

Per e-mail en bevestigd per post
Het bestuur van het Interstedelijk
Studentenoverleg (ISO)
t.a.v. Guy Hendricks en Marco Mout
Bemuurde Weerd o.z. 1
3514 AN URECHT

prof. mr. T. Barkhuysen
mr. A. Collignon
advocaten

Advocaten en notarissen
Strawinskylaan 2001
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland
T +31 20 546 03 90
F +31 20 546 07 10
tom.barkhuysen@stibbe.com
www.stibbe.com

Onze ref.
TB/AC/1026497-11544753
Datum
4 april 2011

Wetsvoorstel verhoging collegegeld langstudeerders

Zeer geacht bestuur, geachte heren,

U hebt ons mede ten behoeve van LSVb en LKvV advies gevraagd over de rechtmatigheid van het wetsvoorstel 'Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten in verband met de invoering van een verhoogd collegegeld voor langstudeerders' (hierna: 'wetsvoorstel') zoals dat is ingediend bij de Tweede Kamer op 1 februari 2011.¹

Bijgaand treft u ons advies aan. Voorafgaand aan dit advies is een samenvatting (I) opgenomen. Vervolgens volgt een analyse van het wetsvoorstel inclusief de te verwachten effecten ervan na inwerkingtreding (II). Daaropvolgend vindt de rechtmatigheidstoets plaats (III), waarbij is getoetst aan het recht op onderwijs, diverse (inter)nationaal erkende rechtsbeginselen en verschillende bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: 'EVRM'). Omdat dit advies mede met het oog op de rol van het parlement is geschreven wordt tot slot nadrukkelijk de rol van het parlement benoemd (IV).

(I) SAMENVATTING

Het wetsvoorstel, dat erin voorziet langstudeerders een verhoogd tarief van het wettelijke collegegeld op te leggen, kan naar zijn doelstelling als bezuinigingsmaatregel op zichzelf staand als rechtmatig worden beschouwd. Of deze maatregel nodig is wordt echter niet duidelijk uit de motivering van de regering. Omdat met het wetsvoorstel voorts niet wordt voldaan aan het recht op onderwijs waaronder de toegang tot het onderwijs, een adequate overgangsregeling ontbreekt, het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden en een adequate hardheidsclausule ontbreekt, kan het wetsvoorstel in de huidige vorm als onrechtmatig worden beschouwd ten opzichte van studenten, langstudeerders en degene die voor hun belangen opkomen. Puntsgewijs komen we tot de volgende conclusies:

- Het is niet inzichtelijk in hoeverre met het wetsvoorstel de beoogde doelstellingen worden bereikt. Ten eerste doen uitlatingen van de minister van Financiën twijfelen of het wets-

¹ *Kamerstukken II 2010/11, 32618, nrs. 1-3.*



Stibbe

voorstel noodzakelijk is voor de doelstelling tot bezuinigen. Ten tweede is de doelstelling ter verhoging van het studierendement niet met wetenschappelijk onderzoek en analyses onderbouwd. Nu de regering het wetsvoorstel baseert op 'ervaringsregels' en de doelstelling mede afhankelijk is van andere – thans nog onbekende – maatregelen, is onduidelijk of met de langstudeerdermaatregel de doelstelling wordt behaald. Tot slot is denkbaar dat het wetsvoorstel andere doelstellingen in het onderwijs in de weg staat, zoals die van de Bologna-verklaring.

- Het recht op onderwijs, waaronder ook de toegang tot het onderwijs wordt begrepen, wordt geschonden. Studenten die voor het langer studeren € 3000,- opslag moeten betalen is het tegenovergestelde van wat er in artikel 13 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: 'IVESCR') is overeengekomen: geleidelijke invoering van een kosteloos hoger onderwijs voor een ieder.
- De toegang tot het onderwijs wordt voorts verder beperkt, omdat volgens de laatste reactie van de regering drie jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het collegegeldkrediet via het leenstelsel niet meer wordt gekoppeld aan de feitelijke duur van de studie voor een individuele student. Het is dan voor studenten na drie jaar na de nominale studieduur (plus een eventueel extra jaar voor studenten met een functiebeperking) niet meer mogelijk om het verhoogde collegegeld te lenen bij de overheid. Voor studenten die zich in een bijzondere situatie bevinden, zoals studenten met een functiebeperking, kan dit belastend zijn voor hun toegang tot het onderwijs.
- Wegens een gebrek aan overgangsrecht wordt het rechtszekerheidsbeginsel geschonden. Het wetsvoorstel vertoont grote gelijkenis met de Harmonisatiewet, waarover eerder door de Hoge Raad is uitgesproken dat de regeling voorzien in de Harmonisatiewet in strijd met de rechtszekerheid was. De verschillen die de regering ziet tussen de Harmonisatiewet en het onderhavige wetsvoorstel zien wij niet.
- Daarnaast wordt met het gebrek aan overgangsrecht een niet-gerechtigde inbreuk gemaakt op de legitieme verwachtingen van de student en op het vereiste van de voorzienbaarheid. Daarmee wordt in strijd gehandeld met het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Bovendien wordt mogelijk het lex certa-beginsel (verbod van terugwerkende kracht) als bepaald in artikel 7 EVRM geschonden.
- Het wetsvoorstel is ook van toepassing op EU-studenten die in Nederland aan een hogere onderwijsinstelling studeren. In het wetsvoorstel komt niet naar voren dat de regering onderzoek heeft verricht naar de positie van deze studenten. Onduidelijk is in hoeverre EU-studenten door het wetsvoorstel ervan zullen worden weerhouden in Nederland te studeren. Het wetsvoorstel beperkt aldus mogelijk het vrij verkeer van personen. Of dit gerechtvaardigd is, is twijfelachtig. In ieder geval is hiernaar door de regering onvoldoende onderzoek gedaan.
- Het generieke karakter van het wetsvoorstel leidt tot schending van het formele en het materiële gelijkheidsbeginsel. Studenten van alle soorten studies en hogere onderwijsinstellingen worden beschouwd als gelijke gevallen waar een gelijke behandeling tegenover staat.

Maar gelet op de verschillende zwaartes en flexibiliteit van de diverse studies zijn deze studenten in verhouding tot elkaar ongelijke gevallen die geen gelijke behandeling rechtvaardigen. Een ander in het oog springend punt is dat in het wetsvoorstel geen onderscheid wordt gemaakt tussen voltijd- en deeltijdstudenten. Deeltijdstudenten moeten met het wetsvoorstel nu feitelijk net zo snel klaar zijn als een voltijdstudent om het verhoogde tarief te vermijden.

- In het wetsvoorstel is geen hardheidsclausule opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat de oplegging van het verhoogde wettelijke collegegeld niet kan worden afgemeten tegen eventuele bijzondere omstandigheden van de individuele student. Er kan geen fair balance-toets worden verricht, hetgeen in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Dat studenten die zich bevinden in een bijzondere positie, zich financieel kunnen laten bijstaan uit het Profileringsfonds dat door de onderwijsinstellingen wordt beheerd, houdt niet de toets in die de fair balance van artikel 1 EP EVRM vereist. Bovendien vertoont de met het wetsvoorstel beoogde maatregel eigenschappen van een 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM, zodat de evenredigheidstoets te meer dient te zijn gewaarborgd.
- Het parlement heeft mede gezien het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet een belangrijke taak om het wetsvoorstel op rechtmatigheid te toetsen aan de hiervoor genoemde rechtsnormen. Het parlement is primair verantwoordelijk om te voorkomen dat een onrechtmatig wetsvoorstel in werking treedt.

(II) WETSVOORSTEL

1. ANALYSE

- 1.1. Doel van het wetsvoorstel is de opgave van dit kabinet om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen en het studierendement te verhogen, daarbij inbegrepen verbetering van de kwaliteit van het onderwijs.² Het wetsvoorstel voorziet in inhoudelijke wijzigingen van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (hierna: 'WHW'), de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: 'Wsf 2000') en de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: 'Wet IB 2001').³

WHW

- 1.2. De kern van het wetsvoorstel betreft een nieuwe indeling van de soorten collegegelden die worden gehanteerd in het hoger onderwijs. Vijf nieuwe wetsartikelen vervangen de bestaande artikelen 7.45-7.46 WHW. Het 'wettelijke collegegeld' (volledig dan wel gedeeltelijk, afhankelijk van een voltijd- of deeltijdopleiding) wordt onderverdeeld in twee tarieven: een 'basistarief' en 'verhoogd tarief'.⁴ Het basistarief staat voor een bedrag van € 1713,- voor

² *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 3, p. 1 (*MvT*).

³ Ook worden enkele technische wijzigingen aangebracht in de Experimentenwet vooropleidingseisen, selectie en collegegeldheffing.

⁴ Voorts is voor de Open Universiteit een 'collegegeld OU' verschuldigd (7.45c WHW van het wetsvoorstel) en voor een nader in de wet aangeduide restcategorie studenten geldt de betaling van een 'instellingscollege-

het studiejaar 2011/12; het verhoogde tarief bedraagt € 4713,-.⁵ Het verschil tussen het basistarief en het verhoogde tarief betreft aldus € 3000,-.

