

No.W05.05.0350/III

's-Gravenhage, 7 oktober 2005

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2005, no.05.002742, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met onder meer invoering van leerrechten in het hoger onderwijs, herziening van de collegegeldsystematiek, invoering van het collegegeldkrediet en invoering van een nieuw aflossingssysteem (financiering in het hoger onderwijs), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot invoering van leerrechten in het hoger onderwijs. Het doel hiervan is tot vraagsturing in het hoger onderwijs te komen, in plaats van de huidige aanbodsturing, en studenten in een sneller tempo te laten afstuderen. Daartoe krijgt elke student een aantal leerrechten, die elk recht geven op inschrijving aan een instelling voor hoger onderwijs tegen een laag bedrag aan collegegeld. Deze leerrechten zijn in beginsel voldoende voor het succesvol kunnen afronden van één bachelor- en één masteropleiding. De bekostiging van de onderwijsstaak van hogescholen en universiteiten vindt voortaan uitsluitend plaats op basis van het aantal ingeschreven studenten, zonder bijzondere factoren, zoals investeringen in gebouwen, wachtgeld en de extra kosten voor kunstopleidingen of lerarenopleidingen mee te tellen.

Om te voorkomen dat studenten om financiële redenen veel tijd moeten besteden aan bijbanen, waardoor zij langer over hun studie doen, komt er naast de bestaande studiefinanciering een aparte mogelijkheid tot het sluiten van een lening ten behoeve van het collegegeld, het zogenaamde collegegeldkrediet. De studiefinanciering kan zo voor een groter deel aan het levensonderhoud worden besteed. Ook wordt de terugbetaling van leningen op basis van de Wet studiefinanciering 2000 versoepeld, door deze afhankelijk te maken van het latere inkomen en de terugbetaling over een langere periode te laten plaatsvinden.

De Raad van State onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel, maar constateert dat de in het voorstel opgenomen wijzigingen op zichzelf onvoldoende zijn om de beoogde doelstellingen te bewerkstelligen en in bepaalde opzichten overbodig en tegenstrijdig. Voorts maakt hij opmerkingen met betrekking tot het systeem van leerrechten, de consequenties van de nieuwe wijze van bekostiging, de systematiek van de studiefinanciering, de gevolgen voor bepaalde groepen studenten, en over de samenhang met de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR). Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden overwogen.

1. Algemeen

Dit voorstel beoogt de kwaliteit van het hoger en wetenschappelijk onderwijs te verbeteren door de introductie van leerrechten, die vraagsturing en de daaraan

gekoppelde concurrentie tussen opleidingen mogelijk maken. Tevens komt dit tegemoet aan de behoefte aan meer keuzemogelijkheden voor groepen studerende, die heterogener zijn samengesteld en andere eisen stellen aan opleidingen dan voorheen, zoals de toelichting aangeeft. Daarnaast brengt het voorstel een duidelijker onderscheid aan tussen het publiek gefinancierde deel van de studie door de aan de leerrechten gekoppelde studiefinanciering en het particulier gefinancierde deel van de studie (te lange uitloop van een studie of een tweede studie na verbruik van leerrechten). De leerrechten kunnen op elk moment van de levensloop worden benut, hetgeen meer keuzemogelijkheid voor studie op de daarbij gewenste leeftijd inhoudt. Met deze maatregelen beweegt het hoger en wetenschappelijk onderwijs zich meer in de richting van internationaal vergelijkbare onderwijsstelsels en wordt de internationalisering van opleidingen vergemakkelijkt. De Raad onderschrijft de doelstellingen om een kwaliteitsimpuls te geven aan het huidige stelsel van hoger en wetenschappelijk onderwijs (meer aandacht voor concurrentie en excellentie) en om dit stelsel meer internationaal gericht te maken.

Wel merkt de Raad hierbij op dat de keuze van de verschillende middelen om deze op zich nastrevenswaardige doelstellingen te bereiken elk voor zich en in samenhang met elkaar geenszins onproblematisch zijn en gevolgen kunnen hebben die de realisering van de beoogde kwaliteitsverbetering juist kunnen verstoren of zelfs verhinderen. Dit geldt voor drie hoofdlijnen, waar de Raad tegenstrijdigheid van gekozen middelen of uitgangspunten constateert.

Het betreft ten eerste de spanning die ontstaat tussen de introductie van leerrechten met de daaraan gekoppelde vraagsturing en de gehandhaafde onderdelen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), die de eindverantwoordelijkheid voor de opleiding legt bij de instellingsbesturen (zie nader onder punt 2a).

