



EUROPESE COMMISSIE

SECRETARIAAT-GENERAAL

Brussel, 24 XI 2005
SG-Greffe (2005) D/ 206296PERMANENTE VERTEGENWOORDIGING
VAN NEDERLAND BIJ DE EUROPESE UNIE
Herrmann-Debrouxlaan, 481160 BRUSSEL**CAD BRUSSEL**

Ter afdoening aan : Copie verleend aan :

DCW
Ontvangen 24. 11. 2005

Agenda N° : 19229

Dossier :

Betreft: Steunmaatregel N 465/2005 - Nederland

Het Secretariaat-generaal doet U hierbij, voor doorzending aan Zijne Excellentie de Minister van Buitenlandse Zaken, een beschikking toekomen van de Commissie waarvan het onderwerp hierboven is aangegeven.

Voor de Secretaris-generaal,

Karl VON KEMPIS

Bij.: C(2005) 4439 def.



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.XI.2005

C(2005)4439 def.

Betreft: Steunmaatregel nr. N 465/2005 – Nederland

Schoolbegeleidingsdiensten

Excellentie,

1. PROCEDURE

1. Bij brief van 16 september 2005, ingeschreven op 28 september 2005 (A/37765), hebben de Nederlandse autoriteiten de bovenbedoelde maatregel bij de Commissie aangemeld.

2. BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. Wat zijn schoolbegeleidingsdiensten?

2. Schoolbegeleidingsdiensten betreffen de deskundige ondersteuning van leerkrachten in het primaire onderwijs. De aanbieders van deze diensten verrichten zelf geen onderwijs, behalve wanneer zij ondersteuning bieden bij het onderwijs aan zieke kinderen. De diensten vallen in twee categorieën uiteen: systeembegeleiding en individuele begeleiding.
3. Systeembegeleiding houdt in dat leerkrachten (dikwijls een aantal leden van een schoolteam) worden geholpen bij de invoering van onderwijsvernieuwingen. Deze lopen uiteen van nieuwe onderwijsmethoden tot van overheidswege opgelegde vernieuwingen zoals het gebruik van ICT in het primair onderwijs of de invoering van meer adaptief onderwijs.

Zijne Excellentie de Heer Bernard Rudolf BOT
Minister van Buitenlandse Zaken
Bezuidenhoutseweg 67
NL - 2500 EB Den Haag

4. Individuele begeleiding omvat het adviseren en ondersteunen van leerkrachten bij het geven van onderwijs aan individuele leerlingen met leerproblemen. Dit houdt dikwijls het verlenen van advies en hulp bij of het aanbieden van psychologische en educatieve tests voor leerlingen in.
5. De Nederlandse autoriteiten hebben aangegeven dat het hier diensten betreft als supervisie, ontwikkelingsactiviteiten en opleiding voor leerkrachten en het ondersteunen van leerkrachten bij de invoering van onderwijsvernieuwingen en het onderwijzen van leerlingen met leer- en gedragsproblemen.
6. Volgens de Nederlandse autoriteiten zijn dit hooggespecialiseerde diensten met een adviserend karakter die aan basisscholen worden aangeboden. Het aanbod van deze diensten vereist een hoog niveau van deskundige kennis op het gebied van onderwijs, psychologie en de bijzondere kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel.
7. Deze diensten worden momenteel in Nederland door openbare entiteiten verricht. Doel van de hieronder beschreven hervorming is om concurrentie tussen de bestaande Nederlandse aanbieders van deze diensten mogelijk te maken.

2.2. De bestaande regeling inzake schoolbegeleidingsdiensten

8. Volgens de bestaande regeling zijn de gemeenten wettelijk verplicht schoolbegeleidingsdiensten aan de lokale scholen aan te bieden. Er zijn momenteel 31 schoolbegeleidingsdiensten. 29 daarvan zijn door gemeenten opgerichte stichtingen zonder winstoogmerk en twee zijn publiekrechtelijke lichamen. De totale uitgaven van de gemeenten ten behoeve van deze diensten bedraagt circa 115 miljoen EUR per jaar. De centrale overheid verleent de gemeenten subsidie voor een totaalbedrag van 55 à 60 miljoen EUR per jaar als tegemoetkoming in deze kosten. De diensten worden kosteloos verleend aan de scholen in elke gemeente. Over het algemeen zijn de scholen verplicht gebruik te maken van de dienstverlener die bij de gemeente is aangesloten.

2.3. De voorgestelde nieuwe regeling inzake schoolbegeleidingsdiensten

9. Nederland is voornemens over te schakelen op een systeem van marktwerking op het gebied van schoolbegeleidingsdiensten. De middelen die momenteel aan de gemeenten worden verstrekt om deze diensten te financieren zullen dan rechtstreeks aan de scholen worden toegekend, en de scholen zullen vrij zijn om

overeenkomstig hun wensen van de diensten gebruik te maken. De bestaande aanbieders van schoolbegeleidingsdiensten zullen commerciële organisaties worden die in onderlinge concurrentie zullen proberen om scholen als klanten te werven. Een nieuwe sectororganisatie zal de kwaliteit van de schoolbegeleidingsorganisaties aan de hand van objectieve criteria certificeren. Alle aanbieders van deze diensten zullen een certificeringsverzoek moeten indienen.