- 1.3. Studenten die voldoen aan de voorwaarden van artikel 7.45a WHW komen in aanmerking voor het basistarief à € 1713,-. Dit wetsartikel is nagenoeg gelijk aan het huidige artikel 7.45 WHW.⁶ Een student komt niet meer in aanmerking voor het basistarief en is gehouden € 4713,- te betalen, wanneer hij wederom voldoet aan de vereisten van artikel 7.45a WHW én langer voor een opleiding staat ingeschreven dan het in artikel 7.45b WHW opgesomde aantal studiejaar. In concreto houdt dit in dat de langstudeerder het verhoogde wettelijke collegegeld moet gaan betalen, wanneer hij langer over een bachelor of master doet dan het aantal jaar waar de opleiding voor staat, opgeteld met één uitloopjaar. Het is volgens de toelichting op het wetsvoorstel dan nog mogelijk om in de studietijd extra vakken of een opleiding te volgen, bestuursfuncties te vervullen of te participeren in de medezeggenschap.⁷
- 1.4. In het wetsvoorstel zijn drie uitzonderingen op de regel over het verhoogde wettelijke collegegeld opgenomen. Ten eerste mogen studenten die na het behalen van een bachelor- of mastergraad voor de eerste maal een opleiding gaan volgen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg tegen basistarief de opleiding volgen inclusief één jaar uitlooptijd.⁸ Ten tweede krijgen studenten die vanwege een lichamelijk, zintuiglijke of andere functiestoornis een jaar langer een prestatiebeurs krijgen op grond van artikel 5.6 Wsf 2000⁹ een uitlooptijd van twee jaar na de vastgestelde duur van de bachelor- of masteropleiding in plaats van één jaar.¹⁰ Tot slot kunnen voorgaande categorieën van studenten bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid.¹¹ Of en hoe een dergelijke algemene maatregel van bestuur wordt vormgegeven is nog niet bekend.

Wsf 2000

- 1.5. Net als onder het huidige recht waarin het voor studenten mogelijk is om het collegegeld te lenen via de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) op basis van de regeling van het collegegeldkrediet, wordt die mogelijkheid in artikel 3.16a, tweede en derde lid, Wsf 2000 gecreëerd voor het verhoogde tarief wettelijke collegegeld. Een student heeft aanspraak op de collegegeldkredietregeling voor de duur van de prestatiebeurs en gedurende 36 maanden daarna.¹²

geld' (7.46 WHW van het wetsvoorstel).

⁵ Artikel 18.77 WHW van het wetsvoorstel.

⁶ MvT, p. 8.

⁷ MvT, p. 3-4.

⁸ Artikel 7.45b, vierde lid, WHW van het wetsvoorstel.

⁹ Het besluit tot verlenging van de prestatiebeurs wordt genomen door de minister op aanvraag van de student en als de student een verklaring van een arts en het instellingsbestuur indient.

¹⁰ Artikel 7.45b, vijfde lid, WHW van het wetsvoorstel.

¹¹ Artikel 7.45b, zesde lid, WHW van het wetsvoorstel.

¹² Artikel 5.2, vierde lid j° artikel 5.2, eerste en derde lid, Wsf 2000.

Stibbe

Wet IB 2001

- 1.6. Artikel 6.13, eerste lid, Wet IB 2001 heeft betrekking op de uitgaven voor levensonderhoud van kinderen jonger dan 30 jaar die tenminste in belangrijke mate door de belastingplichtige worden onderhouden. In het wetsvoorstel wordt aan de wetsbepaling een nieuw lid 3 toegevoegd dat de opslag – à € 3000,- – als bedoeld in artikel 7.45, eerste lid, WHW buiten de 'uitgaven voor levensonderhoud van kinderen' houdt. Deze vaststelling is bepalend voor het al dan niet in aanmerking kunnen nemen van de forfaitair aftrekbare bedragen aan levensonderhoud van kinderen. Verder wordt in het voorgestelde artikel 6.28, eerste lid onder d, Wet IB 2001 de opslag eveneens uitgezonderd van de aftrekbare scholingsuitgaven. Enkel de hoogte van het basistarief wordt in aanmerking genomen voor de aftrek van scholingsuitgaven.
- 1.7. In aanvulling op het vorenstaande wordt met artikel 6.29, tweede lid, Wet IB 2001 bereikt dat de opslag ook buiten beschouwing blijft voor de aftrek van scholingsuitgaven.

Geen overgangsrecht

- 1.8. De langstudeerdermaatregel treedt met ingang van 1 september 2011 in werking.¹³ Er is geen overgangsrecht in het wetsvoorstel opgenomen. Studenten die in het jaar 2011/12 een opleiding volgen en aan de voorwaarden van artikel 7.45b WHW voldoen, gaan het verhoogde tarief wettelijke collegegeld per direct betalen. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt expliciet opgemerkt dat deze studenten de onderhavige maatregel niet hebben kunnen voorzien op het moment dat zij aan hun opleiding zijn begonnen. Dit aspect is in de toelichting op het wetsvoorstel vervolgens afgezet tegen (1) de financiële doelstellingen met betrekking tot het hoger onderwijs zoals genoemd in het regeerakkoord, (2) de vaststelling dat de regeling redelijk en proportioneel is (het beginsel om een bachelor- of masteropleiding tegen wettelijk collegegeld te volgen wordt onverlet gelaten), (3) dat er voor tijdige voorlichting wordt gezorgd en (4) dat studenten ook het verhoogde tarief tegen gunstige voorwaarden kunnen lenen via de regeling van het collegegeldkrediet.¹⁴ Tot slot is de regering ervan overtuigd dat geen enkele student als gevolg van dit wetsvoorstel de komende jaren hoeft uit te vallen.¹⁵

2. EFFECTEN

- 2.1. De regering geeft in de toelichting aan een gedragseffect te verwachten bij studenten op de onderhavige regeling, in die zin dat na vier jaar het aantal langstudeerders met 25% is afgenomen.¹⁶ Niet duidelijk is hoe de regering tot deze conclusie is gekomen. De Raad van State en diverse politieke partijen hebben al gevraagd om een nadere onderbouwing terzake.¹⁷
- 2.2. Het is onder meer het doel van het wetsvoorstel om het studierendement te verhogen en de

¹³ Artikel VIII van het wetsvoorstel.

¹⁴ MvT, p. 11.

¹⁵ MvT, p. 11.

¹⁶ MvT, p. 6.

¹⁷ Zie *Kamerstukken II 2010/11*, 32618, nr. 4, p. 4 en *Kamerstukken II 2010/11*, 32618, nr. 5, p. 9.

kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De Raad van State merkt hierover op dat de voorgestelde maatregel, naast het bezuinigingsmotief, uitsluitend is gericht op verhoging van het studierendement in de zin van het terugdringen van het aantal langstudeerders. Naar het oordeel van de Raad van State bevordert een financiële maatregel als voorgesteld niet wezenlijk de kwaliteit van het hoger onderwijs. De Raad van State wijst hierbij op het advies van de commissie Veerman van april 2010 aan de regering over de toekomst van het hoger onderwijs.¹⁸ Om de zwakke punten in het hoger onderwijs aan te pakken zijn volgens de commissie substantiële investeringen noodzakelijk. De Raad van State is van mening dat een analyse nodig is van het probleem van het langstuderen, en een integrale afweging van de mogelijke oplossingen. De Raad van State acht het wetsvoorstel een 'geïsoleerde benadering van het probleem'.¹⁹

- 2.3. De laatste twintig jaar is het jaarlijkse collegegeld verhoogd van F 1850,-²⁰ (€ 839,49) naar € 1672,-.²¹ Tegelijkertijd is het bedrag dat de student als gift krijgt drastisch verlaagd. Met het wetsvoorstel wordt het wettelijke collegegeld verhoogd naar € 1713,- en voor langstudeerders naar € 4713,-. Met het wetsvoorstel zullen studenten, althans langstudeerders, veel meer voor dezelfde studie als voorheen moeten gaan betalen. Bovendien lijkt de student er financieel verder op achteruit te gaan. In het regeerakkoord en de Beleidsnotitie 'Studeren is investeren' is het voornemen opgenomen om de prestatiebeurs voor de masterfase te vervangen door een lening en het gratis openbaar vervoer te beperken tot één jaar na de duur van de opleiding.²² Verdergaand zijn de geluiden van de Vereniging van universiteiten (VSNU) om de studiebeurs voor de master én de bachelor af te schaffen.²³
- 2.4. Met inachtneming van de vorengaande analyse en de te verwachten effecten van het wetsvoorstel, valt een aantal knelpunten op. In het vervolg van dit advies wordt bekeken of deze knelpunten al dan niet ertoe leiden dat het wetsvoorstel op deze punten als onrechtmatig moet worden gekwalificeerd in het licht van het (inter)nationale en (on)geschreven recht. Dit overigens los van de vraag of de rechter, mocht dat nog nodig zijn, aan deze rechtsnormen kan toetsen. De volgende onderdelen komen aan de orde:
- (1) Motivering van het wetsvoorstel;
 - (2) Het recht op en toegang tot onderwijs;
 - (3) Beperking tot toegang tot onderwijs;
 - (4) Geen overgangsrecht;
 - (5) Vrij verkeer van studenten;

¹⁸ Commissie Veerman, *Differentiëren in drievoud omwille van kwaliteit en verscheidenheid in het hoger onderwijs*, April 2010.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 4, p. 5 en 8.

