

Vergaderjaar 2003–2004

29 719

Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met invoering prestatiebeurs in een deel van de beroepsopleidende leerweg en meeneembaarheid studiefinanciering voor deze leerweg in het buitenland

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 juni 2004 en het nader rapport d.d. 17 augustus 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 april 2004, no. 04.001513, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. A.D.S.M. Nijs, MBA, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met invoering prestatiebeurs in een deel van de beroepsopleidende leerweg en meeneembaarheid studiefinanciering voor de beroepsopleidende leerweg in het buitenland, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot invoering van een prestatiebeurs in het beroepsonderwijs voor deelnemers van achttien jaar en ouder in de niveaus 3 en 4 (vakopleiding en middenkaderopleiding) van de beroepsopleidende leerweg (hierna: BOL). Daarnaast wordt het mogelijk om studiefinanciering te krijgen voor bepaalde door de minister aan te wijzen opleidingen in het buitenland. Het betreft bij dat laatste een proef («pilot») voor de duur van vier jaar die voorlopig uitsluitend betrekking heeft op beroepsopleidingen in de grenslanden en op enkele unieke opleidingen binnen de Europese Unie. De Raad van State kan zich vinden in de opzet van het voorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de verhouding van het voorstel tot de huidige stand van het gemeenschapsrecht ter zake, over de mogelijkheid om bij ministeriële regeling van de wet af te wijken en over de mogelijkheid tot verkorting van de evaluatietermijn. In verband hiermee is enige aanpassing van het voorstel en aanvulling van de toelichting wenselijk.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 april 2004, nr. 04.001513, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2004, nr. W05.04.0152/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Europeesrechtelijke aspecten
De thans voorgestelde «pilot», die het mogelijk maakt om Nederlandse studiefinanciering mee te nemen bij het volgen van een studie in het buitenland, past in een ontwikkeling van toenemende mobiliteit in Europa, ook

van studerenden, en in een ontwikkeling van toenemend particulier initiatief in het onderwijsaanbod. Het voorstel roept op dit punt evenwel de vraag op, of het vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt ver genoeg gaat.

Mede naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt het experiment voorsnog beperkt tot enkele aangewezen opleidingen in grenslanden, alsmede enkele bijzondere opleidingen die niet in Nederland worden verzorgd. Nu het gaat om een experiment, valt voor deze beperkte opzet wel begrip op te brengen; structureel acht de Raad van State evenwel een ontwikkeling naar meeneembaarheid van studiefinanciering ook naar andere lidstaten onontkoombaar uit oogpunt van de vrijheid van dienstverlening en van het ontvangen van diensten.

Het mogelijk maken van het meenemen van studiefinanciering bij het volgen van een studie, en dus het vervallen van het vereiste van het studeren aan een Nederlandse instelling, brengt derhalve mee dat nieuwe regels moeten worden ontwikkeld voor de afbakening van de kring van gerechtigden, welke regels de toets aan die van het vrije verkeer moeten kunnen doorstaan.¹