2.4. Rechtsgrondslag

10. De rechtsgrondslag voor deze wijziging van de regeling inzake schoolbegeleidingsdiensten en voor de daarmee samenhangende financiële steun waarop deze beschikking betrekking heeft zijn de hoofdstukken VI en VIA, onderdeel a) van de Wet tot wijziging van onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de vraagfinanciering voor schoolbegeleiding en de bekostiging van het onderwijs aan zieke leerlingen¹.

2.5. De bekostiging van ondersteuning

11. De omschakeling naar de nieuwe regeling inzake schoolbegeleidingsdiensten zal voor de bestaande aanbieders moeilijk zijn. Hoewel de Nederlandse regering er niet voor kan instaan dat alle bestaande aanbieders gehandhaafd blijven, wil zij er toch voor zorgen dat de omschakeling op ordelijke wijze plaatsvindt zodat de door de verschillende aanbieders verworven expertise niet verloren gaat. Er worden twee steunvormen voorgesteld: "geormerkte middelen" en "ondersteunende maatregelen". Deze steunvormen worden hieronder toegelicht:

2.5.1. Geormerkte middelen

12. Een geormerkt gedeelte (50%) van het nationale budget voor schoolbegeleidingsdiensten zal rechtstreeks aan deze diensten worden betaald welke onder de bestaande wetgeving via aanbodfinanciering worden gekostigd. De regeling gaat van start wanneer de wet in werking treedt en loopt af op 31 december 2007. De aan de afzonderlijke schoolbegeleidingsdiensten uit te keren bedragen zullen worden berekend op basis van het aantal leerlingen op de

¹ Tweede kamer, vergaderjaar 2004/2005, 29 875, nr. 2, 16 en 20.

scholen die er gebruik van maken; het bedrag voor schoolbegeleiding per leerling wordt jaarlijks door de centrale overheid vastgesteld.

13. De totale kosten bedragen 45,1 miljoen EUR, voor de periode van 1 augustus 2006 tot en met 31 december 2007. Gedurende deze gehele periode (2006 en 2007) zal de grootste schoolbegeleidingsdienst 4 300 000 EUR ontvangen en de kleinste 334 000 EUR voor het verlenen van diensten aan scholen die thans recht hebben op ondersteuning van gemeentediensten. Deze bedragen zijn gebaseerd op het aantal leerlingen dat jaarlijks wordt begeleid.

2.5.2. *Ondersteunende maatregelen*

14. Gedurende een overgangperiode vanaf de datum waarop de wetgeving in werking treedt tot en met 31 december 2008 zullen de schoolbegeleidingsdiensten extra directe financiering van de centrale overheid ontvangen. Dit is bedoeld om eventuele overgangsproblemen het hoofd te bieden die een gevolg zijn van het feit dat voor het eerst bepaalde uitgaven moeten worden gedaan, en met name:
 - de betaling van premies voor ziektekostenverzekering;
 - de verandering van de organisatiecultuur (outplacement-procedure);
 - het doorvoeren van veranderingen in de bestuurlijke en zakelijke organisatie;
 - de invoering van competentie management;
 - het ontwerpen en ten uitvoer leggen van sociaal beleid;
 - het verstrekken van informatie.
15. De totale kosten van deze financiering bedraagt 8,1 miljoen EUR, een bedrag dat zal worden verdeeld op basis van het aantal begeleide leerlingen. Gedurende de overgangperiode zal de grootste schoolbegeleidingsdienst in totaal 768 000 EUR ontvangen en de kleinste in totaal 60 000 EUR. De uitgekeerde bedragen zijn gebaseerd op het aantal begeleide leerlingen per jaar.

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

3.1. Bestaan van steun

16. Een maatregel moet aan een aantal voorwaarden voldoen om als steun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag te kunnen worden aangemerkt. Deze voorwaarden zijn door het HvJEG als volgt samengevat²:
- "het moet gaan om een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd";
 - "de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden";
 - "de maatregel moet de begunstigde een voordeel verschaffen";
 - "hij (de maatregel) moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen".
17. Aan de eerste en derde voorwaarde is duidelijk voldaan omdat de betrokken maatregel een rechtstreekse toekenning van middelen door de Nederlandse regering betreft.
18. Ook aan de vierde voorwaarde is voldaan. De middelen zijn bestemd voor een welbepaalde groep entiteiten die met elkaar zullen concurreren inzake het verrichten van schoolbegeleidingsdiensten. Deze middelen zullen van invloed zijn op de werking van de mededinging tussen de ontvangers ervan.
19. De betrokken maatregel is evenwel niet van dien aard dat hij het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig zal beïnvloeden, en wel om de hieronder uiteengezette redenen. Aangezien de vier voorwaarden cumulatief van toepassing zijn vormt de maatregel in kwestie derhalve geen staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1.

3.2. Geen ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer

20. Enkele kenmerken van deze diensten moeten opnieuw onder de aandacht worden gebracht:

² Zaak C-172/03, *Heiser*, arrest van 3.3.2005.

