

Universiteit Twente



SCHEIDING VAN PUBLIEKE EN PRIVATE ACTIVITEITEN

Onderzoek in opdracht van het Waarborgfonds voor de Zorgsector, Utrecht

Dr. N.S. Groenendijk

Leerstoelgroep Openbare financiën
Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie
Universiteit Twente
Enschede

5 april 2005

SAMENVATTING

Zorginstellingen ondernemen in toenemende mate activiteiten buiten de wettelijke kaders van de Wet Tarieven gezondheidszorg en de Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Daardoor kan vermenging optreden van premiegeld en private geldstromen, en kunnen ondernemersrisico's worden afgewenteld op publiek gefinancierde infrastructuur.

Ook buiten de zorgsector speelt deze problematiek. In dit rapport wordt geïnventariseerd hoe wordt omgegaan met de scheiding van hoofd- en nevenactiviteiten (of: publieke en commerciële activiteiten) in enkele andere sectoren dan de zorgsector. De volgende sectoren zijn in het onderzoek betrokken: (sociale woningbouw)corporaties, overheidsorganisaties (waaronder waterschappen) en (enkele) ZBO's, (hoger) onderwijs, de sociale verzekeringssector, i.c. uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen (uvi's), pensioenfondsen, en de publieke omroep. Ten behoeve van het onderzoek is documentanalyse verricht en zijn gesprekken gevoerd met experts op bovenstaande terreinen.

Uit het onderzoek blijkt dat in ons land geen sprake is van een uniforme aanpak van de problematiek van de scheiding van publieke en commerciële activiteiten in de publieke sector. Een eerste, veel gekozen, optie is het toestaan van –bepaalde- nevenactiviteiten naast de publieke activiteiten binnen één organisatie, met als enige eis dat een transparante administratie en verslaglegging plaatsvindt. Deze situatie treffen we aan bij overheidsorganisaties, in het (hoger) onderwijs, bij pensioenfondsen, bij de publieke omroep, en bij de corporaties. Een tweede mogelijkheid is dat er scheiding plaatsvindt van de organisatie in een publiek deel en een commercieel deel, met als eis dat er marktconforme relaties zijn tussen beide onderdelen (en veelal met vennootschapsbelastingplicht voor de commerciële activiteiten). Dit is de optie die in de nabije toekomst van toepassing zal zijn voor de woningcorporaties. Het is tevens de optie die eerder bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen werd gekozen ná de ontvlechting (waarbij publieke onderdelen werden ingebracht in commerciële holdings) en daar niet goed werkte, met name omdat het lastig is (strijd met) marktconformiteit vast te stellen. Een derde optie, tenslotte, is het niet-toestaan van nevenactiviteiten, zoals bij het UWV.

Het onderzoek laat ook zien dat er verschillen kunnen optreden voor wat betreft de mate van toezicht en regulering, ongeacht de scheidingsoptie waarvoor gekozen is. Zo zijn regulering en toezicht strikt bij de publieke omroep, maar nauwelijks ontwikkeld in het (hoger) onderwijs. Bovendien kan de herkomst van eventuele regulering verschillen: van overheidswege zoals bij de publieke omroep, of zelfregulering (pensioenfondsen). Iets soortgelijks geldt voor de aard van het toezicht: overwegend extern toezicht (zoals bij de publieke omroep, via het Commissariaat voor de Media) of overwegend intern toezicht (zoals in het hoger onderwijs, en bij de corporaties).

Het rapport besteedt tenslotte aandacht aan enkele factoren die mogelijk een rol spelen bij de keuze voor de verschillende scheidingsopties.

Een eerste factor is de mate waarin feitelijk sprake kan zijn van concurrentievervalsing indien publieke en commerciële activiteiten vanuit een zelfde organisatie worden verricht, en de

inschatting van de negatieve gevolgen voor de private sector die daarvan uitgaan. Ten aanzien van het (hoger) onderwijs bijvoorbeeld is het waarschijnlijk dat de private sector er juist bij gebaat is als onderwijsinstellingen hun publieke en commerciële activiteiten verweven, gelet op allerlei synergie-effecten, met het oog op de ontwikkeling van de kennissamenleving. In andere sectoren is het creëren van een gelijk speelveld van groter belang. Ook in EU-verband wordt, in het denken over de (on)aanvaardbaarheid van staatssteun, een onderscheid gemaakt naar sectoren. Van (steun aan) publieke kerntaken als volkshuisvesting en volksgezondheid mag meer concurrentievervalsing uitgaan dan van (steun aan) de publieke omroep of sport.

Een tweede factor is het risico van het daadwerkelijk weglekken van publieke middelen naar commerciële activiteiten, of het afwentelen van ondernemersrisico's op publieke middelen. Iets dergelijks speelt duidelijk bij woningcorporaties, in het hoger onderwijs, bij pensioenfondsen, en bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen in het pre-SUWI tijdperk. Bij overheidsorganisaties en bij de publieke omroep speelt dat gevaar (waarschijnlijk) veel minder. Een derde element betreft padafhankelijkheid. Het gekozen regime vloeit grotendeels voort uit ervaringen uit het verleden en de beperkte mogelijkheden die er zijn tot bijsturing. Een belangrijk aspect hierbij is de vraag of in de betreffende sector een communis opinio heerst ten aanzien van de aanvaardbaarheid van commerciële nevenactiviteiten. Zo is er in de overheidssector veel gediscussieerd over het Cohen-kader en het (ingetrokken) wetsvoorstel Markt en Overheid, en is geleidelijk een consensus gegroeid over wat wel en niet mag. De keuze van het kabinet voor opname van gedragsregels voor overheden in de Mededingingswet in plaats van een wet Markt en overheid vloeit min of meer logisch voort uit die ontwikkeling. Bij de werknemersverzekeringen spelen (negatieve) ervaringen uit het verleden (de weeffouten in de ontvlechting) ook een duidelijke rol bij de keuze voor het huidige (strikte) regime.

Tot slot lijkt de huidige geringe bereidheid van belang om instellingen, toezichhoudende organen en/of de overheid te confronteren met hogere administratieve lasten. Dat argument is expliciet gebruikt bij het intrekken van het wetsvoorstel Markt en overheid, en bij het afwijzen van de voorstellen van de commissie-Staatsen ten aanzien van de pensioenfondsen.

INHOUD

Samenvatting	ii
1. INLEIDING	1
2. REGELGEVING EN PRAKTIJK IN ENKELE GESELECTEERDE SECTOREN	3
2.1 Inleiding	3
2.2 Overheidsorganisaties	3
2.3 Woningbouwcorporaties	10
2.4 (Hoger) onderwijs	17
2.5 Uitvoering werknemersverzekeringen	21
2.6 Pensioenfondsen	24
2.7 De publieke omroep	26
2.8 Samenvatting	29
3. CONCLUSIES	31
GERAADPLEEGDE BRONNEN	33
Bijlage: lijst van gesprekspartners	36

1. INLEIDING

Achtergrond

In de zorgsector is in toenemende mate sprake van deregulering, onder andere met het oog op verdergaande marktwerking. Met het op afstand komen van de overheid ontstaat er meer mogelijkheid voor zorgaanbieders hun eigen activiteiten vorm te geven, waaronder activiteiten die in meer of mindere mate afliggen van de eigenlijke zorgtaak. Op dit moment wordt door zorginstellingen een breed scala aan activiteiten ondernomen buiten de wettelijke kaders van de Wet Tarieven gezondheidszorg en de Wet Ziekenhuisvoorzieningen. Het kan daarbij gaan om zowel zorg(gerelateerde) activiteiten als niet-zorgactiviteiten. Veel voorkomende vormen zijn het verhuren van vastgoed, het exploiteren van parkeergarages en zogenaamde 'zorgboulevards'.¹

Bij deze activiteiten (hier als 'nevenactiviteiten' aangeduid ter onderscheiding van de publiek gefinancierde activiteiten) kunnen zorgaanbieders gebruik maken van hun positie als zorginstelling. Daardoor kan vermenging van premiegeld en private geldstromen optreden, en kunnen ondernemersrisico's worden afgewenteld op publiek gefinancierde infrastructuur. Deze problematiek beperkt zich uiteraard niet tot de zorgsector. Zo heeft de discussie over scheiding van publieke en private activiteiten door overheidsorganisaties in 1997 geleid tot het eindrapport van de werkgroep-Cohen (1996). In dat rapport werd een strikte scheiding tussen marktactiviteiten en publieke activiteiten voorgesteld, met als voornaamste drijfveer het voorkomen van concurrentievervalsing. Minder vergaande voorstellen in de publieke sector richten zich op het transparant maken van beide soorten activiteiten en hun financiën, op het aanbrengen van een administratieve (in plaats van organisatorische) scheiding van activiteiten, of het bevorderen van zelfregulering en 'public governance' op dit terrein.

Kennisbehoefte en te beantwoorden vraag

Met het oog op de problematiek van scheiding van zorg- en nevenactiviteiten in de zorgsector, heeft het Waarborgfonds voor de Zorgsector (Wfz) behoefte aan inzicht in omgang met deze scheiding in andere sectoren. De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Welke regelgeving betreffende de scheiding van activiteiten kennen enkele –geselecteerde- sectoren (anders dan de zorgsector), en hoe wordt daarmee in de praktijk omgegaan?

De volgende sectoren worden in het onderzoek betrokken:

- (sociale woningbouw)corporaties;
- overheidsorganisaties (waaronder waterschappen), en (enkele) ZBO's;
- (hoger) onderwijs;
- sociale verzekeringssector, i.c. uitvoeringsinstellingen werknemersverzekeringen (uvi's);
- pensioenfondsen;
- publieke omroep.

¹ Zie voor een overzicht van andere mogelijke nevenactiviteiten Pflug (1997, p.42-45).

Bij de analyse zal speciaal aandacht worden besteed aan de juridische vormgeving van scheiding van activiteiten, en de bijbehorende toezichtstructuren.

Gevolgte werkwijze

De werkzaamheden ten behoeve van dit onderzoek hebben bestaan uit het analyseren van documenten, en het –zodig- voeren van gesprekken met experts in de betreffende sectoren. In de bijlage is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen.

2. REGELGEVING EN PRAKTIJK IN ENKELE GESELECTEERDE SECTOREN

2.1 Inleiding

Alvorens over te gaan tot een bespreking van de geselecteerde sectoren, ligt het voor de hand kort stil te staan bij de operatie Marktwerking, deregulering en wetgeving (MDW), aangezien deze operatie in veel opzichten bepalend is geweest voor het denken over marktwerking in de publieke sector. Van 1994 tot 2003 werd middels de MDW-operatie gewerkt aan het moderniseren van wet- en regelgeving, met als doelstellingen verlaging van lasten voor burgers en bedrijven, het meer ruimte geven voor marktwerking, en verbetering van kwaliteit van wetten. De MDW-operatie werd gecoördineerd door de ministeries van Economische Zaken en Justitie. In totaal zijn 68 projecten uitgevoerd waarin sectoren en/of aandachtsvelden (zowel binnen als buiten de publieke sector) werden doorgelicht. Met name zijn er drie MDW-projecten te noemen die voor dit onderzoek relevant zijn:

- MDW-project Hoger onderwijs;
- MDW-project Markt en overheid;
- MDW-project Woningcorporaties.

Deze projecten komen in de betreffende paragrafen verder aan de orde.

2.2 Overheidsorganisaties

Inleiding

Op 9 april 2004 heeft het kabinet het wetsvoorstel "Markt en overheid"² definitief ingetrokken. Het wetsvoorstel (volledige titel: "Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken") vormde een uitvloeisel van het MDW-rapport uit 1997 van de werkgroep-Cohen (Ministerie van Economische Zaken, 1997) waarin een wettelijke regeling van de markt-en-overheid-problematiek werd voorgestaan. Naast de commissie-Cohen heeft ook de Sociaal-Economische Raad (SER) meerdere malen aangedrongen op een wettelijke regeling (zie bijvoorbeeld SER, 1999). Hieronder gaan we in op:

- de rapportage van de werkgroep-Cohen (als onderdeel van het MDW-project Markt en overheid);
- de besluitvorming rond het wetsvoorstel Markt en Overheid.