In het licht van het voorgaande is de Raad van mening dat de mededeling in de toelichting (paragraaf 3.1) dat «onder meer naar aanleiding van de tussentijdse evaluatie of de eindevaluatie zal worden besloten of er ook andere opleidingen worden aangewezen en of de pilot wordt verlengd», te vrijblijvend is geformuleerd. Het college adviseert in de toelichting op de verhouding van het voorstel tot het gemeenschapsrecht nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. De Raad vraagt in zijn advies aandacht voor de Europeesrechtelijke aspecten van meeneembare studiefinanciering. De mogelijkheid om – in beperkte mate – studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland bestaat reeds in het hoger onderwijs en heeft duidelijk gemaakt dat verschillende leerstukken van het Europees gemeenschapsrecht, zoals vrij verkeer van personen en vrij verkeer van diensten, grenzen kunnen stellen aan de nationale autonomie terzake. Vooral de afbakening van de kring der gerechtigden is daarbij, zoals de Raad terecht opmerkt, een belangrijk vraagstuk. Duidelijk is ook dat het Europees recht in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling wordt door Nederland nauwlettend in de gaten gehouden. Bij de vormgeving van een nieuw studiefinancieringsstelsel voor het hoger onderwijs is een van de randvoorwaarden dat dit stelsel zo veel mogelijk rekening houdt met deze Europeesrechtelijke aspecten, ook in financiële zin. Tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie zal aandacht worden gevraagd voor de relatie tussen Europees recht en nationale studiefinancieringsstelsels, in het bijzonder voor wat betreft de invloed op de internationale mobiliteit van studenten. Voorop staat immers dat bevordering van internationale mobiliteit belangrijk is. Het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) kent nog geen mogelijkheid om studiefinanciering mee te nemen naar het buitenland. Daarom wil ik starten met een pilot voor meeneembare studiefinanciering in het MBO. De Raad kan zich vinden in de keuze om op dit moment meeneembare studiefinanciering te beperken tot een experiment voor een beperkt aantal opleidingen in een beperkt aantal landen. Aan de memorie van toelichting is een paragraaf toegevoegd die op de Europeesrechtelijke aspecten ingaat.

De Raad merkt voorts op dat te vrijblijvend is geformuleerd op basis waarvan wordt bepaald of de pilot wordt verlengd of juist voortijdig beëindigd. Op dit punt ga ik in in mijn reactie op de derde opmerking van de Raad.

2. Afwijking bij ministeriële regeling

Het in artikel I, onder L, voorgestelde artikel 4.22 van de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: de WSF 2000) voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels vast te stellen in afwijking van afdeling 4.2 van die wet. De Raad wijst erop dat afwijking van de wet bij lagere regeling zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. De toelichting bij het voorgestelde artikel geeft als enige motivering dat afdeling 4.2 een «pilot» betreft. Daarmee is evenwel niet toereikend gemotiveerd waarom noodzakelijk geachte afwijkingen niet ten minste op het niveau van een algemene maatregel van bestuur kunnen worden geregeld. Dit klemmt naar het oordeel van de Raad des te meer, nu het voorgestelde artikel noch de toelichting nader aangeven waarin de noodzaak

¹ Zie ook de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 17 juni 2002 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2001/02, 24 724, nr. 56) en het rapport «Europees recht en Nederlandse studiefinanciering» van prof. mr. K.J.M. Mortelmans en mr. dr. R.H. van Ooik opgesteld rapport, Kluwer, 2003, opgesteld ten behoeve van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

tot afwijking kan zijn gelegen, maar dit geheel aan de minister ter beoordeling wordt gelaten.

De Raad beveelt aan deze afwijkingsregeling nader te bezien en voor onmisbaar te achten afwijkingsmogelijkheden het niveau van de algemene maatregel van bestuur te kiezen.

2. De Raad beveelt aan, de afwijkingsregeling nader te bezien en voor een algemene maatregel van bestuur te kiezen.

Ik begrijp de achtergrond van de opmerkingen van de Raad en vind met de Raad dat afwijking van de wet bij lagere regeling zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Deze bepaling is dan ook nadrukkelijk een uitzondering op de hoofdregel. Zij is noodzakelijk om knelpunten bij de uitvoering goed het hoofd te kunnen bieden. Indien de noodzaak van de wet af te wijken aanwezig is, verdient een snelle mogelijkheid daartoe de voorkeur, vooral omdat het om een pilot gaat. De langere weg van een algemene maatregel van bestuur is dan niet effectief om problemen tijdig te kunnen oplossen. Ik hecht er aan nogmaals te benadrukken dat alleen bij echte noodzaak gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken.

Overigens merk ik nog op dat een afwijkingsregel als deze niet nieuw is. Zij wordt vaker gebruikt in de onderwijswetgeving. Zeer recent nog is deze mogelijkheid opgenomen in de, binnenkort in het Staatsblad te plaatsen, wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer vereenvoudiging van de bekostigingsbepalingen (Kamerstukken I 2003/04, 29 473, nr. A, artikel V).

