

Kenmerk	W05.15.0438/I
Datum advies	12 februari 2016
Vindplaats	Staatscourant

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van vraagfinanciering in het hoger onderwijs, in het bijzonder het deeltijdse en duale onderwijs, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs (Besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2015, no.2015002239, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende voorschriften voor een experiment op het terrein van vraagfinanciering in het hoger onderwijs, in het bijzonder het deeltijdse en duale onderwijs, met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het hoger onderwijs (Besluit experiment vraagfinanciering hoger onderwijs), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt een experiment met vraagfinanciering in het hoger onderwijs voor de sectoren techniek, zorg en welzijn. Hierbij kunnen niet-bekostigde en bekostigde instellingen, die voor deze studenten afzien van hun aanspraak op bekostiging, opleidingen in modules aanbieden. Studenten die aan deze modules deelnemen kunnen (indirect) aanspraak maken op een voucher die recht geeft op korting op het collegegeld.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de vraag of sprake is van aanmeldingsplichtige staatssteun. Daarnaast dient gemotiveerd te worden waarom het voor studenten in het bekostigd onderwijs voordelig zou zijn om deel te nemen aan het experiment. Ten slotte adviseert de Afdeling om de toelichting aan te vullen met betrekking tot de kosten die uit de experimenten voortvloeien.

### **1. Staatssteun**

Aan de experimenten kunnen uitsluitend niet-bekostigde instellingen en bekostigde instellingen die voor deze studenten afzien van hun aanspraak op bekostiging, deelnemen. *(zie noot 1)* Dit betekent dat het ontwerpbesluit en de subsidieregeling zien op onderwijsdiensten die als economische activiteit zijn te beschouwen en in concurrentie worden aangeboden. *(zie noot 2)* Per instelling kan maximaal € 2 miljoen aan subsidie worden verstrekt. *(zie noot 3)* Per afgestudeerde deelnemer ontvangt de deelnemende instelling € 3.333. Daarnaast ontvangen deelnemende bekostigde opleidingen die vanaf de start van het experiment per 1 september 2016 deelnemen, een vast startbedrag ter hoogte van € 50.000 in het eerste en tweede jaar van de experimenten. *(zie noot 4)* Aangezien geen beperking

bestaat ten aanzien van het aantal deelnemende studenten of het aantal gesubsidieerde opleidingen per instelling betekent dit dat de de-minimisgrens van € 200.000 per instelling over een periode van drie jaar kan worden overschreden. (zie noot 5) Daarmee kan sprake zijn van aanmeldingsplichtige staatssteun. De toelichting bij het ontwerpbesluit noch de toelichting op de subsidieregeling gaan in op de vraag hoe de voorgestelde subsidieregeling zich verhoudt tot de staatssteunbepalingen en of de regeling bij de Europese Commissie is aangemeld.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig de regeling alsnog aan te melden bij de Europese Commissie.

## **2. Studenten bekostigd onderwijs**

Om in aanmerking te komen voor het wettelijk collegegeld dient een student ingeschreven te staan aan een bekostigde instelling, te voldoen aan bepaalde nationaliteitseisen en bij de aanvang van het studiejaar nog geen ander vergelijkbaar diploma behaald te hebben aan een bekostigde opleiding. (zie noot 6) Het wettelijk collegegeld bedraagt voor het jaar 2015/16 € 1.951 per jaar, waarin in principe 60 studiepunten worden gegeven. (zie noot 7)

Een student die zich in het kader van het voorgestelde experiment inschrijft bij een bekostigde instelling en in aanmerking komt voor een voucher, verliest de aanspraak op wettelijk collegegeld. (zie noot 8) De instelling kan hem per module, bestaand uit 30 studiepunten, maximaal € 3.750 in rekening brengen, waarop maximaal € 1.250 in mindering wordt gebracht via de voucher. (zie noot 9) Dit betekent dat studenten die deelnemen aan dit experiment per 30 studiepunten maximaal € 2.500 moeten betalen. Dit is aanzienlijk meer dan het wettelijk collegegeld. De toelichting stelt dat het de bedoeling is dat ook de werkgever bijdraagt. Voor de student betekent dit dat, als de werkgever co-financiert, de eigen bijdrage ongeveer vergelijkbaar is met het huidige collegegeld. (zie noot 10)