Het eindrapport van de werkgroep-Cohen

Het eindrapport van de werkgroep-Cohen bevat een analyse van het marktoptreden van wat de werkgroep noemt organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten (OEM's). OEM's zijn organisaties die krachtens een overheidsbesluit een publieke taak uitvoeren en voor deze uitvoering een tijdelijke of permanente exclusieve of bijzondere positie hebben in termen van

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28.050, nrs. 1-3.

rechten op markttoegang of op financiële middelen. De werkgroep onderscheidt de volgende categorieën OEM's.

Overzicht 1: OEM's volgens werkgroep-Cohen

(Ondernemingen van) publieke rechtspersonen	Voorbeelden
Rijk: organisaties die deel uitmaken van de Staat (dienstonderdelen van departementen, ambtelijke diensten, agentschappen)	Senter, CBS, CPB, IND, KNMI
Gemeenten en provincies: onderdelen	Afvalophaaldiensten, groenvoorziening
Publiekrechtelijke lichamen van functioneel bestuur en zelfstandige bestuursorganen	Waterschappen, bedrijfslichamen, WGR-verbanden, arbeidsvoorziening
Overige bij wet ingestelde rechtspersonen	Openbare universiteiten, TNO
Quasi-particuliere ondernemingen	
Private rechtspersonen waarvan de zeggenschap en/of het aandelenkapitaal direct of indirect geheel of in meerderheid in handen is van overheden, en die exclusieve of bijzondere rechten hebben	Openbare vervoersondernemingen, openbare nutsbedrijven (waaronder energiebedrijven), SDU
Private rechtspersonen waarvan de zeggenschap en/of het aandelenkapitaal direct of indirect geheel of in meerderheid in particuliere handen is, en die exclusieve of bijzondere rechten hebben	KPN, bijzondere universiteiten, publieke omroepen

Bij het in concurrentie treden van OEM's met private aanbieders zijn er volgens de werkgroep-Cohen twee mogelijke problemen:

- a. OEM's kunnen beschikken over *oneigenlijke concurrentievoordelen* ten opzichte van particuliere ondernemingen;
- b. *negatieve beïnvloeding van de publieke taak*, bijvoorbeeld door het weglekken van publieke middelen en/of het afwentelen van kosten en risico's op de publieke onderdelen van de organisatie.

Voor de werkgroep vormde het eerste aspect (oneerlijke concurrentie) de primaire invalshoek van de rapportage, waarbij vijf verschillende categorieën zijn onderscheiden die mogelijk tot gevolg hebben dat er sprake is van oneerlijke concurrentie:

- financiële condities, met name het ontbreken bij OEM's van belastingplicht voor de vennootschapsbelasting en de BTW;
- inputcondities (toegang tot produktiefactoren), waaronder niet-marktconforme kapitaalkosten (indien bijvoorbeeld vermogensverschaffers vanwege een grotere bestaanszekerheid van de OEM een lagere risicopremie hanteren);
- afzetcondities (toegang tot afzetmarkten);
- functievermenging (indien de OEM aanbieder én marktreguleerder is);
- institutionele condities (veelal in het nadeel van OEM's: bijvoorbeeld gebondenheid aan de Algemene Wet Bestuursrecht en de Wet Openbaarheid van bestuur).

De werkgroep bepleitte een algehele en strikte afscheiding en afstoting van marktactiviteiten door OEM's, met uitzondering van een viertal situaties:

- a. de marktactiviteit is onlosmakelijk verbonden met de uitoefening van de publieke taak (bijvoorbeeld het vervaardigen van producten voor de markt door de sociale werkvoorziening);
- b. marktactiviteiten in de sfeer van kennisproductie en –overdracht;
- c. marktactiviteiten teneinde restcapaciteit te benutten die ontstaat doordat voor de vervulling van de publieke taak een ondeelbare technische en/of operationele minimumcapaciteit onvermijdbaar is (bijvoorbeeld het militaire vliegveld waarvan de restcapaciteit kan worden ingezet voor civiel gebruik);
- d. marktactiviteiten in het perspectief van een serieuze en kenbaar gemaakte beslissing om de publieke taak op afzienbare termijn daadwerkelijk onder concurrentie te plaatsen, dat wil zeggen als overgangssituatie (bijvoorbeeld de energiedistributie en het streekvervoer).

Deze vier gevallen zouden aan een aantal strikte gedragsregels moeten zijn onderworpen, waaronder een aantal op financieel terrein:

- gelijke fiscale behandeling;
- een verbod om financiële middelen of heffingsbevoegdheden vanuit de publieke taak in te zetten voor marktactiviteiten;
- verwerving van vreemd vermogen alleen op marktconforme condities.

Organisatorische scheiding van marktactiviteiten is volgens de werkgroep in deze vier gevallen alleen nodig indien bepaalde bevoegdheden (vergunningverlening, toezicht) vermengd dreigen te worden met marktactiviteiten.

Wetgeving naar aanleiding van Cohen; het wetsvoorstel Markt en overheid

Zoals eerder gesteld is door zowel de werkgroep-Cohen als door de SER een wettelijke regeling van de markt-overheid-problematiek bepleit. Een dergelijk wetsvoorstel is door het kabinet in oktober 2001 bij de Tweede Kamer ingediend.

Het wetsvoorstel Markt en overheid kent geen algeheel verbod op marktactiviteiten, maar tracht zowel de toetreding tot de markt als het gedrag op de markt zodanig te reguleren dat oneigenlijke concurrentievoordelen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Toetreding door de overheid tot de markt (dat wil zeggen: het gaan verrichten door een overheidsorganisatie³ van marktactiviteiten) is niet toegestaan indien het verrichten van marktactiviteiten uitsluitend gericht is op het verwerven van inkomsten (ook niet indien die inkomsten verworven worden ten behoeve van de uitvoering van publieke taken).

Marktactiviteiten moeten:

- gebaseerd zijn op een wet of besluit (grondslagvereiste);
- gericht zijn op het behartigen van een publiek belang waarbij aannemelijk moet zijn dat het voordeel van het publiek belang opweegt tegen de eventuele negatieve gevolgen voor derden op de desbetreffende markt (materiële norm).

³ Het wetsvoorstel verstaat onder overheidsorganisaties alle krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, zoals de rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen.

Op deze hoofdregel is een viertal uitzonderingen gemaakt, grotendeels in lijn met het eindrapport van de werkgroep-Cohen:

1. de marktactiviteiten vloeien rechtstreeks voort uit de uitvoering van een in een wet of besluit opgedragen publieke taak;
2. de marktactiviteiten zijn rechtstreeks het gevolg van internationale verplichtingen;
3. marktactiviteiten ter gebruik van restcapaciteit;
4. marktactiviteiten die een netto-omzet van €75.000 niet te boven gaan (bagatelbepaling).

Voor overheidsorganisaties die marktactiviteiten verrichten, zijn er in het wetsvoorstel drie gedragsregels voorzien, om de belangrijkste elementen van oneerlijke concurrentie te voorkomen:

- het vaststellen van zodanige prijzen voor marktactiviteiten dat alle marktactiviteiten van de betreffende organisatie tezamen tenminste kostendekkend zijn (dat wil zeggen kruissubsidiëring is alleen mogelijk binnen de marktactiviteiten, niet tussen marktactiviteiten en publieke taakuitoefening);
- het bij het uitoefenen van de marktactiviteiten niet gebruiken van gegevens die de organisatie op grond van de publieke taak heeft verkregen en waarvoor een verplichting tot geheimhouding bestaat, respectievelijk het beschikbaar stellen van informatie aan concurrenten indien geen verplichting tot geheimhouding bestaat;
- het voorkomen van functievermenging door middel van intern-organisatorische scheiding.

Deze gedragsregels worden gehandhaafd door de Nationale Mededingingsautoriteit (NMa).

Het wetsvoorstel kent voorts⁴ enkele bepalingen betreffende ondernemingen met een uitsluitend of bijzonder recht (OUBR's, dat wil zeggen: ondernemingen die –in een bepaald geografisch gebied– bij uitsluiting of tezamen met enkele andere ondernemingen zijn aangewezen om bepaalde producten of diensten te leveren). Indien die ondernemingen ook andere producten/diensten (gaan) leveren zijn ze onderhevig aan een verbod op kruissubsidiëring (controleerbaar te maken via boekhoudkundige voorschriften). Bovendien geldt een gedragsregel ten aanzien van het gebruik van informatie verkregen in de uitoefening van het uitsluitende of bijzondere recht.

Voor markten in transitie (met name als gevolg van marktliberalisering in EU-verband, zoals de postsector, energiesector) geldt een uitzonderingspositie (overgangsregeling), evenals voor onderzoeksinstellingen (gelet op het belang van de ontwikkeling van de kennissamenleving).

Zoals gesteld is het wetsvoorstel Markt en overheid in april 2004 ingetrokken, om tegemoet te komen aan de voornaamste kritiekpunten op het wetsvoorstel⁵:

- onduidelijkheid over de reikwijdte ervan, onder meer door onduidelijkheid over het begrip marktactiviteiten. In het wetsvoorstel wordt onder marktactiviteiten verstaan het leveren van goederen of diensten aan derden, voor zover daarmee in concurrentie wordt getreden met ondernemingen;
- het grondslagvereiste en de materiële norm zouden op gespannen voet staan met de autonomie van overheden, en te veel bestuurlijke lasten met zich meebrengen;

⁴ Daarnaast zijn er bepalingen omtrent het oprichten van een overheidsbedrijf, waaraan we hier voorbijgaan.

- een aparte wet is een te zwaar instrument. Hetzelfde kan bereikt worden via aanpassing en aanvulling van bestaande wetgeving en/of sectorspecifieke regelgeving.

Het kabinet heeft daarom besloten de Mededingingswet te (gaan) wijzigen⁶, door aanvulling met de gedragsregels uit het wetsvoorstel Markt en overheid, met toezicht door de NMa. De gedragsregels betreffen:

- de overheid als ondernemer (rijk, gemeenten, provincies, waterschappen);
- de OUBR's.

Huidige situatie voor de rijksdienst

Vooruitlopend op een wettelijke regeling zijn per 1 juli 1998 ministeriële aanwijzingen⁷ in werking getreden, gericht op marktactiviteiten verricht binnen de rijksdienst. Die aanwijzingen (waarvan het kabinet stelt dat ze goed voldoen) blijven onverkort van kracht, tot een eventuele wijziging van de Mededingingswet. Deze aanwijzingen laten zich als volgt samenvatten:

- a. marktactiviteiten die krachtens de wet worden verricht, moeten voldoen aan de eis van integrale kostprijsberekening. De financiële administratie moet dusdanig zijn dat een duidelijk beeld ontstaat van de interne middelenstromen en afzonderlijke en gemeenschappelijk gebruikte middelen;
- b. voor marktactiviteiten die onlosmakelijk verbonden zijn met de uitvoering van een overheidstaak, of die de benutting van restcapaciteit betreffen, gelden beide bovenstaande voorwaarden eveneens. Daar komt bij dat deze activiteiten onderhevig moeten zijn aan vennootschapsbelasting en omzetbelasting.
- c. alle andere marktactiviteiten binnen de rijksdienst moeten (vanaf 1 juli 1998) worden stopgezet.

Huidige situatie voor gemeenten, provincies en waterschappen

Op dit moment is er geen regelgeving betreffende marktactiviteiten door gemeenten, provincies en waterschappen. Het kabinet heeft aangegeven dat bezien zal worden of wijzigingen nodig zijn van de Gemeentewet, Provinciewet en/of het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies.⁸

Wat in de intrekkingbrief niet genoemd wordt, maar hoogstwaarschijnlijk wel mee heeft gespeeld bij het besluit tot intrekken van het gehele wetsvoorstel, is dat uit onderzoek (in opdracht) van het Ministerie van Economische Zaken is gebleken dat de marktactiviteiten van gemeenten, provincies en waterschappen relatief beperkt in omvang zijn. Inkomsten uit marktactiviteiten zouden namelijk hooguit 6% van de totale inkomsten van deze overheden uitmaken (Ministerie van EZ, 2002).

⁵ Zie meer uitgebreid: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28.050, nr. 7.

⁶ Ten tijde van de intrekking werd gestreefd naar inwerkingtreding van de wijzigingen van de Mededingingswet per 1 januari 2006, maar de laatste stand van zaken is dat "het wetgevingstraject nog wordt voorbereid".

⁷ Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (Stcrt., 1998, 95)

⁸ Ook hier heeft nog geen wetgevende activiteit plaatsgevonden sinds het intrekken van het wetsvoorstel Markt en overheid. Het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies is eveneens ongewijzigd gebleven.

