

# De normering van academisch ondernemerschap

Ali Mohammad | VvO Voorjaarssymposium

14 april 2023



Universiteit  
Leiden

## ONDERWIJS

# De UvA is óók hotelbaas, vastgoedboer en een gym

STUDENTENPROTESTEN STUDENTEN UNIVERSITEIT HOTEL ONDERWIJS

AEDES BUNGEHUIS MAAGDENHUIS UVA ...

**nrcQ**  Camil Driessen & Annemarie Sterk



## 'Onderzoekers Maastricht University fraudeerden met patenten'

Twee onderzoekers zouden een bedrijf, opgericht met geld van Maastricht University, hebben gebruikt om zichzelf te verrijken.

## Ondernemende universiteit in zwaar weer

POLITIEK UNIVERSITEIT BESTUREN TU DELFT JAN VAN DEN BERG

KAREL LUYBEN KPMG JACOB FOKKEMA NEDERLAND TWENTE ...

De TU Delft maakt haar kennis te gelde. Maar ondanks de ondernemingszin gaat het financieel niet goed. Miljoenen gingen verloren met vastgoed, rijks geld is niet rechtmatig uitgegeven en integriteit had niet de hoogste aandacht.

## Onderwijsinspectie: RUG stak onterecht 1 miljoen in Chinese campus

Lange tijd ontkende de Rijksuniversiteit Groningen dat bij voorbereidingen van een campus in het Chinese Yantai gebruik was gemaakt van publiek geld.

# Academisch ondernemerschap

- Mechanisme voor kennisoverdracht tussen de universiteit en de externe omgeving
- Deze kennisoverdracht heeft als doel om economische en maatschappelijke waarde te creëren (valorisatie)

## Voorbeelden

- Exploiteren van intellectuele eigendomsrechten
- Contractonderzoek, contractonderwijs, adviesdiensten
- Faciliteren van ondernemerschap, bijv. met risicokapitaal, ondernemerswerkplaatsen, wetenschapsparken

# Spanningen

## Kansen

- Kennisverspreiding
- Binnenhalen gelden
- Meerwaarde voor onderwijs en onderzoek

## Risico's

- Weglekken van publieke middelen
- Oneerlijke concurrentie
- Aantasting academische vrijheid en wetenschappelijke integriteit

## **Discussie:**

sommige vormen van academisch ondernemerschap horen bij de publieke taak van de universiteit

# Onderwijsrecht

- Bekostigde universiteiten en hogescholen ontvangen rijksbekostiging voor het initieel onderwijs en het doen van wetenschappelijk onderzoek
- Besturen leggen jaarlijks verantwoording af over de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven van de rijksbekostiging
- Besturen verantwoorden zich over het gevoerde beleid zoals is aangegeven in de ‘Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten’
- De Inspectie voor het Onderwijs ziet toe op de naleving van sectorale regels en bevordert onder andere de rechtmatigheid van de bestedingen en de financiële doelmatigheid en continuïteit van de bekostigde instellingen

## Artikel 2.7a. Rijksbijdrage en private activiteiten



Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de besteding van de rijksbijdrage aan private activiteiten ten behoeve van het onderwijs of het onderzoek.

# De beleidsregel...

## gaat over:

- gebruiken van publieke middelen of mede met publieke middelen gefinancierde voorzieningen voor private activiteiten door mbo- en ho-instellingen

## maar niet over:

- activiteiten uit Regeling beleggen, lenen en derivaten 2016
- subsidies

# Kernbegrip publieke middelen

- Middelen verkregen ten laste van de rijksbegroting of uit hoofde van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen verkregen middelen (bijv. collegegeld), incl. de opbrengsten daarvan.
- Dat betekent *alle* opbrengsten
- Voorbeeld uit het verslag van Universiteit Leiden 2021:

*De financieringsactiviteiten van de universiteit lopen in principe via de 100 procent-dochteronderneming Libertatis Ergo Holding BV (LEH). LEH investeert in nieuwe ondernemingen die voortkomen uit de universiteit, of neemt deel in fondsen die financiering verzorgen. De universiteit heeft bij de oprichting in 1996 158 duizend euro geïnvesteerd. Daarna zijn geen publieke middelen meer in LEH gestoken.*



# Kernbegrip private activiteiten

- Omschrijving:
  - alle activiteiten die mede onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling worden uitgevoerd, voor zover deze activiteiten op meer zijn gericht dan alleen de uitvoering van de bekostigde wettelijke taak.
  - vgl. oude definitie in de Notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs: investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derde, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.
- schaarst ‘het overdragen van kennis ten behoeve van de maatschappij’ onder ‘bekostigde wettelijke taak’
- geeft concrete voorbeelden van private activiteiten
  - ‘onbekostigd onderwijs’ (behalve onderwijs voor het instellingscolleged en kennisoverdracht)
  - beroepspraktijkvorming waar derden economische voordelen uit kunnen halen, bijv. een kapsalon of reparatiewerkplaats
  - onderzoek in opdracht of verzoek van derden
  - voorzieningen voor medewerkers en studenten, bijv. huisvesting of ruimte ter beschikking stellen aan een onderneming
  - diensten aan derden, zoals detachering, verhuur, lab-diensten
  - ondersteuning voor startups, bijv. valorisatie, ‘niet als onderdeel van de bekostigde wettelijke taken, maar in het verlengde daarvan’