Alles overwegende blijft het mijn voorkeur hebben om de afwijkingsmogelijkheid te regelen op het niveau van een ministeriële regeling. Daarom kan ik het advies van de Raad op dit punt niet overnemen.

3. Verkorting evaluatietermijn

Het in artikel I, onder X, voorgestelde artikel 12.7 van de WSF 2000 bevat een regeling voor het vervallen van de bepalingen die betrekking hebben op de «pilot» studiefinanciering beroepsonderwijs buiten Nederland. Hoofdregel is dat deze bepalingen vervallen op 1 augustus van het vierde jaar na het jaar waarin de voorgestelde wet in werking treedt. Het tweede lid voorziet evenwel in de mogelijkheid dat bij koninklijk besluit daarvoor een ander tijdstip wordt vastgesteld dan wel bij koninklijk besluit wordt bepaald dat zij op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip vervallen. De toelichting geeft aan dat dit tot een kortere of langere looptijd van de huidige regeling kan leiden en dat het tijdstip van vervallen op ieder moment van het jaar kan plaatsvinden. Hoewel het tweede lid bepaalt dat het vervallen niet eerder ingaat dan na verloop van zeven maanden na bekendmaking van het koninklijk besluit in het Staatsblad, en het derde lid de rechten beschermt van degenen aan wie vóór het moment van vervallen reeds studiefinanciering is toegekend, kan een verkorting van de periode van vier jaar toch een inbreuk betekenen op gerechtvaardigde verwachtingen van studenten die voor een meeneembare beurs voor beroepsonderwijs buiten Nederland in aanmerking wensen te komen voor de periode die nog van de vier jaar rest. De toelichting bij de voorgestelde bepaling geeft als reden voor afwijking van de periode van vier jaar, dat onder meer de evaluaties daartoe aanleiding kunnen geven. Het gaat daarbij, blijkens paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting, om de mate waarin van de mogelijkheid van meeneembare studiefinanciering gebruik wordt gemaakt, om de vraag voor welke opleidingen dat wordt gedaan en om de vraag of de duur van de financiering voldoende is om de studie af te ronden. Daaruit komt naar het oordeel van de Raad onvoldoende naar voren, in welk soort van gevallen dergelijke evaluaties een verkorting van de periode van vier jaar rechtvaardigen ondanks het daaraan verbonden en hierboven weergegeven nadeel.

De Raad beveelt aan de toelichting op dit punt aan te vullen met een beschouwing over de verwachtingen van kandidaten voor studiefinanciering en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. De Raad van State besteedt in zijn advies aandacht aan de wijze waarop opleidingen worden aangewezen voor de pilot, de evaluatie van de pilot en de eventueel daaruit te trekken conclusies. In dat verband heb ik in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting de toelichting op de pilot uitgebreid. Ik ga daarbij in op de redenen om te kiezen voor een pilot, de

criteria waarop buitenlandse opleidingen getoetst zullen worden en de vragen waar de evaluatie antwoord op moet geven. Ook geef ik aan dat de pilot tussentijds kan worden stopgezet als de doelgroep onvoldoende wordt bereikt waardoor de kosten niet opwegen tegen de effecten. Hierbij wordt op twee manieren rekening gehouden met de verwachting van deelnemers. Stopzetten van de pilot wordt ten minste 7 maanden van tevoren aangekondigd en deelnemers die al aanspraak hebben op studiefinanciering in het buitenland, behouden hun aanspraak op 4 jaren (prestatie)beurs en 3 jaren rentedragende lening indien zij ononderbroken de opleiding vervolgen waarvoor de studiefinanciering is toegekend. Indien ook nog de instroom gedurende de eerste 4 jaren van de pilot gewaarborgd zou worden zoals de Raad suggereert, zou dit feitelijk betekenen dat de pilot niet tussentijds kan worden stopgezet. Iedereen zou dan immers gedurende 4 jaren kunnen instromen en zou aanspraak op studiefinanciering, ook na deze 4 jaren, kunnen behouden (cohortgarantie).