Daarmee rijst de vraag wat voor een student aan het bekostigd onderwijs precies de toegevoegde waarde is van deelname aan het experiment. Deze lijkt te zijn gelegen in het feit dat de opleiding in modules kan worden gevolgd, waarmee meer flexibiliteit mogelijk is. Hierbij kan worden gedacht aan het bieden van meer tijd om een module af te ronden en de mogelijkheid van het volgen van losse modules. Oogmerk van het experiment is echter wel dat studenten deelnemen aan diplomagerichte trajecten en afronding met een diploma. (zie noot 11) Daarnaast wordt in de toelichting niet ingegaan op de gevolgen voor de aanspraak op studiefinanciering voor studenten die een opleiding in modules doen. (zie noot 12) Het is daarom niet op voorhand duidelijk of de beoogde flexibiliteit in verhouding staat tot de veel hogere kosten van de studie.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de voordelen van deelname van studenten aan een bekostigde instelling en zo nodig het voorstel aan te passen.

## **3. Kosten**

De toelichting stelt dat het ontwerpbesluit geen gevolgen heeft voor de rijksbegroting. Dit is formeel juist, nu de subsidies niet op grond van dit ontwerpbesluit worden verleend, maar op grond van de subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs. De Afdeling wijst er echter op dat de verstrekking van die subsidies afhankelijk is van het doorgaan van de in het ontwerpbesluit opgenomen experimenten. Om die reden zou in de toelichting bij dit ontwerpbesluit in ieder geval moeten worden vermeld welke kosten het rijk maakt ten behoeve van deze experimenten en op welke wijze deze gedekt worden. Ook ten behoeve van de evaluatie na afloop van de experimenten in het raadzaam dat de uit de experimenten voortvloeiende kosten voldoende inzichtelijk zijn. (zie noot 13)

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

---

## **Nader rapport (reactie op het advies) van 7 april 2016**

### **1. Staatssteun**

De Afdeling wijst erop dat noch de toelichting bij het ontwerpbesluit noch de toelichting op de Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs in gaat op de vraag hoe de voorgestelde subsidieregeling zich verhoudt tot de staatssteunbepalingen en of de regeling bij de Europese Commissie is aangemeld.

De regering zal alsnog ingaan op de vraag hoe genoemde subsidieregeling zich verhoudt tot de staatssteunbepalingen. De regering is daarbij van oordeel dat het voorgestelde financieringsmodel geen aanleiding vormt voor aanmelding van de Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs bij de Europese Commissie. Een en ander wordt hierna toegelicht.

In het experiment met vraagfinanciering wordt onderzocht wat de effecten zijn van een andere vorm van publieke financiering (vraagfinanciering) op het diplomagericht opleiden van deeltijdse en duale studenten. In het experiment zal onderzocht worden of in een gelijk speelveld, waarbij sprake is van flexibiliteit voor studenten en gelijke voorwaarden qua financiering voor instellingen, het deeltijdaanbod aantrekkelijker kan worden voor werkenden en het aantal gediplomeerden kan toenemen. De experimenten zijn gericht op deeltijds en duaal hoger onderwijs in een aantal specifiek geselecteerde opleidingen waaraan grote behoefte bestaat op de arbeidsmarkt.

