

Vergaderjaar 1992-1993

22 966

Wijziging van de Wet op de studiefinanciering en van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, in verband met het meten van de studievoortgang in het hoger onderwijs

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 18 november 1992

Bij Kabinetsmissive van 10 september 1992, no.92 008208, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op de studiefinanciering en van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, in verband met het meten van de studievoortgang in het hoger onderwijs.

1. Het voorstel van wet beoogt blijkens de memorie van toelichting (paragraaf 1.1) een verband te leggen tussen een (minimale) studievoortgangsprestatie uitgedrukt in studiepunten en de vorm van de studiefinanciering. De Raad van State stelt allereerst vast dat het om een ingrijpend wijzigingsvoorstel gaat. Enerzijds worden in het voorstel relatief zware gevolgen verbonden aan een onvoldoende studievoortgang, anderzijds worden de instellingsbesturen verplicht de opleiding zodanig in te richten dat de student in redelijkheid kan voldoen aan de norm van de studievoortgang.

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

Zoetermeer, 22 december 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 10 september 1992, nr. 92 008208, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengenoemde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 november 1992, no. W05.92 0407, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan.

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

1. De Raad van State is van mening dat het hier om een ingrijpend wetsvoorstel gaat. Hij constateert dat er in het wetsvoorstel relatief zware gevolgen worden verbonden aan een onvoldoende studievoortgang. De Raad vraagt zich verder af, of, nu de instellingsbesturen worden verplicht de opleiding zodanig in te richten dat de studerende in redelijkheid kan voldoen aan de norm van de studievoortgang, daarmee niet ten onrechte de inrichting van de opleiding en de omvang en volgorde van de tentamens niet meer alleen wordt bepaald op basis van onder-

De Raad vraagt zich af, of daarmee niet ten onrechte de inrichting van de opleiding en de omvang en volgorde van de tentamens niet meer alleen worden bepaald op basis van onderwijskundige argumenten, maar ook wordt belast met eisen die voortvloeien uit de Wet op de studiefinanciering (Stb. 1991, 112) (WSF). Hieraan ware in de toelichting aandacht te schenken.

wijskundige argumenten, maar ook worden belast met eisen uit de Wet op de studiefinanciering (WSF).

Inderdaad wordt een relatief zwaar gevolg verbonden aan een onvolgende studievoortgang. Echter tot aan de invoering van de WSF (1 oktober 1986) was op grond van het Besluit studietoelagen W.V.O. (Stb. 1974, 272) het behalen van bevredigende studieresultaten eveneens voorwaarde voor het verkrijgen van een rijkstudietoelage.

De waardering van de gevolgen moet echter ook worden afgewogen tegen de omstandigheden waarin deze werkelijk zullen optreden. De hoogte van de norm is daarbij van belang. Ik stel op grond van nadere overwegingen voor de norm voor het tweede en daaropvolgende jaren van inschrijving voor de eerstkomende vijf jaren op 25% van de studielast te stellen.

De eisen waar het hier om gaat, hebben weliswaar tot gevolg dat de opleidingen zo moeten worden ingericht dat een zekere mate van spreiding van het aantal te behalen studiepunten over de studie jaren het gevolg is. Voor zover de verdeling over de studie jaren daardoor niet geheel wordt bepaald, acht ik dit aanvaardbaar. De nu gekozen norm zal de spreiding niet noemenswaardig beïnvloeden. Paragraaf 1.5.2 van de memorie van toelichting is in verband hiermee aangepast.

2. In aanmerking genomen dat blijkens de toelichting met het voorstel wordt beoogd een verband tussen een minimale studievoortgangsprestatie en de vorm van de studiefinanciering te leggen vraagt de Raad zich af welke effecten er overigens aan invoering van het voorstel verbonden kunnen zijn. Enerzijds acht het college het voorstelbaar dat het mogelijk is met invoering van het voorstel een hoger studierendement te bewerkstelligen. Enerzijds wijst het college erop dat de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 31 januari 1992 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, VIII, nr. 60), waarin hij het aan dit voorstel ten grondslag liggende beleidsvoornemen bekend heeft gemaakt, – zonder enige terughoudendheid gewag heeft gemaakt van een budgettaire taakstelling in dit verband. De Raad is van oordeel dat in de toelichting moet worden ingegaan op de hiervoor aangeduide effecten van het voorstel.

2. De Raad is van oordeel dat in de toelichting ingegaan moet worden op de effecten van het wetsvoorstel, waar hij het voorstelbaar acht dat met invoering van het wetsvoorstel een hoger studierendement wordt bewerkstelligd en tevens wijst op de aan het wetsvoorstel verbonden budgettaire taakstelling.

