

Ondoordachte keuzes in het hoger onderwijs

Het sociaal leenstelsel vanuit het perspectief van het EVRM en het Europees recht

Jantine Walst¹

Het plan om een sociaal leenstelsel in het Nederlandse hoger onderwijs in te voeren staat momenteel volop ter discussie. Op grond van het wetsvoorstel Studeren is Investeren, dat in maart 2012 door het kabinet Rutte-I werd aangeboden aan de Tweede Kamer, zou het sociaal leenstelsel alleen voor de masterfase gaan gelden. Het kabinet Rutte-II wil het sociaal leenstelsel nu ook uitbreiden naar de bachelorfase en werkt op dit moment aan een nieuw wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel wordt deze zomer aangeboden aan de Tweede Kamer. Bij de uitwerking van zijn nieuwe voorstel zou het Parlement het kabinet erop kunnen wijzen dat het wetsvoorstel Studeren is Investeren onvolledig onderbouwd en niet goed uitgewerkt lijkt vanuit het perspectief van het EVRM en het Europees recht.

Inleiding

De vervanging van de basisbeurs door een sociaal leenstelsel kan beschouwd worden als een ingrijpende wijziging van de financiering en inrichting van het hoger onderwijs. Op grond van de huidige wet- en regelgeving worden de basisbeurs, de aanvullende beurs en de ov-studentenkaart gedurende de nominale studieduur van zowel de bachelor- als de masterfase in het hoger onderwijs uitgekeerd in de vorm van een prestatiebeurs.² Deze prestatiebeurs wordt omgezet in een gift indien een student binnen tien jaar een erkend diploma op minimaal HBO niveau haalt.³

Met het wetsvoorstel Studeren is Investeren stelde het kabinet Rutte-I voor om de basisbeurs tijdens de masterfase te vervangen door een sociaal leenstelsel.⁴ Na de val van dit kabinet werd de behandeling van het wetsvoorstel uitgesteld. Het kabinet Rutte-II kwam na de verkiezingen met het voorstel om het sociaal leenstelsel niet alleen voor de masterfase maar ook voor de daaraan voorafgaande bachelorfase te laten gelden.⁵ Dit betekent dat wordt voorgesteld de basisbeurs vanaf 2014 geheel te laten verdwijnen. Ook wil het kabinet de ov-studentenkaart vanaf 2016 afschaffen en vervangen door een kortingskaart.⁶

Het Nederlandse hoger onderwijs wordt in groeiende mate vanuit een economisch oogpunt benaderd.⁷ Het plan om een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs te introduceren is hier een duidelijk voorbeeld van.⁸ Bij een dergelijke ontwikkeling is het belangrijk om te beseffen dat de inrichting van het Nederlandse hoger onderwijs in overeenstemming dient te zijn (en te blijven) met het EVRM en met het Europees recht. Wanneer het wetsvoorstel Studeren is Investeren vanuit dit perspectief geanalyseerd wordt, blijkt dat het voorstel van het kabinet hier op verschillende punten niet aan voldoet. Dit artikel heeft tot doel om hier de aandacht op te vestigen.

¹ Master of Laws (LLM) in Internationaal en Europees recht. Mijn dank gaat uit naar dr. John Morijn, universitair docent Europese mensenrechten in Groningen, voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Ook wil ik Simone Fenna Walst, masterstudent Spaanstalige letterkunde, bedanken voor het kritisch doornemen van de tekst.

Een uitgebreidere versie van dit artikel is onder de titel 'Het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens' op 18-01-2013 gepubliceerd in het Nederlands Juristenblad, aflevering 3, pp. 157-163.

² Dienst Uitvoering Onderwijs, 'Prestatiebeurs', WWW

<http://www.duo.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/prestatiebeurs.asp> (geraadpleegd op 30-04-2013).

³ Dienst Uitvoering Onderwijs, 'Diploma behaald', WWW

http://www.duo.nl/particulieren/studiefinanciering/sfho/stopzetten/diploma_behaald.asp (geraadpleegd op 30-04-2013).

⁴ *Kamerstukken II* 2011-2012, W1761. K-2, p. 19.

⁵ Bureau woordvoering kabinetsformatie 2012, Regeerakkoord, WWW

<http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html> (geraadpleegd op 02-05-2013), p. 17.