Ten tweede betreft het de spanning tussen vraagsturing en concurrentie tussen de opleidingen. Indien studenten elk half jaar en voor elk willekeurig onderdeel van de opleiding naar een andere onderwijsinstelling kunnen gaan en daartoe zelfs worden aangemoedigd, ontstaat de situatie dat onderwijsinstellingen een oordeel moeten geven over het geheel van alle onderwijsresultaten voor de diploma-toekenning, terwijl in geval van wisseling van instelling geen van de instellingen voldoende overzicht en verantwoordelijkheid van de opleiding gehouden heeft. Wanneer de vraagsturing zich concentreert op de "natuurlijke" momenten van een opleiding (namelijk bij de eerste inschrijving, na de propedeuse voorzover nog bestaand, na het bachelorexamen en na de masteropleiding) kunnen opleidingen goed met elkaar worden vergeleken en met elkaar concurreren. Het voorstel houdt in dit opzicht onvoldoende rekening met deze spanning tussen vraagsturing en concurrentie, en tussen flexibiliteit en de minimaal noodzakelijke eenheid van opleidingen, waarbij cumulatie in de kennisverwerving centraal staat en dient te blijven staan. De kwaliteit van het opleidingsaanbod kan alleen dan worden verbeterd door vraagsturing, indien de onderlinge concurrentie zich toespitst op afgewogen opleidingstrajecten (zie nader onder 2b).

Ten derde bestaat er een spanning tussen bekostiging van onderwijsinstellingen op basis van per halfjaar ingeschreven studenten met leerrechten en de mogelijkheden tot vernieuwing van de opleidingen. Doordat er grote schommelingen in ingeschreven studenten per halfjaar kunnen plaatsvinden, zal de grote financiële onzekerheid bij instellingen, anders dan de toelichting verwacht, niet tot vernieuwing alom, maar juist tot behoedzaamheid en behoudzucht bij instellingen kunnen leiden, die liever geen te grote risico's nemen, maar zich blijven richten op grote, populaire en niet al te moeilijke opleidingen (zie nader onder 3, bekostiging).

De toelichting houdt geen rekening met de tegengestelde effecten van de vernieuwende maatregelen en met de te verwachten negatieve gevolgen voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs door de vele maatregelen die tegelijkertijd worden genomen. De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de onderlinge verenigbaarheid van de verschillende nieuwe maatregelen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Systematiek van leerrechten

Het nieuwe stelsel neemt de leerrechten als uitgangspunt. Elke student krijgt een aantal leerrechten, die elk recht geven op een half jaar inschrijving aan een instelling voor hoger onderwijs tegen een laag collegegeld. Bij verbruik per leerrecht verplicht de student zich tot betaling van het collegegeld voor de periode van een half jaar, en is de instelling verplicht om gedurende die periode onderwijs voor de student te verzorgen. Na afloop van elk leerrecht wordt de inschrijving automatisch verlengd, waarmee een nieuw leerrecht wordt verbruikt, tenzij de student overstapt naar een andere instelling of zich uitschrijft. Deze opzet moet leiden tot zowel meer keuzemogelijkheden en differentiatie in het hoger onderwijs als grotere flexibiliteit en mobiliteit van studenten, en daarmee tot meer vraagsturing in het hoger onderwijs. De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Het voorstel kan niet los worden gezien van de aangekondigde ingrijpende wijziging van de WHW. Zo zal de mogelijke invoering van zogeheten "domeinen" of de verbreding van opleidingen gevolgen hebben voor de mogelijkheid om gedurende een bacheloropleiding over te stappen naar een andere instelling. Nu de inhoud van de wijzigingen van de WHW nog onvoldoende bekend is, is het niet goed mogelijk te beoordelen hoe het systeem van leerrechten aansluit op het nieuwe stelsel van hoger onderwijs. Tegelijkertijd wordt de invoering van leerrechten ingepast binnen de bestaande en de te handhaven artikelen van de WHW, hetgeen de vraag oproept hoe de bevoegdheden van de examencommissie tot beoordeling of aan alle verplichtingen is voldaan, en van het instellingsbestuur dat het diploma toekent zich verhouden tot de mogelijkheid om aan verschillende instellingen onderwijsonderdelen te volgen. Zo is niet duidelijk welk bestuur, krachtens artikel 7.8b van de WHW, aan het einde van het eerste jaar van inschrijving een bindend advies moet uitbrengen. Evenmin is duidelijk welk instellingsbestuur uiteindelijk een graad moet verlenen, als een student zich per half jaar aan een andere instelling kan laten inschrijven. Voorts is niet duidelijk hoe het voorstel zich verhoudt tot de door instellingen vast te stellen onderwijs- en examenregeling als bedoeld in de artikelen 7.13 en 7.14 van de WHW. De toelichting besteedt geen aandacht aan de inpassing van de voorgestelde wijziging in de gehandhaafde bevoegdheden uit de bestaande WHW, noch aan de verhouding tot de nieuw aangekondigde WHW. De Raad adviseert in de toelichting de noodzaak en wenselijkheid thans tot invoering van leerrechten over te gaan van een dragende motivering te voorzien, alsmede aandacht te besteden aan de verhouding tot de bestaande en de nieuwe WHW, en zonodig het wetsvoorstel aan te passen.