Het is inderdaad denkbaar dat het wetsvoorstel positieve effecten heeft op het studiegedrag van studerenden of de studeerbaarheid van de opleidingen. Dit zou dan ook een positief effect hebben op de studierendementen. Het komt mij echter als voorbarig voor deze gedragseffecten in de studierendementen reeds nu in de budgettaire taakstelling te verwerken. Zeker nu de norm op slechts 25% van de studielast wordt gesteld, zijn dergelijke effecten niet of nauwelijks te kwantificeren.

3. De Raad merkt op dat in het wetsvoorstel en de toelichting nog op diverse punten onzekerheden kunnen worden bespeurd. Uit de toelichting wordt duidelijk dat voor de propedeuse-fase volstaan zal worden met een aantal van vier vereiste studiepunten. De Raad vraagt zich af of dit in vergelijking met en als voorbereiding op de latere inschrijvingsjaren niet te laag zal blijken te zijn, en of, nu het in feite slechts gaat om 10% van de genormeerde studielast, de verwijzende functie van de propedeuse niet te zeer in het gedrang komt.

Of men geschikt is voor en bereid is tot de inspanning die de gekozen studie vergt kan immers in het eerste jaar slechts blijken indien een studielast wordt gedragen die althans enigszins vergelijkbaar is met die in de volgende jaren. In paragraaf 1.5.2 van de toelichting valt te lezen dat er nog een tweetal onderzoeken voltooid moet worden naar, respectievelijk, een internationale vergelijking naar de koppeling van studievoortgang en studiefinanciering en het gemiddelde aantal door studerende behaalde aantal studiepunten. De uitkomsten van deze onderzoeken kunnen, zo wordt gesteld, van groot belang zijn bij de bepaling van de normen voor het tweede jaar en voor de latere jaren van inschrijving. Mogelijk komt uit deze onderzoeken echter naar voren dat het voor een aantal studierichtingen zelfs niet mogelijk blijkt een eenvormige norm vast te stellen. Er zij in dit verband op gewezen dat ook de Onderwijsraad dit in elk geval voor wat betreft het kunstonderwijs vreest (advies van 25 september 1992, OR 92000213/3T, bladzijde 3). In verband hiermee wordt dan ook voorgesteld de studiepuntennorm bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen (artikel I onderdeel B, van het wetsvoorstel). De Onderwijsraad is van oordeel dat het ontwerp voor een algemene maatregel van bestuur, gelet op het gewicht van het onderwerp, aan de Onderwijsraad ter advisering moet worden voorgelegd en dat deze algemene maatregel van bestuur de vaststelling ervan aan de beide Kamers der Staten-Generaal dient te worden overgelegd opdat deze zich kunnen uitspreken over de vraag of het wenselijk is deze materie bij de wet te regelen. De Raad is van oordeel, dat het verre de voorkeur zou verdienen een wezenlijk element uit het voorstel als de studiepun-

3. De Raad vraagt zich af, of, nu in de propedeusefase volstaan zal worden met een norm van vier vereiste studiepunten, de verwijzende functie van de propedeuse niet te zeer in het gedrang komt.

In paragraaf 1.5.1 van de toelichting was aangegeven dat het voornemen bestaat een minimumnorm voor het eerste jaar van inschrijving van 10% van de genormeerde studielast, voor te stellen. Ik ben het met de Raad eens dat dit percentage mogelijk te laag zal blijken te zijn. In de toelichting was reeds uiteengezet dat op betrekkelijk korte termijn opnieuw moet kunnen worden gezien of de norm niet te laag is vastgesteld, mede gelet op de functies van de propedeuse. Ik wijs er overigens op dat de verwijzende functie van de propedeuse ook via andere instrumenten, zoals het bindend studie-advies kan worden gerealiseerd. Wel moet de hoogte van de geleverde studie-inspanning recht doen aan de verwijzende functie.

De Raad is verder van oordeel dat het verre de voorkeur verdient de hoogte van de studiepuntennorm in de wet zelf te regelen. Hij adviseert dit te doen, dan wel een veel duidelijker begrenzing van de delegatie in de wetstekst aan te brengen. Voorts is de Raad er niet van overtuigd dat het juist is om met indiening van het wetsvoorstel niet te wachten totdat het SCO-onderzoek is afgerond.