²⁰ *Stb.* 1991, 280.

²¹ *Stb.* 2010, 119.

²² Regeerakkoord, p. 32 en *Kamerstukken II* 2010/11, 31288, nr. 160.

²³ Trouw 25 februari 2011, 'Universiteiten: Schaf studiebeurs af'.

- (6) Het generieke karakter van het wetsvoorstel;
- (7) Geen hardheidsclausule.

(III) RECHTMATIGHEIDSTOETS

3. MOTIVERING VAN HET WETSVOORSTEL

- 3.1. De doelstelling om te bezuinigen behoeft op zichzelf staand niet onrechtmatig te zijn. Bij het wetsvoorstel in kwestie kunnen aan de hand van de gegeven motivering voor het wetsvoorstel wel vraagtekens worden gesteld bij de noodzakelijkheid ervan. Ook de doelstelling het studierendement te willen verhogen kan gerechtvaardigd zijn, maar thans is nog onduidelijk of het wetsvoorstel een geschikt en proportioneel middel is voor deze doelstelling. Ook kan worden afgevraagd of de langstudeerdermaatregel niet het behalen van andere doelen in de weg staat, zoals die van de Bolognaverklaring en de ambitie van Nederland om te behoren tot de top 5 kenniseconomieën van de wereld. In het hiernavolgende wordt dit nader toegelicht.
- 3.2. In de toelichting op het wetsvoorstel legt de regering aan het wetsvoorstel een tweeledig doel ten grondslag. Het wetsvoorstel beoogt mede de financiële taakstelling van het kabinet te behalen en het studierendement te verhogen. In de Nota n.a.v. het Verslag is deze doelstelling nader omschreven, in die zin dat de bezuinigingsdoelstelling wordt geformuleerd als het doorvoeren van 'ombuigingen' om later te kunnen investeren in de verhoging van de onderwijskwaliteit.²⁴ Daarnaast blijft de verhoging van het studierendement ook een doel op zich.
- 3.3. Niet inzichtelijk is of deze doelstellingen ook daadwerkelijk met het wetsvoorstel worden behaald. Dit leidt mogelijk tot schending van het motiveringsbeginsel. Ten aanzien van de bezuinigingsdoelstelling zijn vraagtekens gerezen over uitlatingen van minister De Jager van Financiën. Volgens hem levert de langstudeerdermaatregel de staatskas per saldo niets op, terwijl dit wel mede het doel van dit wetsvoorstel is. Daarnaast heeft de regering al eerder benadrukt dat de Onderwijsbegroting, mede inhoudende het wetsvoorstel, niet meeloopt in de algemene bezuinigingsdoelstelling van het kabinet van € 18 miljard.²⁵
- 3.4. Voor wat betreft de verhoging van het studierendement zijn er meerdere redenen te geven waarom het motiveringsbeginsel wordt geschonden. Ten eerste ontbreekt een wetenschappelijke onderbouwing en lijken alternatieven niet te zijn overwogen.²⁶ Het wetsvoorstel is volgens de regering voor wat betreft de aannemelijkheid van de beoogde effecten, dat studenten als gevolg van de collegegeldverhoging sneller en efficiënter gaan studeren, gebaseerd op 'ervaringsregels'.²⁷ Het genoemde percentage in afname van het aantal langstudeerders van 25% is geen uitkomst van wetenschappelijk onderzoek. En een evaluatie naar de meerjarenafspraken door de Inspectie van Onderwijs, waar tevens de verhoging van het

²⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 3.

²⁵ *Kamervragen II* 2010/11, 1478, p. 1.

²⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 12.

²⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 7, 10 en 12.

studierendement onder valt, wordt pas verwacht in juni 2011.

- 3.5. Ten tweede hangt de slagingskans van de beoogde doelstelling tot verhoging van het studierendement blijkens de Nota n.a.v. het Verslag sterk af van andere – nog bekend te maken – maatregelen in het onderwijs. Al deze maatregelen gezamenlijk – inclusief dit wetsvoorstel – moeten zorgen voor verhoging van het studierendement. De regering verwijst daarvoor naar de Strategische Agenda voor Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap die in juni 2011 aan de Tweede Kamer zal worden toegestuurd.²⁸ Nu die andere maatregelen nog niet bekend zijn en de regering veel vragen over het effect van de langstudeerdermaatregel doorverwijst naar de Strategische Agenda, is het twijfelachtig in hoeverre verhoging van het studierendement reeds bereikt wordt met de langstudeerdermaatregel. Daarenboven wordt in reactie op het advies van de Raad van State om een inhoudelijke visie te geven op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs, inclusief een analyse van het probleem van het langstuderen met een integrale afweging van mogelijke oplossingen, verwezen naar de nog te komen Strategische Agenda voor het Hoger Onderwijs en Onderzoek. De door de Raad van State aangehaalde rapporten van de Commissie Veerman en de WRR zullen dan inhoudelijk worden behandeld. Pas dan zal kunnen blijken welke maatregelen kunnen worden getroffen ter verhoging van het studierendement. Op dit moment is daarvan nog geen sprake.
- 3.6. Nederland heeft zich gecommitteerd aan de Bolognaverklaring van 19 juni 1999, waarin het streven wordt geuit naar één Europese ruimte voor hoger onderwijs ('Europe of Knowledge'). Een principe om deze doelstelling te bereiken betreft de uitwisseling van studenten en docenten. Dit is nogmaals benadrukt in april 2009 gedurende een conferentie over de voortgang van de toepassing van de Bolognaverklaring.²⁹ Ook ambieert het kabinet met Nederland te willen behoren tot de internationale top 5 van kenniseconomieën in de wereld.³⁰ Daarnaast ondersteunt de regering de ambitie van de sport om Nederland een plaats te laten verwerven in de internationale top-10 landenklassering.³¹ Met het wetsvoorstel kunnen studenten echter worden gedemotiveerd om met uitwisselingen mee te doen en in het buitenland een deel van hun studie te gaan volgen of overige extracurriculaire activiteiten te ontplooiën. Dit kan immers studievertraging opleveren, waardoor de student (een gedeelte van) zijn uitloopjaar benut en het risico loopt als langstudeerder te worden aangemerkt met de bijbehorende financiële consequenties.

4. RECHT OP EN TOEGANG TOT ONDERWIJS

- 4.1. De doelstelling van bezuiniging zoals volgens de regering met dit wetsvoorstel nagestreefd behoeft zoals hiervoor aangegeven onder 3.1 op zichzelf niet onrechtmatig te zijn. Het grondrecht op onderwijs zoals neergelegd in diverse verdragen mag echter niet onevenredig beperkt worden. Het wetsvoorstel lijkt dit wel te doen. Met de langstudeerdermaatregel wordt voorts van de verplichting van artikel 13 IVESCR afgeweken. Nederland heeft zich

²⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 15, 26 en 32.

²⁹ Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28-29 April 2009.

³⁰ *Kamervragen II* 2010/11, 1056, 1404 en 1533.

³¹ *Kamerstukken II* 2005/06, Bijlage bij kamerstuk 30234, nr. 6 (Samen voor sport. Uitvoeringsprogramma van de kabinetsnota 'Tijd voor sport - Bewegen, Meedoen, Presteren'), p. 37.

met de ratificatie van het IVESCR verbonden aan het streven naar steeds meer kosteloos onderwijs. Het wetsvoorstel staat hier haaks op. In het hiernavolgende wordt dit nader toegelicht.

- 4.2. Nederland heeft via diverse internationale verdragen en - in mindere mate - in de eigen Grondwet het 'recht op onderwijs' erkend, waaronder mede begrepen de toegang tot het onderwijs. Onder recht op onderwijs wordt blijkens de EHRM-uitspraak *Leyla Sahin t. Turkije* ook verstaan het hoger onderwijs.³²
- 4.3. Eén van de geldende verdragen betreft het IVESCR. De Nederlandse Staat heeft zich met de ratificatie van dit verdrag verbonden aan het streven naar steeds meer kosteloos onderwijs. Artikel 13 IVESCR luidt:

"1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. Zij zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:

(...)

c. Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt.

(...)"

- 4.4. Door de verhoging van het collegegeld voor langstudeerders wordt het onderwijs voor een bepaalde groep personen duurder. Dit druist in tegen artikel 13, tweede lid, IVESCR waarin is opgenomen dat het hoger onderwijs geleidelijk kosteloos dient te worden. In General Comment no. 13 stelt het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten:

³² EHRM 10 november 2005, zaaknr. 44774/98 (*Leyla Sahin t. Turkije*).

