's hebben te maken met het niet concreet zijn van de normen en met het niet sluitend zijn van de redenering om concurrentievervalsing te voorkómen.</p>

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers en instellingen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>In de drie onderzochte casussen laat de wettelijke basis voor de raden van toezicht te wensen over. Publiek-private arrangementen zijn als zodanig geen aparte categorie in de informatievoorziening aan de raden van toezicht. Wel besteden de drie raden van toezicht aandacht aan onderwerpen die onder dit begrip vallen.</p>	<p><b>3. De positie van raden van toezicht zou wettelijk verankerd moeten worden teneinde het integrale toezicht een betere basis te geven.</b></p> <p>De raad van toezicht is het enige orgaan dat het totaal aan publieke en private activiteiten kan overzien en een oordeel kan vellen over de beleids- en bedrijfsmatige afwegingen die door het management worden gemaakt. Juist vanwege die spilfunctie is een goede wettelijke verankering noodzakelijk van de rol en de positie van raden van toezicht en een regeling voor het geval een raad van toezicht in gebreke blijft.</p>	<p>TNO deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de positie van de raad van toezicht van TNO niet duidelijk is. De raad van toezicht van TNO zal in december 2005 een voorstel doen aan de minister van OCW voor het verhelderen van de positie, taken en bevoegdheden. De raad van toezicht zal daarbij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer meenemen dat de minister voor het externe toezicht beter gebruik kan maken van de resultaten van het intern toezicht.</p> <p>In de kabinetsnotitie <i>Governance in het onderwijs</i> wordt het voornemen geuit om een raad van toezicht in de BVE- en de HO-sector verplicht te stellen. De positie van de raden van toezicht van zorginstellingen wordt geregeld in het ontwerp Uitvoeringsbesluit bij de Wet toelating zorginstellingen. De minister van OCW geeft aan dat de wettelijke verankering verder besproken wordt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer wijst erop dat de visie van de minister van OCW op niet goed functionerende raden van toezicht niet duidelijk is.</p>
<p>Er lijkt zich in recente branchecodes overeenstemming af te tekenen over een aantal hoofdnormen zoals het voorkómen van concurrentievervalsing en belangenverstrengeling, het inzichtelijk maken van ondernemersrisico's, de explicitering van de rol en taken van raden van toezicht en de rol en taken van de accountant en van het «audit committee». De meeste codes besteden nauwelijks aandacht aan de specifieke eisen die publiek-private arrangementen en publiek onderschap aan de interne en externe governance stellen. Zo blijft met name de aandacht voor bedrijfsvoering en voor de verantwoording over meerwaarde zeer zwak belicht.</p>	<p><b>4. Aanvullen van de branchecodes met de aspecten bedrijfsvoering en meerwaarde.</b></p> <p>De branchecodes zouden kunnen worden aangevuld met bepalingen ten aanzien van een ordelijke en transparante bedrijfsvoering en met bepalingen die instellingen oproepen transparant te zijn over (het beheersen van) de risico's en de beoogde en gerealiseerde meerwaarde van ondernemerschap in het algemeen en publiek-private arrangementen in het bijzonder.</p>	<p>De minister van OCW wil het aan de branches overlaten of de codes worden aangevuld of aangepast. De minister van VWS heeft recent de zorgbrede governancecode in ontvangst genomen van de Brancheorganisaties Zorg. In deze codes zijn ook richtlijnen opgenomen die de verantwoordelijkheden van de raad van toezicht voor een intern risicobeheersingssysteem regelen.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers en instellingen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Zowel de overheid als de onderzochte instellingen hebben hoge verwachtingen over meerwaarde. Er zijn echter weinig harde gegevens over de mate waarin en de manier waarop publiek-private arrangementen een bijdrage leveren aan een betere publieke taakuitvoering, dan wel anderszins een noodzakelijke en nuttige bijdrage leveren aan de continuïteit van de organisatie. Kennisbeheer en -transfer kunnen in de onderzochte organisaties nog worden verbeterd.</p> <p>De controlebaarheid en transparantie van de afwegingen die het management maakt tussen publiek belang/wettelijke taak, het organisatiebelang en de stakeholdersbelangen kunnen worden verbeterd.</p>	<p><b>5. Instellingen zouden hun visie op publiek ondernemerschap moeten expliciteren</b> De Algemene Rekenkamer geeft in overweging dat publieke ondernemers verplicht worden een (lange termijn) visiedocument opstellen waarin is aangegeven wat de beoogde opbrengsten, de risico-inschattingen, beheersmaatregelen en geschatte kosten zijn van publiek-private arrangementen. Ook zou de relatie van de publiek-private arrangementen met de publieke taak van de instelling geëxpliciteerd moeten worden. Op basis van deze informatie kan het interne en externe toezicht beter vaststellen of doelen bereikt worden en risico's beheerst.</p>	<p>Het college van bestuur van ROC MN en de minister van OCW kunnen zich vinden in deze aanbeveling.</p> <p>TNO wil de toegevoegde waarde van de organisatie vergroten en beter zichtbaar maken. Een verbeterprogramma daartoe is opgesteld en besproken met de minister van OCW.</p> <p>De minister van OCW wil niet zo ver gaan dat zij een visiedocument voorschrijft. Ze vindt dat het onderdeel uitmaakt van een transparante verantwoording en vindt dat nu de raden van toezicht aan zet zijn.</p>	
<p>Het is duidelijk welke publieke en welke private middelen de organisatie in gaan. Ook over de besteding wordt verantwoording afgelegd. Maar de kostprijsberekening, kostentoe rekening en de opbouw van de verkoopprijs die naar de klant wordt doorberekend kunnen worden verbeterd en transparanter worden gemaakt. Ook bestaat in geen van de onderzochte organisaties een goed inzicht in de feitelijk bestede uren aan de verschillende activiteiten. Of sprake is van kruissubsidiëring kan dan ook op basis van de administraties niet altijd worden vastgesteld.</p>	<p><b>6. Publieke ondernemingen zouden moeten investeren in een transparante, ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering die voldoet aan de eisen van de Europese wet- en regelgeving.</b> De bijdrage van private middelen aan de publieke taakuitvoering en de bijdrage van publieke middelen aan private activiteiten dienen expliciet zichtbaar te zijn. Ook waarborgen in de sfeer van de belangenverstrengeling en nevenfuncties, de administratieve organisatie en organisatorische vormgeving kunnen bijdragen aan de integriteit en transparantie van de instellingen.</p>	<p>ROC MN kan zich vinden in deze aanbeveling en noemt de verschillende verbetertrajecten die op dit gebied binnen de eigen instelling zijn ingezet.</p> <p>Naar de mening van TNO is de bedrijfsvoering van het patentbeheer en van de privatiseringen op orde. Wel geeft TNO aan te streven naar het verhelferen en expliciteren van de algemene richtlijnen en spelregels in een proces van privatisering. Verder wil TNO de procedures en werkwijzen met betrekking tot de uitvoering van het licentiebeheer kritisch tegen het licht houden.</p> <p>De minister van OCW sluit zich aan bij deze aanbeveling. Het wetsvoorstel Wtzi bevat transparantie-eisen.</p>	