⁶ *Ibidem*, p. 52.

⁷ Lorenz, C., 'Van homo academicus naar homo economicus', in: Lorenz, C. (red.), *if you're so smart, why aren't you rich? Universiteit Markt & Management*, Amsterdam: Uitgeverij Boom 2008, p. 42.

⁸ Walst, J.A., 'het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens', *Nederlands Juristenblad* 2013 (3), p. 157.

Het sociaal leenstelsel: strijdig met het EVRM?

Op internationaal niveau is het recht op onderwijs vastgelegd in verschillende verdragen. Op grond van het EVRM is Nederland verplicht om ervoor te zorgen dat de in dit land bestaande onderwijsinstellingen voor iedereen toegankelijk zijn.⁹ Het sociaal leenstelsel mag er dus niet toe leiden dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in gevaar komt. Daarnaast bepaalt het Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR) dat staten ervoor moeten zorgen dat het hoger onderwijs geleidelijk aan kosteloos zal worden.¹⁰ Hoewel dit verdrag niet juridisch bindend is en dus niet kan worden afgedwongen bij een rechter,¹¹ moet de Nederlandse staat zich hier wel aan houden.¹² In tegenstelling tot het IVESCR is het EVRM wel een juridisch bindend verdrag.

Door de invoering van het sociaal leenstelsel wordt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs geconditioneerd.¹³ Hoewel het bieden van een leenmogelijkheid de toegankelijkheid niet direct beperkt,¹⁴ houdt de regering onvoldoende rekening met het feit dat alleen al het vooruitzicht op een hoge studieschuld studenten wel degelijk kan weerhouden om te gaan studeren. Over deze zogenaamde leenaversie is tot op heden weinig bekend.¹⁵ Bovendien kan het hebben van een schuld niet alleen tijdens maar ook na de studie voor de nodige problemen zorgen,¹⁶ bijvoorbeeld bij het afsluiten van een hypotheek.¹⁷ Volgens de Raad van State kan de regering niet stellen dat het sociaal leenstelsel geen negatieve invloed op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs zal hebben.¹⁸ Hij is van mening dat dit regeringsstandpunt onnauwkeurig is.¹⁹ Daarnaast blijkt uit een recent onderzoek van het Centraal Plan Bureau dat het aantal studenten in het hoger onderwijs wel degelijk zal verminderen indien de basisbeurs niet langer in de vorm van een conditionele gift wordt uitgekeerd maar als lening.²⁰

De regering stelt dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet in gevaar komt en dat zij rekening houdt met studenten uit lagere sociaal-economische milieus omdat de aanvullende beurs blijft bestaan.²¹ Dit is echter niet in lijn met de werkelijke plannen, waarin staat dat de aanvullende beurs voor minder studenten beschikbaar zal zijn.²² Alleen studenten van wie de ouders een te laag inkomen hebben voor financiële ondersteuning kunnen nog een beroep op deze beurs doen.²³ Studenten van wie de ouders weigeren om financieel aan de studie bij te dragen komen niet meer in aanmerking voor de aanvullende beurs.²⁴ Ditzelfde geldt voor studenten van wie de ouders onvindbaar zijn en van wie de ouders uit het ouderlijk gezag zijn gezet.²⁵ De regering dient beter te onderbouwen hoe de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor deze groep studenten gewaarborgd blijft.

Een tweede argument dat door de regering wordt aangevoerd voor staving van de stelling dat de toegankelijkheid van het hoger onderwijs gewaarborgd blijft, is dat de studieschuld alleen

⁹ EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62;1677/62;1691/62;1769/63;1994/63;2126/64 (*Zaak met betrekking tot bepaalde aspecten van de wetten over het taalgebruik in het onderwijs in België*), onder B. Interpretatie van het Hof, paras. 3-4.

¹⁰ Artikel 13 (2) van het Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.

¹¹ Rb.'s-Gravenhage 11 juli 2012, LJN BX0977, para. 5.11.

¹² Walst, J.A., 'het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens', *Nederlands Juristenblad* 2013 (3), p. 158.

¹³ *Ibidem*, p. 159.

¹⁴ Rb.'s-Gravenhage 11 juli 2012, LJN BX0977, para. 5.8.