Het advies van de Raad heeft aanleiding gegeven zowel de hoogte van de norm als de juridische fundering daarvan nader te overwegen. Hierboven is reeds vermeld dat thans wordt voorgesteld voor de eerstkomende vijf jaren de studiepuntennorm voor de jaren na het eerste jaar van inschrijving op 25% van de jaarlijkse studiepuntenlast te stellen. Deze norm zal na drie jaren worden geëvalueerd. Daarbij geldt als toetsingskader dat enerzijds de norm niet zo laag mag blijken te zijn dat veel administratief werk verricht wordt zonder noemenswaardig effect op de koppeling van studiefinanciering aan studievoortgang van de studerende en anderzijds dat de norm niet zo hoog mag worden vastgesteld dat studerende deze met een normale inspanning redelijkerwijze niet kan behalen. Voorts dient de norm niet zodanig hoog te zijn dat de vrijheid van de onderwijsinstelling met betrekking tot de onderwijsprogrammering en -organisatie materieel

tennorm in de wet te regelen. Gelet op de mededeling in de memorie van toelichting, dat het voor het bepalen van de studiepuntennorm vereiste wetenschappelijk onderzoek thans nog niet is afgerond, is de Raad er niet van overtuigd dat het juist is dat met indiening van het wetsvoorstel niet tot na de afronding van dat onderzoek wordt gewacht. De Raad adviseert zulks te doen teneinde daarna ofwel de studiepuntennorm in de wet zelf te regelen dan wel deze bij algemene maatregel van bestuur te regelen, maar met een veel duidelijker begrenzing van de delegatie in de wettekst dan thans wordt voorgesteld.

4a. De Raad wijst er voorts op, dat het wetsvoorstel thans niet in de mogelijkheid voorziet eventuele extra behaalde studiepunten mee te nemen naar volgende studie jaren. De toelichting gaat op die consequentie van de gekozen systematiek van een vastgesteld aantal punten per WSF-inschrijvingsjaar niet in. Het stelsel kan er immers toe leiden, dat een student die bijvoorbeeld een drietal jaren veel meer dan het voor de WSF noodzakelijke aantal studiepunten heeft behaald en in zijn vierde jaar de norm niet haalt voor dat jaar een rentedragende lening krijgt, terwijl een andere student die in zijn eerste vier jaren van inschrijving precies het aantal studiepunten van de norm heeft behaald met een lager totaal dan de hiervoor bedoelde student, voor alle vier jaren de studiefinanciering als beurs krijgt toegekend. De Raad acht een dergelijke consequentie onbillijk. Hij acht haar ook ongewenst vanwege het veel grotere beroep dat, als gevolg van die consequentie op het auditorenfonds zal worden gedaan.

4b. Het college wijst in dit verband ook nog op de onduidelijke positie van studenten, die tijdelijk in het buitenland studeren bijvoorbeeld in het kader van een Erasmusproject. Aangezien ook in die gevallen een studievoortgangscontrole op praktische gronden, zoals uiteengezet in paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting, niet

onaanvaardbaar zou worden ingeperkt of de druk op de informatielast van de instellingen te groot zou worden.

In dit verband is het wetsvoorstel zo aangepast dat de regeling bij algemene maatregel van bestuur weliswaar is gehandhaafd, maar de norm voor de jaren na het eerste jaar van inschrijving tot 1 september 1998 in de wet zelf wordt vastgelegd. Daarmee is zowel recht gedaan aan de vereiste rechtszekerheid, als aan de met name voor de vaststelling van de norm voor de propedeutische fase vereiste flexibiliteit.

4a. De Raad wijst erop dat het wetsvoorstel thans niet in de mogelijkheid voorziet extra studiepunten mee te nemen naar volgende studie jaren.

Ik wijs erop dat «sparen» van extra behaalde studiepunten niet in lijn is met het doel van het wetsvoorstel. Dit zou immers betekenen dat een studerende die bijvoorbeeld in zijn eerste jaar van inschrijving 100% van de genormeerde studielast heeft behaald (uitgaande van een norm van 25%) en de daaropvolgende inschrijvingsjaren geen studievoortgang meer boekt, voor alle vier jaren studiefinanciering krijgt toegekend. Een dergelijke consequentie past niet bij het doeluitkeringskarakter van de studiefinanciering wat een relatie veronderstelt tussen de studiefinanciering en de studievoortgang. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin op jaarbasis. Een andere mogelijkheid waarbij de beoordeling van de studievoortgang op tweejaarlijkse basis plaatsvindt, komt meer tegemoet aan het «sparen» van studiepunten. Deze mogelijkheid heeft echter te zware gevolgen voor de studerende bij een onvoldoende studievoortgang. Ten slotte zij opgemerkt dat de hoogte van de voorgestelde studievoortgangsnorm het onwaarschijnlijk maakt dat grote groepen studerende een beroep zullen doen op het auditorenfonds.