4. Omzetting resterende rechten

Ingevolge het voorgestelde artikel 4.10, derde lid, wordt voor deelnemers aan een opleiding op niveau 3 of 4 binnen Nederland, indien deze binnen de termijn afstuderen, het nog resterende deel van de studiefinanciering omgezet in een gift, indien zij een andere opleiding van hetzelfde niveau binnen Nederland aanvagen. Ingevolge het voorgestelde artikel 4.20, tweede lid, vindt deze omzetting niet plaats bij buitenlandse opleidingen, omdat er geen waarborg is dat dit resterende deel daadwerkelijk wordt gebruikt voor het volgen van een opleiding.

Volgens de Raad kan in deze waarborg worden voorzien door deelnemers te verplichten een gewaarmerkt bewijs van inschrijving of overzicht van studieresultaten te verstrekken, conform de regeling in het voorgestelde artikel 4.18.

Hij adviseert in het voorstel een dergelijke bepaling op te nemen.

4. 's Raads advies om een resterend recht voor een opleiding van de beroepsopleidende leerweg niet alleen op niveau 3 of 4 *binnen* Nederland te kunnen inzetten, maar ook *buiten* Nederland, heb ik overgenomen.

5. Wijziging hoofdstuk IV

Artikel I, onder L, bevat een wijziging van hoofdstuk IV van de Wet studiefinanciering 2000. Het valt daarbij op dat de te wijzigen artikelen 4.2 tot en met 4.5 geheel ongewijzigd blijven. Opname van deze bepalingen in het wetsvoorstel is niet alleen geheel overbodig, maar vertroebelt ook het zicht op de omvang van de wijzigingen. Bovendien leidt dit ertoe dat de gebruiker twee toelichtingen moet raadplegen.

De Raad adviseert bovenstaande bepalingen uit het voorstel te halen.

5. De Raad adviseert de artikelen 4.2 tot en met 4.5 uit het voorstel te halen omdat deze niet worden gewijzigd en omdat het voor de gebruiker niet handig zou zijn aangezien die daardoor twee toelichtingen zou moeten raadplegen. De artikelen zijn juist uit oogpunt van leesbaarheid opgenomen in het nieuwe hoofdstuk 4. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is de toelichting bij de artikelen 4.2 tot en met 4.5 overgenomen zodat de gebruiker met de nieuwe toelichting het complete beeld heeft. Mede in verband met de eerste redactionele kanttekening van de Raad die een wijziging van artikel 4.5 tot gevolg heeft, heb ik ervoor gekozen de artikelen 4.2 tot en met 4.5 in het wetsvoorstel te laten staan.

6. Betrokkenheid LNV

De invoering van de prestatiebeurs zal tevens gevolgen hebben voor deelnemers aan opleidingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving, waarvoor de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk is. Ook is het denkbaar dat er buitenlandse (unieke) opleidingen in deze sectoren bestaan die geschikt zijn om, eventueel in een later stadium, bij de «pilot» te worden betrokken. Uit de toelichting blijkt echter niet of tevens overwogen is om ook opleidingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving bij de «pilot» te betrekken.

De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

6. De Raad merkt op dat uit de memorie van toelichting niet blijkt of overwogen is ook opleidingen op het gebied van landbouw en natuurlijke omgeving bij de pilot te betrekken. In overleg met de Tweede Kamer is besloten om opleidingen aan te wijzen in de sectoren: Gezondheid en Welzijn, Metaal en Elektro, Economie en Administratie. Daarnaast worden enkele unieke opleidingen aangewezen: die tot vioolbouwer, zadelmaker, muziekinstrumentenbouwer, glazenier en restaurateur. Dit is ook opgenomen in de toelichting op het wetsvoorstel. Voor deze beperkte opzet is om twee redenen gekozen. Aan de ene kant om ervaring op te doen met de mate waarin buitenlandse opleidingen kwalitatief vergelijkbaar zijn met Nederlandse opleidingen. Aan de andere kant om ervaring op te doen met de beheersbaarheid van het instrument.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen heb ik overgenomen.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt technische verbeteringen aan te brengen op verschillende onderdelen.

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 Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte