

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.

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 vooralsnog 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

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.

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.

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 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.

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. Hoofddregel 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.

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.

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.

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.

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

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,

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 9 juni 2004,
no. W05.04.0152/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 4.5, vierde lid, van de Wet studiefinanciering 2000, in de eerste volzin het woord “die” laten vervallen, aangezien dit overbodig is.
- In de toelichting bij artikel 4.12 het Staatsblad waarin de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten is geplaatst niet vermelden (aanwijzing 86 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).