

Vergaderjaar 1998–1999

26 418

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek houdende indexering van het collegegeld

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 4 februari 1999 en het nader rapport d.d. 23 februari 1999, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 januari 1999, no.99.000196, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, houdende indexering van het collegegeld.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 januari 1999, nr. 99.000196, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en in afschrift aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij toe te zenden.

Dit advies, gedateerd 4 februari 1999, nr. WO5.99.0020, bied ik U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, hierbij aan.

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

Op deze opmerkingen ga ik in het navolgende in.

1. In artikel I, onder B, van het voorstel van wet wordt voorgesteld het collegegeld in het hoger onderwijs voortaan te indexeren aan de hand van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie. Er is van afgezien om de collegegelden te indexeren op basis van de ontwikkeling van het prijspeil van de regelingslonen. In de toelichting worden de argumenten voor deze keuze weergegeven, overigens zonder de alternatieven gemotiveerd tegen elkaar af te wegen (memorie van toelichting, onder Indexering).

De Raad van State constateert dat de kosten die gemaakt worden voor opleidingen in het hoger onderwijs voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de lonen van het personeel. De instellingen dienen deze kosten te dragen. Het collegegeld, dat aan de instellingen wordt betaald, vergoedt deze kosten gedeeltelijk. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat, wanneer de regelingslonen van het onderwijspersoneel sneller stijgen dan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie – hetgeen niet onrealistisch is –, de instellingen een steeds kleiner deel van de kosten vergoed krijgen via de collegegelden.

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan dit mogelijke gevolg van de gekozen wijze van indexeren.

1. De opmerking van de Raad heeft geleid tot aanvulling van de memorie van toelichting.

2. De indexering van de collegegelden wordt ingevolge artikel I, onder B, van het voorstel jaarlijks bij ministeriële regeling geregeld. Daarbij wordt aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de bevoegdheid gedelegeerd om te bepalen wat onder het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie wordt verstaan. In de Wet op de studiefinanciering (WSF) is bepaald dat onder het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie wordt verstaan het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie dat door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is bepaald krachtens artikel 13, zesde lid, van de Algemene Kinderbijslagwet (artikel 51, zesde lid, WSF).

In de memorie van toelichting wordt niet uiteengezet waarom thans voor een andere formulering dan in de WSF is gekozen. Gelet op het uitgangspunt dat gelijke gevallen zoveel mogelijk op dezelfde wijze moeten worden geregeld, beveelt de Raad, mede gelet op aanwijzing 47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), aan om artikel 7.43, vijfde lid, overeenkomstig artikel 51, zesde lid, WSF te formuleren.

2. De Raad is er blijkens zijn citaat van artikel 51, zesde lid, van de Wet op de studiefinanciering (WSF) aan voorbij gegaan dat het desbetreffende artikellid op grond van de Wet van 17 december 1998 (Stb. 725) met ingang van 1 januari 1999 is gewijzigd. De bepaling luidt thans:

«6. Hetgeen onder prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie wordt verstaan wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld.»

Blijkens de memorie van toelichting op wetsvoorstel 26 245 heeft deze wijziging tot doel niet langer de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te laten bepalen welke prijsindex zal worden gehanteerd, doch die vaststelling te doen geschieden onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Vanwege deze wijziging is ervoor gekozen ook in dit wetsvoorstel de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te doen bepalen welke van de – mogelijke – prijsindexen van de gezinsconsumptie moet worden gehanteerd. Voor het niveau van de ministeriële regeling is daarbij gekozen op praktische gronden. Dat niveau maakt het immers mogelijk om – zo nodig – snel te kunnen reageren op naamswijzigingen, hetgeen zich bij de desbetreffende prijsindex in het verleden meer dan eens heeft voorgedaan. Aangezien bovendien de norm Prijsindex van de gezinsconsumptie in de wet is vermeld, betreft het bepalen om welke van de indices binnen die categorie het dan precies gaat een kwestie van uitwerking van details van een regeling. De keuze voor het niveau van een ministeriële regeling is daarmee in overeenstemming met aanwijzing 26 van de aanwijzingen voor de regelgeving.

In overweging is thans om eenzelfde niveau ook te kiezen voor de vaststelling van de overeenkomstige prijsindex, bedoeld in artikel 51 van de WSF.

Aan het op elkaar afstemmen van gelijksoortige bepalingen besteed ik aldus de vereiste aandacht.

3. De voorgestelde verhoging van het collegegeld treedt ingevolge artikel II in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze is geplaatst. Indien deze dag valt na 1 september 1999, werkt de verhoging terug tot en met 1 september 1999 (artikel I, onderdeel A).

De Raad merkt op dat aan belastende regelingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht wordt verleend (zoals ook wordt gesteld in aanwijzing 167 Ar). Ook in de memorie van toelichting wordt erkend dat het verlenen van terugwerkende kracht aan het verhogen van collegegeld in zijn algemeenheid moet worden vermeden. Niettemin wordt het in dit – voorwaardelijke – geval door de regering aanvaardbaar geacht, omdat voor studenten het zwaartepunt niet zou liggen op de datum van 1 september doch op het tijdstip waarop het voornemen bekend wordt. Het administratieve alternatief wordt als te onaantrekkelijk uit een oogpunt van uitvoerbaarheid gezien. Mocht het wetsvoorstel vervolgens echter niet worden aanvaard, zouden de studenten recht hebben op terugbetaling van f 66,- (toelichting op artikel II).

Deze argumentatie kan de Raad niet overtuigen. Terugwerkende kracht behoort naar het oordeel van de Raad in dit geval niet te worden toegekend, nu er geen sprake is van een uitzonderlijk geval als bedoeld in aanwijzing 167 Ar. Daarnaast moet de onzekere situatie worden vermeden dat studenten reeds een bepaald bedrag moeten betalen, terwijl dat misschien later blijkt niet verschuldigd te zijn geweest, zodat terugbetaling moet plaatsvinden. De Raad beveelt gelet op het vorenstaande aan de tweede volzin van artikel II achterwege te laten en de studenten niet reeds anticiperend het verhoogde bedrag in rekening te brengen, indien het voorstel van wet op 1 september nog niet van kracht is.

3. Ik volg de Raad in zijn aanbeveling aan het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht te verbinden. De ruimte daarvoor acht ik aanwezig door de tijdwinst die is geboekt door de grote voortvarendheid waarmee de Raad zijn advies heeft uitgebracht. Het moet thans voor de beide Kamers van de Staten-Generaal redelijkerwijze mogelijk zijn het wetsvoorstel tijdig te behandelen.

Mocht tijdens de schriftelijke of mondelinge behandeling van de wetsvoorstel in de Tweede Kamer evenwel blijken dat de behandelingstermijn voor de Eerste Kamer toch te krap wordt, dan acht ik mij ervoor verantwoordelijk bij nota van wijziging ofwel een overgangsregeling voor te stellen, dan wel toch «terug te grijpen» op terugwerkende kracht als een van de mogelijke oplossingen voor een budgettair en logistiek probleem. Het spreekt voor zich dat dan de verschillende mogelijkheden in het gemeen overleg met de Staten-Generaal naar behoren zullen worden afgewogen.

De opmerking van de Raad leidt dus tot een wijziging van artikel II van het wetsvoorstel en tot aanpassing van de memorie van toelichting.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde, gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
L. M. L. H. A. Hermans