

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2021, no.2021000859, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten 2013 in verband met de toebedeling van wettelijke taken op het gebied van internationalisering binnen het onderwijs (Wet wettelijke taken internationalisering onderwijs), met memorie van toelichting.

De regering stelt voor om taken op het gebied van de internationalisering van het onderwijs vast te leggen in de wet. Het betreft taken van de stichting Nuffic (hierna: Nuffic) en van een door de minister van OCW aan te wijzen rechtspersoon die moet informeren over Europese ontwikkelingen op het gebied van onderwijs en onderzoek.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat de toelichting onvoldoende ingaat op de aanleiding voor en de context van het wetsvoorstel. Dit betreft de continuering van de taakuitvoering van Nuffic in verband met staatssteunrisico's, de verhouding tussen de verschillende taken van Nuffic, de sturing van het ministerie van OCW en de organisatie van Nuffic. In verband daarmee is een aanvulling van de toelichting wenselijk.

Nuffic voert sinds jaar en dag taken uit op het gebied van de internationalisering van het onderwijs. Deze taken betreffen onder meer de erkenning van kwalificaties, diplomawaardering en het geven van advies en informatie over internationalisering in het onderwijs. Om de continuering van de uitvoering van deze taken te verzekeren, worden deze in het wetsvoorstel vastgelegd.<sup>1</sup>

a. *Continuering taakuitvoering*

Met dit wetsvoorstel wil de regering een deel van de taken van Nuffic wettelijk vastleggen om zo de continuering van de uitvoering van deze taken te waarborgen. De toelichting gaat niet in op de vraag wat aan die continuering in de weg staat en welke aanleiding of welk risico een wettelijke regeling noodzakelijk maakt.

Mogelijk is de reden gelegen in de staatssteunrisico's, zoals die eerder zijn gemeld door de Minister van OCW.<sup>2</sup> Deze risico's waren voor de Minister van OCW in 2019 aanleiding de subsidie aan Nuffic te heroverwegen. Daarbij gaf de minister aan dat de taken van Nuffic voor een deel zouden worden afgestoten en voor een deel zouden worden aanbesteed of wettelijk verankerd. De toelichting gaat niet in op deze heroverweging en geeft onvoldoende overzicht over welke taken worden afgestoten en aanbesteed of wettelijk verankerd. Evenmin wordt uiteengezet hoe met het voorstel eventuele staatssteunrisico's worden weggenomen. Met alleen een wettelijke verankering van de taken zijn de staatssteunrisico's, zonder nadere rechtvaardiging, niet weggenomen.

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1, 'Inleiding'.

<sup>2</sup> Kabinetsreactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek internationalisering van het (hoger) onderwijs. 6 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 31288, nr. 782. Zie ook het Jaarverslag van het Ministerie van OCW 2020, Kamerstukken II 2020/21, 35830 VIII, nr. 1, p. 59-60.

Een aantal van de wettelijk te waarborgen taken kunnen aangemerkt worden als economische diensten, die ook door marktpartijen (zouden kunnen) worden aangeboden.<sup>3</sup> Van de aanwijzing van Nuffic als partij die (exclusief) met dergelijke taken is belast kunnen daarom concurrentieverstorende gevolgen voor deze marktpartijen uitgaan. Dergelijke gevolgen kunnen zich ook voordoen op andere terreinen, waarop Nuffic, naast haar wettelijke taken, andersoortige – commerciële – activiteiten ontplooit. Dit betekent niet alleen dat de financiering van het Nuffic aan de staatssteunregels moet voldoen; de aanwijzing zelf zal in overeenstemming moeten zijn met de regels inzake het vrij verkeer en de aanbestedingsregels.

Dit betekent, meer concreet, dat deze aanwijzing moet worden gerechtvaardigd. Mogelijk is de uitvoering van de betreffende taken aan te merken als dienst van algemeen economisch belang of als een uitsluitend of bijzonder recht.<sup>4</sup> In de toelichting komt dit aspect niet aan de orde en wordt niet voorzien in een dergelijke rechtvaardiging in het licht van voornoemde Unierechtelijke regels.

b. *Verhouding rwt/zbo*

Verder blijft onbenoemd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de Uitvoeringswet Erasmusprogramma en Europees Solidariteitskorps waarin een aantal taken van Nuffic zijn vastgelegd.<sup>5</sup> Voor deze taken is Nuffic aangewezen als (privaatrechtelijk vormgegeven) zelfstandig bestuursorgaan (zbo).<sup>6</sup> Dat geldt niet voor de taken die in dit wetsvoorstel worden geregeld. Voor deze taken is Nuffic een rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt), maar geen zbo.<sup>7</sup>

c. *Sturing ministerie van OCW en organisatie Nuffic*

In 2018 deed de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek naar de sturingsrelatie tussen het ministerie van OCW en Nuffic. De ADR constateerde onder andere dat sprake is van versnippering van taken en van verschillen in de aansturing van Nuffic vanuit de diverse beleidsdirecties binnen OCW.<sup>8</sup> Ook een verwijzing naar en bespreking van dit rapport, de bredere context van de sturingsrelatie tussen het ministerie van OCW en Nuffic en de vormgeving van Nuffic als enerzijds een zbo en anderzijds een rwt welke geen zbo is, ontbreekt in de toelichting. Evenmin wordt ingegaan op de interne organisatie van de verschillende activiteiten van Nuffic (de wettelijke taken en andersoortige activiteiten) en de boekhoudkundige scheiding daartussen, die vanuit het Unierecht is vereist.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Onder meer het verstrekken van advies over de waarde van een in het buitenland behaald diploma ten opzichte van Nederlandse diploma's kan een vorm van dienstverlening zijn die in principe ook door marktpartijen kan worden verricht. Daarnaast kan ook het doen van onderzoek als economische dienstenaactiviteit worden gezien.

<sup>4</sup> Vergelijk artikel 106, eerste en tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (WV EU).

<sup>5</sup> Stb. 2021, 186.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35658, nr. 3 en 4.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7.2, 'Comptabiliteitswet 2016'.

<sup>8</sup> ADR, 'Onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW', 17 januari 2018.

<sup>9</sup> Artikel 25b van de Mededingingswet. Zie ook het advies van de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel van 17 maart 2021 over het belang van het administratief scheiden van publieke en eventueel private middelen.

d. *Conclusie*

De Afdeling concludeert dat de toelichting niet duidelijk maakt wat de achtergronden van het wetsvoorstel zijn (in het bijzonder in het licht van het Unierecht), welke onderscheiden taken Nuffic op dit moment uitvoert onder welk juridisch regime, hoe deze taken organisatorisch worden belegd en boekhoudkundig worden gescheiden, en hoe de sturingsrelatie van het ministerie van OCW naar Nuffic eruit komt te zien. Daarbij is onvoldoende uiteengezet welke veranderingen het wetsvoorstel op deze punten aanbrengt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,