b. De invoering van een gedeelde bachelor-masterstructuur, in plaats van de vroegere ongedeelde opleidingen, vond mede plaats om een geschikt moment voor instap, tijdelijke uitstap of overstap te creëren.¹ Na het voltooien van zijn bacheloropleiding kan de student kiezen voor doorstroming naar een master van zijn

¹ Kamerstukken II 2001/02, 28 024, nr. 3, blz. 3.

eigen instelling, een master van een andere instelling of tijdelijk stoppen met zijn studie om werkervaring op te doen.

De bacheloropleiding vormt in beginsel een afgerond geheel, en verschaft in de regel die kennis en vaardigheden die nodig zijn om de daarop aansluitende masteropleidingen met succes af te ronden. Op het moment van de overgang van de bachelor- naar de masteropleiding is de beoogde vraagsturing en mobiliteit te realiseren. Voor mobiliteit na de bacheloropleiding is de invoering van leerrechten echter niet strikt nodig. Anders ligt dit bij de overstap tijdens deze opleidingen. Op dit moment is het, met goedkeuring van de examencommissie, reeds mogelijk om elders afzonderlijke studieonderdelen te volgen. Wanneer studenten per cursusonderdeel overstappen naar andere instellingen of opleidingen, moet de examencommissie van de instelling die uiteindelijk de graad van Bachelor of Master uitreikt, beoordelen of de door de student behaalde vakken voldoende zijn voor het toekennen van deze graden. Ook bij de toelating van een student tot een aansluitende masteropleiding zal deze beoordeling moeten plaatsvinden. Deze problematiek klemt sterk bij studies die opleiden tot een bepaald beroep, of die civiel effect hebben, zoals de studies medicijnen of Nederlands recht. Nog sterker geldt deze onduidelijkheid bij de beoordeling van stages en de goedkeuring van stageplaatsen in het hoger beroepsonderwijs en bij medische opleidingen. Hierbij is bijvoorbeeld niet duidelijk welke instelling verantwoordelijk is voor welk specifiek onderdeel.

Het ligt dan ook in de rede dat de overstap naar een andere opleiding of instelling, al dan niet in het buitenland, zoveel mogelijk eerst na afronding van de propedeuse of de bacheloropleiding plaatsvindt. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen de uitgangspunten van de bachelor-masterstructuur en het bevorderen van mobiliteit gedurende de bachelor- of masteropleiding.

c. Voor het vergroten van de mobiliteit onder studenten door het vervangen van inschrijving per collegejaar door een inschrijving per half jaar, alsmede de betaling van collegegeld per half jaar wordt uitgegaan van de veronderstelling dat studenten zonder al te veel moeilijkheden kunnen overstappen naar een andere instelling of opleiding. Dit veronderstelt dat instellingen ook daadwerkelijk toestaan dat studenten gedurende de opleiding instromen en dat elders behaalde vakken meetellen voor het behalen van de opleiding. Voorts veronderstelt dit dat het onderwijs overal in semesters, en niet in trimesters is verdeeld, en dat tentamens en andere toetsen, inclusief de herkansingen, binnen één semester plaatsvinden. Ten slotte moeten deze opleidingen ook voldoende op elkaar aansluiten qua opbouw, inhoud en niveau, zodat aansluitingsproblemen voorkomen worden. De Raad acht het weinig aannemelijk dat instellingen hun opleidingen zodanig op elkaar afstemmen dat aansluitingsproblemen zoveel mogelijk worden voorkomen. Voorts zal het instellingsbestuur, wanneer een student halverwege het studiejaar overstapt, informatie moeten inwinnen bij de instelling waar de student eerder stond ingeschreven, teneinde een studieadvies als bedoeld in artikel 7.8b, eerste lid, van de WHW te kunnen afgeven, of om de studievoortgang, als bedoeld in artikel 7.9a, eerste lid, vast te kunnen stellen. Dit zal leiden tot grotere administratieve lasten voor instellingen. Voorts zal dit moeten leiden tot complexere examenreglementen en zal het beroep op de examencommissie toenemen. De halfjaarlijkse verstrekking van informatie over de studievoortgang aan de Informatie Beheer Groep (IBG) brengt eveneens een hogere administratieve last voort. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze toename van de administratieve lasten. De Raad betwijfelt dan ook op grond van het hierboven onder a, b, en c aangevoerde

of het nieuwe stelsel van leerrechten, met meer mobiliteit tijdens de opleidingen, zal leiden tot een efficiëntere inrichting en verbetering van het onderwijs. Voor de vergroting van mobiliteit wordt een zekere mate van inwisselbaarheid tussen verwante opleidingen verondersteld. Deze werkt echter weer belemmerend op het streven naar meer differentiatie en biedt onvoldoende prikkels voor studenten om over te stappen. Voor een goede wisselwerking in het gekozen stelsel is een juiste balans nodig tussen enerzijds voldoende aansluiting om overstappen reëel mogelijk te maken, en anderzijds voldoende verschillen om overstappen aantrekkelijk te houden. De toelichting gaat echter niet in op de spanning tussen deze uitgangspunten. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen differentiatie en mobiliteit, alsmede op de praktische gevolgen van het voorstel.

3. Systematiek van de bekostiging

Het nieuwe stelsel gaat uit van een bekostiging van de onderwijstaak voor instellingen van hoger onderwijs, die per half jaar wordt vastgesteld en die uitsluitend is gebaseerd op het aantal ingeschreven studenten met leerrechten. De bekostiging houdt niet langer rekening met bijzondere omstandigheden, zoals onderhoud van gebouwen, wachtgeld en extra bekostiging voor kunstopleidingen en lerarenopleidingen. Volgens paragraaf 4.1 van de toelichting wordt de herziening van de instellingsbekostiging voornamelijk geregeld in een nieuw Bekostigingsbesluit WHW, en is hiervoor geen wijziging van de bestaande wettelijke bepalingen vereist. De Raad kan dan ook nog geen oordeel geven over alle consequenties van het nieuwe stelsel en behoudt zich het recht voor om in het advies over het nieuwe Bekostigingsbesluit WHW terug te komen op het huidige voorstel, voor zover dit op de bekostiging van de instellingen betrekking heeft. De Raad wijst alvast op de consequenties die de gekozen wijze van financiering kan hebben.

a. Indien studenten uitsluitend na afloop van hun propedeuse of na het behalen van de graad van Bachelor overstappen, zijn de schommelingen in aantallen studenten voor instellingen te voorzien, en kunnen zij een verantwoorde schatting maken hoeveel docenten en onderwijsruimte nodig zijn, en tegen welke kosten. Indien het voorstel daadwerkelijk leidt tot meer mobiliteit van studenten gedurende de opleidingen, worden instellingen geconfronteerd met moeilijk voorspelbare halfjaarlijkse schommelingen in aantallen studenten. Van instellingen wordt vereist dat per boekjaar een sluitende begroting wordt opgesteld, hetgeen wordt bemoeilijkt door onzekerheid over de te schatten inkomsten. Voorts valt moeilijker te berekenen hoeveel docenten en onderwijsruimte elk half jaar nodig zijn. Bij onvoorziene instroming van grote aantallen studenten kan niet tijdig worden voorzien in voldoende gekwalificeerde docenten en onderwijsruimte, in het bijzonder waar het gaat om laboratoria. Dit zal een nadelig effect hebben op de kwaliteit van het aangeboden onderwijs. Bij onvoorziene tegenvallende inkomsten doet zich juist het knelpunt van wachtgeld en leegstand voor. Een voldoende aantal vaste docenten in verhouding tot tijdelijk personeel is van groot belang voor de kwaliteit van de opleiding, mede in relatie tot de beschikbaarheid van laboratoria en andere onderzoeksmogelijkheden. De kwaliteit van de docenten bepaalt mede de concurrentiekracht van de instellingen. Indien door steeds wisselende instroom van ingeschreven studenten, niet meer kan worden gegarandeerd dat er voldoende inkomsten zijn om de vaste kosten van vaste docenten te betalen, zal de kwaliteit van het onderwijs door onvoldoende gekwalificeerd personeel dalen. De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan deze consequentie.