*""[P]rogressive introduction of free education" means that while States must prioritize the provision of free primary education, they also have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education."*³³

- 4.5. Het VN-Comité heeft zich ook expliciet over de Nederlandse situatie uitgelaten. In de Concluding observations in 1998 stelt het VN-Comité naar aanleiding van toenmalige verhogingen van het collegegeld:

"19. The Committee wishes to express its concern at the consequences of the Tuition Fees Act which has led to a constant increase in the cost of education. Such increases are contrary to the principle of equality of opportunities between the children of rich families and children of poor families. (...)

*(...)27. The Government should take appropriate steps to alleviate or eliminate the adverse effects of the Tuition Fees Act."*³⁴

- 4.6. Met het wetsvoorstel wordt het hoger onderwijs niet geleidelijk kosteloos, maar juist duurder voor studenten. Dit is niet verenigbaar met de strekking van artikel 13, tweede lid, IVESCR, dat in de Belgische rechtspraak en rechtsleer ook wordt gezien als een 'standstill'-bepaling.³⁵
- 4.7. Het recht op onderwijs, ergo de toegang tot onderwijs, is voorts opgenomen in artikel 2 Eerste Protocol EVRM, artikel 14, eerste lid, Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 26, eerste lid, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Deze bepalingen behoren tot het geldend recht in de Nederlandse rechtsorde. Burgers kunnen op basis van artikel 2 Eerste Protocol EVRM en artikel 14 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie de verplichtingen tot het recht op onderwijs ook afdwingen van de Staat.
- 4.8. De mate van toegang tot het onderwijs hangt samen met de al dan niet betaalbaarheid van het onderwijs. Het onderwijs is betaalbaar, indien de collegegelden betrekkelijk laag zijn en/of wanneer de collegegelden ook zijn gekoppeld aan een voldoende leenstelsel waar studenten van gebruik kunnen maken.³⁶ In de toelichting op het wetsvoorstel stelt de regering dat volgens haar de toegang tot het onderwijs met het wetsvoorstel niet beperkt wordt omdat studenten de € 4713,- kunnen lenen op grond van de collegegeldkredietregeling.³⁷
- 4.9. Alvorens in te gaan op de inhoud van de collegegeldkredietregeling merken we over de

³³ CESCR, General Comment No. 13 The right to education, Twenty-first session, 15 November-3 December 1999, E/C.12/1999/10.

³⁴ CESCR, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Netherlands, 16 June 1998, E/C.12/1/Add.25.

³⁵ Jan Lathouwers & Ludo Veny, 'Artikel 2 Eerste Protocol Recht op onderwijs', in: Johan Vande Lanotte & Yves Haecq (red.), *Handboek EVRM Deel 2 Artikelsgewijs commentaar Volume II*, Antwerpen: Intersentia 2004, p. 408.

³⁶ Vergelijk *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 16.

³⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 3, p. 6.

toegang tot het onderwijs nog het volgende op. Het moeten lenen van een bepaald bedrag kan reeds een obstakel zijn voor de toegang tot het onderwijs, dat minder rijke gezinnen treft. Het gevolg van de maatregel van het wetsvoorstel kan zijn dat een hoger bedrag moet worden geleend. Dit vormt dan des te meer een obstakel voor die personen. Het bieden van een leenfaciliteit heft voorgaand probleem dan ook niet op. Het VN-comité heeft zoals uit het citaat hiervoor in 4.5 blijkt Nederland er eerder op gewezen dat verhoging van collegegeld tegen het principe van gelijke kansen voor iedereen indruist.

- 4.10. Ook de geboden leenfaciliteit zelf is niet voldoende. Zoals hiervoor in 1.5 aangegeven heeft een student recht op de collegegeldkredietregeling voor drie jaar na de nominale studieduur. De regering heeft aangegeven met een nota van wijziging te komen voor het wetsvoorstel om de collegegeldkredietregeling tijdelijk - voor drie jaar - te verruimen voor de huidige studenten die geen aanspraak meer maken op de collegegeldkredietregeling, maar wel worden geconfronteerd met de langstudeerdermaatregel.³⁸
- 4.11. Na de aangekondigde overgangsregeling van drie jaar geldt voor het recht op collegegeldkrediet weer de termijn van drie jaar na de nominale studieduur. Er is geen permanente voorziening voor studenten om het verhoogde collegegeld te lenen.³⁹ Een langstudeerder die na de overgangsrechtelijke periode in zijn achtste jaar zit van zijn studietijd (uitgaande van een driejarige bachelor en een eenjarige master) heeft geen aanspraak meer op collegegeldkrediet. Met name studenten die zich in een bijzondere situatie bevinden zullen hier nadeel van ondervinden. Zo worden studenten met een functiebeperking mogelijk in hun toegang tot het onderwijs getroffen. Het extra jaar uitlooptijd dat voor bepaalde studenten met een functiebeperking geldt zoals aangehaald in 1.4 (bovenop het uitloopjaar dat voor alle studenten geldt) lijkt sympathiek, maar juist voor deze groep studenten is een individuele afweging voor het benodigde aantal extra studiejaar noodzaak. Zij kunnen namelijk uitgaande van een nominale studieduur van vier jaar maximaal zeven jaar tegen een gunstig rentetarief van de overheid lenen, terwijl een student met een functiebeperking mogelijk al meer kosten heeft dan een student zonder functiebeperking. Bovendien komen slechts studenten met een functiebeperking voor het extra uitloopjaar in aanmerking als zij voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld in de Wsf 2000. Dit geldt bijvoorbeeld niet voor studenten ouder dan 30 jaar. Voorgaande maakt de toegang tot het onderwijs – zonder welke extra maatregelen tegen langstudeerders dan ook – voor deze groep studenten kwetsbaarder.⁴⁰
- 4.12. In het licht van artikel 13, tweede lid en onder c, IVESCR kan los van het leenstelsel ten slotte worden geconcludeerd dat de hoogte van de opslag (€ 3000,-) een zware last legt op de student. De gemiddelde bijverdiensten van een academische student was volgens het CBS in 2008 € 5250,- en van een HBO-student bijna € 5700,-.⁴¹ Een verhoging van het collegegeld voor een primaire behoefte als onderwijs kan voor de student, in relatie gezien met zijn gemiddelde inkomen, onredelijk bezwarend zijn.

³⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 14.

³⁹ Zie hiervoor ook het schema in de Beleidsnotitie 'Studeren is investeren' van 11 maart 2011, p. 3.

⁴⁰ Zie ook de vragen hieromtrent van de CDA-fractie: *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 5, p. 16.

⁴¹ <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2009/2009-2869-wm.htm>.

- 4.13. Een andere vergelijking die te maken valt is met geldboetes in het strafrecht. De verhoging van € 3000,- valt binnen de tweede categorie boetes die kunnen oplopen tot € 3800,-. Daar staat een vervangende hechtenis tegenover van maximaal één dag voor elke volle € 25,-. Op deze wijze bezien is de 'boete'⁴² voor langstudeerders hoog.
- 4.14. Op basis van voorgaande kan worden geconcludeerd dat het wetsvoorstel indruist tegen de plicht tot geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs zoals voorzien in artikel 13 IVESCR. Bovendien kan het recht en derhalve de toegang tot het onderwijs door het wetsvoorstel in gevaar komen door de relatieve hoogte van het collegegeld voor langstudeerders en vanwege het ontbreken - na de door de regering toegezegde overgangperiode van drie jaar - van leenfaciliteiten.

5. GEEN OVERGANGSRECHT

- 5.1. In het wetsvoorstel is (nog) niet voorzien in overgangsrecht. Dit heeft tot gevolg dat alle studenten in het studiejaar 2011/12 per direct onderhevig zijn aan de langstudeerdermaatregel. Het wetsvoorstel is daarmee onrechtmatig op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van de voorzienbaarheid in het kader van het eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol EVRM). De regering stelt dat de onderhavige situatie anders is dan de aan de Hoge Raad voorgelegde Harmonisatiewet. Dit klopt niet. De toezegging van de regering dat er voor het collegegeldkrediet wordt voorzien in een tijdelijke regeling waardoor studenten de aankomende drie jaar de verhoging van het collegegeld kunnen lenen kan zorgen dat de inbreuk minder groot is, maar rechtvaardigt de inbreuk niet. In het hiernavolgende wordt dit nader toegelicht.
- 5.2. Het rechtszekerheidsbeginsel is een fundamenteel onderdeel van de Nederlandse rechtsstaat. Het beginsel houdt (onder andere) in dat de burger duidelijkheid moet hebben over het recht dat op hem van toepassing is, dat er geen wetten met terugwerkende kracht tot stand mogen komen en dat de gerechtvaardigde verwachtingen van de burger niet worden beschaamd.
- 5.3. In het *Harmonisatiewet*-arrest heeft de Hoge Raad in een geval waarin gelijksoortige wetsbepalingen aan de rechter werden voorgelegd, ten overvloede⁴³ uitgesproken dat die maatregel strijd was met de gerechtvaardigde verwachtingen van de betrokken studenten en het derhalve in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.⁴⁴
- 5.4. De regering baseert zich op ditzelfde arrest van de Hoge Raad door te stellen dat het wetsvoorstel juist niet in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Zij stelt dat anders dan toen het geval was, er in het wetsvoorstel "*geen sprake is van ontneming van inschrijvingsrechten al dan niet met terugwerkende kracht*". Volgens de regering wordt in het onderhavige wetsvoorstel "*op geen enkele wijze het recht op inschrijving aangetast. Het gaat uitsluitend om de verplichting een hoger, maar nog steeds wettelijk gemaximeerd, collegegeld te beta-*

⁴² Zoals de verhoging wordt aangehaald in bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 5.