Daarbij gaat het bovendien grotendeels om marktactiviteiten die voortvloeien uit een publieke taak (zoals bij de sociale werkvoorziening), en die dus –mits binnen bepaalde gedragsregels verricht-aanvaardbaar zijn binnen het Cohen-regime. Eventuele risico's van kruissubsidiëring en functievermenging bij gemeenten, provincies en waterschappen zijn eveneens onderzocht en als laag aangemerkt (Ministerie van EZ, 2003).

Daarbij is van belang dat het wetsontwerp Markt en overheid, en daarmee het Cohen-kader, gedurende zo lange tijd in discussie is geweest dat overheden er op hebben geanticipeerd. Enige ervaring met de scheiding van publieke taken en commerciële activiteiten hebben overheden dus wel opgedaan.

Ter illustratie noemen we hier de *waterschappen*. Eind jaren negentig zijn veel waterschappen in zee gegaan met drinkwaterbedrijven, om grote ondernemingen te bedienen. Onder grote ondernemingen moet in dit verband verstaan worden ondernemingen die een groot (drinkwater)volumen innemen en een groot volume afvalwater lozen. Waterschappen worden geacht –tegen berekening van tarieven op grond van vervuilingseenheden- zorg te dragen voor afvalwaterzuivering (in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, WVO) en investeren daartoe in zuiveringscapaciteit. Het staat ondernemingen echter vrij zelf hun afvalwater te zuiveren indien ze daarmee goedkoper uit denken te zijn. Indien grote ondernemingen inderdaad zélf hun afvalwaterzuivering ter hand nemen, heeft dat grote gevolgen voor de investeringen in zuiveringscapaciteit door waterschappen. Gelet op dat capaciteitsvraagstuk, en vanuit het idee van integraal waterbeheer (beheer van de gehele waterketen) werden eind jaren negentig regionale “waterbedrijven” opgericht (in de vorm van zelfstandige BV's) waarin drinkwaterbedrijven en waterschappen participeerden. Veel van deze bedrijven zijn inmiddels weer ter ziele, doordat er onvoldoende belangstelling voor bleek te bestaan. Bovendien was er de vloed van fusies in de drinkwaterwereld, waardoor er nauwelijks meer op regionale schaal wordt geopereerd.⁹ Waterschappen verrichten nog wel wat diensten voor derden, maar dat betreft dan vooral laboratoriumwerk voor derden, ter gebruik van de restcapaciteit van laboratoria (cf. het Cohen-kader), en dan vaak ook nog met andere waterschappen als klant.

In de waterschapswereld valt er op dit moment aanzienlijke terughoudendheid te bespeuren ten aanzien van nevenactiviteiten. Naast de teleurstellende ervaringen met de waterbedrijven, speelt daarbij de slibverwerkings-“affaire” een belangrijke rol.¹⁰ Slib werd in vroeger tijd uitgereden over het land, maar moet tegenwoordig (gelet op de verontreiniging) verbrand worden in speciale ovens. Bepaald was in eerste instantie bovendien dat slib verwerkt moest worden in de regio en/of provincie waar het “geproduceerd” was. Twee waterschappen in het oosten des lands zijn daartoe in de jaren negentig een samenwerkingsverband aangegaan met een particuliere ondernemer die in de regio een slibverbrandingsoven zou bouwen en exploiteren. Door allerlei technische problemen bleek de oven niet bedrijfszeker waarna de waterschappen alsnog hun slib elders in het land aan andere slibverwerkers moesten aanbieden (op grond van gewijzigde regelgeving was dat inmiddels

⁹ Het overcapaciteitsprobleem bij afvalwaterzuivering bestaat daarmee nog steeds. Wel hebben waterschappen de mogelijkheid via subsidiëring grote (zgn. ongebonden) klanten (vanaf 1500 vervuilingseenheden) de facto een korting op de zuiveringstarieven te geven (zgn. U-bocht-contractie).

¹⁰ Voor de provincies kan op iets vergelijkbaars worden gewezen: de Ceteco-affaire.

ook toegestaan). De –inmiddels failliete- ondernemer heeft vervolgens met succes bij de rechter aanzienlijke schadevergoeding van de waterschappen bedongen.

Onduidelijk is welke organisatie op dit moment belast is met het toezicht op nevenactiviteiten door de lagere overheden. Toezicht lijkt ad hoc plaats te vinden; zo wordt vanuit provincies enigszins toegezien op nevenactiviteiten door gemeenten (in het kader van de begrotingsgoedkeuring) en waterschappen.

Huidige situatie voor OUBR's

In de intrekingsbrief worden de mogelijke voordelen die OUBR's op een open markt kunnen hebben nog eens uitdrukkelijk genoemd:

- gebruikmaken van het imago van de overheid;
- het feit dat de overheid de facto niet failliet kan gaan;
- de mogelijkheid van kruissubsidiëring tussen enerzijds goederen en diensten die de organisatie als onderneming aan derden levert en anderzijds de collectieve middelen die in het kader van de publieke taak (c.q. bijzonder recht) zijn verkregen;
- de mogelijkheid om bij het opereren als onderneming gebruik te maken van gegevens die voor de publieke taak zijn verkregen;
- functievermenging.

Op dit moment is er echter geen algemene regelgeving die gedragsregels stelt (bijvoorbeeld op het terrein van prijsberekening, gegevensgebruik, en functiescheiding).

Voor sommige OUBR's geldt dat ze zelfstandige bestuursorganen zijn (ZBO's), dat wil zeggen bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. ZBO's zijn er verschillende soorten en maten, en bovendien is er discussie mogelijk over de vraag of een bepaalde organisatie nu wel of niet een ZBO is, of een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT).¹¹

Sommige ZBO's hebben een publiekrechtelijke status (al dan niet met eigen rechtspersoonlijkheid), andere ZBO's zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (al dan niet opgericht door de overheid en/of met de overheid als eigenaar/deelnemer). Sommige ZBO's dragen "systeemverantwoordelijkheid" (zoals de Nma en De Nederlandse Bank), andere ZBO's hebben een primair dienstverlenende functie. Slechts in enkele gevallen omvat die dienstverlening mede een commerciële activiteit. Zo mag de *Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW)* naast de uitvoering van de publieke taken een aantal marktactiviteiten uitvoeren. Het gaat hierbij onder andere om de verhuur van restcapaciteit van de testbaan in Lelystad, de computerfaciliteiten aan de stichting RDC en de CD-ROM inzake voertuigregelgeving. Achterliggende gedachte hierbij is dat omvangrijke investeringen zijn gedaan in deze faciliteiten om de wettelijke taken uit te voeren. Door de restcapaciteit zo optimaal mogelijk in te zetten, kunnen de kosten over een bredere groep gebruikers worden verspreid. Daarnaast voert de RDW in internationaal kader testen uit in het kader van de toelating van voertuigen tot de weg (de zogenoemde testhuisfunctie). Ook het *Kadaster* begeeft zich op commercieel vlak, door de ter beschikbaarstelling van kadastrale

¹¹ Zie nader de zogenaamde referentielijst van het Ministerie van Financiën (2002).

informatie aan met name notarissen en makelaars. De *IB-groep* tenslotte verricht op bescheiden schaal administratieve werkzaamheden voor derden.

Voor de ZBO's gelden de zogenaamde Aanwijzingen voor ZBO's. In deze aanwijzingen zijn bepalingen opgenomen voor ZBO's die overeenkomen met de aanwijzingen zoals die binnen de rijksdienst inzake het verrichten van marktactiviteiten gelden. In sommige gevallen (en dat geldt overigens ook voor agentschappen zoals voor het RIVM) zijn aanvullende afspraken vastgelegd in convenanten.

2.3 Woningbouwcorporaties

Inleiding

In de achterliggende 10 tot 15 jaar is de positie van woningbouwcorporaties (hierna: corporaties) sterk veranderd. Uitgangspunt is sinds 1995 dat corporaties in principe zelf over voldoende middelen zouden moeten beschikken om woningen te bouwen en te verbeteren, en subsidiëring een aanvullend karakter heeft. Met het wegvallen van een aanzienlijk deel van de subsidies is er voor corporaties een grotere prikkel financiële middelen te genereren uit winstgevende nevenactiviteiten. Die nevenactiviteiten zijn in principe niet toegestaan, maar worden middels beleidsregels gedoogd. Binnen dat gedoogbeleid is er in de praktijk bovendien aanzienlijke speelruimte voor corporaties.

MDW-rapportage woningcorporaties

In de MDW-rapportage over corporaties (Ministerie van VROM, 1999) nam het streven naar een gelijk speelveld (*level playing field*) een belangrijke plaats in, en dan vooral de vraag hoe corporaties vorm zouden kunnen worden gegeven met het oog op het bereiken van een gelijk speelveld. Allerlei varianten worden in de rapportage besproken, waarna de werkgroep kiest voor een zogenaamde hybride tussenvariant, waarin de organisatie twee werkgebieden bestrijkt: de kernopdracht en een toegestaan werkgebied. De kernopdracht betreft het bieden van huisvesting (huur, koop) aan huishoudens die geen of onvoldoende toegang hebben tot huisvesting op de vrije markt. Het toegestaan werkgebied betreft activiteiten waarvoor geldt dat ze een relatie met de kernopdracht hebben, in een aparte rechtsvorm worden ondergebracht, en onder marktconforme voorwaarden worden verricht. Opbrengsten uit deze activiteiten mogen ten goede komen aan de kernopdracht, het omgekeerde mag niet.

De werkgroep noemde een aantal concurrentievoordelen op van corporaties ten opzichte van andere aanbieders, zoals de achtervang/borging via het Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw, de mogelijkheid van saneringssteun door het Centraal Fonds Volkshuisvesting (leidend tot een lager risicoprofiel), de vrijstellingen voor de overdrachtbelasting en de vennootschapsbelasting, en het zogenaamd maatschappelijk gebonden vermogen (waardoor corporaties genoeg kunnen nemen met een lager rendement). Ten dele kunnen deze voordelen volgens de werkgroep worden aangemerkt als compensatie voor het risico van politiek-maatschappelijke sturing op corporaties. De CF-saneringssteun zou moeten blijven bestaan, evenals de WSW-borging, gezien het belang van kapitaalmarkttoegang, maar eventueel zou

compensatie moeten worden geboden door corporaties voor genoten rentevoordelen. De belastingvrijstellingen werden echter specifiek genoemd als voordelen die zouden moeten beëindigd. Het kabinet heeft dat standpunt later (in februari 2000) overgenomen.¹²

Huidige regelgeving

De huidige regelgeving ten aanzien van het verrichten van nevenactiviteiten door corporaties dateert grotendeels van vóór de MDW-operatie, maar is op verschillende punten in de loop der jaren aangepast.

De Woningwet (art. 70) regelt welke instellingen als toegelaten worden aangemerkt. Het gaat daarbij om verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn.

Het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) is in 1993 in werking getreden. Het BBSH regelt onder andere wat precies onder werkzaamheden op het gebied van de volkshuisvesting moet worden verstaan. Een en ander is limitatief opgesomd in het BBSH (art. 11).

- het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden¹³;
- het in stand houden van en het treffen van voorzieningen aan haar woongelegenheden en onroerende aanhorigheden, en aan woongelegenheden en onroerende aanhorigheden van derden;
- het in stand houden en verbeteren van de direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden grenzende omgeving;
- het beheren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
- het vervreemden van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden;
- het aan bewoners van bij de toegelaten instelling in beheer zijnde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, alsmede het, aan personen die te kennen geven een zodanige woongelegenheden te willen betrekken, verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met het huisvesten van die personen;
- de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit bovenstaande werkzaamheden. Blijkens de toelichting bij het BBSH is het uitdrukkelijk niet de bedoeling met deze restcategorie werkzaamheden op aan de volkshuisvesting verwante terreinen mogelijk te maken.

Activiteiten die niet in art. 11 BBSH zijn genoemd, zijn niet toegestaan (noch aan toegelaten instellingen noch aan hun verbindingen). Art. 11a BBSH stelt verder dat de hierboven genoemde werkzaamheden – de *kernactiviteiten*- bij moeten dragen aan de taken zoals die elders in het BBSH (artt. 12-22) zijn omschreven. Deze taken staan bekend als de kerntaken van de corporaties (ook wel prestatiegebieden genoemd):

1. het betaalbaar huisvesten van de doelgroep;
2. het zorgdragen voor de kwaliteit van het woningbezit;
3. het betrekken van bewoners(organisaties) bij beleid en beheer;
4. de continuïteit op financieel terrein;

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 24.036, nr. 147.