¹⁵ CPB Achtergronddocument studie naar evaluatieontwerpen voor onderwijs- en wetenschapsmaatregelen, 'Zicht op effectiviteit van Beleid', p. 7.

¹⁶ Walst, J.A., 'het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens', *Nederlands Juristenblad* 2013 (3), p. 160.

¹⁷ Leblanc, A., 'Studieschuld geeft moeilijkheden bij hypotheek', 6 januari 2012, WWW <http://nos.nl/op3/artikel/328388-studieschuld-geeft-moeilijkheden-bij-hypotheek.html> (geraadpleegd op 29-04-2013).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33145, nr. 4 Advies Raad van State, zaaknummer Raad van State W05.11.0394/I, punt 1.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Helen, '10.700 studenten minder door leenstelsel', NOS op 3, 25-02-2013, WWW <http://nos.nl/op3/artikel/478211-10700-minder-studenten-door-leenstelsel.html> (geraadpleegd op 26-04-2013).

²¹ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33 145, nr. 3 memorie van toelichting, p. 15.

²² *Kamerstukken II* 2011-2012, W1761. K-2, p. 23.

²³ *Ibidem*, p. 24.

²⁴ *Ibidem*, p. 23.

²⁵ *Ibidem*.

terugbetaald hoeft te worden indien iemand daar later ook financieel toe in staat is.²⁶ Ook zou de studieschuld, indien deze na vijftien jaar nog niet volledig is terugbetaald, worden kwijtgescholden.²⁷ Er wordt echter niet gewezen op het feit dat dit alleen gebeurt wanneer iemand vijftien jaar lang naar draagkracht heeft terugbetaald én het inkomen van zijn of haar partner, indien aanwezig, heeft laten meetellen bij de berekening van de maandtermijn.²⁸ Uit het wetsvoorstel Studeren is Investeren blijkt bovendien dat de terugbetaalperiode wordt verlengd van vijftien naar twintig jaar.²⁹ De regering dient bij de presentatie van haar plannen volledige informatie te verschaffen en studenten duidelijk te wijzen op de voorwaarden die van toepassing zijn op een eventuele kwijtschelding van de studieschuld.

Het laatste punt dat de regering op grond van het EVRM beter moet onderbouwen heeft betrekking op het non-discriminatiebeginsel. Bij de invoering van het sociaal leenstelsel mogen geen arbitraire keuzes worden gemaakt.³⁰ De regering doet dit echter wel. Op grond van het wetsvoorstel Studeren is Investeren komen studenten met weigerachtige ouders toch in aanmerking voor de aanvullende beurs indien kan worden vastgesteld dat hun ouders een inkomen hebben dat te laag is om aan de ouderlijke bijdrage te voldoen.³¹ Ook wordt onvoldoende rekening gehouden met de positie van studenten die vluchteling zijn.³² De ouders van vluchtelingstudenten zijn om verschillende redenen vaak moeilijk traceerbaar waardoor deze mogelijkheid om alsnog een beroep te kunnen doen op de aanvullende beurs voor hen niet bestaat.³³

Het sociaal leenstelsel: EU-recht bestendig?

In de Europese Unie is het recht op onderwijs als mensenrecht vastgelegd in het Handvest van de Grondrechten. Dit Handvest is sinds 2009 juridisch bindend.³⁴ Naast het zijn van een mensenrecht kent het recht op onderwijs in de Europese Unie nog een andere dimensie.³⁵ Het Europees Hof van Justitie heeft in het kader van het vrij verkeer van personen en het Europees burgerschap een lijn van jurisprudentie op het gebied van hoger onderwijs tot stand gebracht.³⁶ Hieruit volgt dat een lidstaat het vrij verkeer van personen bij de inrichting van het nationale onderwijsstelsel niet mag belemmeren.³⁷

Het kan niet worden uitgesloten dat het sociaal leenstelsel een belemmerend effect zal hebben op het uitgaande verkeer van studenten. Doordat de kosten voor het volgen van een studie aanzienlijk toenemen, zullen studenten er zeer waarschijnlijk minder snel voor kiezen om een bepaalde periode in het buitenland te gaan studeren.³⁸ Een studiekeerperiode in het buitenland verhoogt namelijk de kans op studievertraging,³⁹ en daarmee ook op een nog hogere studieschuld. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van het feit dat het Europese studiepuntenstelsel, het *European Credits Transfer System*, nog

²⁶ Rijksoverheid, 'Beter onderwijs door invoering sociaal leenstelsel', WWW <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/18/beter-onderwijs-door-invoering-sociaal-leenstelsel.html> (geraadpleegd op 29-04-2013).

