

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Hoger Onderwijs en Studiefinanciering

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie

Datum 20 maart 2019
Betreft Reflectie op artikel 13, tweede lid, sub c, IVESCR

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld met uw Kamer op 10 juli 2018, heb ik toegezegd een reflectie te geven op de betekenis van artikel 13, tweede lid, sub c van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Aanvankelijk was ik voornemens om de reflectie in de beleidsbrief over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs mee te nemen. Deze beleidsbrief is op 25 oktober 2018 aan uw Kamer gezonden. Daarin is echter niet de reflectie gegeven op de betekenis van artikel 13, tweede lid, sub c IVESCR. Met deze brief doe ik mijn eerdere toezegging aan uw Kamer alsnog gestand.

De kern van het sociale grondrecht dat is opgenomen in artikel 13, tweede lid, sub c, van het IVESCR is dat het hoger onderwijs algemeen beschikbaar en toegankelijk moet zijn. Die inspanningsverplichting moet gelezen worden in samenhang met artikel 2; de centrale bepaling van het verdrag, die de aard en reikwijdte van de verplichtingen nader definieert en bepaalt. Artikel 2, eerste lid, luidt: "Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag verbindt zich maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in dit Verdrag erkende rechten te komen."

Hoe de regering omgaat met deze verdragsverplichtingen is zeer uitgebreid en treffend verwoord door mijn ambtsvoorgangers Van Veen en Ritzen bij gelegenheid van diverse wetsbehandelingen in het verleden aan uw Kamer hebben medegedeeld.^{1,2} Zij beschreven dat al ten tijde van de verdragsonderhandelingen voor de Nederlandse onderhandelaar het uitgangspunt was dat de wijze waarop Nederland de kosteloosheid van het onderwijs vormgeeft, voldoet aan de bedoelde verdragsverplichtingen.

¹ Kamerstukken II 1971/72, [11 796, nr.5](#), p.2-4.

² Kamerstukken II 1996/97, [25 321, nr.3](#), paragraaf 1.5.

Door de Nederlandse vertegenwoordiger tijdens de ontwerpfase van het IVESCR, prof.mr.dr. L. J. C. Beaufort O.F.M., is ten aanzien van "geleidelijke invoering" als hiervoor bedoeld, opgemerkt dat de bedoeling van de tekst slechts kan zijn dat niemand van de diverse vormen van onderwijs uitsluitend om financiële redenen kan worden afgehouden. Hij stelde bij die gelegenheid dat dit doel in Nederland al was bereikt omdat minder draagkrachtigen voor een tegemoetkoming in de studiekosten in aanmerking komen. Om deze opvatting kracht bij te zetten, stelde de vertegenwoordiger een tekst voor waarin deze bedoeling met zoveel woorden werd uitgedrukt. Het voorstel is niet overgenomen, maar de invulling die Nederland geeft aan de betreffende passage in artikel 13, tweede lid, van het IVESCR is sindsdien onveranderd gebleven.

Op grond van de bepaling in het IVESCR gaat het dus niet om het voor iedereen kosteloos maken van het onderwijs, maar het creëren van een zodanige situatie dat financiële redenen geen belemmering voor de toegang tot het onderwijs mogen vormen. In Nederland is de financiële toegankelijkheid van het onderwijs al decennia geregeld via een combinatie van (inkomensafhankelijke) regelingen voor schoolgeld, lesgeld en collegegeld enerzijds en (inkomensafhankelijke) compenserende regelingen voor toelages, studiefinanciering, tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten anderzijds. Ik zie de toegang tot het onderwijs breder dan alleen de financiële toegankelijkheid. Ik verwijs daarvoor naar mijn eerder genoemde brief over de toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs van 25 oktober 2018.³

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel verlaagd wettelijk collegegeld met uw Kamer op 10 juli 2018 heb ik aangegeven ook te reflecteren hoe andere landen hier mee omgaan. Bij mijn ministerie zijn geen onderzoeken bekend waarin de interpretatie van dit verdragsartikel in andere landen is onderzocht. Tijdens de ontwerpfase van het IVESCR is het volgens de betrokkenen de bedoeling geweest aan alle staten een beleidsmarge te garanderen met betrekking tot de maatregelen die moeten leiden tot verwezenlijking van het doel.⁴ Dit doel bestaat uit het algemeen oftewel gelijkelijk voor iedereen toegankelijk maken van het voortgezet en wetenschappelijk onderwijs. Staten zijn vrij om dit op hun eigen wijze te doen. Vanwege de verschillende vormen van onderwijssystemen in de verschillende staten, is dit niet goed met elkaar te vergelijken.

In Nederland wordt aan deze verdragsverplichting voldaan door met verschillende instrumenten te zorgen voor een zo algemeen beschikbaar en (financieel) toegankelijk mogelijk hoger onderwijs. Daarnaast speelt ook de algemene economische orde een rol. Er zijn bij mij geen breed onderschreven juridische interpretaties bekend die stellen dat op grond van het IVESCR het (hoger) onderwijs gratis zou moeten zijn.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Ingrid van Engelshoven

³ Kamerstukken 2018/2019, 31288, nr. 664.

⁴ Kamerstukken 1971/1972, 11796, nr. 5, p.2.