4b. De Raad wijst op de onduidelijke positie van studerende die tijdelijk in het buitenland studeren, bijvoorbeeld in het kader van het Erasmusproject.

Het gaat hierbij om studerende die een onderdeel van hun Nederlandse studie in het buitenland volgen met behoud van de studiefinanciering op grond van de WSF.

mogelijk zal zijn, ware alsnog aan deze categorie studenten in tekst en toelichting aandacht te besteden.

Voorwaarde hiervoor is dat de in het buitenland gevolgde onderdelen meetellen voor het studieresultaat in Nederland. De Nederlandse instelling moet deze onderdelen dus erkennen als vervangend voor een of meer regulier in Nederland te volgen onderdelen. Daarmee dient de Nederlandse instelling ook inzicht te hebben in het behalen van de bewuste onderdelen in het buitenland en moet zij redelijkerwijs kunnen voldoen aan de in het wetsvoorstel neergelegde informatieplicht met betrekking tot deze groep studerende. De vergelijking met de studerende die een volledige buitenlandse opleiding volgen met behoud van studiefinanciering op grond van de WSF gaat niet op daar de relatie met een Nederlandse onderwijsinstelling ontbreekt. De wetgever in Nederland kan immers geen informatieplicht opleggen aan buitenlandse opleidingen. Voor de laatstgenoemde groep studerende is het wetsvoorstel daarom vooralsnog niet van toepassing. Wel zal in overleg met andere landen over wederzijdse erkenning van opleidingen voor de studiefinanciering getracht worden afspraken over dit onderwerp te maken.

5. Voor wat de financiële paragraaf van de toelichting (paragraaf 4) betreft, merkt de Raad op dat de geraamde besparingen, olopend tot 100 miljoen gulden in 1997, ook al worden zij als voorlopig aangeduid en ook al moet daarover nog verder overleg plaatsvinden, orvoldoende zijn gemotiveerd. De Raad dringt erop aan in de toelichting nader aan te geven op welke gegevens deze cijfers zijn gebaseerd, en op welke onderdelen van de studiefinanciering deze besparingen worden verwacht.

6. Hoewel de Raad met de strekking van het voorstel op zichzelf genomen kan instemmen, merkt het college op dat het voldoen aan de in het wetsvoorstel neergelegde eisen de onderwijsinstellingen, nadat van hen in de afgelopen jaren reeds de nodige organisatorische inspanningen werden gevegd, opnieuw voor grote problemen plaatst. De Raad heeft er dan ook ernstige twijfels over of de termijn die nog rest tot de beoogde datum van inwerkingtreding, 1 augustus 1993, wel voldoende zal blijken te zijn om een en ander in goede banen te leiden. Overhaaste invoering zal, zo

5. De Raad is van oordeel dat de geraamde besparingen onvoldoende zijn gemotiveerd.

Ik heb naar aanleiding van 's Raads opmerking hoofdstuk 5 (was 4) van de toelichting aangevuld.

6. De Raad heeft ernstige twijfels of invoering per 1 augustus 1993 niet overhaast zal plaatsvinden.

Ik ben van mening dat de termijn tot 1 augustus 1993 voldoende zou moeten zijn opdat de instellingen aan hun – uit dit voorstel van wet – neergelegde verplichtingen te kunnen voldoen. De instellingen dienen de studievoortgang van de studerende vast te stellen en aan de betrokkene mee te delen. Eveneens dient de instelling aan de minister mee te delen welke studerende de norm niet hebben behaald. Echter over het opzetten dan wel in stand houden van studievoortgangscon-

meent de Raad, ook de onderwijskundige doelstelling van de instellingen in gevaar kunnen brengen. In de memorie van toelichting ware daaromtrent het nodige inzicht te verschaffen.

7. Het voorstel bevat een tweetal mogelijkheden voor onderwijsinstellingen een vorm van ontheffing van de geldende regels aan te vragen (artikel I, onderdeel B, – artikel 17b WSF – en artikel III). Gegeven de onzekerheid over de studienorm lijkt het aannemelijk dat verscheidene onderwijsinstellingen op die mogelijkheden een beroep zullen doen, hetzij omdat zij menen zelf het best in staat te zijn de normen waaraan studerenden moeten voldoen vast te stellen, hetzij omdat het opnieuw inrichten van de studie als gevolg van invoering van het voorstel zoveel werk met zich brengt dat een overgangsjaar noodzakelijk zal blijken te zijn. Naar de Raad meent komt onder deze omstandigheden bijzonder veel gewicht toe aan een evenwichtige toetsing door de minister, gelet op de daarbij betrokken belangen van instellingen en studerenden. In de toelichting ware aan te geven welke maatstaven daarbij worden aangelegd.

troles zijn al in de Hoofdlijnenakkoorden (1990) afspraken gemaakt. Voorts geeft het wetsvoorstel bij wijze van overgangsmaatregel – onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid de studievoortgang niet in studiepunten te meten, maar in een alternatieve vorm. Ten slotte maakt de hoogte van de voorgestelde studievoortgangsnorm het onwaarschijnlijk dat grote groepen studerenden nadelige gevolgen van de wijziging van de WSF zullen ondervinden.

Overigens is de sanctie op het niet tijdig leveren van informatie door de niet bekostigde instellingen (artikel 123a van de WSF) beperkt in verband met de maximaal te verwachten schade. Voor de bekostigde instellingen geldt artikel 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW); voor deze instellingen zal de sanctie overeenkomstig worden toegepast.

7. De Raad acht het aannemelijk dat verscheidene onderwijsinstellingen een beroep zullen doen op de mogelijkheden om een vorm van ontheffing van de geldende regels te vragen en kent in dit verband veel gewicht toe aan een evenwichtige toetsing door de minister, gelet op de daarbij betrokken belangen van instellingen en studerenden. In de toelichting zou moeten worden aangegeven welke maatstaven daarbij worden aangelegd.

De mogelijkheden voor ontheffing zijn opgenomen om recht te doen aan problemen in bijzondere situaties. Uitgangspunt is dat het studiepuntenstelsel, zoals de WHW dat aangeeft, door elke instelling wordt ingevoerd. Voor de in het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, van de WSF bedoelde instellingen zou deze ontheffing een meer structureel karakter kunnen hebben, voorzover deze een zodanig ander systeem hanteren dat redelijkerwijs niet geveerd kan worden dat de voortgang in studiepunten wordt uitgedrukt.

Voor de in artikel III bedoelde instellingen geldt dat ontheffing slechts in uitzonderingsgevallen zal worden gegeven. Maatstaf zal zijn dat onmiddellijke invoering van dit stelsel de instellingen in zodanige organisatorische problemen zou brengen dat dit onverantwoord zou zijn. De toelichting is in deze zin aangevuld.

8. In paragraaf 1.6 van de toelichting is verwoord dat over de wijze van gegevensuitwisseling tussen de onderwijsinstellingen en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (Informatiseringsbank) nog nader overleg plaatsvindt. De uitkomst daarvan kan, volgens de bewindslieden, nog leiden tot wijziging van de in de toelichting weergegeven systematiek. De Raad dringt er dan ook op aan die uitkomst zo spoedig mogelijk bekend te maken.

9. In paragraaf 1.7 van de toelichting wordt opgemerkt dat over de vraag of het auditorenfonds aanvullende financiering behoeft, in verband met de extra voorziening voor studenten die door bijzondere omstandigheden de vastgestelde studienorm niet halen, nog overleg moet worden gevoerd met de HBO-raad en met de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten. De Raad is met de Onderwijsraad van oordeel dat een aanvullende financiering van het auditorenfonds een dringende noodzaak is. Immers, er moet worden uitgegaan van een groter beroep op de middelen van het fonds. In de toelichting ware derhalve een financiële verantwoording ter zake op te nemen. De Raad wijst er voorts op, dat paragraaf 1.7 van de toelichting de suggestie wekt, dat de vaststelling van de bijzondere omstandigheden om een beroep te kunnen doen op de auditorenregeling door de instellingsbesturen geschiedt en de verantwoordelijkheid van de instellingen is. Deze suggestie is naar het oordeel van de Raad onjuist, gelet op het feit dat het derde lid van artikel 7.51 van het wetsvoorstel WHW (Kamerstukken II 1988/89, 21 073) aan de besluitwetgever opdraagt die omstandigheden te regelen. De toelichting ware aan te passen. Tevens ware in de toelichting aan te geven welke beoordelingsvrijheid, die van invloed kan zijn op het budget voor het auditorenfonds, aan de instellingen nog is gelaten.

In paragraaf 1.7 wordt voorts in verband met de auditorenvoorziening een uiteenzetting gegeven over de toepassing van de hardheidsclausule in de WSF (artikel 131 WSF). In de toelichting ware echter ook aan te

8. De Raad dringt er op aan de uitkomst van het overleg tussen de onderwijsinstellingen en het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen over de wijze van gegevensuitwisseling zo spoedig mogelijk bekend te maken.

Dit overleg heeft mij inmiddels geleid tot de conclusie dat de gegevensuitwisseling de vorm zal krijgen van een door de instelling vast te stellen eenvoudige lijst van studerende die de vereiste voortgang niet hebben geboekt. Gezien het feit, dat inmiddels voor een lage voortgangsnorm is gekozen, zal het aantal meldingen beperkt zijn.

9. De Raad is van oordeel dat een aanvullende financiering van het auditorenfonds noodzakelijk is.

Mede gezien de hoogte van de norm die nu gekozen is, wordt niet verwacht dat het beroep op het auditorenfonds door het onderhavige wetsvoorstel aanzienlijk zal toenemen. Ik zal dit echter nauwlettend volgen. Mocht er aanleiding toe zijn, zal worden overwogen om tot aanvullende financiële voorzieningen te komen.

De Raad wijst er verder op dat paragraaf 1.7 van de toelichting de suggestie wekt dat de vaststelling van de bijzondere omstandigheden door de instellingsbesturen geschiedt en de verantwoordelijkheid van de instellingen is, hetgeen naar het oordeel van de Raad onjuist is, gelet op het feit dat het derde lid van artikel 7.51 van de WHW aan de besluitgever opdraagt die omstandigheden te regelen.

In de toelichting is dit gecorrigeerd.

De Raad vraagt verder in de toelichting aan te geven of de beleidsregels over de toepassing van de hardheidsclausule nog afzonderlijk worden gepubliceerd.

De hardheidsclausule, genoemd in artikel 131 van de WSF geeft mij de bevoegdheid om in geval van dan wel groepen van gevallen van onbillijkheden van overwegende aard bij de toepassing van de WSF aan de studerende of groep van studenten tegemoet te komen. Alleen in geval van duidelijk herkenbare gelijke groepen van gevallen ligt het in de rede hieromtrent beleidsregels te publiceren. In het onderhavige geval is het echter niet aannemelijk dat hier over groepen van gevallen gesproken kan worden. Het kleine aantal betrokkenen rechtvaardigt

geven of deze beleidsregels nog afzonderlijk in een daarvoor bestemde vorm worden bekendgemaakt.

10. In het voorstel worden diverse beroepsgangen opengesteld tegen besluiten die ten aanzien van studenten kunnen worden genomen (artikel I, onderdelen E en F en artikel II, onderdelen C, D, E en F). De Raad vreest dat hier sprake is van een vorm van een conflictopwekkende regelgeving. Immers, verwacht mag worden dat studerende die met een marginaal onvoldoende resultaat voor een examen – waarmee studiepunten kunnen worden verworven – zijn afgewezen die uitslag gaan aanvechten bij het College van Beroep voor de examens, nu de belangen na invoering van het voorstel zoveel groter zullen zijn geworden. Bovendien zal in een beroep ook aan de orde kunnen komen of de opleiding wel zodanig is ingericht dat de student in redelijkheid aan de norm voor studievoortgang kan voldoen. Dat kan tot een moeilijke oplosbare bewijsproblematiek aanleiding geven. Het college mist in de toelichting dan ook een uiteenzetting over de verhouding tussen enerzijds besluiten houdende de mededeling van de onderwijsinstelling aan de studerende omtrent het aantal behaalde studiepunten in een studiejaar en anderzijds de afzonderlijke examenbeschikkingen. Een cumulatie van beslissingsmomenten dient immers zoveel mogelijk te worden vermeden (punt 10 van de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving (ATR)). In de memorie van toelichting ontbreekt een verantwoording van de eventueel te verwachten toename van de werklast van de met geschillenbeslechting belaste colleges. De Raad dringt er, mede in verband met hetgeen hiervoor is uiteengezet met klem op aan hierin alsnog te voorzien (punt 9 ATR).

naar mijn opvatting een zodanige beleidsregel niet.

10. De Raad constateert dat in het wetsvoorstel diverse beroepsgangen worden opengesteld tegen besluiten die ten aanzien van studerende kunnen worden genomen. Hij vreest dat hier sprake is van een vorm van conflictopwekkende regelgeving. Verwacht mag worden dat studenten die met een marginaal onvoldoende resultaat voor een examen – waarmee studiepunten kunnen worden verworven – zijn afgewezen die uitslag gaan aanvechten bij het College van Beroep voor de examens, nu de belangen na invoering van het voorstel zoveel groter zullen zijn geworden. Bovendien zal in beroep ook aan de orde kunnen komen of de opleiding zodanig is ingericht dat de studerende in redelijkheid aan de norm voor studievoortgang kan voldoen. Dit kan tot een moeilijk oplosbare bewijsproblematiek aanleiding geven, aldus de Raad. Hij mist in de toelichting een uiteenzetting over de verhouding tussen enerzijds besluiten houdende de mededeling van de onderwijsinstelling aan de studerende omtrent het aantal behaalde studiepunten in een studiejaar en anderzijds de afzonderlijke examenbeschikkingen. Een cumulatie van beslissingsmomenten zou moeten worden vermeden. Tevens mist de Raad in de toelichting een verantwoording van de werklast van de met geschillenbeslechting belaste colleges.