¹³ Garages, schuren en dergelijke.

5. leefbaarheid (dit prestatieveld is het meest recent, toegevoegd in 1997).

Met name door de toevoeging van het prestatiegebied leefbaarheid is interpretatieruimte ontstaan. Door middel van circulaire is daarom nader bepaald welke activiteiten formeel gezien niet binnen het BBSH passen (want niet voorkomen in de limitatieve opsomming van art. 11), maar – mogelijk- toch aanvaardbaar zijn en zullen worden gedoogd: de zogenaamde *nevenactiviteiten* van corporaties.¹⁴

Circulaire *MG 99-23*¹⁵ geeft de volgende criteria:

- de nevenactiviteiten dragen een volkshuisvestelijk karakter en vertonen samenhang met de kernactiviteiten;
- de volkshuisvestelijke prestaties van de betreffende corporatie moeten boven elke twijfel verheven zijn;
- de financiële continuïteit van de corporatie staat buiten twijfel én bij de uitvoering van de nevenactiviteiten is er sprake van een aanvaardbaar en dus beperkt financieel risico;
- nevenactiviteiten worden in beginsel in een verbinding ondergebracht om te kunnen voldoen aan de eisen van een gelijk speelveld op het punt van fiscaliteit en financiering. Nevenactiviteiten worden als belastingplichtige activiteiten aangemerkt;
- de kerntaken mogen door de uitvoering van de nevenactiviteiten niet in het (financiële) gedrang komen en de gemaakte winst in de verbinding dient terug te vloeien naar de corporatie ten behoeve van kerntaken;
- eventuele beschikbaarstelling door de corporatie aan de verbinding van kapitaal dient onder marktconforme voorwaarden te geschieden;
- het toezicht mag niet worden belemmerd.

In circulaire *MG 2001-26*¹⁶ worden deze voorwaarden nader aangescherpt:

- het moet gaan om activiteiten die een 'woon'karakter hebben;
- de activiteiten moeten een meerwaarde hebben voor de kerntaken. Er dient een substantieel en causaal verband te zijn met die kerntaken.

¹⁴ Het betreft hier dus gedoogbeleid, in afwachting van de nieuwe Woonwet en het nieuwe Besluit wooncorporaties, te baseren op de Nota Mensen, Wensen, Wonen.

¹⁵ Stcrt., 7 februari 2000. We gaan hier (vanwege het uiterst beperkte belang) voorbij aan circulaire MG 2001-04 (Stcrt., 9 februari 2001) waarin nadere regels worden gesteld aan activiteiten van toegelaten instellingen in het buitenland, met name ontwikkelingslanden.

¹⁶ Stcrt., 9 november 2001.

Overzicht 2: Enkele voorbeelden van niet-toegestane nevenactiviteiten, woningcorporaties

<i>Niet-toegestane nevenactiviteit</i>	<i>Vindplaats</i>
Uitoefenen van enige vorm van makelaardij Bemiddeling bij aan- en verkoop van onroerend goed van derden	Toelichting bij BBSH MG 2001-26
Verrichten van werkzaamheden als assurantietussenpersoon Bemiddeling bij levensverzekeringen (anders dan in relatie tot sluiten hypothecaire lening bij aankoop onroerend goed dat eigendom is van corporatie)	Toelichting bij BBSH MG 2001-26
Realiseren van bedrijfspanden (anders dan het eigen bedrijfspand)	Toelichting bij BBSH
Optreden als bankier	Toelichting bij BBSH MG 2001-26
Aanbieden van cursussen (anders dan aan eigen personeel of aan huurders)	MG 2001-26
Projectontwikkeling zonder substantiële en causale relatie met kerntaken	MG 2001-26

Indien een corporatie toch nevenactiviteiten verricht die niet zijn toegestaan kan de Minister van VROM op grond van het BBSH de corporatie aan aanwijzing geven, op niet-naleving waarvan een dwangsom kan worden gezet. Zo ontving de Stichting Wonen Noord-Limburg (te Venray) in 2003 een aanwijzing dat activiteiten van een met de corporatie verbonden vennootschap InterMakelaars BV niet uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting waren, en beëindigd dienen te worden¹⁷.

Preventieve toetsing en toezicht

Nevenactiviteiten dienen te worden gemeld bij het Ministerie van VROM en worden vervolgens door dit ministerie beoordeeld. Eén van de toetsingscriteria is de financiële continuïteit van de corporatie (in samenhang met de financiële risico's die aan de betreffende nevenactiviteit zijn verbonden). Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), dat zich in algemene zin bezighoudt met het financieel toezicht op corporaties, is ook belast met de financiële beoordeling van nevenactiviteiten. Deze adviestaak is in 1999 op grond van het interim toezichtsbeleid toegevoegd aan de overige toezichttaken. Het CFV brengt advies uit aan de Minister van VROM, middels deelname aan de zogenaamde Toetsgroep waarin ook vertegenwoordigers van VROM zitten. Voor de beoordeling heeft het CFV een format ontwikkeld dat de volgende elementen bevat:

- omschrijving van de beoogde activiteit;
- informatie omtrent de toegevoegde waarde van de activiteit voor de kernactiviteiten van de corporatie;
- risico-analyse, op de volgende aspecten:
 - o leegstand, verkoopbaarheid;
 - o vervuilde bodem;
 - o bouwprocesrisico's;
 - o wettelijke ketenaansprakelijkheid;
 - o financiering en financierbaarheid;
 - o (bestuurlijke) aansprakelijkheid van de corporatie;

¹⁷ Stcrt., 2 april 2003.

- o fiscale risico's (m.n. dubbele overdrachtbelasting);
 - o bij samenwerking met derde(n): risico van beëindiging van die samenwerking;
 - o overige, niet-genoemde maar wel van belang zijnde risico's.
- wijze waarop de belastingplicht is geregeld;
 - rol, eventuele (financiële) bijdrage gemeente;
 - gevolgen voor toezicht, wijze waarop verantwoording zal plaatsvinden.

Het ter toetsing aanmelden van nevenactiviteiten vindt echter plaats door de corporaties zelf. Zaken die naar het oordeel van een corporatie duidelijk wel/niet toegestaan zijn, zullen dus niet vlug gemeld worden; het zal gaan om activiteiten die naar het oordeel van de corporatie "op het randje zijn". Daarbij zijn er natuurlijk interpretatieverschillen mogelijk, en is het mogelijk dat nevenactiviteit A door corporatie X wordt aangemeld en als niet-toegestaan wordt afgewezen, terwijl dezelfde activiteit A door corporatie Y simpelweg wordt uitgevoerd zonder melding.¹⁸ Daarbij komt dat het gedoogbeleid, neergelegd in de hierboven behandelde circulaire, steeds enigszins achter de feiten aanloopt. Met name het bijdragen door corporaties aan de leefbaarheid van wijken en steden maakt dat er een veelheid van innovatieve oplossingen voor lokale problemen wordt gevonden waarop in beleidsregels nauwelijks –anders dan in algemene termen– kan worden geanticipeerd. Dat leidt overigens ook tot beslissingen van VROM die door corporaties niet altijd goed worden begrepen.¹⁹

In 2003 heeft het CFV een onderzoek gedaan naar wat er zoal daadwerkelijk door corporaties aan zogenaamde verbindingen is gevormd (CFV, 2003a). Verbindingen zijn samenwerkingsverbanden (in welke vorm dan ook) met derden. Reden voor het CFV om een dergelijk onderzoek te doen was dat de nevenactiviteitenprocedure zoals hierboven geschetst niet alleen als nadeel kent dat de corporaties zelf uitmaken wat gemeld wordt en wat niet, maar ook dat de procedure gericht is op het inhoudelijk inkaderen van toegestane nevenactiviteiten en nauwelijks op enigerlei financiële risicotoeetsing. Uit het onderzoek blijkt dat verbindingen veelvuldig voorkomen maar dat de verslaggeving van corporaties in het algemeen nogal gebrekkig is ten aanzien van verbindingen en de risico's die daarmee gepaard gaan.

Raden van Toezicht (of: Commissarissen) van corporaties spelen een belangrijke rol in het aangeven van wat wel of niet aanvaardbaar is, evenals (externe) accountants. Dit interne toezicht is wellicht van groter belang dan de externe toetsing van randgevallen door het CFV en VROM. Naar de kwaliteit van het interne toezicht is onder andere onderzoek gedaan door het CFV (CFV, 2003b). De meeste Raden van Toezicht hebben een vrij beperkte rolopvatting, gericht op het toetsen van financiële continuïteit binnen de afgesproken meerjarencaders, en nauwelijks op volkshuisvestelijke processen, strategische keuzes en risico's. Het is dus de vraag of de Raden van Toezicht in staat zijn een onderscheid te maken tussen aanvaardbare en niet aanvaardbare

¹⁸ Een dergelijk geval heeft zich voorgedaan met betrekking tot de bouw door corporaties van een politiekantoor.

¹⁹ Bijvoorbeeld het 'aanpakken' van corporatie Brabant Wonen inzake het verstrekken van een lening aan een stichting voor crisisopvang in Oss, in samenwerking met (en onder borging van) de gemeente Oss. Zie persbericht Aedes, 17 december 2004.

nevenactiviteiten (en zicht hebben op de risico's, niet alleen financieel, die met nevenactiviteiten gepaard gaan), of dat ze daarbij te zeer varen op het oordeel van het corporatiebestuur.

Belastingplicht

Vanwege hun maatschappelijke functie genieten corporaties bepaalde fiscale faciliteiten. Tot 1 januari 2003 waren de corporaties vrijgesteld van overdrachtbelasting; deze vrijstelling betreft nu alleen nog wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM's) in het kader van herstructurering. De subjectieve vrijstelling voor de vennootschapsbelasting is met het Belastingplan 2004 beperkt tot de toegelaten instellingen; voor dochtermaatschappijen die gezien hun juridische vorm wel vennootschapsbelastingplichtig zijn (zoals een BV) geldt de vrijstelling niet langer.

Wijziging BBSH

In het verlengde van bovenstaande fiscale wijzigingen, en in lijn met de MDW-operatie, heeft de Minister van VROM in september 2004 aangegeven langs welke lijnen het huidige BBSH-regime zou moeten worden gewijzigd, zodat duidelijk is welke werkzaamheden de woningcorporatie zelf mag verrichten (en waarvoor dus geen vennootschapsbelastingplicht bestaat) en welke werkzaamheden de corporatie niet zelf mag verrichten maar mag onderbrengen in een of meerdere (vennootschapsbelastingplichtige) dochtermaatschappijen. Onderstaand overzicht laat zien hoe deze werkzaamheden in het nieuwe BBSH zullen worden verdeeld.²⁰

²⁰ Brief van de Minister van VROM, 14 september 2004, DBO 2004099407.