## **Discussie:**

het is duidelijk wanneer sprake is van met publieke middelen investeren in private activiteiten

# Voorwaarden

1. De private activiteit is in lijn met de bekostigde wettelijke taak van de instelling.
2. De private activiteit waarin met publieke middelen wordt geïnvesteerd, levert aantoonbare meerwaarde op voor de bekostigde wettelijke taak.
3. Structurele overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die (mede) met publiek geld is gefinancierd moet worden afgestoten als dat mogelijk is. Dus overcapaciteit voor de bekostigde wettelijke taak die wordt ingezet voor private activiteiten is tijdelijk van aard.
4. De investering is proportioneel: staat - ook in de tijd – in een redelijke verhouding tot de verwachte meerwaarde voor de bekostigde wettelijke taak.
5. De investering leidt niet tot oneerlijke concurrentie.
6. Een positief resultaat uit private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd, wordt aan het publieke eigen vermogen toegevoegd.
7. Over de investeringen met publieke middelen in private activiteiten wordt volledig en transparant verantwoording afgelegd in het bestuursverslag [uitstel tot verslagjaar 2023]

# Onerlijke concurrentie

- In rekening brengen van ten minste de integrale kostprijs
- Berekenen volgens het systeem van de Wet markt en overheid. Dus per (groep van) private activiteit de volgende kosten toerekenen aan private activiteiten:
  - operationele kosten
  - afschrijvings- en onderhoudskosten
  - Vermogenskosten
- Voor- en nacalculatie volgens de beleidsregel
- Inzage geven in de manier waarop de integrale kostprijs is berekend op verzoek van de minister van OCW of de Inspectie van het Onderwijs

# Verantwoording

## **In het bestuursverslag per soort private activiteit vermelden:**

- omvang van de baten
- omvang van de geïnvesteerde publieke middelen en de mutatie daarvan in het verslagjaar
- beschrijving van het (risico-)beleid en beheer
- beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding van de soort private activiteit, inclusief een beschrijving van de verantwoordelijkheidstoedeling
- een beschrijving van de meerwaarde van de soort private activiteit voor de bekostigde wettelijke taak

# Wat valt er op? (1)

## Door de bril van de Wet markt en overheid:

- Er zijn geen gedragsregels
- Er is geen wettelijke grondslag om oneerlijke concurrentie tegen te gaan
- De regels gaan over ‘investeren met publieke middelen in private activiteiten’ in plaats van ‘het verrichten van economische activiteiten’ (het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt)
- Er missen allerlei uitzonderingen:
  - activiteiten aan andere overheden die zijn bedoeld voor de uitvoering van publieke taken
  - toepasselijkheid van het Europees staatssteunrecht, om overlap te voorkomen
  - activiteiten die worden verricht in het algemeen belang

# Wat valt er op? (2)

## Door de bril van het Europees staatssteunrecht:

- Het Europees staatssteunrecht lijkt soepeler wat betreft economische activiteiten van universiteiten
- Geen economische activiteiten:
  - Activiteiten die niet te scheiden zijn van openbaar gezag (Tenderned, ECLI:EU:C:2019:932)
  - Zuiver ondersteunende activiteiten van onderzoeksorganisaties die dezelfde input verbruiken als voor de niet-economische hoofdactiviteit en waarbij max. 20% van de jaarlijkse capaciteit wordt ingezet voor deze ondersteunende activiteiten (Europese Commissie, Kaderregeling Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie 2022, randnr. 21)
  - Activiteiten inzake kennisoverdracht, mits alle winsten opnieuw worden geïnvesteerd in de primaire activiteiten (Europese Commissie, Kaderregeling Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie 2022, randnr. 20).

# Wat valt er op? (3)

## Door de bril van het algemeen bestuursrecht:

- Het gelijkheidsbeginsel geldt voor privaatrechtelijk handelen van openbare universiteiten. De beleidsregel kan nog ingaan op het gelijkheidsbeginsel (beginsel van gelijke kansen).
- De beleidsregel gaat nu alleen in op eerlijke concurrentie aan de aanbodzijde van de markt (concurrenten van universiteiten), maar nog niet over de vraagzijde van de markt (de afnemers van private activiteiten).
- In het Didam-arrest oordeelde de Hoge Raad dat bij de verkoop van een onroerende zaak door een overheidslichaam ruimte moet zijn voor mededinging. De verdeling van een dergelijk schaars goed moet gebeuren op basis van criteria die objectief, toetsbaar en redelijk zijn (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778).
- Mogelijk is die jurisprudentie ook van toepassing op de exploitatie van intellectueel eigendomsrechten.
- Nog onduidelijk in hoeverre openbare universiteiten hiermee te maken krijgen.



## **Discussie:**

Het onderwijsrecht biedt voldoende ruimte tot het benutten van de kansen van academisch ondernemerschap, terwijl de risico's ervan adequaat worden beperkt

# Dank voor uw aandacht



Universiteit  
Leiden

Ali Mohammad

[amohammad@wetgevingswerken.nl](mailto:amohammad@wetgevingswerken.nl)