21. De onderhavige diensten kunnen duidelijk worden onderscheiden van algemenere diensten als schoonmaak-, veiligheids- of vervoersdiensten die door om het even welke onderneming kunnen worden verricht. De diensten waar het hier om gaat zijn sterk gespecialiseerd en vereisen een diepgaande kennis van de theorie en praktijk van het primair onderwijs in het Nederlandse onderwijsstelsel.
22. De Nederlandse autoriteiten hopen dat de mededinging tussen de bestaande aanbieders, die alle Nederlands zijn, de scholen ten goede zal komen. Er is thans geen aanbod van dergelijke diensten aan Nederlandse scholen van buiten Nederland. In feite lijkt het bestaan van aanbieders van diensten een uniek kenmerk te zijn van het Nederlandse onderwijsstelsel.
23. De Nederlandse regering verwacht dat er bij het verrichten van deze diensten concurrentie zal zijn tussen de bestaande aanbieders, waarbij de mogelijkheid bestaat dat een aantal bestaande Nederlandse organisaties die soortgelijke diensten aan middelbare scholen aanbieden, de markt zullen betreden of dat individuele consulenten een aantal van deze diensten aan scholen zullen aanbieden. Zij geloven niet dat het aanbod van deze diensten van buiten Nederland haalbaar is, met of zonder de invoering van de steun. Zij kennen zelfs geen organisaties buiten Nederland die dergelijke diensten aanbieden.
24. Het begrip "de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden" moet ruim worden opgevat. Bovendien kan een steunmaatregel niet alleen in duidelijke gevallen waarbij de ontvanger van de steun goederen of diensten aan consumenten in andere lidstaten verstrekt, worden geacht het handelsverkeer ongunstig te beïnvloeden, maar ook wanneer de ontvanger zijn productie uitbreidt, en de consumenten in zijn "eigen" lidstaat van de steunontvanger en niet van producenten in andere lidstaten kopen³.

³ Zaak C-280/00 *Altmark*, arrest van 24.7.2003.

25. Hoewel het een ruim begrip betreft moet toch een potentiële beïnvloeding van het handelsverkeer niettemin concreet kunnen worden vastgesteld. In de zaak *Ladbroke*⁴ bij voorbeeld oordeelde het Gerecht van eerste aanleg dat er, aangezien er toen de financiële steun werd verstrekt geen handelsverkeer in de desbetreffende diensten was tussen Frankrijk en andere lidstaten, geen sprake was van beïnvloeding van de handel, en dus ook niet van "steun" in de zin van artikel 87, lid 1. Evenzo oordeelde het Hof in een zaak die betrekking had op exclusieve rechten welke werden toegekend aan de aanbieders van diensten op het gebied van het vast- en ontmeren van schepen in een haven dat de tarieven op zodanige wijze werden berekend dat hierdoor de handel tussen lidstaten niet ongunstig kon worden beïnvloed⁵.
26. Het is in de onderhavige zaak duidelijk dat de financiële steun niet van invloed zal zijn op het handelsverkeer. Er is momenteel geen handel tussen lidstaten in de desbetreffende diensten, en er is geen kans dat een dergelijke handel ontstaat in de periode waarin de financiële steun zal worden verstrekt. Om de bovenbesproken redenen kunnen de ontvangers van deze steun de desbetreffende diensten niet aan klanten buiten Nederland verstrekken, en kunnen ondernemingen buiten Nederland deze diensten in de betrokken periode evenmin aan Nederlandse basisscholen verlenen. Dat er geen sprake is van handelsverkeer vloeit voort uit de aard van de diensten, die kenmerkend zijn voor de organisatie van het primaire onderwijs in Nederland en waarop de financiële steun niet van invloed zal zijn. Om deze redenen lijkt de steun in het huidige stadium van Europese integratie vooralsnog, en tenminste gedurende de looptijd van de maatregel, de handel tussen lidstaten niet ongunstig te beïnvloeden en zij vormt als zodanig geen "staatssteun" in de zin van artikel 87, lid 1.

⁴ Zaak T-67/94 *Ladbroke*, arrest van 27.1.1998.

⁵ Zaak C-266/96, *Corsica Ferries/Porto di Genova*, arrest van 18.6.1998.

4. BESCHIKKING

27. De Commissie heeft derhalve vastgesteld dat de maatregel geen steun vormt.

Ingeval deze brief vertrouwelijke gegevens mocht bevatten die niet mogen worden bekendgemaakt, wordt u verzocht de Commissie daarvan binnen vijftien werkdagen vanaf de ontvangst van dit schrijven in kennis te stellen. Ontvangt de Commissie binnen de vastgestelde termijn geen met redenen omkleed verzoek, dan neemt zij aan dat u instemt met mededeling aan derden en bekendmaking van de volledige tekst van dit schrijven in de authentieke taal op internet: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Dit verzoek dient bij aangetekend schrijven of bij faxbericht te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Overheidssteun
B - 1049 Brussel
Fax: +32 2 296 1242

Met bijzondere hoogachting,

Voor de Commissie

Neelie Kroes

Lid van de Commissie