Overzicht 3: Voorgestelde splitsing van werkzaamheden (wijziging BBSH)

<i>Woningcorporatie, niet vpb-plichtig</i>	<i>Dochtermaatschappij, wel vpb-plichtig</i>
1. Bouw, aankoop, verhuur, onderhoud en dergelijke van goedkope en middeldure huurwoningen (stichtingskosten tot maximaal €200.000)	1. Zelfde werkzaamheden als genoemd bij de corporatie onder 1.-10. (maar dan vpb-plichtig)
2. Bouw, aankoop, verhuur, onderhoud en dergelijke van andere gebouwen dan woongelegenheden in het kader van leefbaarheid	2. Bouw, aankoop, verhuur, onderhoud en dergelijke van huurwoningen duurder dan € 200.000
3. Instandhouding en verbetering van de omgeving van haar woongelegenheden in het kader van leefbaarheid	3. In het kader van leefbaarheid instandhouden en verbeteren van de omgeving ook indien niet in de nabijheid is van hun woongelegenheden
4. Bouw, aankoop, verhuur, onderhoud en dergelijke van gebouwen in het kader van wonen en zorg	4. Instandhouding en verbetering van de woongelegenheden van derden zoals van verenigingen van eigenaren waarvan de woningcorporatie niet minstens de helft in eigendom heeft
5. Het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van woon-zorg arrangementen	5. Bouwen van koopwoningen
6. Bouw, aankoop, verhuur, onderhoud en dergelijke van bedrijfsruimten, mits deze één geheel vormen met de woongelegenheden	Dit alles slechts: - binnen het werkgebied van de corporatie; - tegen marktconforme tarieven.
7. Woongelegenheden onderhouden en instandhouden van verenigingen van eigenaren waarvan minstens de helft van woningen eigendom zijn van de woningcorporatie	
8. Beheren, verhuren en dergelijke van de woongelegenheden van andere woningcorporaties	
9. Verlenen van diensten aan haar huurders en aan mensen die willen gaan huren	
10. Het marktconform verlenen van diensten aan haar dochters en deelnemingen	

De dochtermaatschappijen moeten de rechtsvorm van BV of NV hebben. Uiteraard mag de corporatie wel samenwerken met derden middels andere rechtsvormen (CV, VOF). Het toezicht op de dochtermaatschappijen verloopt via de corporatie: de corporatie moet zorgen voor de relevante overzichten van de activiteiten van de dochter(s). Omdat de scheiding van werkzaamheden belangrijke fiscale effecten heeft, zal naar verwachting het toezicht –naast VROM en in het verlengde daarvan het Centraal Fonds- in toenemende mate ook door Financiën gaan plaatsvinden. Het is overigens toegestaan werkzaamheden genoemd in de linkerkolom (kerntaken) onder te brengen in een dochter. Daarmee vallen de werkzaamheden onder het regime van de vennootschapsbelasting, maar komen ze ook in aanmerking voor de fiscale faciliteiten in die belasting (investeringsaftrek). Het brengt bovendien met zich mee dat kerntaken toch enigszins op afstand van de corporatie (en daarmee van het interne toezicht) komen.

De activiteiten verricht door dochters vallen niet onder WSW-borging, noch onder de CF-saneringssteunregelingen. Dat neemt niet weg dat bij de risicobeoordeling in het kader van de WSW-borging aan corporaties voor activiteiten in de linkerkolom, de activiteiten in de rechterkolom uiteraard deel uitmaken van het risicoprofiel.

Een belangrijk voordeel van het aldus scheiden van de activiteiten (en het laten vervallen van allerlei concurrentievoordelen) is dat het op deze manier waarschijnlijker is dat de sector een eventuele kritische EU-toets inzake mogelijke staatssteun goed doorstaat. De angst voor "Brussel" is in dezen wellicht nog groter dan de angst voor het weglekken van maatschappelijk verbonden vermogen.

Verder zijn er verschillende visies omtrent de exacte scheiding tussen corporaties en dochtermaatschappijen (bijvoorbeeld indien in één te bouwen complex zowel woningen onder de stichtingskostengrens als daarboven zijn opgenomen), en de wijze waarop corporaties dochters gaan financieren.²¹ Zo zou het denkbaar zijn gedurende een overgangperiode van een jaar de dochter(s) een eenmalige bruidsschat mee te geven (beginkapitaal), en daarna de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) als (vreemd) vermogensverschaffer te gebruiken. Meer algemeen is het marktconform verlenen van diensten (bijvoorbeeld de inzet van medewerkers) door de corporatie aan dochters een lastig punt.

Voorlopig zal er echter geen splitsing van activiteiten van woningcorporaties plaatsvinden, aangezien de Raad van State heeft aangegeven dat daarvoor niet alleen het BBSH gewijzigd dient te worden maar ook de Woningwet²². De huidige Woningwet maakt het niet mogelijk corporaties te verplichten voor hun (vennootschapsbelastingplichtige) activiteiten dochtermaatschappijen op te richten, terwijl die activiteiten door de corporaties zelf niet mogen worden uitgevoerd.

2.4 (Hoger) onderwijs

MDW-werkgroep

Het rapport van de MDW-werkgroep Hoger onderwijs (Ministerie van OCW, 1996) richtte zich vooral op mogelijke verschillen tussen bekostigde en aangewezen instellingen voor hoger onderwijs. Vanuit het oogpunt van het tegengaan van concurrentievervalsing werd structurele kruissubsidiëring als ongewenst aangemerkt. Instellingen zouden voor het instandhouden van contractactiviteiten niet mogen putten uit de financiële middelen die de overheid ter beschikking heeft gesteld voor het verzorgen van regulier onderwijs. De werkgroep bepleitte voorschriften en richtlijnen ter voorkoming van kruissubsidiëring, onder andere aangaande gescheiden boekhouding, en (accountants)controle daarop. Het kabinet nam deze aanbevelingen over, waarna de verslaggevingsrichtlijnen en controleprotocollen in de loop der jaren overeenkomstig zijn verzwaaard.

²¹ Brief van de Minister van VROM, 1 maart 2005 (DBO 2005026617).

²² Niet-openbaar advies van 10 december 2004, zie bovengenoemde brief.

Bekostigingsperikelen

Naast dit MDW-traject, zijn er meer recent ontwikkelingen geweest aangaande de rechtmatigheid van het handelen van bepaalde instellingen. In 2001 rees bij het Ministerie van OCW het vermoeden van onregelmatigheden bij de bekostiging in het hoger onderwijs²³, meer specifiek van fraude in het hoger beroepsonderwijs. Na onderzoek door de eigen accountantsdienst, waarin inderdaad tal onregelmatigheden werden aangetroffen, werd een 'zelfreinigend' onderzoek opgestart, resulterend in het rapport "Ruimte voor Rekenschap" (Ministerie van OCW, 2002), onderworpen aan een review door de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 2003). Als uitvloeisel van deze onderzoeken is de staatssecretaris van OCW in 2003 begonnen met het voeren van bekostigingsoverleg met het hoger onderwijsveld. Dat heeft geresulteerd in de zogenaamde Notities Helderheid (OCW, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b; zo genoemd omdat ze helderheid moeten bieden omtrent wat wel/niet mag binnen de bekostigingsregels).

Tevens werd een commissie belast met de verdere afhandeling van de gesignaleerde onregelmatigheden. Deze Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap adviseerde een administratieve scheiding voor te schrijven van baten en lasten die betrekking hebben op publieke respectievelijk private activiteiten. Het kabinet heeft de noodzaak tot transparantie onderschreven maar niet willen kiezen voor een voorgeschreven wijze van inrichting van de administratieve organisatie en interne controle. In plaats daarvan wordt ingezet op versterking van het interne toezicht binnen instellingen het stimuleren van horizontale verantwoording door instellingen.²⁴ De eis van transparantie heeft al geleid tot aanpassing van de controleprotocollen voor 2003 mede aan de hand van de Notities Helderheid.

Een groot deel van deze notities betreft de inschrijvingsproblematiek van studenten. Eén van de thema's die echter in de notities ook aan bod komen, is het investeren van publieke middelen in private activiteiten.

De Notities Helderheid

Voor het *beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* worden onder investeren van publieke middelen in private activiteiten die situaties verstaan waarin de rijksbijdrage wordt ingezet in een privaatrechtelijke rechtspersoon, of waarin publieke middelen anderszins worden geïnvesteerd in private activiteiten die niet behoren tot de kerntaak van de instelling en/of het kenniscentrum voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven (kbb). Voorbeelden zijn:

- investeringen die zijn verricht met de rijksbijdrage in contractstichtingen;
- risicovolle financieringen met de rijksbijdrage;
- investeringen in private activiteiten, zoals voorzieningen voor deelnemers (sportzaal).

In principe is investeren van publieke middelen in private activiteiten toegestaan, mits dat transparant gebeurt. Publiek-private samenwerking is toegestaan, als daarmee een bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van de doelstellingen van het beroepsonderwijs. Aan de wettelijke waarborgen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) moet onverkort worden

²³ (Hoger) onderwijs omvat hier de sectoren beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28.248, nr. 49.

voldaan. Te allen tijde moet de instelling die de bekostiging ontvangt zich jegens deelnemers en rijksoverheid controleerbaar kunnen verantwoorden over alle uit de wet voortvloeiende verplichtingen. Aandachtspunten daarbij zijn:

- a. Bij investering in een private rechtspersoon moet de doelstelling van die rechtspersoon (zoals neergelegd in de statuten) in lijn zijn met de kerntaak waarvoor de instelling een rijksbijdrage ontvangt (te weten: het verzorgen van beroepsonderwijs conform de Wet Educatie en Beroepsonderwijs);
- b. De investering in private activiteiten mag niet uitsluitend vanuit financieel oogmerk tot stand zijn gebracht, maar moet bijdragen aan de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en in het belang van de deelnemers zijn;
- c. De instelling dient zich ervan te overtuigen dat de activiteiten waarvoor de investering geschiedt adequaat worden uitgevoerd;
- d. De investering dient in redelijke verhouding te staan tot de te verwachten opbrengsten. Het is de verantwoordelijkheid van de instelling om te komen tot kostendekkende afspraken. Er mag geen concurrentievervalsing ontstaan;
- e. De instelling moet inzichtelijk maken hoeveel van de rijksbijdrage wordt besteed aan welke werkzaamheden in het kader van publiek-private samenwerking;
- f. De Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek moet worden nageleefd (zie hieronder).

Deze voorwaarden hebben het karakter van “richtinggevende uitspraken” waarvan verwacht wordt dat instellingen er naar handelen, zonder dat zulks expliciet op enigerlei wijze van hogerhand getoetst wordt. Om de vereiste financiële transparantie te bieden is de voor de instellingen relevante Richtlijn voor het financiële jaarverslag in 2003 aangepast.

In het *hogere onderwijs* (hogere beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs) is sprake van investeren met publieke middelen in private activiteiten als de bekostiging van de overheid aan universiteiten of hogescholen (rijksbijdrage) bijvoorbeeld wordt gebruikt:

- in een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een contractstichting), of
- voor voorzieningen voor studenten (bijvoorbeeld huisvesting of sportfaciliteiten), of
- om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland, of
- voor de ontwikkeling van onbekostigd onderwijs.

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om investeringen die de instelling normaal doet in verband met het beheer en bestuur van de instelling (schoonmaak, huisvesting, catering, leveranciers etc). Het gaat om investeringen van een instelling in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derde(n), die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.

Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten is (en blijft) volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een private rechtspersoon, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.
- b. Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen.
- c. Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:
 - o de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/of het onderzoek; en/of
 - o de kennisoverdracht aan de maatschappij, en/of
 - o de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
- d. De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

Ook deze voorwaarden hebben het karakter van "richtinggevende uitspraken". De Notities Helderheid kennen de nodige interpretatieruimte, en wat wel/niet aanvaardbaar is, hangt toch vooral af van wat de instelling, waarbij de Colleges/Raden van Toezicht uiteraard een belangrijke rol(horen te) spelen.

De Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek²⁵, die geldt voor alle met publieke middelen bekostigde onderwijsinstellingen in ons land, schrijft voor dat instellingen publieke middelen risicomijdend moeten beleggen en belenen (d.w.z. uitsluitend bij financiële instellingen met minimaal een A rating of vergelijkbaar). Onder publieke middelen worden de rijksbijdragen verstaan alsmede gelden uit –krachtens de wet ingestelde- heffingen. Ook overige middelen die administratief niet goed af te scheiden zijn van de publieke middelen vallen onder deze regeling.

Al met al bestaat het (verantwoordings)proces rondom het aanwenden van publieke middelen in private activiteiten uit vier elementen:

- a) de Notities Helderheid, als uitvloeisel van het jaarlijks bekostigingsoverleg (sinds zomer 2003)
- b) de Regeling Beleggen en belenen (vanaf 2001);
- c) jaarverslaggevingsrichtlijnen.
- d) controleprotocollen voor de (externe) accountant van de instellingen, die overigens veel gedetailleerder zijn dan de verslaggevingsrichtlijnen zelf;

Binnen de sector wordt overigens aangegeven dat een volledige financieel-administratieve scheiding van activiteiten erg lastig is aan te brengen, met name op het terrein van het onderzoek.

²⁵ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 12 juli 2001, nr. FVE 2001/57965N

2.5 Uitvoering werknemersverzekeringen

Inleiding

In 1995 is de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1995 in werking getreden, die verplichte uitbesteding voorschreef van de administratie van de bedrijfsverenigingen aan erkende uitvoeringsinstellingen. De opdrachtverlening door de bedrijfsverenigingen is in 1997 (in het kader van de Organisatiewet Sociale Verzekeringen 1997) overgegaan naar het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv).