b. De afhankelijkheid van de bekostiging van wisselende aantallen ingeschreven studenten veronderstelt dat instellingen voor hoger onderwijs in Nederland, net als bepaalde instellingen voor hoger onderwijs in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten van Amerika, beschikken over voldoende reserves, hetgeen in Nederland in de regel niet of onvoldoende het geval is. De toelichting besteedt geen aandacht aan instellingen die bijzondere lasten hebben, zoals bijvoorbeeld relatief veel wachtgelders of achterstallig onderhoud, of die in het bezit zijn van bijzondere monumentale gebouwen of bijzondere collecties die veel onderhoud en investering vergen. Deze instellingen komen in de nieuwe bekostigingssystematiek in een slechte uitgangspositie, omdat zij al in het begin met grote extra uitgaven worden geconfronteerd.

De Raad adviseert in de toelichting op de hierboven geschetste problemen in te gaan en in het bijzonder op de problematiek van de benodigde financiële reserves.

4. Gevolgen voor afzonderlijke categorieën studenten

De Raad constateert dat in het voorstel de problematiek van het overgangsregime en het toepassingsgebied onvoldoende is overdacht. Dit roept vragen op met betrekking tot de positie van studenten die op 1 januari 2007 zijn ingeschreven, maar nog niet zijn afgestudeerd en de positie van studenten in het niet-bekostigde, aangewezen onderwijs, die recht hebben op studiefinanciering.

a. Ingevolge artikel VI, eerste lid, treedt het nieuwe stelsel in werking met ingang van 1 januari 2007, en is het stelsel vanaf 1 september 2007 van toepassing op personen die vóór 1 januari 2007 zijn ingeschreven. Artikel 7.42a van de WHW kent studenten die zich voor de eerste keer aan een universiteit of hogeschool inschrijven leer- en uitlooprechten toe. De omvang daarvan is geregeld in de artikelen 7.42b tot en met 7.42d. Artikel 7.42f bepaalt dat degenen die een bachelor- of een masteropleiding dan wel een daarmee vergelijkbare opleiding in het hoger onderwijs hebben voltooid, geen aanspraak meer hebben op leer- en uitlooprechten. Artikel 18.58 van de WHW regelt dat de aanspraken van studenten die in het studiejaar 2006-2007 na afronding van hun studie een tweede studie volgen onaangetast blijven.

Het voorstel bevat echter geen specifieke regels voor de vaststelling van het aantal leerrechten dat studenten krijgen toegekend die op 1 januari 2007 al eerder in het hoger onderwijs waren ingeschreven en die onder het oude stelsel al een aantal halve jaren aan studiefinanciering hebben verbruikt.

Volgens paragraaf 3.1.3 van de memorie van toelichting hebben alle voor 1 januari 2007 ingeschreven studenten een volledige aanspraak op leerrechten, wanneer zij ook na 1 januari 2007 ingeschreven blijven en in het studiejaar 2007-2008 deze inschrijving herbevestigen. Zij hebben aanspraak op leerrechten behorend bij de betrokken opleiding ongeacht het aantal jaren dat nog nodig is om de studie af te ronden. Op deze wijze is er geen sprake van inperking van rechten van zittende studenten of de problematiek van vaststelling van het verbruik in het verleden, aldus de toelichting.

Dit zou betekenen dat alle ingeschreven studenten het maximale aantal leerrechten krijgen toegekend, zonder dat enig onderscheid wordt gemaakt naar het aantal jaren dat zij onder het oude stelsel reeds waren ingeschreven. Naar het oordeel van de Raad valt deze maximale toekenning niet uit de tekst van de WHW af te leiden.

Bovendien zou het toekennen van extra leerrechten aan bijna afgestudeerde studenten afbreuk doen aan het streven om studenten sneller te laten afstuderen. De toelichting bevat ook geen rechtvaardiging om studenten die al een aantal jaren gestudeerd hebben, te behandelen alsof zij voor de eerste keer in het hoger onderwijs worden

ingeschreven, anders dan een verwijzing naar problemen die de verrekening van het aantal genoten jaren hoger onderwijs meebrengt.