²⁷ Rijksoverheid, 'Nieuw stelsel studiefinanciering' WWW <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/hoger-onderwijs/nieuw-stelsel-studiefinanciering> (geraadpleegd op 04-05-2013)..

²⁸ Dienst Uitvoering Onderwijs, 'Kwijtschelding', WWW http://duo.nl/particulieren/studieschuld/problemen_met_aflossen/kwijtschelding.asp (geraadpleegd op 02-05-2013).

²⁹ *Kamerstukken II* 2011-2012, W1761. K-2, p. 20.

³⁰ Explanatory Report, Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, WWW <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm> (geraadpleegd op 01-05-2013), punt 22.

³¹ *Kamerstukken II* 2011-2012, 33145, nr. 3 memorie van toelichting, p. 10.

³² University Assistance Fund, Wetswijziging stufi onrechtvaardig voor vluchtelingstudenten, WWW http://www.uaf.nl/actueel/nieuws/nieuws_detail/newslistid/1/newsitemid/40 (geraadpleegd op 29-04-2013).

³³ Ibidem.

³⁴ Mock, W.B.T. en Demuro, G. (red.), *Human Rights in Europe: commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Durham: Carolina Academic Press 2010, p. ix.

³⁵ Walst, J.A., 'Recht op hoger onderwijs onder vuur: de Wet verhoging collegegeld langstudeerders en het wetsvoorstel Studeren is Investeren aan het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-recht getoetst', masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen, 05-08-2012, p. 3.

³⁶ Kwikkers, P. en Wageningen, Van, A., 'A Space for the European Higher Education Area: The Guidance from the EU Court of Justice to Member States', *Higher Education Policy* 2012 (25), p. 42.

³⁷ Gori, G., *Towards an EU Right to Education*, Den Haag: Kluwer Law International 2001, pp. 26-27.

³⁸ Walst, J.A., 'Het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens', *Nederlands Juristenblad* 2013 (3), p. 161.

³⁹ Barkhuysen, T. en Collignon, A., Wetsvoorstel verhoging collegegeld langstudeerders, 4 april 2011, Amsterdam: Advocatenkantoor Stibbe, WWW <http://www.iso.nl/LinkClick.aspx?fileticket=Xn9YElivPhI%3d&tabid=884>, punt 3.6.

niet in iedere lidstaat wordt gebruikt.⁴⁰ Daarnaast wordt de helft van de in het buitenland behaalde studiepunten niet erkend.⁴¹ Hoewel lidstaten op grond van het Europees recht een ruime beleidsvrijheid op het gebied van het hoger onderwijs hebben, worden met name maatregelen die het uitgaande verkeer van studenten beperken wel kritisch getoetst aan het vrij verkeer van personen.⁴² Nederland kan een belemmering van het uitgaande verkeer van studenten alleen rechtvaardigen indien zij kan aantonen dat er, wanneer het sociaal leenstelsel niet wordt ingevoerd, een onredelijke financiële last ontstaat voor de staat. Een onderbouwing van die stelling is niet in de Memorie van Toelichting terug te vinden.

Ten slotte, en wellicht het meest principieel: naast het vrij verkeer van personen kent de Europese Unie ook het vrij verkeer van diensten. Op grond van het Europees recht wordt een economische activiteit, bijvoorbeeld het aanbieden van onderwijs, als dienst gekwalificeerd indien hier een financiële vergoeding tegenover staat. Tot op heden valt het hoger onderwijs niet onder de definitie van een dienst aangezien dit grotendeels door de overheid gefinancierd wordt.⁴³ Door de invoering van het sociaal leenstelsel gaan studenten hun studie echter voor een veel groter deel, en in sommige omstandigheden wellicht zelfs grotendeels, zelf betalen. Zo vindt er door deze beleidskeuze een verschuiving plaats van publieke naar private financiering van het onderwijs.⁴⁴ Uit het oogpunt van het Europees recht krijgt het hoger onderwijs hierdoor steeds meer het karakter van een dienst.⁴⁵