De uitvoeringsinstellingen zijn veelal deel gaan uitmaken van grotere verbanden, mede gericht op aan de sociale verzekering verwante private dienstverlening. Met de ontvlechting van bedrijfsverenigingen en uitvoeringinstellingen ontstond het risico dat publiek geld voor de uitvoering van werknemersverzekeringen gebruikt werd voor private activiteiten, met name wanneer een uitvoeringsinstelling een bepaalde (niet-wettelijke) taak uitbesteedde of juist op zich nam (inbesteding).

De toezichthouder (nu de Inspectie Werk en Inkomen, IWI, eerder het College van toezicht sociale verzekeringen, Ctsv) heeft jaarlijks onderzoek gedaan naar deze ontvlechting, hetgeen is neergelegd in een zestal rapporten, de eerste daterend uit 1996 (en betrekking hebbend op 1995), en de laatste daterend uit 2001 (en betrekking hebbend op de situatie in 2000).

Mede op basis van deze 'ontvlechtingsrapporten' is een fundamentele wijziging in het veld doorgevoerd middels de wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (wet SUWI), per 1 januari 2002. Het Lisv en alle uitvoeringsinstellingen (Gak Nederland, Cadans Uitvoeringsinstelling B.V., USZO B.V., GUO Uitvoeringsinstelling B.V. en SFB Uitvoeringsorganisatie Sociale Verzekeringen N.V.) zijn samengevoegd tot het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het toezicht op het UWV vindt plaats door de IWI waarin het Ctsv en de Directie Toezicht van het ministerie van SZW zijn opgegaan. De uitvoering van de werknemersverzekeringen is nu dus opgedragen aan de publieke instelling Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, op basis van beleid gemaakt op het ministerie van SZW. Het bovengenoemde risico van vermenging van publieke en private middelen bestaat daarmee niet meer. Hieronder wordt op de 'oude situatie' van vóór de wet SUWI omdat die situatie voor het onderzoek het meest relevant is.

De situatie vóór de wet SUWI

Met de 'ontvlechting' van bedrijfsverenigingen en uitvoeringsinstellingen is, zoals gesteld, een situatie ontstaan waarin uitvoeringsinstellingen deel uitmaken van concerns waarbinnen naast publieke taken ook private, op winst gerichte, activiteiten worden uitgevoerd. Met het oog op deze risico's is de concernconstructie onderhevig gemaakt aan algemene uitgangspunten neergelegd in het Convenant Witteveen²⁶. De meest relevante uitgangspunten zijn:

- gewaarborgd moet zijn dat publieke en private geldstromen blijvend gescheiden zijn;

²⁶ Dit Convenant betreft de voorstellen van de commissie-Witteveen, waaraan het Ministerie van SZW, het Tijdelijk Instituut voor coördinatie en afstemming (Tica), de bedrijfsverenigingen en de uitvoeringsinstellingen hebben meegewerkt.

- gewaarborgd moet zijn dat de uitvoering van de taken van de bedrijfsverenigingen (c.q. het Lisv) door de uitvoeringsinstellingen doelmatig en (ook op termijn) kostenefficiënt is.

Het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (Ctsv) heeft meer specifiek onder andere de volgende risico's genoemd (Ctsv, 1998, p. 17):

- een dusdanige vervlechting dat de uitvoeringsinstelling in strijd met de uitgangspunten van de ontvlechting géén zelfstandige of een te afhankelijke positie binnen het concern heeft;
- belangenafweging van het concernbestuur (holding) ten gunste van de private werkmaatschappijen;
- bij leveringen tussen publieke en private poot: het niet in rekening brengen van de juiste prijzen waardoor publieke gelden kunnen worden gebruikt voor het financieren van private activiteiten of verstoring van concurrentieverhoudingen kan ontstaan.

Om deze risico's te minimaliseren heeft het Ministerie gebruik gemaakt van twee instrumenten²⁷:

- a) de erkenning van uitvoeringsinstellingen, waarbij de *erkenningsvoorwaarden* gebruikt zijn om nadere beperkingen op te leggen aan de concernstructuur;
- b) leveringen tussen de publieke poot en private poot binnen de concerns zijn onderhevig aan een tweetal *Toetsingskaders* (het Toetsingskader Verrichten van andere taken door uitvoeringsinstellingen, en het Toetsingskader inzake het uitbesteden van werkzaamheden door uitvoeringsinstellingen).²⁸ Deze toetsingskaders zijn door het Ctsv in de ontvlechtingsrapporten nader uitgewerkt, met name via de eis van marktconforme transacties bij in- en uitbestedingen.

De toets door het Ctsv heeft zich door de jaren heen met name gericht op drie elementen:

- de organisatiestructuur;
- de administratieve scheiding tussen publieke en private activiteiten;
- de in- en uitbestedingen.

De in de erkenningsvoorwaarden neergelegde beperkingen aangaande de *organisatiestructuur* betreffen:

- bepalingen met betrekking tot de statuten (doelstellingen, bevoegdheden) van de uitvoeringsinstelling (U), de houder van de aandelen van de uitvoeringsinstelling (de holding, H), en de stichting die de publieke aandelen daadwerkelijk houdt (veelal aangeduid als stichting A);
- winstuitkeringen en liquidatiesaldi (van U) vloeien naar stichting A;
- een eventueel batig saldo van de stichting A bij liquidatie komt toe aan de sociale verzekeringsfondsen;
- de stichting A keurt enkele belangrijke besluiten van holding H goed die betrekking hebben op uitvoeringsinstelling U;

²⁷ Zie voor het gehele toetsingskader de zesde (en laatste) ontvlechtingsrapportage (IWI, 2002, bijlage 2).

²⁸ Zie Besluit Toetsingskader andere taken, staatssecretaris SZW (Stb. 1997, 98). Het tweede Toetsingskader is afkomstig van het Ctsv.

Voor wat betreft deze elementen heeft het Ctsv (resp. de IWI) in de periode 1997-2000 geen grote problemen kunnen onderkennen. De juridische organisatiestructuur van de betrokken holdings²⁹ is steeds in overeenstemming geweest met de erkenningsvoorwaarden en bovenstaande beperkingen, maar het Ctsv heeft wel steeds twijfels uitgesproken over de daadwerkelijke autonomie van de uitvoeringsinstellingen binnen de holdings.

Voor wat betreft de *administratieve scheiding* geldt dat met name in het begin van de periode 1997-2000 deze scheiding nog niet volledig was gerealiseerd, maar daarna vrij snel is geëffectueerd (dat oordeel is mede ontleend aan de relevante -externe- accountantsverklaringen).

De meeste problemen hebben betrekking gehad op het *in- en uitbesteden van werkzaamheden* (binnen de holding). Het Ctsv heeft bij herhaling in de periode 1997-2000 moeten constateren dat de aansturing en de naleving van voorwaarden voor in- en uitbestedingen (zoals neergelegd in het Toetsingskader) door de concerns ontoereikend zijn geweest. Daarbij gaat om het onterecht niet aanvragen van toestemming voor in- en uitbesteden bij het Lisv, het niet-naleven van de voorwaarden voor in- en uitbesteden op zich, het onvoldoende contractueel vastleggen van afspraken omtrent in- en uitbesteden, en het onvoldoende onderbouwen van afwijkingen van contracten. In veel gevallen is voor het Ctsv onduidelijk gebleven of de betreffende transacties voldoende zakelijk waren.

In de vervolgrapportages ontvlechting heeft het Ctsv dus steeds de conclusie moeten trekken dat bij de uitvoeringsinstellingen (en het Lisv) de scheiding tussen publieke en private financiële middelen onvoldoende is gewaarborgd. Bovendien heeft het Ctsv in de pre-UWV-situatie uitbreiding van het toezichtsinstrumentarium bepleit voor de beoordeling van de (financiële) scheiding van publieke en private werkzaamheden. Het Ctsv heeft dus als het ware aangegeven dat het eigen toezicht ontoereikend was en aanvullende richtlijnen en bevoegdheden noodzakelijk waren.

Zoals gezegd speelt in de nieuwe situatie (uitvoering gebundeld in het UWV, toezicht bij de IWI) het probleem van niet-zakelijke transacties (en dus vermenging van financiële stromen) binnen holdings niet meer. Bovendien geldt voor het UWV dat alle bovenwettelijke taken afgestoten (moeten) worden.

²⁹ Stigas GUO groep, Cadans Groep (later samengegaan in de holding Relan), USZO (later opgegaan in ABP), SFB Groep, en Gak Groep.

2.6 Pensioenfondsen

Inleiding

Ter voorbereiding op de nieuwe Pensioenwet (die in 2006 in werking zou moeten treden) is de commissie-Staatsen ingesteld. De commissie heeft zich beziggehouden met de problematiek van nevenactiviteiten en conglomeraatvorming bij pensioenfondsen, in reactie op de praktijkontwikkeling waarbij pensioenfondsen steeds vaker opereren aan de top van holdings die zich bezighouden met het aanbieden van uiteenlopende financiële producten (dus niet uitsluitend pensioenproducten).

De commissie-Staatsen beschouwt pensioenfondsen als taakorganisaties met een specifieke wettelijk bepaalde taakopdracht in een bijzondere wettelijke positie. Dat houdt in dat:

- pensioenfondsen een bijzondere verantwoordelijkheid hebben jegens hun deelnemers inzake het beschermen van deelnemersbelangen;
- pensioenfondsen een bijzondere (concurrentie)verhouding hebben ten opzichte van marktpartijen.

De commissie is van mening dat pensioenfondsen zich, overeenkomstig hun sociale functie, dienen te beperken tot het verstrekken van pensioenuitkeringen en tot het verrichten van werkzaamheden die daar rechtstreeks verband mee houden. De ondertitel van het rapport van de commissie-Staatsen luidde –veelzeggend- “Schoenmaker blijf bij je leest”. Dat uitgangspunt is later onderschreven door het kabinet.

Regelgeving

De commissie-Staatsen heeft enkele expliciete criteria aangedragen voor de beoordeling van de geoorlooftheid van nevenactiviteiten (zie hieronder). Het kabinet heeft echter aangegeven niets te voelen voor het neerleggen in regelgeving van nauw afgebakende criteria, gelet de hoge administratieve en controlelasten die daaruit zouden voortvloeien³⁰. Het kabinet kiest voor zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid, in het kader van ‘pension fund governance’. Pensioenfondsen worden dus geacht zélf interne regels op te stellen om ervoor zorg te dragen dat voldoende afstand wordt bewaard tot nevenactiviteiten. In 2007 is een evaluatie dienaangaande voorzien.

Op dit moment is al wel (sinds 1 juni 2001) de Regeling taakafbakening pensioenfondsen van kracht (voortvloeiend uit de huidige Pensioen- en spaarfondsenwet). Bovendien is in het kader van het Belastingplan 2004 de vrijstelling in de vennootschapsbelasting voor pensioenfondsen beperkt tot werkzaamheden die betrekking hebben op het uitvoeren van de wettelijke taak.

Toezichtstructuur

Het toezicht op pensioenfondsen wordt vervuld door de Pensioen- & Verzekeringskamer (PVK). De Commissie-Staatsen bepleitte een meldingsplicht van nevenactiviteiten door pensioenfondsen aan de PVK. De PVK zou (binnen een maand na de melding) de nevenactiviteiten toetsen aan de relevante criteria, en zonodig aanwijzingen geven aan het betreffende pensioenfonds op basis waarvan de nevenactiviteiten wel of geen doorgang kunnen vinden.

Toegestane nevenactiviteiten

De commissie-Staatsen heeft de volgende criteria aangedragen voor het toestaan van nevenactiviteiten door pensioenfondsen:

- a. activiteiten dienen te voldoen aan de algemene taakopdracht van een pensioenfonds, dat wil zeggen het op basis van een collectieve pensioenregeling, overeengekomen door sociale partners, beschermen van deelnemers (en hun nabestaanden) tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom, invaliditeit en overlijden. Een en ander vloeit rechtstreeks voort uit de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW), en de Regeling taakafbakening pensioenfondsen. Administratieve dienstverlening voor derden is wél toegestaan, mits het administratieve diensten betreft die worden verleend aan een ander pensioenfonds, en daarvoor een adequate beloning wordt verkregen;
- b. de omvang van een deelneming en de daaruit voortvloeiende zeggenschap mogen niet verder gaan dan een beperkt aandeelhouderschap en de daarbij behorende verplichtingen (in beginsel: een deelneming van minder dan 20%). Het pensioenfonds mag wel 'ondernemend beleggen' maar niet 'beleggend ondernemen'.