De Raad adviseert aan het voorstel een regeling toe te voegen van de toekenning van leerrechten aan reeds eerder ingeschreven studenten, waarbij rekening wordt gehouden met het aantal jaren dat zij reeds waren ingeschreven.

b. Ingevolge artikel 7.1, tweede lid, van de WHW is titel 3 van hoofdstuk 7 van deze wet, en daarmee ook de in te voegen paragraaf over leerrechten, niet van toepassing op niet-bekostigde, aangewezen opleidingen. De toelichting bevat geen motivering waarom het stelsel aan leerrechten gekoppelde collegegeldkredietfaciliteiten uitsluitend van toepassing is op bekostigde opleidingen, en niet op niet-bekostigde, aangewezen opleidingen. Het voorstel besteedt geen aandacht aan de vraag of studenten aan deze instellingen, die thans op grond van artikel 2.9 van de WSF 2000 studiefinanciering ontvangen, ook een collegegeldkrediet kunnen krijgen, en hoe dat werkelijk is geregeld. De tekst van artikel 3.16a, derde lid, van de WSF 2000 lijkt uitsluitend betrekking te hebben op bekostigd hoger onderwijs, maar sluit aangewezen onderwijs niet uitdrukkelijk uit. Ook de definitie van collegegeldkrediet in artikel 1.1 van de WSF 2000, gelezen in samenhang met de definitie van hoger onderwijs in deze bepaling, alsmede met de artikelen 2.9 en 5.2 van deze wet, sluit zulks niet uit. De Raad wijst erop dat het toekennen van collegegeldkrediet aan studenten in het niet-bekostigde onderwijs past in het streven naar meer vraagsturing. Bovendien bevat de studiefinanciering thans een normbedrag voor collegegeld, dat ook wordt verstrekt aan studenten in het aangewezen onderwijs. Deze bijdrage zal in de regel niet voldoende zijn voor de financiering van het collegegeld. De afschaffing van dit bedrag voor deze categorie studenten verdient dan ook nadere motivering. De Raad adviseert het al dan niet van toepassing zijn van de mogelijkheid van collegegeldkrediet voor studenten in het aangewezen onderwijs, duidelijk te regelen en de gemaakte keuze te motiveren.

5. Positie van uitgelote studenten medicijnen

Ingevolge artikel 7.42f, eerste lid, van de WHW hebben degenen aan wie de graad Bachelor of een ander diploma in het hoger onderwijs is verleend, geen aanspraak meer op leer- en uitlooprechten voor een bacheloropleiding. Ingevolge het tweede lid van dit artikel hebben degenen aan wie al de graad Master of een ander vergelijkbaar diploma is verleend, geen aanspraak meer op leer- en uitlooprechten voor een masteropleiding. Ingevolge artikel 7.42g is het voorgaande artikel niet van toepassing op degenen die voor de eerste maal een opleiding op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg gaan volgen.

Volgens paragraaf 3.2 van de toelichting gaat het hierbij om opleidingen die in het onderdeel Onderwijs of Gezondheidszorg van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) staan vermeld en wordt deze uitzondering ingegeven door de specifieke verantwoordelijkheid van de overheid voor deze sectoren en voor de arbeidsmarktproblematiek.

De Raad wijst erop dat niet alle opleidingen die betrekking hebben op gezondheidszorg in het CROHO onder het domein Gezondheidszorg staan geregistreerd. Nu uitsluitend de registratie van de eerder gevolgde opleiding als criterium wordt gebruikt, leidt dit ertoe dat studenten die al een opleiding hebben gevolgd die onder Gezondheidszorg staat geregistreerd, zoals bijvoorbeeld de opleiding Health Law, geen nieuwe leerrechten krijgen, terwijl studenten die een vergelijkbare of zelfs dezelfde opleiding hebben gevolgd, die echter onder een ander domein staat geregistreerd, wel nieuwe

leerrechten ten behoeve van een opleiding Gezondheidszorg toegekend krijgen. Deze problematiek doet zich in het bijzonder voor bij uitgelote studenten geneeskunde, die, in afwachting van een nieuwe loting voor deze studie, tijdelijk een verwante studie volgen, en bij studenten die vanuit het hoger beroepsonderwijs willen doorstromen naar de universiteit, zoals HBO-verpleegkundigen die daarna de opleiding nurse practitioner willen volgen of geneeskunde willen gaan studeren. De Raad acht deze situatie onwenselijk, te meer nu artikel 7.42g juist beoogt het aantal studenten in opleidingen op het gebied van gezondheidszorg, waarvoor nu een numerus fixus bestaat, te vergroten.

Hij adviseert een voorziening te treffen voor de bedoelde categorieën studenten en daarbij duidelijker aan te geven welke opleidingen in het CROHO vallen onder de noemer "Gezondheidszorg".