Een feit is dat het aantal beslissingsmomenten door de invoering van voortgangscontrole wordt uitgebreid. Belanghebbenden moeten tegen de hen betreffende beslissingen ook in beroep kunnen gaan. Relevante nieuwe beslissingen zijn in dit verband de vaststelling van het aantal studiepunten door de instelling, waaraan de beslissing over de uitslag van een examen vooraf gaat, de beslissing van de Informatiseringsbank over de wijziging van de vorm van studiefinanciering en de beslissing van het auditorenfonds over het al dan niet toekennen van een uitkering.

Bij nader inzien is besloten de relatie met de inrichting van de opleiding bij de beslissing in beroep over de vaststelling van het aantal studiepunten te schrappen. Deze relatie is hier niet op zijn plaats. Immers, een beslissing over het al

dan niet juist vaststellen van het aantal studiepunten zal niet tot gevolg kunnen hebben dat het aantal studiepunten anders wordt vastgesteld, als zou moeten worden geconstateerd dat de opleiding niet zodanig was ingericht dat de studerende in redelijkheid in staat werd gesteld te voldoen aan de norm voor de studievoortgang. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de opleiding zal wel een rol kunnen spelen bij het beroep van de studerende op een uitkering uit het auditorfonds. In de desbetreffende algemene maatregel van bestuur zal worden geëxpliciteerd dat de studerende recht heeft op zo'n uitkering, respectievelijk schadeloosstelling, als de instelling in ernstige mate in gebreke is gebleven de opleiding zo in te richten dat de studerende in redelijkheid in staat werd gesteld te voldoen aan de norm voor de studievoortgang, waardoor diens basisbeurs werd omgezet in een lening. Paragraaf 1.7 van de toelichting is op dit punt aangevuld.

11. In paragraaf 1.8 van de toelichting is vermeld dat er nog overleg wordt gevoerd over de rechtsbescherming van studerende aan instellingen die niet onder de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek zullen vallen. Naar het oordeel van de Raad behoort deze materie uit de aard der zaak bij wet te worden geregeld.

Het wetsvoorstel ware dan ook aan te vullen.

11. De Raad is van oordeel dat de rechtsbescherming van studerende aan niet-WHW-opleidingen bij de wet dient te worden geregeld.

Ik deel de opvatting van de Raad dat de rechtsbescherming bij de wet dient te worden geregeld. In casu gaat het hier om door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bekostigde opleidingen waarvoor het wettelijk kader thans in zijn geheel wordt gezien. Met genoemde minister vindt overleg plaats over onder meer de rechtsbescherming van studerende met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is eventueel ook een jaar latere invoering van het wetsvoorstel voor deze opleidingen aan de orde in verband met deze materie. Het stelsel zal voor de hierbedoelde opleidingen echter niet worden ingevoerd dan nadat een wettelijke voorziening in de rechtsbescherming is getroffen. De Tweede Kamer zal over de uitkomsten van het overleg separaat worden geïnformeerd.

12. De Raad verwacht dat invoering van de voorgestelde regeling zal leiden tot een belangrijke toename van de werklast van de Informatiseringsbank. In de toelichting wordt slechts summier op de uitvoeringslasten ingegaan. Naar het oordeel van het college behoort

12. De Raad verwacht dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een belangrijke toename van de werklast van de Informatiseringsbank.

Ik deel deze verwachting geenszins. Het wetsvoorstel zal slechts een relatief geringe

in de toelichting echter een, met cijfers ondersteund, betoog te worden opgenomen waarin deze uitvoeringslasten worden verantwoord.

13. De Raad neemt aan dat, nu deze regeling geen inkomenspolitieke bedoelingen heeft, geen onderscheid is gemaakt tussen de basisbeurs en de aanvullende beurs. De toelichting zou aan dit punt enige aandacht kunnen schenken.