Volgens jurisprudentie van het Hof is het hoger onderwijs dat wordt gegeven door instellingen die deel uitmaken van een openbaar onderwijsstelsel en volledig of hoofdzakelijk uit de staatskas worden gefinancierd, uitgesloten van het begrip "diensten". De staat heeft bij de organisatie en handhaving van een dergelijk openbaar onderwijsstelsel niet de bedoeling werkzaamheden tegen vergoeding te verrichten, maar vervult zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking. Het gaat in casu om de invulling van een wettelijke taak die is neergelegd in artikel 1.3 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Hoewel voor het experiment vraagfinanciering geldt dat ook andere dan bekostigde instellingen daaraan kunnen deelnemen, geldt ook voor het op basis van de Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs gesubsidieerde onderwijsaanbod van deze andere aanbieders dat de staat geen andere intentie heeft dan zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking te vervullen. Het experiment vindt plaats uitsluitend ten behoeve van door de regering gestelde beleidsdoelen.

Het experiment is breed opengesteld voor alle belangstellende aanbieders op de prioritaire opleidingsterreinen. Om de kwaliteit van het onderwijs te garanderen kunnen alleen door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) geaccrediteerde opleidingen deel uitmaken van het experiment.

Voor zowel de bekostigde als de niet bekostigde instellingen geldt dat het experimentele onderwijsaanbod juridisch strikt is ingekaderd. Diverse (subsidie)voorschriften binden de (commerciële) aanbieders aan het hiervoor weergegeven publieke doel. De regering wijst in

dat verband op de volgende voorschriften:

- de diplomagerichtheid wordt gestimuleerd doordat studenten pas een volgend voucher ontvangen na het behalen van een module en doordat de deelnemende instellingen pas een diplomabonus ontvangen wanneer een graad is behaald;
- de hoogte van de eigen bijdrage die van studenten mag worden verlangd, is begrensd;
- alle deelnemers aan het experiment zijn verplicht mee te werken aan een traject van monitoring en evaluatie;
- de subsidie die wordt verleend is volledig geoormerkt (verlaging collegegeld).

Ook bij de evaluatie van het experiment zal het gaan om de vraag of deze vorm van financiering in een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders leidt tot de beoogde doelen (meer deelname en meer gediplomeerden in het deeltijd hoger onderwijs).

Uit het voorgaande blijkt dat in de subsidieregeling en in het onderhavige ontwerpbesluit een gelijk speelveld onder strikte voorwaarden is gecreëerd waardoor er geen sprake kan zijn van verstoring van concurrentieverhoudingen. Op grond van het bovenstaande ziet de regering geen aanleiding om de (tijdelijke) Subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs aan te melden bij de Europese Commissie. Mocht het experiment in de toekomst leiden tot een definitieve keuze voor vraagfinanciering in het hoger onderwijs in welke vorm dan ook, dan zal het staatssteunaspect opnieuw worden gezien.

Voorgaande overwegingen zullen alsnog in de nota van toelichting worden verwerkt.

## **2. Studenten bekostigd onderwijs**

De Afdeling adviseert om in te gaan op de toegevoegde waarde van het experiment voor studenten aan het bekostigde onderwijs. Het is volgens de Afdeling niet op voorhand duidelijk of de beoogde flexibiliteit in verhouding staat tot de hogere kosten van de studie.

In de eerste plaats kan het inderdaad zo zijn, dat de kosten voor studenten in de experimentopleidingen vergelijkbaar blijven met het huidige wettelijk collegegeld. Mogelijk worden die zelfs hoger als de werkgever niet meefinanciert. Het staat echter niet vast dat de prijzen die gerekend zullen worden ook daadwerkelijk op het maximum zullen liggen. De prijzen kunnen ook lager zijn. Prijsontwikkeling en bijdragen van werkgevers zijn onderdeel van de evaluatie.