⁴³ Aangezien het toetsingsverbod in dat geval in de weg stond om tot een daadwerkelijke toetsing van de wet te komen.

⁴⁴ R.o.v. 3.1 van HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, m. nt. MS (*Harmonisatiewet*).

len".⁴⁵

- 5.5. Uitgangspunt van de Harmonisatiewet was dat *"elke ingezetene van Nederland recht heeft op onbeperkte deelname aan het hoger onderwijs, waarvan in totaal zes jaar tegen een gereduceerde prijs en met recht op studiefinanciering. Nadat deze zes jaren zijn verbruikt, wordt een ander regime van toepassing op de studerende: de reductie wordt verlaagd en de aanspraak op studiefinanciering eindigt"*.⁴⁶
- 5.6. Dit blijkt ook uit de onderliggende feiten van de zaak die aan de Hoge Raad werd voorgelegd. In het vonnis van de President van de rechtbank Den Haag dat vooraf ging aan het arrest van de Hoge Raad is als belang namens eisers naar voren gebracht dat zij door invoering van de Harmonisatiewet met ingang van het nieuwe studiejaar geen studiefinanciering meer ontvangen en zevenhonderd gulden meer collegegeld moeten betalen.⁴⁷
- 5.7. De voornaamste gelijkenis tussen de Harmonisatiewet en het wetsvoorstel is dat de student zich altijd kan blijven inschrijven voor een studie, maar dat na een aantal jaar studie (zes jaar bij de Harmonisatiewet en eveneens zes jaar bij het onderhavige wetsvoorstel indien wordt uitgegaan van een driejarige bachelor en een eenjarige master met elk een uitloopjaar) het collegegeld fors toeneemt. In tegenstelling tot de Harmonisatiewet heeft de student anno nu slechts recht op een prestatiebeurs gedurende de nominale duur van zijn studie – en als het wetsvoorstel inzake invoering van een sociaal leenstelsel in de masterfase wordt ingevoerd slechts gedurende de duur van de bachelor – en is het volgen van een tweede studie in het hoger onderwijs slechts nog mogelijk tegen instellingscollegegeld.⁴⁸ Bij de Harmonisatiewet werden weliswaar studenten na zes jaar studie onder het instellingstarief gerekend, maar zij hadden wel recht op zes jaar studiefinanciering en konden een tweede studie binnen die zes jaar eveneens tegen gereduceerd tarief volgen.
- 5.8. Het betoog van de regering dat *"anders dan bij de Harmonisatiewet, in het huidige wetsvoorstel geen sprake is van ontneming van inschrijvingsrechten al dan niet met terugwerkende kracht"*⁴⁹ kan dan ook niet worden gevolgd. Als een parallel met de Harmonisatiewet wordt getrokken blijkt daaruit dat voor het vaststellen van de inschrijvingsduur werd gekeken naar het aantal jaar dat een student al was ingeschreven vóór de invoering van de Harmonisatiewet. Dat gebeurt in het huidige wetsvoorstel ook. De Hoge Raad zag dit als een inbreuk op de gerechtvaardigde belangen van de studenten.⁵⁰
- 5.9. De Raad van State heeft met betrekking tot het Harmonisatiewetarrest naar voren gebracht dat in het Harmonisatiewetarrest de vraag aan de orde was of en in hoeverre het in de Har-

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 17.

⁴⁶ *Kamerstukken II* 1987/88, 20469, nr. 3, p. 9.

⁴⁷ R.o.v. 3.2 van Pres. Rb. Den Haag 11 augustus 1998, tevens opgenomen in HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, m. nt. MS (*Harmonisatiewet*).

⁴⁸ Het collegegeld voor een tweede master dat, behoudens uitzonderingen, door de instellingen zelf kan worden vastgesteld in afwijking van het wettelijk collegegeld zoals ingevoerd bij de wet versterking besturing, *Stb.* 2010, 119.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 17.

⁵⁰ R.o.v. 3.1 van HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, m. nt. MS (*Harmonisatiewet*).

monisatiewet opgenomen overgangsrecht in overeenstemming was met het rechtszekerheidsbeginsel, terwijl in het huidige wetsvoorstel in het geheel geen overgangsrecht is opgenomen. Daardoor komt volgens de Raad van State de vraag naar de verenigbaarheid met het rechtszekerheidsbeginsel pregnanter naar voren.⁵¹

- 5.10. In lijn met voorgaande kan worden geconstateerd dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op het rechtszekerheidsbeginsel. De argumenten van de regering zoals uiteengezet in 1.8 geven geen aanleiding om tot een andere conclusie te komen. Met de wettekst van het huidige wetsvoorstel wordt de studenten die reeds studeren en tegen een vertraging oplopen geen alternatief geboden. Zelf kunnen ze niet voorkomen dat ze € 4713,- moeten gaan betalen.
- 5.11. Het argument dat er wordt voorgelicht en de maatregelen om die reden voorzienbaar zou zijn, is slechts een argument voorzover het de maatregel in het wetsvoorstel voorzienbaar was op het moment dat de individuele student zich besloot voor de eerste maal in te schrijven voor een studie. Dat is niet het geval voor de studenten die al begonnen zijn met hun studie en nu geconfronteerd worden met de maatregelen uit het wetsvoorstel, als het wetsvoorstel in werking treedt. De voorlichting over dit wetsvoorstel verandert niets aan het feit dat de student van nu zijn gedrag niet meer kan aanpassen om het collegegeld van € 4713,- te vermijden. Daarenboven zijn met name de medewerkers van de hogere onderwijsinstellingen voorgelicht en niet de studenten zelf. Zij zijn indirect geïnformeerd via media of hebben uit eigen beweging de informatie tot zich verkregen via websites van de rijksoverheid en de DUO.⁵²
- 5.12. Er is geen rechtvaardiging voor het ontbreken van een juiste en tijdige voorlichting. Het in werking laten treden met een maatregel met 'terugwerkende kracht' zoals nu het geval is voor studenten die voor het aankomende collegejaar met hun studie zijn begonnen kan onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn. Er moet dan aangetoond worden dat specifiek het toekennen van de terugwerkende kracht aan het proportionaliteitsvereiste voldoet. Een doorslaggevende factor om terugwerkende kracht in dat kader al dan niet toe te staan, is in de jurisprudentie steeds of de terugwerkende kracht al dan niet bedoeld is om het ontduiken van een heffing of belasting tegen te gaan.⁵³ In de onderhavige zaak speelt het gevaar van ontduiking van de heffing geen enkele rol. Uit de aangehaalde jurisprudentie volgt dan ook dat in omstandigheden als de onderhavige terugwerkende kracht niet is toegestaan en daarmee ook dat strenge eisen gelden met betrekking tot de voorzienbaarheid.
- 5.13. Het rechtszekerheidsbeginsel wordt ook geschonden vanuit het oogpunt van artikel 1 Eerste Protocol EVRM (hierna: 'EP EVRM'). Deze verdragsbepaling behelst het recht op eigendom. Onder eigendom wordt ook begrepen 'certain rights and interests constituting assets'.⁵⁴

⁵¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 4, p. 12.

⁵² *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 33.

⁵³ Zie EHRM 23 oktober 1997, *JB* 1998, 1 (*National and Provincial Building Society t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM, 10 juni 2003, appl.nr. 27793/95, *FED* 2003, 604 (*M.A. en anderen t. Finland*); EHRM 8 november 2005, appl.nr. 63134/00 (*Kechko t. Oekraïne*).

⁵⁴ EHRM 5 januari 2000, *EHRC* 2000, 18, m. nt. Heringa, *AB* 2000, 235, m. nt. LV (*Beyeler t. Italië*).

Het eigendomsbegrip wordt ruim uitgelegd.⁵⁵ Het studeren tegen een wettelijk collegegeld kan worden vergeleken met eerder door het EHRM gekwalificeerde eigendommen zoals de economische belangen samenhangend met een vergunning of een pensioenrecht.⁵⁶ In al deze gevallen heeft de eigenaar een aanspraak op een begunstigend (vermogensrechtelijk) recht. Met het afnemen van het recht op een wettelijk collegegeldtarief wordt een deel van het vermogen van de studenten afgenomen. Deze afname wordt in de rechtspraak beschouwd als een eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM. Te denken valt aan de heffing voor Vogelaarwijken en verplichte premieafdrachten, waarbij op grond van de wet een deel van het eigen vermogen moet worden afgestaan.⁵⁷ In de EHRM-uitspraak inzake *Plalam* is de legitieme verwachting tot verkrijging van een subsidie inclusief de tussentijdse verhogingen een eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM.⁵⁸ Hiermee kan ook de vergelijking worden getrokken met de verkrijging van onderwijs tegen een vooraf vastgesteld wettelijk collegegeld. Weliswaar schrijft de student zich elk jaar opnieuw in en wordt dus jaarlijks een nieuwe onderwijsovereenkomst gesloten, maar de inschrijving voor één enkel jaar is niet afdoende voor het bereiken van het daaraan onderliggende doel: het behalen van de studie. De student heeft daarom de gerechtvaardigde verwachting dat de voorwaarden voor het kunnen studeren tegen het wettelijke collegegeld zoals die golden in het eerste jaar, voor hem blijven gelden totdat het diploma is behaald (uiteraard behoudens een inflatiecorrectie).

- 5.14. Het is op basis van voorgaande denkbaar dat het recht om te studeren tegen een gunstig wettelijk collegegeld ten bedrage van €1713,- wordt aangemerkt als een eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM.
- 5.15. De Staat kan slechts een gerechtvaardigde inbreuk op dit eigendomsrecht maken wanneer de inmenging bij wet is voorzien, deze een gerechtvaardigd algemeen belang dient en de fair balance- (ook wel proportionaliteits-)toets wordt doorstaan. In het hiernavolgende zullen deze drie criteria worden besproken.
- 5.16. De eis van 'bij wet voorzien' komt in het wetsvoorstel wegens het gebrek aan overgangsrecht in het geding, omdat deze voorwaarde mede inhoudt dat het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod van willekeur in acht moeten zijn genomen.⁵⁹ Daarvan is in het onderhavige geval geen sprake.
- 5.17. Mogelijk kan er, met het oog op de bezuinigingen voor de overheidsfinanciën, sprake zijn

⁵⁵ Ook de regering onderkent dit, maar verbindt daar vervolgens geen conclusie aan (*Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 21).

⁵⁶ EHRM 7 juli 1989, nr. 10873/84 (*Tre Traktörer Aktiebolag*) respectievelijk EHRM 8 december 2009, nr. 49151/07 (*Munoz Diaz t. Spanje*).

⁵⁷ Rb. Utrecht 26 november 2011, *LJN*: BO5098 (*Vogelaarwijken*) waarin de Vogelaarheffing als een inmenging in eigendomsrechten is. Zie ook EHRM 21 februari 1997, *NJCM-Bulletin* 1997, p. 475 e.v., m. nt. Wolter (*Raalte t. Nederland*) waarin de verplichte premieafdracht inzake kinderbijslag eveneens als een inmenging in het eigendomsrecht werd beschouwd.

⁵⁸ EHRM 18 mei 2010, *AB* 2010, 189, m. nt. T. Barkhuysen en W. den Ouden (*Plalam t. Italië*).

⁵⁹ EHRM 9 november 1999, *EHRC* 1999, 8, m. nt. Heringa (*Spacek s.r.o. t. Tsjechië*) en EHRM 30 mei 2000, *EHRC* 2000, 59, m. nt. Janssen (*Alberghiera S.r.l. t. Italië*).

van een gerechtvaardigd algemeen belang. Echter, de fair balance-toets lijkt niet te worden doorstaan. Een onderdeel van deze toets is ook in hoeverre gerechtvaardigde verwachtingen aanwezig zijn, of er een minder ingrijpende maatregel mogelijk is, en welke compensatie wordt geboden. Het wetsvoorstel lijkt deze toets niet te doorstaan. Zoals hiervoor aangegeven lijken de studenten gerechtvaardigde verwachtingen te hebben. Minder ingrijpende maatregelen lijken immers mogelijk als wordt gekeken naar de bezuinigingsdoelstelling, door bijvoorbeeld op andere gebieden te bezuinigen. Met betrekking tot het studierendement lijkt het wetsvoorstel zelfs geen daadwerkelijke bijdrage te leveren, zoals hiervoor uiteengezet in 2.2 Een compensatie wordt voorts niet gegeven, behoudens de tijdelijke regeling voor het collegegeldkrediet.

- 5.18. Bovendien is op voorhand niet uitgesloten dat de langstudeerdermaatregel een punitieve sanctie ('criminal charge') betreft als bedoeld in artikel 6 EVRM. Mogelijk is de langstudeerdermaatregel formeel bezien niet volledig een punitieve sanctie, maar het heeft er wel bepaalde karaktertrekken van. De maatregel voorziet in het bewerkstelligen van bepaald gedrag⁶⁰ en rekt op een preventieve werking,⁶¹ het verhoogde collegegeld wordt uitgesloten van fiscale voordelen waarvan de Hoge Raad onlangs heeft geoordeeld dat boetes (punitieve sancties) deze voordelen niet mogen toekomen⁶² en nergens is in de wet vastgelegd dat langstuderen onrechtmatig is. De eis van voorzienbaarheid gaat dan ook een rol spelen bij de toepassing van artikel 7 EVRM, waarin het lex certa-beginsel is opgenomen. Dit verbod van terugwerkende kracht is geschonden als op het moment dat de persoon tot wie de wet is gericht het 'feit' pleegt de nieuwe wet voor hem niet voorzienbaar en kenbaar was.⁶³ Hieruit volgt dat niet met terugwerkende kracht een straf mag worden opgelegd, zonder dat in dit geval de student nog in de gelegenheid is zijn gedrag aan te passen aan de nieuwe wettelijke situatie. Nu de huidige student met het oog op het onderhavige wetsvoorstel per direct onder het begrip 'langstuderen' valt is het voor hem onmogelijk om vóór inwerking-treding van het wetsvoorstel te ontkomen aan de nieuwe maatregel. Er wordt met terugwerkende kracht aan de student een 'straf' opgelegd, zonder dat die student nog in de gelegenheid is zijn gedrag aan te passen. Mocht de langstudeerdermaatregel worden aangemerkt als een criminal charge, dan komt hiermee het verbod van terugwerkende kracht van artikel 7 EVRM in het geding.

6. VRIJ VERKEER VAN STUDENTEN

- 6.1. De beperking tot toegang van het onderwijs is ook van belang voor studenten die afkomstig zijn uit andere lidstaten van de Europese Unie en onderwijs volgen aan een Nederlandse universiteit of hogeschool. Het wetsvoorstel is zowel van toepassing op Nederlandse studenten als op EU-studenten.⁶⁴ Met betrekking tot de EU-studenten is de vraag van belang of het verhoogd wettelijke collegegeld niet een dusdanig financieel obstakel voor hen vormt, dat dit erin resulteert dat er een beperkend effect optreedt op hun recht van vrij verkeer.

⁶⁰ ABRvS 20 november 2002, *JB* 2003, 18, m. nt. C.L.G.F.H. A.

⁶¹ R.o.v. 4.11 van HR 7 januari 2011, *BNB* 2011, 62, m. nt. A.O. Lubbers.

⁶² HR 7 januari 2011, *BNB* 2011, 62, m. nt. A.O. Lubbers.

⁶³ EHRM 29 maart 2006, *EHRC* 2006, 62, m. nt. Mols (*Achour t. Frankrijk*).

⁶⁴ Artikel 7.45a, eerste lid onder b en c, van het wetsvoorstel in relatie met artikel 2.2 Wsf 2000 en het Besluit studiefinanciering 2000.

- 6.2. Uit artikelen 20, tweede lid en onder a, en 21 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 'VWEU') volgt dat iedere burger van de Europese Unie het recht heeft om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven. Onder dit vrij verkeer van personen worden ook studenten begrepen.⁶⁵ Deze bepaling van vrij verkeer kan onder voorwaarden worden beperkt. De beperking van het vrije verkeer is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van een algemeen belang, waarvoor een afweging moet worden gemaakt tussen de beperking en de gestelde rechtvaardiging. Daarnaast dient de beperking van het vrije verkeer proportioneel te zijn. Deze laatste voorwaarde behelst drie stappen. De maatregel moet geschikt en noodzakelijk zijn om het beoogde doel te kunnen bereiken en het belastende effect van de maatregel op de burger mag niet excessief zijn in relatie tot het beoogde doel.
- 6.3. Om deze toets te kunnen uitvoeren dient eerst te worden bepaald of de verhoging van het wettelijke collegegeld zonder overgangsrecht het vrije verkeer van studenten beïnvloed. Vragen die hiervoor dienen te worden beantwoord zijn of EU-studenten door het verhoogde collegegeld worden weerhouden van studeren in Nederland.
- 6.4. Indien eenmaal is vastgesteld dat het vrije verkeer wordt beperkt, moet worden onderzocht of deze beperking is gerechtvaardigd. Zoals hiervoor in hoofdstuk 3 van dit advies reeds is verwoord, is tot nog toe niet inzichtelijk of de doelstellingen van het wetsvoorstel zullen worden behaald. Voor wat betreft de taakstelling tot bezuinigen zijn uitspraken gedaan dat de staatskas niet wordt geholpen met dit wetsvoorstel, er ontbreken wetenschappelijke onderbouwingen en de doelstelling tot verhoging van het studierendement en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is afhankelijk van andere, nog onbekende maatregelen. Dit is niet alleen in strijd met het motiveringsbeginsel, maar mogelijk ook in strijd met het proportionaliteitsvereiste van het vrij verkeer van personen. Het is voor de regering in dat kader noodzakelijk te bewijzen dat de voorgestelde maatregel ook daadwerkelijk zorgt voor het bereiken van de doelstellingen. In elk individueel geval behoort de regering te toetsen of de vereisten van noodzakelijkheid en geschiktheid niet worden geschonden. Hier kan de regering aan voldoen door het overleggen van analyses en 'evidence based' onderzoek.⁶⁶ Dergelijke analyses en onderzoeken ontbreken echter tot op heden.

7. HET GENERIEKE KARAKTER VAN HET WETSVOORSTEL

- 7.1. In het wetsvoorstel is de langstudeerdermaatregel zodanig vormgegeven dat het om een generieke maatregel gaat. Er worden algemene criteria in de wet gegeven voor oplegging van het verhoogde tarief à € 4713,-. Dit heeft tot gevolg dat studenten van alle soorten studies aan alle verschillende universiteiten en hogescholen hetzelfde worden beoordeeld. Het is het aantal inschrijvingsjaren aan een hogere onderwijsinstelling in relatie met de nominale studieduur en het aantal studiepunten van de opleiding dat bepalend is voor de vraag of de student in kwestie € 1713,- of € 4713,- moet betalen. Ondanks dat dit een geobjectiveerde berekening is en de regering hiermee rechtsongelijkheid probeert te voorkomen,⁶⁷ maakt dit

⁶⁵ HvJ EG (Grote Kamer) 13 april 2010, zaak C-73/08 (*Bressol e.a. et Chaverot e.a.*).

⁶⁶ HvJ EG 18 maart 2004, *RSV* 2004, 222 zaaknr. C-8/02 (*Leichtle*), r.o.v. 45.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 11.

generieke karakter van de maatregel dat het wetsvoorstel toch onrechtmatig zowel het formele als het materiële gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM schendt. Ter toelichting geldt het volgende.

- 7.2. Het formele gelijkheidsbeginsel wordt geschonden, omdat het wetsvoorstel niet gelijkelijk van toepassing is op de studenten uit het hoger onderwijs. Waar een bachelorstudent aan de hogeschool een uitlooptijd heeft van 25% (1 jaar op een vierjarige bacheloropleiding), is dit voor de bachelorstudent aan de universiteit 33% (1 jaar extra op een driejarige bacheloropleiding). En een masterstudent heeft 33% tot 100% uitlooptijd (1 jaar op een driejarige opleiding, 1 jaar op een tweejarige opleiding danwel 1 jaar op een éénjarige opleiding).
- 7.3. Het materiële gelijkheidsbeginsel wordt op tweeërlei wijze geschonden. Ten eerste omdat er verschil in zwaarte en flexibiliteit bestaat tussen de studies op WO- en HBO-niveau. Juist de studies die algemeen bekend staan als zware opleidingen – bijvoorbeeld bèta-opleidingen – kennen een tweejarige master waar slechts 1 uitloopjaar tegenover staat, terwijl in verhouding onder omstandigheden als 'gemakkelijke' aan te duiden masterstudies aan de universiteit maar één jaar duren. Ook geldt volgens het advies van de Raad van State voor de groep bèta-studenten dat hun bacheloropleiding feitelijk een gemiddelde duur heeft van 5 jaar en 4 maanden. In het door de Raad aangehaalde rapport van de Inspectie van Onderwijs wordt als reden hiervoor gegeven de zwaarte en inflexibiliteit van de studie. Voor deze bèta-studenten staat op voorhand al bijna vast dat zij gedurende hun studie het verhoogde tarief zullen moeten gaan betalen.⁶⁸ Ook studenten die deelnemen aan een onderzoeksmaster volgen vaak een zware opleiding, waarvoor ze zich reeds in de bachelorfase al voor hebben moeten onderscheiden. Voor andere studenten geldt dit vooruitzicht niet of slechts in mindere mate. De constatering dat de verhoudingen tussen het extra uitloopjaar en de duur van de verschillende WO en HBO-opleidingen in strijd zijn met het formele gelijkheidsbeginsel, wordt doorgezet naar het materiële gelijkheidsbeginsel. Bij de daadwerkelijke toepassing van de langstudeerdermaatregel blijkt dat de student aan de ene opleiding een grotere waarschijnlijkheid heeft tot langstuderen dan de student aan de andere opleiding. De algemene criteria – die geen maatwerk voor deze situatie kunnen leveren – zijn dan ook niet genoeg om te kunnen voldoen aan de vereisten van het materiële gelijkheidsbeginsel.
- 7.4. Verder is het wetsvoorstel in strijd met het materiële gelijkheidsbeginsel, omdat geen onderscheid wordt gemaakt tussen deeltijd- en voltijdstudenten. De Raad van State heeft hier ook uitdrukkelijk op gewezen.⁶⁹ Ook de Harmonisatiewet voorzagt in een onderscheid tussen deeltijd- en voltijdstudenten.⁷⁰ Een deeltijdstudent moet met het wetsvoorstel nu feitelijk net zo snel klaar zijn als een voltijdstudent om het verhoogde tarief te vermijden. Dat de onderwijsinstellingen ter oplossing dan zelf hun deeltijdopleidingen anders moeten inrichten⁷¹ en er niet vanuit de rijksoverheid wordt voorzien in regels op maat leidt tot schending van de gelijkheid. De toekomst voor deeltijdstudenten wordt mede door deze maatregel

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 4, p. 8.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 4, p. 8-9.

⁷⁰ Zo kon een voltijdstudent voor 6 jaar tegen gereduceerd tarief studeren en een deeltijdstudent 9 jaar (*Kamerstukken II* 1987/88, 20469, nr. 3, p. 3).

⁷¹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 4, p. 11 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 28

somber ingezien, aldus een persbericht van het Hoger Onderwijs Persbureau. Met de reeds ingevoerde regel dat voor een tweede opleiding het instellingscollegegeld is verschuldigd is het aantal deeltijdstudenten al afgenomen. De verwachting is dat dit met het wetsvoorstel nog verder zal afnemen.⁷² Dit verdraagt zich ook niet met het beleid om mensen die om welke reden dan ook in eerste instantie geen hoger onderwijs hebben kunnen volgen, een tweede kans te bieden.⁷³

8. GEEN HARDHEIDSCLAUSULE

- 8.1. In het wetsvoorstel is geen hardheidsclausule opgenomen. Hierdoor is het bij de toepassing van de maatregel van het wetsvoorstel niet mogelijk om rekening te houden met bijzondere en persoonlijke omstandigheden van een student in kwestie. Deze keuze van de regering komt in strijd met de evenredigheid en proportionaliteit, zoals hierna nader toegelicht.
- 8.2. De afname in eigen vermogen voor de langstudeerders nu zij geen € 1713,- meer moeten betalen, maar € 4713,- is weliswaar voorzienbaar voor nieuwe studenten vanaf het studiejaar 2011/12, maar het is de vraag of deze afname voor alle studenten ook proportioneel en evenredig uitpakt. In het kader van artikel 1 EP EVRM dient naast het vereiste van de legitieme verwachting (overgangsrecht) ook te worden voldaan aan de fair balance-toets. Deze toets houdt in dat het algemene belang van het wetsvoorstel moet opwegen tegen de fundamentele rechten en belangen van het individu.
- 8.3. Zoals hiervoor uiteengezet in 1.4 zijn in het wetsvoorstel twee nader omschreven uitzonderingen op de regel over het verhoogde wettelijke collegegeld opgenomen (voor studenten die een tweede studie gaan volgen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg en studenten met een functiebeperking). Ook kunnen de opgenomen categorieën van studenten bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid. Of en hoe een dergelijke algemene maatregel van bestuur wordt vormgegeven is nog niet bekend. Daargelaten dat met deze uitzonderingen tot nu toe geen sprake is van een afdoende hardheidsclausule voor individuele gevallen zoals hierna uiteengezet, merken wij op dat de inhoud en strekking van een eventuele algemene maatregel van bestuur bekend dient te zijn alvorens op dit punt tot een juiste beoordeling van de impact van de maatregel van het wetsvoorstel kan worden gekomen. Een definitieve vormgeving van de uitzonderingsgevallen is immers een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel.
- 8.4. Wegens het gebrek aan een hardheidsclausule in de voorgestelde maatregel is het niet mogelijk om in het concrete geval de individuele en bijzondere omstandigheden van de desbetreffende student af te wegen tegen het algemeen belang van verhoging van het studierendement en de wens tot bezuinigen. De regering verwijst voor deze afweging naar het Profileringsfonds (artikel 7.51 WHW),⁷⁴ maar dit houdt een andere afweging in dan wat de fair balance-toets ingevolge artikel 1 EP EVRM vereist. Om hieraan te voldoen zou de maatregel in het wetsvoorstel er in moeten voorzien dat individuele gevallen op evenredigheid

⁷² Persbericht HOP van 18 februari 2011.

⁷³ Zie o.a. *Kamerstukken I* 1996/97, 25161, nr. 258b, p. 1.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32618, nr. 6, p. 11, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 35 en 37.

worden getoetst. Met de verwijzing naar het Profileringsfonds wordt hier niet in voorzien, omdat dan slechts wordt bekeken of aan de student wegens zijn persoonlijke situatie een tegemoetkoming krijgt voor de door hem te betalen opslag van € 3000,-. Het staat dan echter al vast dat de student € 3000,- moet betalen. Bovendien komen deze lasten terecht bij de instellingen, en kan worden afgevraagd of er voldoende draagkracht is om deze regeling naar behoren uit te voeren,

- 8.5. Verder wordt op basis van dit wetsvoorstel niet inzichtelijk *in hoeverre* een student wordt bijgestaan uit het Profileringsfonds ter verrekening van de € 3000,-. In artikel 7.51 WHW zijn weliswaar de bijzondere omstandigheden genoemd waarvoor de hogere onderwijsinstelling financiële ondersteuning moet bieden. Maar het is de vrijheid van deze instellingen om te beoordelen of van een dergelijke bijzondere omstandigheid in casu sprake is. Bovendien is het aan de universiteit of hogeschool om te bepalen wat dan vervolgens de financiële ondersteuning moet zijn, wanneer het moment van uitkeren is en wat de duur ervan is.⁷⁵ Tot slot is nog twijfelachtig in hoeverre het Profileringsfonds en de daarbij behorende regelingen op universiteits- en HBO-niveau kenbaar zijn bij studenten.⁷⁶ Een voorlichting op dit gebied met het oog op het wetsvoorstel kan verstandig zijn.
- 8.6. Het is voorts onduidelijk hoe in het kader van het Profileringsfonds wordt omgegaan met gelijke gevallen die door hogere onderwijsinstellingen verschillend worden beoordeeld. Er wordt hier in het wetsvoorstel geen aandacht aan besteed en nadere beleidsregels van de centrale overheid zijn er niet. De kans bestaat dat onderwijsinstellingen hier verschillend mee omgaan.
- 8.7. Verder geeft het wetsvoorstel geen ruimte voor de situatie waarin een student lang studeert vanwege vertraging die door de instelling zelf is veroorzaakt, hieronder ook begrepen de deeltijdstudenten. Het is dan wederom aan de hogeschool of universiteit om te bepalen of deze groep studenten financieel moet worden ondersteund. Wij hebben begrepen dat universiteiten soms een tweejarige master aanbieden terwijl slechts de opleiding slechts voor één jaar bekostiging in aanmerking komt. In dat geval maakt de student noodgedwongen gebruik van het wettelijke uitloopjaar; van verdieping of verbreding van de opleiding waar de regering op wijst is dan geen sprake meer. Een andere veelvoorkomende vertraging heeft te maken met stageplekken en co-schappen. In bepaalde opleidingen van sociale wetenschappen en geneeskunde is de vraag om stageplaatsen groter dan het aanbod. Voor de studie geneeskunde zal dit mogelijk nog worden verergerd als de plannen tot afschaffing van de numerus fixus doorgang vinden.⁷⁷
- 8.8. Waar enerzijds het wetsvoorstel dus geen enkele ruimte laat voor de beoordeling of er bijzonderheden aan het langstuderen van de student ten grondslag hebben gelegen, wordt anderzijds in de toelichting op het wetsvoorstel het bedrag aan bezuinigingen wel gefixeerd.⁷⁸ Het middel dient het doel, maar gelet op het evenredigheidsbeginsel is hier wel een grens

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31821, nr. 3, p. 16.

⁷⁶ Er zijn diverse uitspraken van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs die hiertoe aanwijzingen geven. Zie onder andere zaaknr. 2010/10, 2009/048 en 2009/033.

⁷⁷ Regeerakkoord, p. 19.

⁷⁸ Zie ook de motie op dit vlak: *Kamerstukken II* 2010/11, 2618, nr. 9.

aan. Een fair balance-toets dient te kunnen worden uitgevoerd.⁷⁹ Deze fair balance is aanwezig voor zover de student niet buitenproportioneel wordt geraakt met de langstudeerdermaatregel, maar dit kan niet worden getoetst zonder de aanwezigheid van een hardheidsclausule. Wegens het gebrek aan een hardheidsclausule is het dus met het wetsvoorstel bij voorbaat onmogelijk om de verplichte fair balance-toets te kunnen verrichten tussen enerzijds het algemeen belang en anderzijds de fundamentele rechten van het individu.

- 8.9. Hoewel niet met zekerheid is te stellen dat de maatregel kan worden aangemerkt als een criminal charge (artikel 6 EVRM), beoordeelt het EVRM de vraag of sprake is van 'criminal' ook mede aan de hand van de zwaarte van de maatregel.⁸⁰ Wel staat vast dat de langstudeerdermaatregel in elk geval eigenschappen heeft van een punitieve sanctie, zoals uiteengezet in 5.16. Dit maakt dat er een extra noodzaak is om in het wetsvoorstel een hardheidsclausule op te nemen.
- 8.10. Tot slot wordt met het ontbreken van een hardheidsclausule ook het materiële gelijkheidsbeginsel nogmaals geschonden, omdat met het wetsvoorstel de ene student met het verhoogde tarief wettelijke collegegeld voor het langer studeren harder wordt bestraft dan de andere student. Een student die wegens persoonlijke – buiten zijn macht – omstandigheden langer over de studie doet, wordt met de betaling van € 3000,- harder geconfronteerd dan de student die er bewust voor kiest om langer te studeren.

(IV) TOT SLOT: TAAK PARLEMENT

- IV.1 Voor de bewaking van de rechtmatigheid van het wetsvoorstel is een bijzondere taak weggelegd voor het parlement. Normaliter heeft het parlement al de taak om de rechtmatigheid van wetsvoorstellen te toetsen, maar deze taak is in Nederland des te belangrijker wegens het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet en het *Harmonisatiewet*-arrest. De rechter mag niet toetsen aan de Grondwet en fundamentele rechtsbeginselen.⁸¹
- IV.2 In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is het daarbij van belang dat met de ondertekening en bekrachtiging van artikel 13, tweede lid en onder c, IVESCR de Nederlandse Staat zich heeft verplicht tot uitvoering van deze verdragsbepaling.⁸² Weliswaar heeft de Hoge Raad in het *Harmonisatiewet*-arrest bepaald dat aan artikel 13, tweede lid en onder c, IVESCR geen een ieder verbindende werking toekomt als bedoeld in artikelen 93 en 94 Grondwet en dus de rechter er niet aan mag toetsen⁸³, maar dat doet niet af aan het gegeven

⁷⁹ Vgl. HR 16 november 2001, *NJ* 2002, 469, m. nt. E.A. Alkema en T. Koopmans (*Varkensrechten*).

⁸⁰ EHRM 13 december 2005, *AB* 2006, 285, m. nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik (*Nillson*).

⁸¹ HR 14 april 1989, *NJ* 1989, 469, m. nt. MS (*Harmonisatiewet*).

⁸² *Trb.* 1978, 178.

⁸³ Het VN- Comité heeft zich hier overigens kritisch over uitgelaten: "11. In line with its General Comment 3, the Committee considers that, at a minimum, certain provisions of the Covenant are potentially able to be directly applied both in law and in policy. It therefore cannot accept the assertion by the representative of the State party that "for essentially technical reasons the Covenant ... is not directly applicable". (...) 21. The Committee recommends that the Government reassess the extent to which the provisions of the Covenant might be given direct applicability within the Kingdom.", CESCR, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Netherlands, 16 June 1998, E/C.12/1/Add.25.

Stibbe

dat Nederland zich volkenrechtelijk bezien aan dit verdrag moet houden. Dit maakt de taak van het parlement des te belangrijker.

- IV.3 Zeker indien de rechter er niet aan mag toekomen, is het de taak van het Nederlandse parlement om wetsvoorstellen op hun rechtmatigheid te toetsen. Wij menen al met al dat het parlement thans mede gelet op de houding van de regering primair verantwoordelijk is om te voorkomen dat het onderhavige wetsvoorstel in de huidige vorm in werking kan treden.⁸⁴ Daarmee kan het parlement ook voorkomen dat studenten worden gedwongen te procederen bij de rechter.

Met vriendelijke groet,

Tom Barkhuysen en Anna Collignon

⁸⁴ Vgl. de opstelling van de Eerste Kamer t.o.v. de verhoging van de BTW op de podiumkunsten waarbij ook het rechtszekerheidsbeginsel een belangrijke rol speelde (zie o.a. *Handelingen I* 2010/11, 32504, p. 9-32).