6. Positie van buitenlandse studenten

Ingevolge artikel 7.48, tweede lid, van de WHW betalen studenten die zijn ingeschreven aan een instelling voor hoger onderwijs buiten Nederland doch in Nederland onderwijs genieten slechts het verschil tussen de reeds betaalde bijdrage en het hogere Nederlandse collegegeld. Ingevolge het derde lid van deze bepaling kunnen studenten worden vrijgesteld van collegegeld indien het buitenlandse collegegeld hoger of gelijk is aan het Nederlandse collegegeld. Volgens paragraaf 3.6 van de toelichting is in Europees verband afgesproken dat uitwisselingsstudenten met gesloten beurzen gebruik kunnen maken van onderwijs.

De Raad wijst erop dat de werving van buitenlandse studenten door Nederlandse universiteiten en hogescholen hierdoor onaantrekkelijk wordt, omdat de Nederlandse instellingen hiervoor geen of weinig bekostiging ontvangen, terwijl zij wel moeten investeren in voorzieningen voor buitenlandse studenten zoals taalcursussen of het geven van onderwijs in het Engels.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven hoe dit probleem kan worden ondervangen.

7. Vervanging Raulinvergoeding

Volgens paragraaf 9.2.1 van de toelichting heeft de invoering van het collegegeldkrediet gevolgen voor de Raulinvergoeding voor studenten uit de EER-landen en uit Zwitserland. Deze studenten ontvangen een bedrag ter hoogte van de basisbeurs voor thuiswonenden, ter compensatie van het te betalen collegegeld. Het collegegeldkrediet zal deze vergoeding vervangen, zodat nieuwe studenten uit deze landen geen recht meer hebben op de Raulinvergoeding, maar nu aanspraak kunnen maken op het collegegeldkrediet.

In het arrest-Bidar van 15 maart 2005 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat steun aan legaal in de lidstaat verblijvende studenten die wordt toegekend ter dekking van hun kosten van levensonderhoud, in de vorm van een gesubsidieerde lening, dan wel als beurs, onder de werking van het discriminatieverbod van artikel 12 van het EG-Verdrag valt.² Voorts oordeelde het Hof in deze zaak dat artikel 12 van het EG-Verdrag in de weg staat aan een nationale regeling die studenten slechts recht geeft op steun ter dekking van hun kosten van levensonderhoud indien zij in de ontvangende lidstaat gevestigd zijn, en die tegelijkertijd uitsluit dat een onderdaan van een andere lidstaat als student de status

² HvJ EG 15 maart 2005, C-209/03.

van gevestigd persoon kan verwerven, ook al verblijft die onderdaan legaal in de ontvangende lidstaat, en heeft hij er een groot deel van zijn middelbaar onderwijs gevolgd, waardoor hij een reële band met de samenleving van deze staat heeft gelegd. De toelichting besteedt geen aandacht aan de gevolgen van dit arrest, waar het gaat om de mogelijkheid dat studenten die burger van de Europese Unie zijn op basis van deze uitspraak aanspraak kunnen maken op studiefinanciering voor het levensonderhoud. Evenmin besteedt de toelichting aandacht aan de consequenties van richtlijn 2004/38, die op 30 april 2006 moet zijn geïmplementeerd, en in het bijzonder van artikel 24, tweede lid, van deze richtlijn, voor de aanspraken van studenten uit de EER-landen en uit Zwitserland op een bijdrage in de kosten van het levensonderhoud.³

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van het arrest-Bidar en van richtlijn 2004/38.

8. Studiefinanciering

Het voorstel leidt tot afzonderlijke vormen van studiefinanciering voor het levensonderhoud en voor het collegegeld. Naast de basisbeurs, die al dan niet in een lening kan worden omgezet, komt er een afzonderlijk collegegeldkrediet. De hoogte daarvan is afhankelijk van het collegegeld dat een student moet betalen. De Raad onderkent het belang van deze extra financiële voorziening voor studenten, maar wijst erop dat de introductie van het collegegeldkrediet leidt tot een ingewikkelder stelsel van studiefinanciering. Het stelsel kent verder naast leerrechten ook uitlooprechten en extra leerrechten, en naast het wettelijke collegegeld, het instellingscollegegeld en, in ieder geval tot 2010, het gemaximeerde collegegeld. Voorts komen er een afzonderlijk terugbetalingsregime voor binnenlandse belastingplichtigen en een voor zowel degenen die vóór het studiejaar 2007-2008 studiefinanciering ontvingen als voor de buitenlandse debiteuren. Binnen deze categorie wordt bovendien op sommige onderdelen nog onderscheid gemaakt.