In de tweede plaats is het experiment bedoeld om knelpunten bij deelname aan het deeltijd hoger onderwijs weg te nemen en is de verwachting dat het onderwijs voor werkenden aantrekkelijker wordt als gevolg van de ruimte die bekostigde instellingen krijgen om maatwerk te leveren. Doordat er in het experiment intensiever samengewerkt zal worden tussen werkgevers en onderwijsinstellingen, is de verwachting dat het onderwijs vaker op locatie georganiseerd kan worden, dat er meer rekening gehouden kan worden met leren op de werkplek en dat er vaker met vrijstellingen gewerkt wordt, waardoor studenten geen onderwijs hoeven te volgen gericht op kennis en vaardigheden die zij al beheersen. Onderwijstrajecten kunnen daardoor mogelijk korter worden en ook de kosten kunnen daarmee relatief beperkt blijven. In de evaluatie van het experiment zal onderzocht worden in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk bereikt worden.

In het advies van de Afdeling wordt ook ingegaan op de gevolgen voor de aanspraak op studiefinanciering. Er is echter geen effect op de aanspraak op studiefinanciering, omdat deeltijdstudenten daar ook in de huidige situatie geen aanspraak op maken. Wel is er vanaf het studiejaar 2017/2018 recht op leven lang leren krediet waarmee het collegegeld geleend kan worden. Dit zal ook gelden voor studenten in het experiment vraagfinanciering.

Het voorgaande zal alsnog in de nota van toelichting worden verwerkt.

### 3. Kosten

Tot slot adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State om in te gaan op de kosten van het experiment en de wijze waarop deze gedekt worden. Zoals in de regeling vraagfinanciering is opgenomen is een extra budget van €40 mln. voor de looptijd van het experiment beschikbaar. Daarnaast worden de middelen ingezet die vrijvallen als gevolg van het afzien van bekostiging door de bekostigde instellingen. Daarbij is rekening gehouden met de huidige aantallen studenten in de deelnemende opleidingen en is voldoende ruimte voor substantiële groei van het aantal deelnemers. De financiële gevolgen van het experiment worden gedekt binnen de OCW-begroting. De evaluatie zal ingaan op de totale kosten van de systematiek van vraagfinanciering, waaronder de kosten voor de overheid en de investeringsbereidheid van werkgevers en werkenden.

De nota van toelichting zal met voorgaande passage worden aangevuld.

### 4. Correctie onjuiste verwijzing

Van de gelegenheid van het uitbrengen van dit nadere rapport is gebruik gemaakt om een technische fout te herstellen. Het gaat om onjuiste verwijzingen in artikel 9, vijfde lid. De verwijzing naar het eerste tot en met zevende lid moet telkens worden gewijzigd in: eerste, tweede en derde lid.

Ik moge U hierbij, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

---

(1) Zie artikel 4 van de subsidieregeling vraagfinanciering hoger onderwijs.

(2) Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9933.

(3) Kamerstukken II 2015/16, 31 288, nr. 523, bijlage 3.

(4) Toelichting, paragraaf 4.

(5) Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 VWEU op de-minimissteun ( PB 2013, L 352, blz. 1).

(6) Dit houdt in dat de student nog geen bachelordiploma heeft als deze zich inschrijft voor een bacheloropleiding en geen masterdiploma als deze zich inschrijft voor een masteropleiding.

(7) Voor het collegejaar 2016/17 zal dit € 1.984 per jaar zijn.

(8) Het voorgestelde artikel 2, derde lid.

(9) Het voorgestelde artikel 2, eerste en vierde lid.

(10) Toelichting, paragraaf 5.

(11) Toelichting, paragraaf 3. Zie ook paragraaf 11, waarin wordt gesteld dat een reden voor beëindiging van het experiment kan liggen in het gegeven dat studenten alleen eenmalig een voucher aanvragen en geen vervolgaanvragen doen.

(12) Deeltijdstudenten hebben geen recht op studiefinanciering.

(13) Zie ook het advies van de Tijdelijke adviescommissie subsidiëring flexibel hoger onderwijs, paragraaf 1.4.3, Kamerstukken II 2015/16, 31 288, nr. 523, bijlage 3.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 227 kB\)](#)