De regering heeft tot op heden onvoldoende aandacht besteed aan de gevolgen van deze ontwikkeling. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat de privatisering van het hoger onderwijs op Europees rechtelijk niveau belangrijke implicaties kan hebben.⁴⁶ Indien het aanbieden van een studie in het publieke hoger onderwijs daadwerkelijk door het Europees Hof van Justitie als een dienst wordt gekwalificeerd,⁴⁷ is het mededingingsrecht van toepassing en daarmee ook het verbod op staatssteun.⁴⁸ In deze nieuwe context is het niet uit te sluiten dat de publieke financiering van het hoger onderwijs beschouwd zal gaan worden als een vorm van concurrentievervalsende staatssteun.⁴⁹ Een dergelijke kwalificatie kan er vervolgens toe leiden dat de publieke financiering van het hoger onderwijs moet worden afgeschaft.⁵⁰ Deze benadering zou het Hof overigens wel op ramkoers brengen met het feit dat zowel de EU als de Nederlandse staat op grond van het EVRM en het Handvest van de Grondrechten verplicht zijn om er voor te zorgen dat het hoger onderwijs voor iedereen toegankelijk is. Het kan dus zijn dat de benadering in Europees recht zelf moet worden bijgesteld. De regering kan echter niet wachten tot dit binnen de EU is uitgekristalliseerd maar heeft op dit moment zelf al de positieve plicht geen ongecontroleerd en ondoordacht proces van privatisering op gang te brengen.⁵¹ Bij de uitwerking van haar plannen om een sociaal leenstelsel in te voeren dient de regering daarom op dit moment al uitleg te geven over hoe zij met de eventuele consequenties die de toenemende privatisering van het hoger onderwijs op Europees rechtelijk niveau met zich meebrengt om zal gaan.

⁴⁰ Lorenz, C., 'Van homo academicus naar homo economicus', in: Lorenz, C. (red.), *if you're so smart, why aren't you rich? Universiteit Markt & Management*, p. 47.

⁴¹ Nederlandse Organisatie voor Samenwerking in het Hoger Onderwijs (nuffic), Mobiliteit in Europees hoger onderwijs in kaart, WWW <http://www.nuffic.nl/actueel/nuffic-news/mobiliteit-in-europees-hoger-onderwijs-in-kaart?searchterm=mobiliteit> (geraadpleegd op 26-04-2013).

⁴² Ooik, Van, R.H., 'Export van Studiefinanciering in de EU', *NTER* nummer 5 mei 2008, p. 126.

⁴³ Morijn, J., 'Handelsliberalisering, hoger onderwijs en mensenrechtenbescherming', in: Lorenz, C. (red.), *if you're so smart, why aren't you rich? Universiteit Markt & Management*, p. 72. Zie ook: Kwikkers, P. en Wageningen, Van, A., 'A Space for the European Higher Education Area: The Guidance from the EU Court of Justice to Member States', *Higher Education Policy* 2012 (25), p. 44.

⁴⁴ Walst, J.A., 'Het hoger onderwijs ondoordacht op de schop? Voorstellen tot introductie van een sociaal leenstelsel in de bachelor- en masterfase onder de EVRM- en EU-rechtelijke lens', *Nederlands Juristenblad* 2013 (3), p. 162.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Kwikkers, P. en Wageningen, Van, A., 'A Space for the European Higher Education Area: The Guidance from the EU Court of Justice to Member States', *Higher Education Policy* 2012 (25), p. 44.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Lorenz, C., 'Van homo academicus naar homo economicus', in: Lorenz, C. (red.), *if you're so smart, why aren't you rich? Universiteit Markt & Management*, p. 48.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Morijn, J., 'Economic Liberalisation of Education Provision within the EC & WTO: A human rights perspective', *CYELP* (2) 2006, p. 120.

Conclusie

Het voorstel om een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs te introduceren is vanuit het perspectief van het EVRM en het Europees recht niet goed onderbouwd en onvoldoende uitgewerkt. Het kabinet Rutte-II dient hier bij de uitwerking van haar nieuwe plannen rekening mee te houden. Het is te hopen dat het door het Parlement hierop wordt gewezen.