De toelichting gaat er in de paragrafen 8.1 en 11 van uit dat het voorstel uitvoerbaar is en dat de administratieve lasten van de instellingen en de studenten zullen afnemen door het vervallen van regels met betrekking tot de begroting van instelling en de inschrijving per studiejaar. De Raad wijst echter op het risico dat de voordelen van dit nieuwe stelsel teniet worden gedaan door de verregaande complexiteit daarvan. Hij adviseert in de toelichting op dit gevaar in te gaan en de systematiek zo veel mogelijk te vereenvoudigen. Daarnaast adviseert de Raad in de toelichting in te gaan op de wijze waarop voorlichting over het nieuwe systeem aan de studenten zal plaatsvinden.

9. Samenhang van het voorstel met de Aanpassingswet Awir

Het voorstel bevat begrippen en regels voor de draagkrachtbepaling van hen die een studieschuld dienen terug te betalen.⁴ Deze begrippen, zoals "gecorrigeerd verzamelinkomen" en een specifiek partnerbegrip, en de daarop aansluitende regels waarvan het begin van het cursusjaar 2007-2008 het tijdstip van de beoogde inwerking is⁵, zijn nagenoeg alle ontleend aan de bestaande Wet studie- financiering 2000. Inmiddels is de parlementaire behandeling van de Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Awir) waarmee onder meer de Wet

³ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en vrij verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EG) 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EG.

⁴ Zie vooral artikel IV, onderdeel M, artikelen 6.1 – 6.31 van de Wet studiefinanciering 2000.

⁵ Artikel VI, derde lid.

studiefinanciering 2000 wordt herzien, in een vergevorderd stadium gekomen.⁶ Ingevolge deze aanpassingswet zal wijziging worden aangebracht in de hiervoor bedoelde begrippen en regels en in andere begrippen en regels van de Wet studiefinanciering 2000 die niet in het voorstel zijn begrepen. De achtereenvolgende tranches van de Awir-wijzigingen van de Wet studiefinanciering 2000 treden in werking met ingang van 1 januari 2006, 1 januari 2007 en 1 januari 2008.⁷

Bij vergelijking van het voorstel van wet, dat bij de Raad op 21 juli 2005 aanhangig is gemaakt, met de Aanpassingswet Awir moet worden vastgesteld dat in het voorstel, mede gelet op verschillende regimes voor de inwerkingtredingstijdstippen⁸, geen rekening is gehouden met de hiervoor bedoelde wijzigingen in de Aanpassingswet Awir. De tot nu toe gevolgde procedure brengt mee dat artikel IV van het onderhavige wetsvoorstel feitelijk achterhaald is door de eerder ingediende Aanpassingswet Awir, zoals deze aan de Eerste Kamer is voorgelegd. Tevens kan worden vastgesteld dat de tekst van dit laatste voorstel van wet zoals deze bij de Eerste Kamer ligt bijna een half jaar bekend was ten tijde van de aanhangigmaking van het onderhavige voorstel bij de Raad.

Het voorgaande brengt mee dat het voorstel, voorzover dat niet wordt geactualiseerd ingevolge de Aanpassingswet Awir, met een verouderde inhoud wordt voorgelegd aan de Tweede Kamer. Tijdens de parlementaire behandeling zal het voorstel dan alsnog moeten worden geactualiseerd vanuit de Aanpassingswet Awir. De Raad tekent hierbij aan dat over de samenhang van het voorstel met de Aanpassingswet Awir en van de daarmee samenhangende complicaties en de nog te volgen stappen geen enkele mededeling wordt gedaan in de memorie van toelichting.

De Raad adviseert dit laatste alsnog te doen en het voorstel met het oog op de Aanpassingswet Awir alsnog te actualiseren. Voor zover die actualisering tot inhoudelijke wijzigingen van het wetsvoorstel leidt, gaat de Raad ervan uit dat die wijzigingen ter advisering aan hem zullen worden voorgelegd.

10. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

⁶ Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen), Kamerstukken 2004/05, 29 765, in het bijzonder het Nader gewijzigd voorstel, gedagtekend 13 februari 2005, dat aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal is aangeboden.

⁷ Aanpassingswet Awir, hoofdstuk 1, afdeling C, Artikelen I, II en III.

⁸ Begin van het cursusjaar versus begin van het kalenderjaar.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W05.05.0350/III met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- Artikel IV, onder H: overzicht 2 van het voorgestelde artikel 3.18 van de Wet studiefinanciering 2000 in overeenstemming brengen met de Zorgverzekeringswet zoals deze vanaf 1 januari 2006 zal gelden.