Scheiding van toegestane en niet-toegestane activiteiten

De commissie-Staatsen is van mening dat indien nevenactiviteiten, die aan een pensioenfonds niet zijn toegestaan, onder worden gebracht in een andere organisatie/rechtspersoon, aanvullende voorwaarden moeten worden gesteld:

- a) indien er sprake is van een deelneming van het pensioenfonds in de betreffende organisatie moet ook die deelneming beperkt zijn (minder dan 20%);
- b) de afbakeningseisen zoals verwoord in het Cohen-kader zijn van toepassing:
 - er bestaan tussen het pensioenfonds en de rechtspersoon géén financiële kruisstromen die tot niet-marktconforme concurrentievoordelen strekken;
 - er bestaan geen personele unies tussen pensioenfonds en de rechtspersoon, ook niet op directie- en commissarissenniveau;
 - productie- en werkapparaat van beide organisaties zijn gescheiden;
 - de rechtspersoon krijgt geen toegang tot kennis en gegevensbestanden van het pensioenfonds, anders dan op marktconforme voorwaarden (en onder de voorwaarde dat ze, op dezelfde voorwaarden, toegankelijk zijn voor relevante concurrenten);
 - de rechtspersoon maakt geen gebruik van naam, beeldmerk en dergelijke van het pensioenfonds dan wel van verwijzingen daarnaar.

Reputatierisico

De commissie-Staatsen noemt in haar rapport een groot aantal voorwaarden waaraan beleggingen (naast de 20%-regel) door pensioenfondsen moeten voldoen wil sprake zijn van beleggen in plaats van ondernemen. Eén van de criteria is dat een belegging van een pensioenfonds niet mag leiden tot verplichtingen die voortvloeien uit (de verwezenlijking van) een mogelijk reputatierisico van die belegging.

³⁰ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 8 september 2004 (AV/PB/04/61289).

2.7 De publieke omroep

Inleiding

Van alle hier te bespreken sectoren is de publieke omroep wellicht de sector waarin het meest expliciet wordt omgegaan met nevenactiviteiten. In deze sector wordt een onderscheid gemaakt in:

- hoofdtaken: het maken van radio- en TV-programma's en het verspreiden daarvan via reguliere kanalen zoals ether en kabel (ca. 95% van de activiteiten);
- neventaken: andere wijzen van verspreiding van programma's (internet, themakanalen);
- verenigingsactiviteiten: activiteiten nodig voor het onderhouden van de band met de leden;
- nevenactiviteiten: merchandising, exploitatie van auteursrechten (verkoop van DVD's, CD's, video's), exploitatie van programmabladen.

Al deze activiteiten zijn gereguleerd, uiteraard voor zover door publieke omroepverenigingen verricht die daartoe zendtijd hebben verkregen³¹. De commerciële omroepen zijn vrij in hun activiteiten (maar ontvangen ook geen publieke middelen).

Regelgeving

De Mediawet regelt in artt. 52-57c en 64 de neven- en verenigingsactiviteiten van instellingen die zendtijd hebben verkregen. Art. 17 van het Mediabesluit regelt de aanwending van inkomsten uit programmabladen. De Richtlijn Neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep (laatstelijk gewijzigd in 2001) biedt nadere regelingen.

Toezichtstructuur

Toezicht op de naleving van de Mediawet en bijbehorende besluiten en richtlijnen (bestuursrechtelijke handhaving) vindt plaats door het Commissariaat voor de Media. Voor nevenactiviteiten is geen voorafgaande toestemming nodig, ze moeten worden gemeld zodra ze worden verricht. Het Commissariaat toetst dus achteraf.

Toegestane nevenactiviteiten

Voor nevenactiviteiten gelden de volgende voorwaarden:

- a. geen enkele activiteit van omroepverenigingen mag dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden (dit betreft dus hoofdtaken, neventaken, nevenactiviteiten én verenigingsactiviteiten);
- b. de nevenactiviteit mag geen nadelige invloed hebben op de hoofdtaak;
- c. de nevenactiviteit moet verband houden met of ten dienste staan van de hoofdtaak;
- d. het verrichten van de nevenactiviteit leidt niet of kan niet leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van andere aanbieders van dezelfde of vergelijkbare goederen en diensten.

Onder nevenactiviteiten wordt mede verstaan het hebben van een direct of indirect belang in een rechtspersoon die een dergelijke activiteit verricht.

³¹ We spreken hier gemakshalve steeds van omroepverenigingen waar ook andere omroepen zoals de omroepen zonder leden, de NOS en de NPS worden bedoeld. Verder is er natuurlijk nog de Stichting Etherreclame (STER) die het alleenrecht heeft op het uitzenden van reclameboodschappen. In deze beschouwing wordt voorbijgegaan aan het fenomeen van sluikreclame.

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid speelt ook een rol op welke wijze de activiteiten/producten worden aangeboden (direct door de omroepvereniging zelf, of verkoop via derden). Programmabladen zijn wel acceptabel gezien de directe link met de hoofdtaak, ook indien ze via derden (boekhandel, kiosk) worden verkocht. Het verkopen van Z@ppelin-pyjama's via V&D is dat niet. Sommige nevenactiviteiten die op zich niet acceptabel zijn (organisatie van reizen) zijn dat wel weer indien ze als verenigingsactiviteit worden ingericht (TROS reizen). Een andere mogelijkheid is het ophangen van dergelijke activiteiten aan de hoofdtaak (bijvoorbeeld het verzorgen van uitzendingen van -impressies van- een door een omroep georganiseerd popconcert of ander *event*).

Op dit terrein is in de loop der tijden uitgebreide jurisprudentie ontstaan, beschikbaar via het register van neventaken en -activiteiten dat wordt bijgehouden door het Commissariaat voor de Media³².

Gebruik van publieke middelen

Hoofd- en neventaken worden bekostigd uit programmamiddelen die door de overheid ter beschikking worden gesteld. Voor verenigingsactiviteiten mag geen publiek geld gebruikt worden. Deze activiteiten dienen te worden bekostigd uit eigen bijdragen van leden, contributie of door het aanspreken van het eigen vermogen van de vereniging. Nevenactiviteiten moeten kostendekkend zijn, er mag eveneens geen publiek geld worden gebruikt.

Inkomsten uit neventaken en nevenactiviteiten moeten worden gebruikt voor de hoofdtaak (programma's). Winst uit de exploitatie van programmabladen mag echter worden gebruikt om verliezen op verenigingsactiviteiten af te dekken. Programmabladen met overdreven veel reclame-uitingen zijn overigens weer niet toegestaan, want staan te ver af van de hoofdtaak.

Instellingen dienen een zodanige boekhouding te voeren dat voor elke afzonderlijke nevenactiviteit tenminste gegevens over kosten en opbrengsten beschikbaar zijn. Het Commissariaat voor de Media beveelt aan een aparte rechtspersoon op te richten waarin alle nevenactiviteiten worden ondergebracht. Jaarlijks brengen instellingen aan het Commissariaat financieel verslag uit van hun nevenactiviteiten, als onderdeel van de jaarrekening (cf. Handboek Financiële verantwoording publieke omroep).

Het Nederlands Omroepproductie Bedrijf N.V.

Binnen de publieke omroepwereld neemt het NOB een speciale plaats in. Tot 1988 was het facilitair bedrijf van de NOS geplaatst binnen de publieke omroep zelf, vanaf 1988 is het NOB een zelfstandige, commerciële organisatie. Tot eind 1990 waren de omroepen verplicht gebruik te maken van de faciliteiten van het NOB, daarna kent het NOB alleen nog het monopolie op het gereedmaken voor uitzending van de programma's die zijn gemaakt of aangekocht door publieke omroepen, en draagt het NOB zorg voor de daadwerkelijke uitzending (via de 'normale' kanalen). Het NOB wordt voor die taak direct bekostigd door het rijk, en brengt de omroepen géén tarieven in rekening. Voor werkzaamheden die betrekking hebben op neventaken van de publieke omroep (uitzending via alternatieve kanalen) mogen wel tarieven in rekening worden gebracht.

³² Zie www.cvdm.nl.

Vanaf 1991 vervult het NOB in toenemende mate activiteiten voor de –dan opkomende- commerciële omroepen, niet alleen binnen Nederland maar op Europese schaal. Het NOB gaat ook tal van deelnemingen aan. In het voorjaar van 2002 wordt het NOB gesplitst in:

- NOB Cross Media Facilities (dat zich onder andere met het uitzendproces bij de publieke omroep bezighoudt);
- een aantal rechtspersonen die zich bezighouden met registratie en nabewerking;
- NOB Vastgoed Media Park.

In de Mediawet is vastgelegd dat het NOB voor de publieke uitzendtaak (van art. 83 Mediawet) een boekhouding voert die inzicht geeft in de financiën die op die taak afzonderlijk betrekking hebben (art. 92 Mediawet). Bovendien ligt vast dat het NOB die publieke taak slechts onder strikte voorwaarden mag uitbesteden: alleen aan rechtspersonen waarin het NOB een meerderheidsbelang heeft, mét bijbehorende zeggenschap (art. 84 Mediawet).

Concurrentievervalsing?

Op dit moment loopt er een onderzoek van de Europese Commissie (cf. art. 88(2) van het EG Verdrag) naar staatssteun in Nederland aan publieke omroepen en het NOB. Dit onderzoek is op gang gebracht door klachten, in mei en oktober 2002, van enkele commerciële omroepen (RTL, Yorin, SBS). In februari 2004 heeft de Europese Commissie Nederland laten weten in principe op het standpunt te staan dat inderdaad sprake is van concurrentievervalsing van publieke omroepen ten opzichte van commerciële omroepen. Concreet gaat het daarbij om:

- ad-hocfinanciering van publieke omroepen boven op de jaarlijkse bijdragen (rijksomroepbijdrage, advertentie-inkomsten en rente-inkomsten uit de algemene omroepreserve);
- gratis levering van technische faciliteiten door het NOB aan publieke omroepen (volgens de Commissie is hier wellicht ook sprake van staatssteun aan het NOB zelf);
- het co-productiefonds (CoBO), dat bijdraagt in de financiering van co-producties van Nederlandse publieke omroepen met Belgische en Duitse omroepen.

De Nederlandse regering heeft begin 2004 laten weten het onderzoek met vertrouwen af te wachten, aangezien eerdere vergelijkbare onderzoeken in Spanje, Italië, Portugal, en Frankrijk tot niets hebben geleid. Tegen Denemarken loopt een vergelijkbare zaak. De Commissie komt in de Nederlandse zaak naar verwachting binnenkort met een definitieve uitspraak.

Daarnaast heeft de Europese Commissie begin maart 2005 Nederland (en nu ook Duitsland en Ierland) verzocht meer inzicht te bieden in de wijze waarop publieke omroepen worden bekostigd, en met name aan te geven of:

- er een duidelijke omschrijving is van de openbare opdracht aan publieke omroepen en NOB;
- er een gescheiden boekhouding is waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen openbare diensten en andere activiteiten;
- of er passende mechanismen zijn om overcompensatie van activiteiten in het kader van de openbare diensten te voorkomen;
- commerciële activiteiten van de publieke omroepen overeenkomstig de beginselen van de vrije markt worden verricht;

- er een onafhankelijke (nationale) autoriteit is die toeziet op de naleving van deze regels.³³

2.8 Samenvatting

In onderstaand overzicht worden middels trefwoorden de voornaamste bevindingen uit de voorgaande paragrafen samengevat.

Overzicht 4: Scheiding van activiteiten in de onderzochte sectoren

<i>Element</i>	<i>Regime in steekwoorden</i>	<i>Voornaamste regelgeving</i>
<i>Sector</i>		
Overheidsorganisaties	Nevenactiviteiten toegestaan, door anticipatie heeft feitelijk al afstoting en/of scheiding van nevenactiviteiten plaatsgevonden	Rijksdienst: aanwijzingen m.b.t. financieel-administratieve transparantie en marktconform handelen ZBO's: idem, soms via specifieke convenanten Lagere overheden: -
Woningcorporaties	Nevenactiviteiten formeel niet toegestaan maar worden gedoogd, in praktijk relatief grote vrijheid voor corporaties	Woningwet, BBSH, gedoogbeleid via beleidsregels (circulaires)
(Hoger) onderwijs	Grote mate van vrijheid, uitsluitend aandacht voor transparantie in administratie	Verslaggevingsrichtlijnen, controleprotocollen Wel regeling t.a.v. beleggen
Uitvoering werknemersverzekeringen (UWV)	Meest strikte regime: geen nevenactiviteiten meer toegestaan sinds wet SUWI	Wet SUWI
Pensioenfondsen	Nevenactiviteiten toegestaan binnen (brede) taakveld, ondanks pleidooi voor strikter regime door cie-Staatsen	Regeling taakafbakening pensioenfondsen
Publieke omroep	Nevenactiviteiten toegestaan, strikte toetsing door Commissariaat voor de Media	Mediawet en – Besluit Richtlijn Neven- en verenigingsactiviteiten publieke omroep

Uit het overzicht blijkt dat het niet-toestaan van nevenactiviteiten uitsluitend voorkomt bij het UWV, hetgeen daar ook wettelijk is vastgelegd. In alle andere onderzochte sectoren zijn nevenactiviteiten toegestaan, al variëren de regimes van enerzijds grote vrijheid (onderwijs) tot anderzijds strikte regulering (publieke omroep).

³³ www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageId=842 (geraadpleegd 15-3-2005).

Hieronder volgen per sector de bevindingen omtrent het (feitelijk) toezicht en knelpunten die zich in de regimes voordoen.

Overzicht 5: Toezicht en knelpunten

<i>Element</i>	<i>Toezicht</i>	<i>Knelpunten</i>
<i>Sector</i>		
Overheidsorganisaties	Geen structureel toezicht	Sector is in afwachting van toetredings- en gedragsregels
Woningcorporaties	Toezicht door CF, VROM, maar vooral ook intern toezicht (Raden van Toezicht corporaties)	Melding nevenactiviteiten afhankelijk van corporaties. Intern toezicht onvoldoende ontwikkeld. Aan herziening BBSH (splitsing corporaties en commerciële dochters) wordt gewerkt
(Hoger) onderwijs	Vanuit OCenW nauwelijks toezicht (want geen relevante regelgeving). Toezicht via verslaggeving en controlepraktijk. Grote rol voor intern toezicht (Colleges van Toezicht) en accountant.	Te veel vrijheid, blijheid?
Uitvoering werknemersverzekeringen (UWV)	Toezicht door Inspectie Werk en Inkomen	-
Pensioenfondsen	Toezicht door PVK, maar nauwelijks relevante wetgeving	'Pension fund governance', waar kabinet op vertrouwt, is nog niet ontwikkeld
Publieke omroep	Meldingsplicht nevenactiviteiten, toetsing en algeheel toezicht door Commissariaat voor de Media	Scheiding lastig bij NOB. Staatssteun-zaak loopt bij Europese Commissie

Opvallend is dat slechts in twee gevallen (publieke omroep, UWV) er volledig extern toezicht is op nevenactiviteiten. In de overige sectoren is het toezicht min of meer aanvullend op het interne toezicht van instellingen.

3. CONCLUSIES

In ons land is geen sprake van een uniforme aanpak van de problematiek van de scheiding van publieke en commerciële activiteiten in de publieke sector. Het ambitieniveau verschilt duidelijk van sector tot sector. Die ambitieniveaus zijn de volgende:

- a) toestaan van –bepaalde- nevenactiviteiten binnen één organisatie, met als enige eis dat een transparante administratie en verslaglegging plaatsvindt (overheidsorganisaties, onderwijs, pensioenfondsen, publieke omroep, corporaties);
- b) scheiding van de organisatie in een publiek deel en een commercieel deel, met marktconforme relaties.³⁴ Dit is de optie die gekozen gaat worden voor de woningcorporaties. Het is tevens de optie die eerder bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen werd gekozen ná de ontvlechting (waarbij publieke onderdelen werden ingebracht in commerciële holdings) en daar niet goed werkte, met name omdat het lastig is (strijd met) marktconformiteit vast te stellen;
- c) niet-toestaan van nevenactiviteiten (UWV).

Duidelijk mag zijn dat ook bij een zelfde ambitieniveau er verschillen kunnen optreden voor wat betreft de mate van toezicht en regulering: strikt bij de publieke omroep, losjes bij het hoger onderwijs. Bovendien kan de herkomst van eventuele regulering verschillen: van overheidswege zoals bij de publieke omroep, of via zelfregulering (pensioenfondsen). Iets soortgelijks geldt voor de aard van het toezicht: extern (omroep) of –grotendeels- vertrouwend op intern toezicht (hoger onderwijs, corporaties).

Welke factoren zijn mogelijk van belang bij de keuze voor een bepaald regime?

Allereerst is er natuurlijk de mate waarin feitelijk sprake kan zijn van concurrentievervalsing indien publieke en commerciële activiteiten vanuit een zelfde entiteit worden verricht, maar ook de inschatting van de negatieve gevolgen voor de private sector die daarvan uitgaan. Zo is de inschatting ten aanzien van het (hoger) onderwijs waarschijnlijk dat de private sector er juist bij gebaat is als onderwijsinstellingen hun publieke en commerciële activiteiten verweven, gelet op allerlei synergie-effecten, op de ontwikkeling van de kennissamenleving, op de Lissabon-agenda en wat dies meer zij. In andere sectoren is het creëren van een gelijk speelveld van groter belang. Ook in EU-verband wordt, in het denken over de (on)aanvaardbaarheid van staatssteun, een onderscheid gemaakt naar sectoren. Van (steun aan) publieke kerntaken als volkshuisvesting en volksgezondheid mag meer concurrentievervalsing uitgaan dan van (steun aan) de publieke omroep of sport.

Een tweede factor is het risico van het daadwerkelijk weglekken van publieke middelen naar commerciële activiteiten, of het afwentelen van ondernemersrisico's op publieke middelen. Iets dergelijks speelt duidelijk bij woningcorporaties, in het hoger onderwijs, bij pensioenfondsen, en bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen in het pre-SUWI tijdperk. Bij overheidsorganisaties en bij de publieke omroep speelt dat gevaar (waarschijnlijk) veel minder. Een derde element betreft padafhankelijkheid: het gekozen regime vloeit grotendeels voort uit ervaringen uit het verleden en de beperkte mogelijkheden die er zijn tot bijsturing. In de overheidssector is bijvoorbeeld heel veel gediscussieerd over het Cohen-kader en het wetsvoorstel

Markt en Overheid, zodanig dat er een communis opinio in het veld is ontstaan ten aanzien van de aanvaardbaarheid van commerciële nevenactiviteiten. Enkele affaires (Ceteco, sliboven) hebben daarin ook een belangrijke rol gespeeld. De keuze van het kabinet voor opname van gedragsregels voor overheden en OUBR's in de Mededingingswet in plaats van een wet Markt en overheid met alles-er-op-en-er-aan vloeit min of meer logisch voort uit die geleidelijk gegroeide consensus in het veld over wat wel en niet mag. Bij de werknemersverzekeringen spelen (negatieve) ervaringen uit het verleden (de weeffouten in de ontvlechting) ook een duidelijke rol bij de keuze voor het huidige (strikte) regime.

Tot slot lijkt ook de huidige geringe bereidheid van belang om instellingen, toezichhoudende organen en/of de overheid te confronteren met hogere administratieve lasten. Dat argument is expliciet gebruikt bij het intrekken van het wetsvoorstel Markt en overheid, en bij het afwijzen van de voorstellen van de commissie-Staatsen ten aanzien van de pensioenfondsen.

³⁴ En met vennootschapsbelastinglicht voor de commerciële activiteiten.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Algemene Rekenkamer, *Onregelmatigheden bekostiging (hoger) onderwijs*, Den Haag, 19 februari 2003.

Brakman, I., *Concurrentieraakvlakken van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroep*, bijdrage aan symposium Van Omroepmonopolie naar –concurrentie, 16 januari 2003.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003a), *Rapportage verbindingen woningcorporaties 2001*, Naarden, 7 oktober 2003.

Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003b), *Tussen regels en rolopvatting. Het invullen van professioneel intern toezicht bij woningcorporaties*, Naarden, 7 oktober 2003.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Beleidsregels 2005*, Naarden, 23 november 2004.

Centraal Fonds Volkshuisvesting, *Jaarverslag 2003*, Naarden, 2004.

College voor Toezicht Sociale Verzekeringen, *Tweede vervolgrapportage ontvlechting. Onderzoek naar de financiële scheiding van publiek en privaat bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Zoetermeer, februari 1998.

Commissie conglomeraatvorming pensioenfondsen (Commissie-Staatsen), *Het pensioenfonds als taakorganisatie. 'Schoenmaker blijf bij je leest'*, Pensioen- & Verzekeringskamer, Amsterdam, 27 oktober 2003.

Inspectie Werk en Inkomen, *Financiële scheiding publiek en privaat bij uitvoeringsinstellingen. Zesde vervolgrapportage ontvlechting*, Zoetermeer, juli 2002.

de Kokkert, G., en R. van 't Hek, "De publieke omroepen en hun nevenactiviteiten", in: *Broadcast magazine*, 2002, afl. 163 (juni), p. 12-13.

Kuks, S.M.M., "Waterketen verankeren in het watersysteem", in: H. Van Duivenboden, M. Van Twist, M. Veldhuizen, R. In 't Veld (red.), *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, 2000.

Ministerie van Economische Zaken, *Eindrapport Werkgroep Markt en Overheid*, Den Haag, 20 februari 1997.

Ministerie van Economische Zaken, *Marktactiviteiten van gemeenten, provincies en waterschappen. Onderzoek naar soort, aantal en omvang, eindrapport*, door KPMG Consulting, Den Haag, 17 april 2002.

Ministerie van Economische Zaken, *Onderzoek naar risico's op kruissubsidiëring en functievermenging bij gemeenten, provincies en waterschappen*, Den Haag, oktober 2003.

Ministerie van Financiën, *Referentielijst RWT's en ZBO's – Rechtspersonen met een wettelijke taak en zelfstandige bestuursorganen*, Den Haag, januari 2002.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *MDW-rapport Hoger Onderwijs*, Zoetermeer, juli 1996.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ruimte voor Rekenschap*. Eindrapport Zelfreinigend Onderzoek naar de handelswijzen van onderwijs instellingen ten aanzien van de bekostigingsregels in de BVE, HBO en WO sector, Zoetermeer, 13 december 2002.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003a), *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*. Notitie van de Staatssecretaris van OCW, Zoetermeer, 29 augustus 2003.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2003b), *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*. Conclusies bekostigingsoverleg, Zoetermeer, september 2003.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004a), *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*. Notitie van het ministerie van OCW, Zoetermeer, zomer 2004.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004b), *Aanvulling op de notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs*, Zoetermeer, 27 augustus 2004.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, Den Haag, 22 december 1999.

Pflug, R., *Behalve gezondheidszorg*. Exploitatie van nevenactiviteiten door algemene ziekenhuizen, Rotterdam, maart 1997.

Ritzema, L., *Corporaties op de markt*. Onderzoek naar motieven en grenzen voor dienstverlening en nevenactiviteiten, Wageningen, augustus 1997.

Scholten, E., "Zappelin struikelt over de eigen ambities, maar wil de gemakkelijke weg van puur entertainment niet gaan", in: *Trouw*, vrijdag 11 maart 2005, p. 9.

Schuit, S.R., "De Commissie Staatsen: ongeoorloofde én geoorloofde nevenactiviteiten", in *Tijdschrift voor pensioenvraagstukken*, februari 2004, afl. 1, p. 4-6.

Sociaal-Economische Raad (SER), *Advies Markt en overheid*. Uitgebracht aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Justitie, 99/12, Den Haag, 17 september 1999.

Bijlage: Lijst van gesprekspartners

Mw. Mr. M.A.E. Habets-Zandstra	Teammanager Beleid, Waarborgfonds Sociale Woningbouw
Drs. J.A.M. de Kruijf	Financieel adviseur UWV Leerstoelgroep Openbare financiën, faculteit BBT, Universiteit Twente
Dr. S.M.M. Kuks	Dagelijks bestuur Waterschap Regge en Dinkel (portefeuillehouder financiën) Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid, Universiteit Twente
Drs. J. van der Moolen	Directeur, Centraal Fonds Volkshuisvesting
C. de Waal MBA	Concerncontroller Universiteit Twente
Mw. J.C. Berger-Roelvink	Dienst Universitair Bestuur, Universiteit Twente