Conclusies	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reactie ministers en instellingen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De interne informatievoorziening is vooral toegesneden op de aard, omvang en financiële resultaten. Informatie over de mate waarin publiek-private arrangementen bijdragen aan het realiseren van de eigen missie of van de strategische doelstellingen maakt niet standaard deel uit van de interne informatiecycli.</p> <p>Alle onderzochte jaarverslagen voldoen op de onderzochte aspecten aan de wettelijke eisen. Er is weliswaar informatie over publiek-private arrangementen in de jaarverslagen aanwezig, maar de mate van gedetailleerdheid en hoeveelheid vertoont grote verschillen.</p> <p>Op basis van de openbare informatie uit de jaarverslagen kan niet opgemaakt worden of publiek-private arrangementen bij de onderzochte instellingen bijdragen aan een positieve kruisbestuiving tussen publiek en privaat. Over de mogelijke meerwaarde en de wijze waarop risico's van publiek-private arrangementen worden beheerst, is zeer weinig informatie aangetroffen in de jaarrekeningen en jaarverslagen.</p>	<p><b>7. De publieke verantwoording over publiek-private arrangementen zou moeten worden verbeterd.</b></p> <p>Teneinde de mogelijkheden tot benchmarking, en daarmee tot leren, te vergroten, pleit de Algemene Rekenkamer ervoor dat in jaarverslagen meer en systematischer aandacht wordt geschonken aan de aard, de omvang, de beoogde en gerealiseerde meerwaarde en het risicomanagement ten aanzien van publiek-private arrangementen. Ook zou beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden wat en hoe de publiek-private arrangementen bijdragen aan de publieke taakuitvoering.</p> <p>De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat instellingen in hun publieke verantwoording een duidelijke link leggen tussen hun publieke taak, missie, langetermijndoelen (strategie), jaardoelen en de mate waarin publiek-private arrangementen aan het realiseren van de doelen bijdragen. De minister zou hiervoor – in samenspraak met het veld – handreikingen kunnen bieden.</p>	<p>Het college van bestuur van ROC MN onderschrijft deze aanbeveling en ziet de transparantie op strategisch niveau geborgd in het geformuleerde beleid en in het bestuursverslag bij de jaarrekening.</p> <p>In overeenstemming met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zal TNO in de publieke verantwoording middels het TNO jaarverslag meer aandacht besteden aan het zichtbaar maken van de maatschappelijke meerwaarde van de TNO organisatie.</p> <p>De minister van OCW verwijst naar de notitie <i>Verantwoording inzet publieke middelen</i> waarin opgenomen is waarover de instellingen zich moeten verantwoorden, onder meer over publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen. Voor de horizontale verantwoording wil ze geen regels stellen.</p> <p>Zorginstellingen worden tot maatschappelijke verantwoording gestimuleerd in de Regeling Jaarverslaglegging Zorginstellingen.</p>	
	<p><b>8. Checklist voor publiek-private arrangementen</b></p> <p>De Algemene Rekenkamer heeft een checklist voor instellingen opgesteld die de instellingen snel een beeld kan geven van de stand van zaken op een aantal aandachtspunten ten aanzien van publiek-private arrangementen.</p>	<p>De minister van OCW acht de checklist een goed initiatief en een praktisch toepasbare handreiking.</p>	

**BIJLAGE 4****GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AD	Auditdienst
AO	Administratieve organisatie
BV	Besloten vennootschap
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
Cfi	Centrale financiën instellingen
CTG	College tarieven gezondheidszorg
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
GTI's	Grote technologische instituten
IGZ	Inspectie voor de gezondheidszorg
LUMC	Leids universitair medisch centrum
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PPA	Publiek-private arrangementen
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
ROC MN	ROC Midden Nederland
SER	Sociaal-economische raad
TNO	Organisatie voor toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek
UMC	Universitair medisch centrum
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op het hoger onderwijs en het wetenschappelijk onderzoek
WRR	Wetenschappelijke raad voor het overheidsbeleid
Wtzi	Wet toelating zorginstellingen (wetsvoorstel)