14. De voorgestelde regeling heeft ook gevolgen voor de inkomstenbelastingheffing over het belastbare gedeelte van de beurs. Het tijdstip waarop dit gedeelte in de belastingheffing kan worden betrokken, is naar het oordeel van de Raad eerst het in artikel 31a, tweede lid, WSF bedoelde tijdstip. Dit heeft tot gevolg, dat de momenten van feitelijk genieten van de nadien als beurs aangemerkte gelden en de belastingheffing niet meer samenvallen, hetgeen onder meer in het jaar van afstuderen tot – naar de Raad aanneemt – onbedoelde cumulatie van belastbaar inkomen kan leiden. Een uit uitvoeringstechnisch standpunt bezien ernstiger probleem levert echter het met, terugwerkende kracht aanmerken van de gelden als studielening op, aangezien de studiekosten als buitengewone lasten worden aangemerkt in het jaar van de feitelijke uitgave. De beslissing over lening dan wel beurs wordt echter op een zodanig tijdstip genomen dat een eventuele aangifte reeds gedaan moet zijn, terwijl in geval door het aanmerken als buitengewone last van studiekosten een negatief inkomen ontstaat, daaruit relatief grote uitvoeringsproblemen ontstaan. Het komt de Raad voor, dat met betrekking tot de fiscale aspecten flankerende maatregelen noodzakelijk zijn. Daarin ware alsnog te voorzien. In ieder geval dient aan de fiscale aspecten in de toelichting aandacht te worden besteed.

uitbreiding van de uitvoeringslasten met zich meebrengen. Dit komt met name door de beperking van de gegevensaanlevering tot degenen die de relatief lage norm niet gehaald hebben, het feit dat de gegevensaanlevering via de instellingen loopt, en doordat daarbij aangesloten wordt bij bestaande systemen (CRIHO).

13. De constatering van de Raad dat geen onderscheid is gemaakt tussen de basisbeurs en de aanvullende beurs nu deze regeling geen inkomenspolitieke bedoelingen heeft, onderschrijf ik. Paragraaf 1.3 van de toelichting is op dit punt verduidelijkt.

14. De Raad merkt op dat het achteraf aanmerken van rentedragende lening in plaats van beurs tot onbedoelde cumulatie van belastbaar inkomen kan leiden. Daarnaast oordeelt de Raad dat het met terugwerkende kracht als lening aanmerken van studiefinanciering problemen oplevert in verband met het aanmerken van studiekosten als buitengewone lasten.

Met de Raad ben ik van mening dat het fiscale genietingsmoment van de onder opschortende voorwaarde toegekende studiefinanciering het tijdstip is waarop de toegekende studiefinanciering haar definitieve vorm krijgt. De Raad neemt terecht aan dat dit tot gevolg heeft dat de momenten van feitelijk ontvangen van de uiteindelijk als beurs aangemerkte bedragen en het tot het fiscale inkomen rekenen niet meer steeds samenvallen. Met betrekking tot de door de Raad genoemde cumulatie-effecten van belastbaar inkomen in het jaar van afstuderen zij opgemerkt dat deze effecten beperkt blijven tot de heffing van studiefinanciering die wordt uitgekeerd in de periode van 1 september tot in beginsel 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar. Het gaat daarbij om geringe effecten omdat de basisbeurs voor het overgrote deel is vrijgesteld van belastingheffing. Voor het jaar 1993 belooft het belastbare gedeelte van de basisbeurs slechts 5%.

Met betrekking tot het aanmerken van studiekosten als buitengewone lasten ingeval na afloop van het studiejaar wordt vastgesteld dat de studiefinanciering is verstrekt in de vorm van een rentedragende lening, zij het volgende opgemerkt. Als de studerende belang heeft bij vorenbedoelde aftrek wegens studiekosten,

zal hij een T-biljet kunnen indienen zodra duidelijk is dat de studiefinanciering is gegeven in de vorm van een rentedragende lening. Ingeval een studerende om andere redenen al aangifte doet voor de inkomstenbelasting en hij daarbij studiekosten in aftrek wil brengen, zal uitstel kunnen worden gevraagd of zal de definitieve aanslagregeling in verband met de voorwaarden van de verstrekte studiefinanciering kunnen worden aangehouden totdat voldoende zekerheid is verkregen over de aard van de ingevolge de WSF verstrekte uitkeringen. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 18 december 1991, BNB 1992/101, geoordeeld dat in situaties waarin sprake is van voorwaardelijke uitkeringen bij de aanslagregeling ook rekening dient te worden gehouden met hetgeen pas na afloop van het kalenderjaar is komen vast te staan. Flankerende maatregelen zijn derhalve, anders dan de Raad veronderstelt, niet nodig. In hoofdstuk 4 (nieuw) van de toelichting is over de fiscale aspecten van de voorgestelde regeling een uiteenzetting opgenomen.

15. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen 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,
W. Scholten

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies no.
WO5.92 0407 van de Raad van
State van 18 november 1992**

– De eerste zin van de derde volle alinea op bladzijde 13 van de toelichting ware te herschrijven.

15. De redactionele kanttekening heb ik overgenomen.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik 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 en
Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen